

Services d'ambulances aériennes

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Comme les services d'ambulance terrestre, les services d'ambulance aérienne en Ontario sont régis par la *Loi sur les ambulances*, en vertu de laquelle le ministre de la Santé et des Soins de longue durée doit « assurer l'existence dans tout l'Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulance et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ». Le Programme d'ambulances aériennes a été établi en 1977 pour desservir les régions éloignées, surtout celles du Nord de l'Ontario, qui sont inaccessibles aux ambulances terrestres ou pour lesquelles le trajet par voie terrestre demanderait trop de temps. Au moment de notre vérification de 2005, le Ministère passait des contrats avec des exploitants du secteur privé pour qu'ils fournissent les aéronefs, les pilotes, le personnel paramédical et les bases requises pour abriter les aéronefs non utilisés. Le Ministère a dépensé environ 112 millions de dollars pour le Programme d'ambulances aériennes en 2006-2007 (93 millions en 2004-2005).

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avons conclu que le Ministère devait prendre des mesures

pour s'assurer que les fournisseurs de services d'ambulance aérienne, y compris les soins aux patients, répondent à ses attentes de manière économique.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que le Ministère ait donné suite à notre recommandation antérieure concernant l'établissement de normes en matière de délais d'intervention, il ne vérifiait pas si les délais d'intervention réels répondaient aux normes. En outre, il ne surveillait que certains exploitants de services d'ambulance aérienne, lesquels ne respectaient les délais d'intervention prévus dans leur contrat que dans 38 % à 67 % des cas.
- Dans 70 % des examens ministériels que nous avons vérifiés, le Ministère avait agréé des exploitants de services d'ambulance aérienne qui ne satisfaisaient manifestement pas aux critères ou dont la conformité restait incertaine. De plus, il ne semblait pas avoir pris de mesures de suivi pour s'assurer que les lacunes cernées avaient été corrigées.
- Le pourcentage des demandes d'hélicoptère annulées après que les hélicoptères ont été autorisés à décoller était passé d'environ 27 % en 2003-2004 à 33 % en 2004-2005. Le Ministère n'avait toutefois pas cherché à analyser

les raisons de ce nombre élevé d'annulations, pour déterminer s'il y avait lieu de modifier le processus de répartition. Outre les coûts associés aux vols annulés, les hélicoptères autorisés à décoller ne peuvent généralement pas répondre à un autre appel, ce qui risque de faire augmenter les délais d'intervention pour les patients subséquents.

- L'une des principales recommandations formulées dans le cadre d'un examen d'agrément du Programme d'ambulances aériennes effectué en 2003 – à savoir, établir une structure hiérarchique bien définie afin d'uniformiser la qualité de la prestation des services d'ambulance aérienne – n'avait pas encore été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

La responsabilité de coordonner tous les aspects du système d'ambulances aériennes de l'Ontario a été transférée à Ornge (autrefois appelée Ontario Air Ambulance Services Corporation), un organisme sans but lucratif responsable devant le gouvernement aux termes d'une entente de rendement. Au moment du transfert, en janvier 2006, Ornge a assumé la responsabilité de toutes les opérations d'ambulance aérienne, y compris la passation de contrats avec des fournisseurs de services aériens, la surveillance médicale de l'ensemble du personnel paramédical, la répartition des services aériens et les autorisations de transfert par ambulance aérienne ou terrestre. Malgré ce transfert, le Ministère nous a informés, à la fin du printemps 2007, que certains progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées

dans notre *Rapport annuel 2005*, mais qu'il faudrait encore plusieurs années pour se conformer à la plupart d'entre elles. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

DÉLAIS D'INTERVENTION

Recommandation

Pour que le centre de répartition des ambulances aériennes et les exploitants répondent aux appels en temps opportun, le Ministère doit resserrer sa surveillance des délais d'intervention réels par rapport à ses normes et aux exigences contractuelles, de même qu'élaborer une stratégie afin d'améliorer les délais d'intervention des répartiteurs et des exploitants, particulièrement en cas d'écart important.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en mai 2007, Ornge avait déployé dans son centre de communication un nouveau programme informatisé intégré, OPTIMAS, qui mesure les délais d'intervention des répartiteurs et des exploitants. Dès que des données suffisantes auront été recueillies, les délais d'intervention seront analysés et le Ministère recevra une copie de l'analyse. Au moment de notre suivi, Ornge n'avait pas encore informé le Ministère des mesures qu'elle comptait prendre lorsque les délais d'intervention ne répondent pas aux normes et aux exigences contractuelles.

DÉCISION D'EXPÉDITION

Recommandation

Pour s'assurer que les ambulances aériennes sont utilisées seulement lorsque nécessaire, le Ministère doit documenter suffisamment les motifs du choix d'une ambulance aérienne ou d'un aéronef en particulier. Le Ministère doit également examiner périodiquement cette information afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures correctives.

État actuel

Selon le Ministère, le nouveau programme informatisé OPTIMAS inclura des zones de saisie de la décision de vol, ainsi qu'une zone réservée aux commentaires pour permettre au répartiteur de justifier la décision d'utiliser un aéronef en particulier. Le Ministère a indiqué que ces améliorations seraient apportées en 2007 et qu'elles devraient accroître sa capacité à examiner et évaluer l'utilisation d'un aéronef particulier ainsi que les décisions d'expédition.

APPELS ANNULÉS

Recommandation

Pour mieux s'assurer que des ambulances aériennes sont disponibles pour répondre aux besoins des patients et utilisées de manière rentable, le Ministère doit :

- examiner périodiquement le nombre d'appels annulés;
- lorsque le nombre d'appels annulés est élevé, analyser les raisons des annulations;
- prendre des mesures pour réduire au minimum les autorisations de vols inutiles.

État actuel

Le Ministère nous a informés au moment de notre suivi qu'Ornge avait mis en place un processus manuel de suivi des appels annulés et qu'elle faisait un examen mensuel de ces appels par catégorie. Ce processus manuel sera remplacé en 2007 par le programme informatisé OPTIMAS, qui attribuera les annulations à l'une des raisons standard figurant sur une liste prédéterminée. Le Ministère s'attend à ce que ces raisons standard facilitent le suivi et l'analyse périodiques des appels annulés.

Le Ministère a ajouté que, pour aider à réduire le nombre d'appels annulés par suite de la décision de transporter les patients par ambulance terrestre, huit collectivités avaient mis en place un système de préalerte consistant à préparer une ambulance

aérienne, mais à ne pas l'expédier avant d'avoir reçu des renseignements plus détaillés du centre de répartition des ambulances terrestres.

EXAMEN DES SERVICES FOURNIS PAR LES EXPLOITANTS

Recommandation

Pour que les exploitants de services d'ambulance aérienne fournissent des soins appropriés aux patients, le Ministère doit :

- veiller à ce que les lacunes cernées durant l'examen des services soient corrigées en temps opportun;
- déterminer les circonstances dans lesquelles il doit appliquer des sanctions ou envisager de révoquer le certificat d'un exploitant.

État actuel

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi que les lacunes cernées durant ses examens des services étaient généralement corrigées en temps opportun et que le processus complet, depuis l'examen initial jusqu'à la vérification des corrections, prenait entre quatre et huit mois, selon qu'une deuxième visite de suivi est nécessaire ou non. Il devait examiner les services au moins une fois tous les trois ans.

Le Ministère a ajouté au moment de notre suivi qu'il avait engagé des négociations avec Ornge au sujet de la possibilité d'appliquer des sanctions et de révoquer les certificats des exploitants. Il a fait remarquer que l'application de sanctions et la révocation du certificat d'un exploitant ne devaient être envisagées qu'en cas d'échec de tous les efforts raisonnables déployés pour corriger les lacunes, ou en cas de menace immédiate à la sécurité des patients ou du public.

EMPLACEMENT DES BASES AÉRIENNES ET DES AÉRONEFS

Recommandation

Pour que les ambulances aériennes puissent mieux répondre aux besoins des patients, le Ministère doit évaluer en bonne et due forme le nombre et le type d'ambulances aériennes requises, les heures requises de disponibilité opérationnelle ainsi que la meilleure répartition possible des bases aériennes et des aires d'atterrissage, y compris les plateformes d'hélicoptère.

État actuel

Le Ministère prévoit que, d'ici 2009, Ornge aura formellement évalué le nombre et le type d'aéronefs requis, la justification de l'emplacement des bases aériennes et de la répartition des aéronefs, ainsi que les tendances d'utilisation à l'intérieur du système. Les résultats de cette analyse doivent servir à optimiser la configuration du système d'ambulances aériennes de l'Ontario.

Le Ministère a ajouté au moment de notre suivi qu'un programme d'expansion des plateformes pour hélicoptères était en cours, qu'on était en train de choisir de nouveaux emplacements en tenant compte de différents facteurs, dont la distance par rapport aux hôpitaux et le nombre de patients ayant subi des traumatismes, et que les emplacements superflus étaient mis hors service.

STRUCTURE HIÉRARCHIQUE

Recommandation

Pour permettre la coordination et la prestation efficaces des services d'ambulance aérienne, le Ministère doit clarifier la structure hiérarchique entre les réparateurs des ambulances aériennes, la base hospitalière et les exploitants.

État actuel

Le Ministère nous a informés que la structure hiérarchique avait été clarifiée par la création d'Ornge, qui a pour responsabilité de coordonner

tous les aspects du système d'ambulances aériennes de l'Ontario, y compris la répartition, les services hospitaliers et l'exploitation.

ACQUISITION DES SERVICES AMBULANCIERS

Recommandation

Pour mieux s'assurer que les services d'ambulance aérienne par hélicoptère sont fournis de façon économique, le Ministère doit évaluer les risques posés par sa dépendance notable envers un seul fournisseur privilégié et élaborer une stratégie à long terme pour encourager un environnement plus concurrentiel.

État actuel

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi qu'Ornge était en train d'évaluer les modèles de contrat avec les fournisseurs de services et qu'elle prévoyait élaborer une stratégie à long terme d'ici l'été 2008 pour aider à atténuer les risques posés par sa dépendance notable envers un seul fournisseur. Ornge est tenue de se conformer aux modalités des contrats existants jusqu'à ce qu'ils viennent à expiration à l'automne 2008.

FACTURATION AUX PATIENTS

Recommandation

Pour que les coûts des services d'ambulance aérienne soient récupérés dans les circonstances qu'il juge appropriées, le Ministère doit envisager de facturer les coûts réels conformément aux autres pratiques de facturation de l'Assurance-santé de l'Ontario.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait, en collaboration avec Ornge, élaboré une méthode permettant de déterminer la moyenne des coûts réels à facturer lorsqu'une personne non assurée est transportée par ambulance aérienne. Si elle est approuvée par le ministre de la Santé et des Soins de longue durée, cette méthode devrait être mise en œuvre en 2008.

PROJET DU SYSTÈME INTÉGRÉ D'INFORMATION AÉRIENNE

Recommandation

Pour répondre de façon plus efficiente aux besoins en services d'ambulance des patients, le Ministère doit assurer une intégration plus rapide et plus économique des systèmes d'information liés aux ambulances aériennes ainsi que de meilleures communications entre les systèmes de répartition des ambulances aériennes et terrestres.

État actuel

Selon le Ministère, le nouveau programme informatisé OPTIMAS constitue la première étape vers l'intégration des systèmes d'information liés aux services d'ambulance aérienne. Le Ministère nous a également informés qu'Ornge prévoyait développer une architecture de répartition qui est censée améliorer les communications entre les ambulances aériennes et terrestres. Cette architecture doit être mise en œuvre en 2009.