

3.05–Programme de prévention de la violence faite aux femmes

CONTEXTE

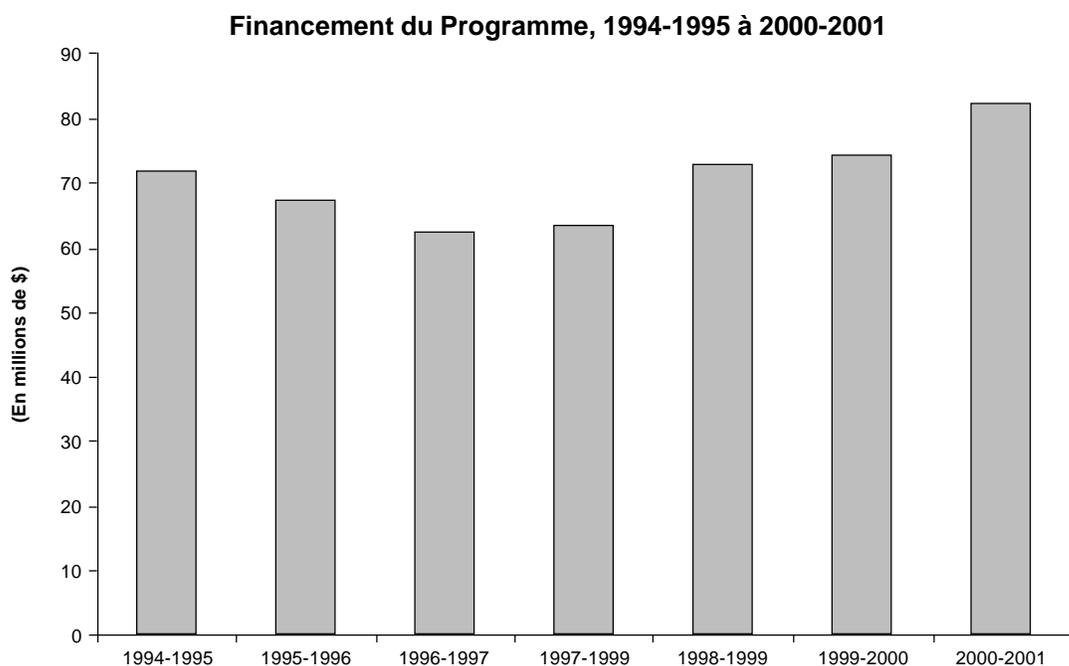
En vertu des dispositions de la *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires*, le Programme de prévention de la violence faite aux femmes (le Programme) finance les organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui offrent des abris sûrs et des services de soutien aux femmes brutalisées ou maltraitées et à leurs enfants. Toute femme qui se dit victime de mauvais traitements physiques ou affectifs est admissible à ces services.

Ce programme du ministère s'inscrit dans le cadre de l'Initiative de prévention de la violence faite aux femmes, qui est mise en oeuvre par dix ministères provinciaux, dont le ministère des Services sociaux et communautaires, et coordonnée par la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario.

Il était prévu d'affecter un total de 135 millions de dollars à cette initiative en 2000-2001, dont 82 millions de dollars ont été dépensés par le ministère des Services communautaires et sociaux. Sur cette somme, le ministère a octroyé quelque 64 millions de dollars à une centaine d'organismes communautaires sans but lucratif dont les centres d'accueil ont servi de refuges temporaires à environ 15 000 femmes et 13 000 enfants durant cet exercice. Ces organismes offrent aussi des services de counseling, de garde d'enfants, de transport d'urgence et autres.

En 2000-2001, le ministère a versé quelque 18 millions de dollars à plus de 100 autres organismes communautaires sans but lucratif qui n'ont pas de centres d'accueil mais qui dispensent des services de counseling, de prévention de la violence, d'éducation publique et autres.

Le graphique suivant montre toutes les sommes affectées au Programme au cours des sept exercices écoulés depuis notre dernière vérification.



Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Les politiques et procédures applicables au Programme sont établies par l'administration centrale du ministère. Les neuf bureaux régionaux du ministère supervisent le financement et la mise en œuvre du Programme par les organismes de leur région. Bien que le Programme soit mis en œuvre par des organismes communautaires, le ministère doit s'assurer que les services sont fournis conformément aux objectifs et de façon rentable.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification de l'administration du Programme par le ministère visait à déterminer si le ministère disposait de politiques et procédures satisfaisantes pour :

- surveiller les services fournis par les organismes bénéficiaires des paiements de transfert afin de déterminer s'ils répondaient aux attentes du ministère;
- s'assurer que les paiements aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert étaient raisonnables et contrôlés de façon adéquate.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des dossiers pertinents du ministère et de ses politiques et procédures administratives, ainsi que des entrevues avec des employés de l'administration centrale et de trois bureaux régionaux du ministère. Nous avons également visité plusieurs centres d'accueil afin de mieux comprendre les services fournis et d'examiner certaines procédures.

Notre vérification portait sur la période se terminant le 31 mars 2001, l'accent étant mis sur les dépenses engagées entre 1999-2000 et 2000-2001. Nous avons mené notre vérification

dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons défini les critères dont nous allions nous inspirer pour atteindre nos objectifs, et ceux-ci ont été examinés et acceptés par la haute direction du ministère.

Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de réduire l'étendue de notre vérification, car la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes du ministère n'avait diffusé aucun rapport sur le Programme au cours des trois dernières années.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous sommes arrivés à la conclusion que le ministère ne surveillait ou n'évaluait pas de façon adéquate les services fournis par les bénéficiaires des fonds afin de déterminer s'ils répondaient aux attentes. Les pratiques et procédures du ministère ne permettaient pas de s'assurer que les services fournis étaient de qualité acceptable et uniforme à travers la province et que les principes d'optimisation des ressources étaient suivis.

Voici deux exemples de cas où les normes de qualité applicables aux services n'ont pas été respectées ou appliquées de manière cohérente :

- Les employés d'un des centres d'accueil que nous avons visités nous ont informés qu'ils avaient dû refuser plus d'un millier de femmes et d'enfants au cours de l'an 2000. D'après une enquête du ministère, huit des neuf bureaux régionaux du ministère ont dû, au cours de la même année, renvoyer des femmes maltraitées et leurs enfants à des refuges pour les sans-abri, bien que le ministère ait reconnu l'incapacité de ces établissements à leur offrir des services de soutien appropriés.
- Les organismes que nous avons visités ont admis que les intéressées devaient attendre longtemps avant d'obtenir des services de counselling. À cet égard, l'enquête susmentionnée indiquait que les périodes d'attente s'étendaient souvent de trois à six mois.

Ces exemples signalent le manque de ressources des organismes qui assurent les services ainsi que la nécessité, pour le ministère, de s'assurer que les normes de service sont acceptables.

Nous sommes arrivés à la conclusion que les politiques et procédures du ministère ne lui permettaient pas de s'assurer que les paiements de transfert aux organismes qui fournissent des services dans le cadre du Programme étaient raisonnables et contrôlés de façon adéquate, et ce, pour les raisons suivantes :

- Les fonds octroyés aux organismes n'étaient pas basés sur une évaluation de ce qu'il serait raisonnable de dépenser pour offrir les services. Ainsi, les coûts de services semblables variaient de façon appréciable selon les organismes. Par exemple, nous avons découvert que le coût moyen d'hébergement fluctuait entre 47 \$ et 658 \$ par personne par jour, un écart que le ministère ne pouvait pas expliquer.

Notre vérification révèle que la méthode de financement actuelle du ministère n'offrait pas aux centres d'accueil des fonds appropriés et équitables qui étaient clairement liés à l'évaluation de la demande et aux services fournis dans chaque collectivité.

- La méthode employée par le ministère pour effectuer le rapprochement annuel entre les dépenses réelles et les sommes fournies ne permet pas de cerner les dépenses inopportunes ou non admissibles des organismes ou les excédents que le ministère aurait dû récupérer.

Nous avons exprimé des préoccupations semblables dans la section « Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert » du *Rapport annuel 1997*. Notre recommandation au ministère d'évaluer d'un œil critique les demandes de financement et de s'assurer que les sommes approuvées sont à la mesure de la demande et des services à fournir n'a pas été mise en œuvre dans le cas du Programme.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

SUIVI DES SERVICES FOURNIS

Normes de qualité des services

Le ministère doit s'assurer que la nature et la qualité des services fournis par les bénéficiaires des paiements de transfert sont acceptables et raisonnablement uniformes et que les principes d'optimisation des ressources sont respectés. Pour ce faire, il doit communiquer aux bénéficiaires des paiements de transfert ses attentes et ses normes relatives à la qualité des services à fournir et déterminer de quelle façon et dans quelle mesure la conformité à ces attentes et à ces normes doit être surveillée.

Dans notre *Rapport annuel 1994*, nous notions que, mis à part un ratio personnel/lits minimum pour les centres d'accueil, le ministère n'avait élaboré aucune norme, directive de service ou ligne directrice concernant les services à offrir dans le cadre du Programme. Nous avons donc recommandé au ministère d'élaborer des normes et de s'en servir pour évaluer la performance des organismes sur une base périodique. Le ministère était d'accord avec cette recommandation et avait indiqué qu'il clarifierait les attentes en matière de service et rendrait compte de la réalisation de ces attentes.

Malgré l'engagement antérieur du ministère à cet égard, il n'a pas élaboré de normes pour les services fournis dans le cadre du Programme. En fait, la seule norme en place au moment de notre vérification en 1994 a été supprimée en 1995.

Bien qu'il soit difficile d'établir des normes et de surveiller la conformité à ces normes pour les divers services offerts dans le cadre du Programme, il existe de nombreux cas où des normes communes pourraient s'appliquer à la plupart des organismes. Mentionnons notamment :

- la définition des services essentiels;
- les niveaux de dotation et de compétence minimums;

-
- les critères d'admission;
 - les périodes d'attente acceptables;
 - la sécurité matérielle;
 - la coordination des services avec d'autres fournisseurs tels que les sociétés d'aide à l'enfance.

En l'absence de normes, nos observations concernant chacun de ces facteurs sont détaillées ci-après :

Services essentiels : Avant 1995, le ministère listait les services essentiels que les centres d'accueil devaient fournir : hébergement et sécurité; intervention d'urgence, counseling et soutien aux femmes et à leurs enfants; administration; travailleur d'aide à l'enfance; transports d'urgence; et services téléphoniques de secours.

Quoique le ministère reste déterminé à offrir ces services essentiels, il admet que les restrictions financières puissent empêcher certains centres d'accueil de continuer à les offrir tous. Toutefois, il n'avait pas de système en place pour déterminer quels services étaient fournis et s'il aurait fallu en tenir compte dans l'affectation des fonds.

Une des recommandations découlant de l'enquête d'avril 2001 sur le décès du bébé Jordan Heikamp dans un centre d'accueil pour femmes maltraitées était d'élaborer une politique clarifiant les services offerts par ce genre d'établissement.

Niveaux de dotation et de compétence minimums : Bien qu'il soit souvent nécessaire de disposer d'un nombre suffisant d'employés pour pouvoir offrir un niveau raisonnable de service, particulièrement dans les centres d'accueil, le ministère ne s'est pas penché sur cette question depuis 1995-1996, exercice au cours duquel il a supprimé le ratio personnel/lits minimum.

Le ministère n'a pas non plus formulé de normes ou d'attentes concernant les qualifications ou la formation du personnel des organismes. Au moment de notre vérification, la détermination de ces exigences relevait des organismes mêmes. Lorsque nous avons visité des centres d'accueil, nous avons découvert que, dans certains cas, les intervenants de première ligne tels que les conseillers devaient détenir des diplômes universitaires dans un domaine connexe alors que, dans d'autres cas, aucune qualification scolaire n'était exigée.

À cet égard, nous avons noté que, dans un récent examen opérationnel d'un centre d'accueil qui avait offert un service médiocre, le ministère a recommandé à l'organisme visé de n'engager que des employés possédant les qualifications ou la formation nécessaires.

Critères d'admission : Les critères d'admission aux services du Programme n'ont pas été communiqués et les bureaux régionaux du ministère n'ont pas cherché à déterminer si les services étaient offerts aux seules personnes admissibles. D'après un rapport de recherche préparé en 2000 par une association de centres d'accueil, environ 7 % des femmes hébergées dans des centres d'accueil n'avaient pas subi de mauvais traitements et n'étaient donc pas admissibles.

Périodes d'attente acceptables : Bien que le succès éventuel du Programme dépende souvent dans une grande mesure d'un accès rapide aux services, le ministère n'a pas établi de périodes d'attente acceptables pour les services et ne vérifie pas régulièrement les statistiques à ce sujet.

Dans un sondage effectué par le ministère auprès de tous les bureaux régionaux à l'automne de 2000, huit des neuf bureaux régionaux signalaient que certains centres d'accueil avaient renvoyé des femmes maltraitées et leurs enfants à des refuges pour les sans-abri durant l'année, malgré l'admission, par le ministère, que ces refuges n'étaient pas en mesure de leur offrir un soutien approprié. Dans un des centres d'accueil que nous avons visités, le personnel nous a avisés que plus d'un millier de femmes et d'enfants s'étaient vu refuser l'accès durant l'année.

Toujours d'après le même sondage, les périodes d'attente pour les services de counseling variaient fréquemment de trois à six mois.

Sécurité matérielle : Un des grands objectifs du Programme est d'offrir aux femmes et à leurs enfants un endroit sûr où ils sont à l'abri de la violence. Cependant, le ministère n'a pas établi de normes touchant la sécurité matérielle des centres d'accueil ou les politiques et procédures opérationnelles visant à promouvoir la sécurité. Nous avons même noté un cas où le centre d'accueil était situé en face de la prison de district, emplacement que le ministère a jugé inapproprié.

Coordination des services : Les fournisseurs de services du Programme ont souvent affaire à d'autres fournisseurs de services tels que les sociétés d'aide à l'enfance et la police.

Les centres d'accueil et les autres fournisseurs de services pourraient diverger d'opinion quant à la meilleure façon de faire face à une situation donnée. Par exemple, la Société d'aide à l'enfance s'intéresse surtout au bien-être des enfants tandis que les centres d'accueil défendent les intérêts des femmes maltraitées et de leurs enfants; le ministère reconnaît d'ailleurs que les deux secteurs ont souvent des opinions opposées sur les mesures à prendre pour protéger les enfants.

Le ministère a reconnu l'importance d'élaborer un protocole de prestation des services entre le Programme de prévention de la violence faite aux femmes et la Société d'aide à l'enfance et, en 1998, a confié cette mission à un comité consultatif formé de représentants des deux secteurs. Le protocole devait être mis en œuvre vers la fin de 1999 mais, au moment de notre vérification en mars 2001, il n'avait pas encore été finalisé. Nous avons noté que certains centres d'accueil avaient repoussé l'élaboration de leur propre protocole dans l'attente du modèle provincial.

Recommandation

Pour s'assurer que les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert dans le cadre du Programme de prévention de la violence faite aux femmes sont d'une qualité acceptable et raisonnablement uniforme et que les principes d'optimisation des ressources sont respectés, le ministère doit :

- **établir et communiquer les normes de service acceptables auxquelles il s'attend pour chacun des points suivants : services essentiels à fournir; niveaux de dotation et de compétence minimums; critères d'admission; périodes d'attente acceptables; sécurité matérielle des centres d'accueil; coordination des services avec les autres fournisseurs;**

- évaluer périodiquement les services fournis par les organismes pour déterminer s'ils répondent à ses attentes et prendre des mesures correctrices appropriées au besoin.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité d'imposer un degré raisonnable de normalisation à l'échelle du Programme de prévention de la violence faite aux femmes, afin de mieux rendre compte de la valeur des services achetés aux organismes et d'assurer des services de qualité uniforme aux bénéficiaires tout en maintenant la capacité de répondre aux besoins locaux. Dans l'élaboration et la surveillance des systèmes locaux de prestation des services et la passation de marchés avec des organismes dans le cadre du Programme, le ministère tiendra compte des préoccupations du vérificateur provincial en ce qui concerne les normes de base et la performance des organismes :

- **en s'assurant que les services essentiels sont reflétés de façon cohérente dans les budgets proposés par les organismes, les descriptions de services et les éléments de données;**
- **en examinant les niveaux de dotation des organismes et en déterminant la possibilité d'élaborer des lignes directrices concernant les niveaux de dotation et les compétences de base;**
- **en évaluant périodiquement les services afin de déterminer s'ils répondent aux attentes du ministère.**

Rapports trimestriels

Afin de surveiller la prestation des services par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert, ainsi que les dépenses qu'ils ont engagées à cette fin durant l'exercice, et de recueillir des informations en vue de la planification efficace des services, le ministère demande aux organismes de présenter des rapports trimestriels comparant les dépenses réelles aux dépenses budgétées et de fournir des informations sur les services fournis, comme le nombre de jours d'hébergement ou d'heures de counselling. Il demande aussi aux organismes d'indiquer et d'expliquer les écarts de plus de 10 % et de suggérer une ligne de conduite appropriée.

Le personnel des bureaux régionaux du ministère doit examiner les rapports trimestriels reçus et s'assurer que les mesures correctrices requises relativement aux dépenses ou à la prestation des services sont prises en temps opportun.

Cependant, nous avons découvert que les rapports trimestriels ne permettaient pas au ministère de surveiller de façon satisfaisante les dépenses des organismes et les services qu'ils fournissent, pour les raisons suivantes :

- Le ministère ne donnait pas aux organismes des directives suffisamment détaillées sur les informations à communiquer relativement aux services fournis, par exemple les activités à inclure dans chaque catégorie de services. Résultat : les données communiquées n'étaient pas assez cohérentes ou détaillées pour répondre aux objectifs du ministère.

- Beaucoup de rapports trimestriels contenaient des renseignements incohérents, incomplets ou suspects. Par exemple :
 - Les rapports trimestriels d'un organisme indiquaient qu'il avait prévu 3 900 heures de counseling téléphonique en cas d'urgence pour 1998-1999 et 1999-2000, alors qu'il avait effectivement fourni plus de 70 000 heures au cours de chacun de ces exercices. Le nombre d'heures fournies en 2000-2001 n'était pas disponible au moment de notre vérification, mais l'organisme prévoyait encore 3 900 heures de counseling téléphonique par exercice.
- Bon nombre de rapports trimestriels que nous avons étudiés négligeaient d'indiquer et d'expliquer les écarts importants ou de suggérer une ligne de conduite appropriée dans les circonstances.
- Dans la plupart des cas, rien n'indiquait que le ministère avait examiné avec soin les rapports trimestriels reçus ou y avait donné suite pour s'assurer que les mesures correctrices nécessaires avaient été prises. Par exemple, en 1999-2000, un centre d'accueil rapportait les résultats suivants : 51 % de moins que l'objectif fixé pour le nombre de jours d'hébergement, 21 % de moins que l'objectif pour le nombre de femmes servies et 37 % de moins que l'objectif pour le nombre d'enfants servis. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que le ministère considérait ces résultats comme méritant un suivi ou une évaluation quant à leur impact sur les décisions relatives au financement des organismes.

Recommandation

Pour s'assurer que les rapports trimestriels sur le Programme permettent un suivi efficace des dépenses et de la prestation des services durant l'année, le ministère doit :

- **donner des directives à tous les organismes pour s'assurer qu'ils communiquent de façon cohérente les informations relatives aux finances et aux services fournis;**
- **s'assurer que les organismes expliquent et décrivent des plans d'action appropriés pour tous les écarts importants, au besoin;**
- **évaluer avec promptitude et, s'il y a lieu, approuver les mesures correctrices proposées et s'assurer qu'elles sont prises.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité d'améliorer ses contrôles financiers afin de tenir les organismes responsables de la qualité des services et de l'utilisation des fonds publics. Tout au long du cycle d'activités annuel, les bureaux régionaux donneront des instructions suffisamment explicites aux fournisseurs de services, surveilleront les écarts importants et interviendront pour s'assurer que les mesures correctrices appropriées sont prises.

Incidents graves

Les organismes ont 24 heures pour signaler verbalement au ministère tout incident grave répondant aux critères établis par celui-ci. En outre, le ministère doit recevoir, dans les sept jours ouvrables suivant un incident, le rapport de suivi écrit de l'organisme indiquant les mesures correctrices prises ou à prendre. Le personnel du ministère doit examiner les rapports de suivi écrits pour s'assurer que les mesures correctrices prises ou proposées sont appropriées aux circonstances.

En passant en revue certains incidents graves survenus dans les trois bureaux régionaux et les organismes visités, nous avons noté que le ministère avait généralement examiné les rapports de suivi écrits et approuvé les mesures correctrices prises ou proposées. Mais nous avons aussi noté ce qui suit :

- Les critères du ministère pour identifier les incidents graves devant faire l'objet d'un rapport n'étaient pas appliqués avec cohérence. Par exemple, dans une des régions, un organisme a signalé deux incidents séparés où le même enfant a subi une blessure à la tête, alors que, dans une autre région, un organisme a omis de déclarer deux incidents où un autre enfant a été blessé à la tête.
- Deux des trois bureaux régionaux ne consignaient pas les incidents graves faisant l'objet d'un rapport verbal et ne pouvaient donc pas savoir si tous les rapports de suivi exigés avaient été reçus.

Il est impossible de prendre des mesures correctrices en l'absence d'informations adéquates sur les incidents graves.

Recommandation

Afin d'accroître l'efficacité du processus de rapport et d'examen des incidents graves pour les organismes financés dans le cadre du Programme de prévention de la violence faite aux femmes, le ministère doit s'assurer :

- que les organismes comprennent bien les modalités d'application des critères relatifs aux incidents graves;
- que tous les incidents graves faisant l'objet d'un rapport verbal sont consignés pour qu'il puisse déterminer avec certitude si les rapports de suivi exigés ont été reçus;
- que des mesures correctrices appropriées sont prises à la suite des incidents graves survenus.

Réponse du ministère

Durant l'été de l'an 2000, les bureaux régionaux ont supervisé la mise en œuvre de la version mise à jour des lignes directrices du ministère sur les incidents graves. Selon les exigences en vigueur, les fournisseurs de services doivent présenter des rapports et prendre des mesures en temps opportun, tandis que le personnel du ministère doit assurer le suivi nécessaire.

Le ministère reconnaît la nécessité de continuer à examiner et à améliorer les rapports sur les incidents graves et tiendra compte des préoccupations soulevées par le vérificateur provincial :

- ***en demandant aux bureaux régionaux de renforcer les attentes relatives aux rapports sur les incidents graves auprès des organismes;***
- ***en examinant et/ou en révisant le processus de notification et de suivi (y compris l'inscription des avis verbaux) afin de s'assurer que tous les incidents graves sont enregistrés et qu'on y donne suite en temps opportun;***
- ***en prenant des sanctions lorsque des mesures correctrices sont nécessaires.***

RESPONSABILITÉ ET GESTION INTERNE DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE PAIEMENTS DE TRANSFERT

Les organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui fournissent des services sont régis par des conseils d'administration bénévoles et indépendants qui disposent d'une marge de manœuvre considérable dans la gestion et la mise en œuvre de leurs programmes. Ils ne sont donc pas tenus de respecter les nombreuses politiques et procédures administratives prescrites pour le ministère. Toutefois, étant donné que la plupart de leurs fonds proviennent du ministère et, en bout de ligne, des contribuables provinciaux, le ministère doit les tenir responsables de l'utilisation de ces fonds.

Afin de faciliter un lien de responsabilité efficace, le ministère a élaboré un nouveau cadre global de responsabilité et de gestion pour tous les organismes bénéficiaires de paiements de transfert en se fondant sur les exigences énoncées dans la directive du Conseil de gestion sur la responsabilité en matière de paiements de transfert. L'approbation de ce cadre par la haute direction du ministère en juin 1999 a marqué un premier pas important. La deuxième étape – la mise en œuvre dans tout le ministère – se poursuivait pour chaque programme mais n'était pas encore rendue au Programme de prévention de la violence faite aux femmes au moment de notre vérification au début de 2001.

En ce qui concerne les exigences relatives à la responsabilité des organismes, nous avons noté ce qui suit :

- on omettait souvent de définir des attentes et des normes de service explicites et mesurables;
- la communication et la surveillance des résultats obtenus étaient inadéquates;
- dans bien des cas, les situations exigeant des mesures correctrices n'étaient pas clairement identifiées de sorte que les mesures correctrices nécessaires n'étaient pas prises.

En ce qui concerne la nécessité d'encourager les organismes à adopter de bonnes pratiques de gestion, le ministère ne s'est pas assuré :

- que les cadres et les directeurs des organismes possédaient l'expertise et l'expérience nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités;
- que les politiques et procédures opérationnelles permettaient la prestation économique, efficiente et efficace des services;
- que les structures internes de gestion et de rapport pour les données relatives aux finances et aux services étaient appropriées.

Recommandation

Le ministère doit améliorer la gestion et accroître la responsabilité des organismes du Programme de prévention de la violence faite aux femmes en imposant les exigences de son cadre de responsabilité et de gestion.

Réponse du ministère

Le ministère a remis un exemplaire de son cadre de responsabilité et de gestion aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert qui répondent aux exigences du Conseil de gestion ou les dépassent. Par exemple, le budget 2001-2002 prévoit une nouvelle exigence concernant la capacité des conseils d'administration des organismes.

Le ministère reconnaît la nécessité d'accroître la responsabilité des organismes et, au cours de l'année qui vient, il confirmera auprès des organismes bénéficiaires de paiements de transfert qu'ils ont intégré les exigences du cadre à leur cycle d'activités annuel. Par exemple, un cadre sectoriel qui énonce les exigences de base applicables aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert sera finalisé et distribué aux bureaux régionaux du ministère et aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert au printemps de 2002.

FINANCEMENT DU PROGRAMME

Cela fait plusieurs années que nous exprimons des préoccupations relatives à la façon dont le ministère finance bon nombre de ses programmes faisant l'objet de paiements de transfert. Par exemple, dans la section « Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert » de notre *Rapport annuel 1997*, nous recommandions au ministère d'évaluer d'un œil critique les demandes de financement et de s'assurer que les sommes approuvées étaient à la mesure de la demande et des services fournis, et ce, afin de veiller à ce que le financement des services soit équitable et bien adapté à chaque organisme. Le ministère était d'accord avec notre recommandation et convenait de relever tout changement à la demande de services au moment de décider du financement annuel. Toutefois, nous avons découvert que la recommandation à laquelle le ministère adhérait en 1997 n'avait pas été mise en œuvre dans le cas du Programme de prévention de la violence faite aux femmes. Nos préoccupations particulières dans ce domaine sont détaillées ci-après.

Financement des services d'hébergement

Avant 1998, le coût de l'hébergement des femmes victimes de violence ou de mauvais traitements et de leurs enfants était partagé entre le ministère (80 %) et les municipalités (20 %), sur la base d'une indemnité quotidienne maximale de 34,50 \$ par personne occupant un lit. Les fonds fournis par le ministère étaient transférés aux municipalités qui, à leur tour, finançaient les organismes avec lesquels elles passaient des marchés pour l'administration des centres d'accueil.

En conséquence de l'initiative de remaniement des services locaux, le ministère assume la responsabilité totale du financement des centres d'accueil pour femmes maltraitées depuis janvier 1998.

Nous avons été informés qu'à la suite de ces changements, les neuf bureaux régionaux du ministère ont reçu des fonds destinés aux centres d'accueil pour 1998 et les années subséquentes sur la base du financement annuel maximal fourni à chacun des centres d'accueil relevant d'eux au cours de la période quinquennale 1992-1996. Le ministère a admis que cette méthode de financement pourrait amener certains bureaux régionaux à recevoir des fonds excédentaires par rapport à leurs besoins.

Deux des trois bureaux régionaux que nous avons visités ont fourni un financement annuel en bloc à chacun de leurs centres d'accueil en se fondant sur le financement annuel maximal reçu selon la méthode de financement par jour entre 1992 et 1996. Le troisième bureau régional, jugeant cette méthode de financement inappropriée, a choisi de financer ses organismes pour 1998 et les années subséquentes en se fondant principalement sur le montant reçu par chaque centre d'accueil en 1996-1997. Bien que cette méthode soit plus susceptible que la première de lier le financement aux services réellement fournis, ni l'une ni l'autre n'est appropriée pour les raisons suivantes :

- les niveaux d'occupation et les coûts qui en résultent peuvent varier beaucoup d'une année à l'autre;
- la méthode par jour employée avant 1998 ne reflétait ni les coûts réels du centre d'accueil ni ses besoins en matière de financement;
- l'indemnité quotidienne totale fournie dans le passé ne reflétait pas toujours le taux d'occupation parce que certaines municipalités payaient moins que le maximum admissible par jour et que d'autres limitaient le nombre de jours donnant droit à une indemnité quotidienne quelle que soit la durée du séjour.

Le ministère ne disposait pas toujours d'informations fiables sur les fonds reçus par chaque centre d'accueil entre 1992 et 1996 et devait souvent se fier aux informations fournies par les municipalités et les centres d'accueil eux-mêmes.

Les données du ministère révèlent des écarts importants dans les coûts moyens des services fournis par la centaine de centres d'accueil financés par le ministère en 1999-2000, comme l'indique le tableau suivant.

Coûts moyens des centres d'accueil, 1999-2000

| | |
|---|-----------------------|
| Coût moyen par personne servie | 363 \$ – 5 981 \$ |
| Coût annuel moyen par lit disponible | 15 424 \$ – 60 403 \$ |
| Coût moyen des soins en établissement par personne par jour | 47 \$ – 658 \$ |

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Certains de ces écarts étaient attribuables aux différents taux d'occupation, dont la moyenne est inférieure à 30 % dans certains cas et nettement supérieure à 100 % dans d'autres. Toutefois, le ministère n'avait pas évalué la possibilité de réduire ces écarts en modifiant le mode de financement des centres d'accueil ou en restructurant leurs services dans les régions où les taux d'occupation sont généralement faibles et en réaffectant les fonds aux centres où la demande de services est plus forte.

Dans son rapport de 1998 sur le décès d'Arlene May et de Randy Iles, le coroner recommandait au ministère de passer en revue son financement des centres d'accueil pour les femmes maltraitées et leurs enfants. En 1999, le ministère a indiqué qu'il pouvait donner suite à la recommandation du coroner en assumant la part municipale des indemnités quotidiennes et le financement en bloc des centres d'accueil après le 1^{er} janvier 1998. Cependant, d'après notre vérification, il est clair que la méthode de financement actuelle du ministère n'assure pas aux centres d'accueil des fonds appropriés et équitables liés à l'évaluation de la demande et aux services fournis dans chaque collectivité.

Financement des services de counseling et autres

Le ministère a toujours assuré le financement intégral des services de counseling et autres fournis par les organismes qui ont un centre d'accueil et par ceux qui n'en ont pas. Le montant approuvé chaque année et remis directement à chaque organisme est basé sur le budget demandé par l'organisme pour offrir les services, budget qui inclut des données sur le montant demandé ainsi qu'une description des services proposés. Le personnel du bureau régional doit examiner ces demandes et approuver le financement annuel en tenant compte des autres renseignements disponibles tels que les excédents ou les déficits de l'exercice précédent et les changements prévus dans la charge de travail.

Néanmoins, les descriptions de services figurant dans les budgets proposés ne contenaient pas de détails ou de renseignements pertinents ou suffisamment détaillés pour éclairer les décisions en matière de financement. Par exemple, aucun des budgets proposés ne contenait d'informations sur la durée ou la nature des services de counseling à fournir, bien que ces informations soient essentielles pour déterminer si les fonds demandés sont raisonnables. Il était donc difficile de prouver que le montant approuvé était basé sur une évaluation de ce qui constituerait un niveau de financement raisonnable par rapport aux coûts des services à fournir.

Le ministère avait plutôt tendance à approuver des montants semblables à ceux des années précédentes. Même dans les cas où des fonds avaient été réattribués, le ministère ne pouvait pas démontrer que sa décision était fondée ou raisonnable.

Selon l'information fournie par le ministère, le coût moyen des services semblables financés par le ministère en 1999-2000 variait beaucoup, comme le montre le tableau suivant.

Coûts moyens de services semblables, 1999-2000

| Service | Coût moyen par personne servie | Coût moyen par heure de service* |
|--|--------------------------------|----------------------------------|
| Soutien en cas d'urgence | 19 \$-2 046 \$ | 3 \$-321 \$ |
| Counseling téléphonique en cas d'urgence | 1 \$-135 \$ | 1 \$-196 \$ |
| Counseling général | 69 \$-1 668 \$ | 6 \$-270 \$ |
| Counseling en cas d'agression sexuelle | 38 \$-1 337 \$ | 6 \$-218 \$ |

* (dépenses déclarées par code de service) divisées par (nombre d'heures de service déclarées)

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Bien que certaines des échelles de coûts puissent soulever des doutes quant à la fiabilité des données qui ont servi à calculer les coûts, ce sont les seules informations dont le ministère disposait.

Nous avons également noté ce qui suit :

- Le ministère n'a pas établi une fourchette de coûts raisonnables pour les services.
- En 2000-2001, le ministère a ajouté deux volets à son Programme de prévention de la violence faite aux femmes : le programme destiné aux enfants témoins d'actes de violence conjugale et le programme d'appui transitoire. Au cours de cet exercice, le ministère a affecté un total de 10 millions de dollars aux nouveaux programmes et dépensé 9,4 millions de dollars sans déterminer de façon adéquate dans quelle mesure les services étaient déjà fournis ni évaluer les besoins des régions ou des organismes. Par exemple, de nombreux organismes ont reçu des fonds pour une année complète bien qu'ils n'aient fourni les services que pendant quatre à six mois. Dans les trois régions que nous avons visitées, cette méthode de financement a entraîné des paiements excédentaires totalisant 1 million de dollars.
- Le ministère a fourni un financement ponctuel pour certaines dépenses liées à la transition à l'an 2000 qui, comme nous l'avons découvert, n'avaient rien à voir avec l'an 2000 ou étaient carrément suspectes. Par exemple :
 - Un organisme a dépensé 5 600 \$ tirés des fonds de l'an 2000 pour des systèmes de surveillance pour bébés et des caméras de sécurité et 2 500 \$ provenant de la même source pour une alarme de clôture.
 - En novembre 1999, un organisme s'est engagé à payer 94 000 \$ pour un générateur qui a été installé en février 2000, une fois le risque passé. Ajoutons que le prix convenu en novembre 1999 était considérablement plus élevé que celui qui aurait été demandé pour le même générateur ou un générateur semblable en février 2000.

Recommandation

Pour s'assurer que le financement des services fournis dans le cadre du Programme de prévention de la violence faite aux femmes est proportionné aux besoins particuliers de chaque organisme, le ministère doit :

- s'assurer que les demandes de financement des organismes contiennent des informations pertinentes et suffisamment détaillées pour lui permettre de prendre des décisions éclairées;
- évaluer les demandes de financement d'un œil critique et s'assurer que les montants approuvés sont proportionnés à la demande et aux services réellement fournis.

Réponse du ministère

Les politiques du ministère concernant le financement des organismes bénéficiaires de paiements de transfert prévoient une négociation annuelle des budgets basée sur l'examen des données relatives aux services ainsi que l'établissement d'objectifs appropriés en matière de service.

Le ministère reconnaît la nécessité d'améliorer la qualité de l'information et son utilisation en temps opportun. Dans le cadre du cycle d'activités annuel, les bureaux régionaux s'assureront que la qualité et le niveau de détail de l'information figurant dans les budgets des organismes sont conformes aux exigences.

Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes

Les bénéficiaires de paiements de transfert qui reçoivent du ministère plus de 75 000 \$ par année doivent remplir un rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) et le présenter au ministère avec les états financiers vérifiés. L'objet du RADRP est de rapprocher les dépenses du programme et les fonds fournis par le ministère afin de repérer les dépenses inopportunes ou non admissibles et les excédents recouvrables par le ministère.

Au cours des dernières années, nous avons, dans nos rapports de vérification sur d'autres programmes ministériels financés par paiements de transfert, exprimé des préoccupations relatives à l'incapacité du processus de RADRP à réaliser ses objectifs efficacement et en temps opportun. Bien que le ministère ait généralement reçu et examiné en temps opportun les RADRP pour les organismes liés au Programme, nous craignons quand même que le processus de RADRP soit inefficace pour les raisons suivantes :

- Le ministère n'ayant pas clairement défini les dépenses admissibles, les organismes ne les interprètent pas de la même façon. Par exemple, alors que certains organismes demandent et reçoivent l'autorisation de financer sur les excédents de fonctionnement les dépenses mineures en immobilisations telles que les réparations aux murs ou aux toits et les clôtures, d'autres ont l'habitude d'intégrer ces dépenses aux coûts de fonctionnement déclarés dans le RADRP.

- Le RADRP et les états financiers vérifiés qui l'accompagnent omettent souvent les détails nécessaires pour repérer les dépenses inopportunes ou non admissibles et pour permettre le rapprochement des dépenses déclarées et des états financiers vérifiés.
- Dans certains cas, le processus de RADRP du ministère n'a pas permis de repérer des dépenses non admissibles ou des excédents recouvrables. Par suite de notre examen limité d'un échantillon de RADRP, nous avons détecté ce qui suit :
 - Un des organismes a déclaré des coûts non admissibles de 156 000 \$ à titre de dépenses dans son RADRP. L'erreur n'a pas été décelée et le montant n'a pas été recouvré.
 - Un autre organisme a omis de déduire 122 000 \$ reçus du gouvernement fédéral des dépenses déclarées dans son RADRP, comme il aurait dû le faire. En conséquence, le ministère n'a pas repéré les fonds excédentaires et ne les a pas réclamés à l'organisme.
 - Un autre organisme a déclaré les mêmes 20 000 \$ à titre de dépenses admissibles à deux reprises, lorsque les fonds ont été transférés à un autre programme à l'interne et lorsqu'ils ont été dépensés.

Dans un autre cas, un organisme a reçu 40 700 \$ du ministère afin de financer un déficit de fonctionnement pour l'exercice 1999-2000, malgré un surplus annuel antérieur de 37 500 \$ qui n'avait pas été recouvré.

Recommandation

Pour que le processus de rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) pour le Programme de prévention de la violence faite aux femmes repère les dépenses inopportunes et non admissibles, ainsi que les excédents, et appuie mieux les décisions en matière de financement, le ministère doit :

- **définir clairement les dépenses admissibles et communiquer cette information aux organismes;**
- **s'assurer que les organismes fournissent, dans leur RADRP, des données financières suffisamment détaillées et liées aux états financiers vérifiés;**
- **examiner attentivement l'information fournie dans les RADRP et prendre les mesures de suivi nécessaires.**

Réponse du ministère

Afin de faciliter le recouvrement des excédents et le rajustement des dépenses avant de poursuivre les négociations budgétaires, le ministère a élaboré des politiques financières obligeant les organismes à :

- ***déclarer les écarts importants et les excédents potentiels avant le troisième trimestre;***
- ***rapprocher les comptes dans les quatre mois qui suivent la fin de l'exercice.***

Les organismes doivent fournir des données sur les dépenses qui sont compatibles avec l'approche globale de budgétisation du ministère.

Le ministère reconnaît la nécessité de continuer à apporter des améliorations dans ce domaine et tiendra dûment compte des préoccupations soulevées par le vérificateur provincial dans son évaluation de l'efficacité du processus de RADRP. Par exemple, le RADRP 2001-2002 comprendra des définitions mises à jour des dépenses non admissibles des organismes. Le ministère songe également à exiger des organismes une attestation officielle de la conformité de leurs états à ses politiques en matière de dépenses.

AUTRE QUESTION

RAPPORTS SUR LE RENDEMENT

Pour évaluer le rendement des divers volets du Programme, le ministère a mis en place un nouveau système qui recueille son information directement auprès des bénéficiaires des services.

Des questionnaires sont remis aux femmes qui reçoivent des services dans le cadre du Programme et le personnel des organismes entre les renseignements fournis dans une base de données provinciale, laquelle est ensuite analysée par le ministère.

L'exercice 2000-2001 marquant la première année de ces sondages, il n'y avait pas encore de résultats disponibles au moment de notre vérification.

Bien que les efforts du ministère à cet égard soient louables, nous avons noté certaines lacunes dans la conception du nouveau système qui risquent de réduire la fiabilité et l'utilité des résultats comme moyens de mesurer l'efficacité des programmes :

- Les femmes qui utilisent les services doivent remplir le questionnaire, puis le retourner au personnel de l'organisme pour introduction dans la base de données. Cette situation crée un conflit d'intérêts potentiel pour les femmes qui remplissent le questionnaire et le personnel de l'organisme. Le ministère sera donc moins sûr de la fiabilité et de l'intégralité des résultats que si les questionnaires lui avaient été envoyés directement par les utilisateurs des services.
- Le ministère n'a ni critères mesurables ni repères en place pour évaluer les résultats du questionnaire.

Nous suivrons les résultats de ce nouveau système d'évaluation du rendement en temps opportun.