

3.02 – Services de santé mentale pour enfants

CONTEXTE

Les services d'intervention auprès des enfants et des familles et de traitement pour enfants du ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance s'appellent collectivement « services de santé mentale pour enfants ». Ces services financent les organismes bénéficiant de paiements de transfert qui fournissent les services aux enfants et/ou aux familles des enfants victimes de problèmes sociaux, affectifs ou comportementaux, ou de troubles psychiatriques. On offre également ces services dans des situations particulières, comme l'éclatement de la famille, les agressions sexuelles ou les mauvais traitements, les tentatives de suicide et les dépressions. Les programmes de traitement pour enfants traitent généralement des cas plus graves d'enfants qui sont suivis par un psychiatre; en dehors de cela, les deux programmes sont semblables.

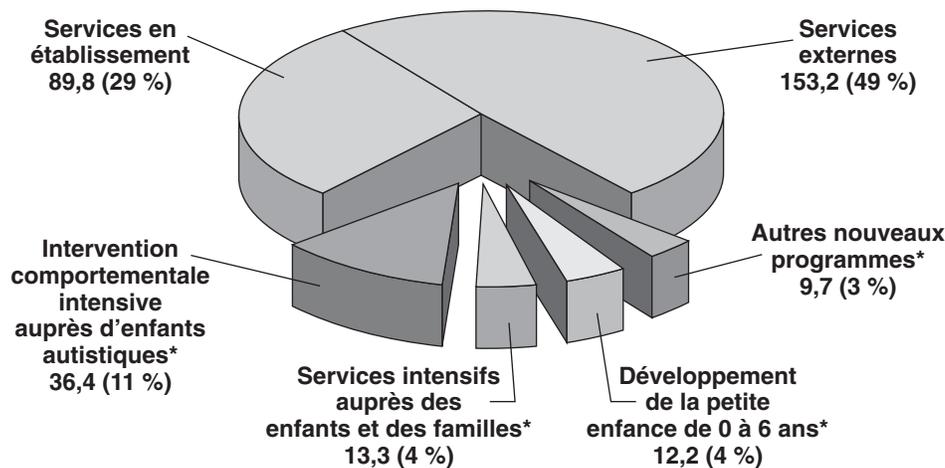
Quelque 250 organismes communautaires sont financés en vertu des dispositions de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Les types de services offerts comprennent l'évaluation, la psychothérapie, le counseling, l'intervention d'urgence, la formation professionnelle et l'éducation, ainsi que les services en établissement (services de santé mentale offerts en établissement) aux enfants qui ont besoin d'une aide plus intense. Les neuf bureaux régionaux du ministère sont chargés de sous-traiter et de surveiller la prestation des services de santé mentale pour enfants par les organismes dans leurs régions respectives. Toutefois, puisque les services de santé mentale pour enfants ne sont pas obligatoires, les services offerts sont limités par le financement disponible plutôt que par le besoin.

Les services sont généralement offerts aux enfants de moins de 18 ans, y compris aux jeunes contrevenants et aux enfants qui reçoivent peut-être déjà les services d'une société d'aide à l'enfance ou d'autres programmes financés par le ministère.

Le montant total des dépenses des services de santé mentale pour enfants s'est accru considérablement depuis notre dernière vérification, passant de 213 millions de dollars en 1997 à 315 millions en 2002-2003. Cependant, la majeure partie de cette augmentation a été consacrée à plusieurs nouvelles initiatives au cours des deux dernières années,

initiatives qui, dans la plupart des cas, consistaient à fournir des services intensifs à un nombre relativement faible de personnes ayant des besoins particuliers et complexes. Le tableau ci-dessous illustre la répartition du financement entre les services de santé mentale pour enfants.

Dépenses des services de santé mentale pour enfants –
Exercice 2002-2003 (en millions de dollars)



*Nouvelle(s) initiative(s) depuis 1997

Source des données : Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à évaluer si le ministère avait mis en place des procédés administratifs appropriés pour s'assurer que :

- la qualité et les résultats des services offerts par les organismes communautaires étaient suivis et évalués;
- les paiements de transfert aux organismes étaient raisonnables et suffisamment contrôlés.

La vérification comprenait un examen et des analyses des dossiers du ministère et des procédures administratives, ainsi que des entrevues avec les membres du personnel compétent au siège du ministère et dans trois bureaux régionaux. Nous avons aussi visité un certain nombre d'organismes où nous avons interviewé le personnel.

Avant d'entreprendre la vérification, nous avons déterminé les critères qui serviraient à établir les objectifs, critères qui ont été examinés et acceptés par la haute direction du ministère.

Notre vérification a été menée principalement pendant la période allant de novembre 2002 à mars 2003. Notre travail concernant les dépenses et les procédés du programme portait essentiellement sur les exercices 2001-2002 et 2002-2003. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous ne nous sommes pas appuyés sur la Direction des services de vérification interne du ministère pour réduire la portée de notre travail de vérification, car elle n'avait fait aucuns travaux récents dans le même domaine.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

À la lumière du travail de vérification que nous avons exécuté, nous avons conclu que le ministère ne surveillait pas et n'évaluait pas de façon appropriée la qualité des services fournis par les organismes. Le ministère ne peut donc pas être sûr que des enfants vulnérables et dans le besoin reçoivent les soins et l'aide dont ils ont besoin. En particulier, le ministère :

- n'avait pas établi de normes de qualité ni de critères d'évaluation des services pour aider le personnel à juger si les services étaient de qualité acceptable et représentaient l'optimisation des ressources;
- n'avait pas établi de normes de délais d'accès aux services, raisonnables et proportionnels aux besoins de chaque enfant, et ne surveillait pas l'ampleur et l'impact des longs délais d'attente;
- ne recevait pas d'information des organismes, et donc, ne les évaluait pas, sur les résultats des services fournis et ne pouvait pas prendre les mesures correctrices nécessaires en fonction des résultats financiers et de fonctionnement, étant donné l'inefficacité de la préparation du rapport trimestriel existant.

Nous avons aussi conclu que les procédures administratives du ministère ne permettaient pas de s'assurer que les paiements de transfert aux organismes étaient raisonnables et contrôlés de façon satisfaisante. Plus précisément :

- Les décisions de financement du ministère n'étaient pas fondées sur des renseignements suffisamment détaillés et pertinents, qu'ils soient financiers ou fonctionnels, de la part des organismes pour s'assurer que les montants approuvés étaient proportionnels à la demande et à la valeur des services à fournir.
- Le Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes et les états financiers connexes vérifiés que le ministère recevait ne contenait pas suffisamment de

détails ni d'information comparative pour permettre de déceler les dépenses non admissibles et inappropriées et de déterminer les financements excédentaires, le cas échéant.

- Le ministère ne recouvrait pas les excédents annuels de financement auprès des organismes, comme l'exigeaient les directives du Conseil de gestion du gouvernement.
- Le ministère ne s'assurait pas que son système d'information de gestion fournisse des renseignements suffisamment détaillés, pertinents et exacts pour lui permettre de surveiller le rapport coût-efficacité de la prestation de services.

Nos conclusions étaient particulièrement préoccupantes parce qu'un grand nombre traitaient de problèmes que nous avons déjà soulevés lors de la vérification de 1997 portant sur les services d'intervention auprès des enfants et des familles. Bien que le ministère ait acquiescé aux recommandations de cette vérification et consenti à mettre en oeuvre les mesures correctrices nécessaires, ses progrès avaient été moins que satisfaisants. L'état actuel de nos recommandations de 1997 se présente ainsi.

État actuel des recommandations de 1997

Recommandation de 1997	État actuel
Établir des normes quant à la qualité des services et évaluer celle-ci régulièrement.	Pas entièrement suivie—travaux en cours
Établir des indicateurs de résultat afin d'évaluer et d'améliorer l'efficacité des programmes.	Pas entièrement suivie—travaux en cours
Baser les décisions de financement sur une information suffisamment détaillée et pertinente obtenue auprès des organismes.	Pas suivie
Lorsque les coûts de programmes semblables ne sont pas comparables, il faut en expliquer la raison et la justifier.	Pas suivie
Le rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes et les états financiers vérifiés devraient contenir suffisamment de détails pour permettre de déceler les dépenses inopportunes et non admissibles.	Pas suivie
Des procédures plus efficaces devraient être mises en place pour recouvrer les excédents de financement.	Amélioration notée
Le ministère devrait obtenir l'information nécessaire pour déterminer si la prestation des services représente un bon rapport coût-efficacité.	Pas entièrement suivie—travaux en cours

Réponse globale du ministère

Selon la Loi sur les services à l'enfance et à la famille, le ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance a le pouvoir de fournir ou de financer les services destinés aux enfants ayant des problèmes sociaux, affectifs, comportementaux ou psychiatriques. Néanmoins, ces services étant facultatifs en vertu de la Loi, ils sont offerts dans la mesure des ressources disponibles.

À partir de sa récente expérience, le ministère élabore un cadre de politique pour la santé mentale des enfants dans le but de confirmer ce que le gouvernement attend des fournisseurs de services de santé mentale pour les enfants, de définir quels sont les services de base dans ce domaine et d'établir une politique commune pour les services de santé mentale pour les enfants financés, d'une part, par le ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance et, d'autre part, par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Le ministère espère par-là rendre clairs les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles des fournisseurs de services et obtenir que les services soient concentrés sur les enfants qui en ont le plus besoin.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

SURVEILLANCE DES SERVICES FOURNIS

Qualité des services

Il est indispensable d'avoir des normes de qualité de service mesurables et sérieuses pour être sûr que l'on répond de façon satisfaisante aux besoins des bénéficiaires et que les services représentent une optimisation des ressources. Ces normes doivent comprendre les compétences demandées au personnel et le ratio personnel-clients. Ceci est d'autant plus important que le ministère n'est pas actuellement capable de surveiller ni d'évaluer les résultats en matière de services (comme on le verra à la section « Évaluation du rendement »).

Or, comme c'était déjà le cas lors de notre dernière vérification, nous avons découvert que, dans la majorité des programmes financés, on n'avait pas élaboré de normes définissant un service acceptable ni de critères permettant d'évaluer la qualité des services. Donc, le ministère ne pouvait être sûr que les programmes qu'il subventionnait répondaient bien aux besoins des clients ou représentaient l'optimisation des ressources.

Par exemple, nous avons noté, en juillet 2001, qu'un bureau régional que nous avons visité et un organisme bénéficiant de paiements de transfert avaient commandé à un expert-conseil un examen du fonctionnement de l'organisme. Il y avait donc examiné la qualité des services offerts par l'organisme et conclu que :

- En l'absence de normes établies, l'organisme n'avait pas atteint la norme de pratiques auxquelles l'expert-conseil s'attendait.
- Il existait des problèmes quant à la valeur et l'uniformité des programmes cliniques offerts.

- Il existait des problèmes en général à propos des délais d'attente de services. Pour l'un des programmes en particulier, les délais pour un client qui risquait d'être suicidaire ou violent pouvaient atteindre des mois.

Par ailleurs, nous sommes satisfaits de remarquer que le ministère a élaboré des directives de services pour plusieurs nouveaux programmes. Il y précise ses exigences en ce qui concerne la conception de programmes de base et les meilleures pratiques, et, dans certains cas, il y donne des conseils relativement aux compétences et à l'expérience du personnel, à la charge de travail et à l'intensité des interventions. Pourtant, le ministère n'avait pas profité pleinement de cette initiative parce que, bien que le personnel du siège social estime obligatoire de se conformer aux directives, ce n'était pas le cas pour le personnel de la plupart des bureaux régionaux et, par conséquent, ils ne se préoccupaient pas de savoir si les directives étaient respectées.

Recommandation

Pour s'assurer que les organismes sont conscients des attentes du ministère en matière de services et aider le personnel ministériel à déterminer si les services sont de qualité acceptable et représentent l'optimisation des ressources, le ministère doit :

- **fixer des normes de qualité de service acceptable et des critères d'évaluation de la qualité pour tous les programmes des services de santé mentale pour enfants qu'il finance;**
- **évaluer régulièrement la qualité des services offerts et prendre, en collaboration avec les organismes partenaires, les mesures correctrices qui s'imposent.**

Réponse du ministère

Au cours de l'exercice écoulé, le ministère a collaboré avec un groupe d'intervenants, internes et externes, dans le domaine de la santé mentale pour enfants afin de définir les services de base et d'énoncer ses objectifs de services dans ce secteur. Le ministère terminera ses travaux en 2003-2004 et se propose de dresser un inventaire des services fournis par les organismes de santé mentale pour enfants. Les organismes auraient ainsi une idée claire de leurs activités et des services de base qu'ils sont censés offrir. Pour assurer le suivi, il se propose de procéder en 2005-2006 à une évaluation des programmes afin de confirmer que le cadre de politique est régulièrement observé par les organismes, que les services de base sont fournis et que les services de santé mentale pour enfants sont efficaces, efficaces et abordables.

Comme l'a fait remarquer le vérificateur provincial, le ministère a demandé aux organismes de santé mentale pour enfants d'utiliser des outils normalisés d'admission et d'évaluation (la brève entrevue téléphonique de l'enfant et de la famille et l'échelle d'évaluation de l'enfant et de la famille).

Bien qu'ils ne soient pas encore tout à fait au point, ils permettent de documenter les améliorations des enfants grâce aux services.

Reconnaissant la nécessité de surveiller la qualité des services, le ministère a mené un certain nombre d'initiatives visant à les améliorer. Par exemple :

- ***En 2003-2004, le ministère mettra à l'essai un outil d'évaluation de la santé mentale pour les enfants de moins de six ans.***
- ***Il a choisi pour les enfants autistiques des outils d'évaluation communs qui sont actuellement mis à l'essai.***
- ***En 2004-2005, il déterminera les méthodes d'évaluation des améliorations de l'enfant dans le cadre de la stratégie pour l'autisme annoncée en novembre 2002.***

Listes d'attente

L'accès rapide aux services de santé mentale pour enfants est souvent indispensable pour obtenir les meilleurs résultats possible. Par conséquent, le ministère doit s'assurer que les normes d'accès aux services sont raisonnables et correspondent aux besoins évalués de la personne. Il doit aussi veiller à ce que les organismes respectent les normes.

Or, nous avons découvert qu'il n'existait pas de normes d'accès aux services. Qui plus est, à l'exception du programme pour l'autisme, les renseignements sur les listes d'attente et les délais n'étaient généralement pas fournis au ministère (dans une région, cette information en ce qui concerne des organismes offrant des services externes avait été fournie au ministère au moment de notre vérification, mais le ministère ne l'avait pas encore évaluée).

Notre propre examen des renseignements qui étaient disponibles révélait que les délais étaient souvent longs. Par exemple :

- Les délais pour les enfants dans le programme pour l'autisme étaient en moyenne d'une année pour l'évaluation initiale, et d'une année supplémentaire pour recevoir les services. Étant donné que le programme n'est offert aux enfants que jusqu'à l'âge de six ans, ceux qui atteignaient six ans pendant qu'ils attendaient étaient retirés de la liste sans jamais avoir reçu de services. En décembre 2002, on dénombrait 1 105 enfants sur la liste d'attente provinciale, pour 453 recevant des services.
- Dans une région que nous avons visitée, 224 enfants pour lesquels des soins en établissement avaient été autorisés étaient sur une liste d'attente depuis huit mois en moyenne. Sans aucun doute, le fait que les 91 lits disponibles dans cette région étaient occupés a contribué à la longueur des délais.
- De même, dans une autre région où les listes d'attente pour les services externes de sept organismes avaient été regroupées, 138 enfants attendaient entre 3 et 11 mois. À l'époque, ces organismes ne desservaient que 28 enfants en tout.

Si les bureaux régionaux ne reçoivent pas de renseignements sur leur liste d'attente de la part des organismes et ne les évaluent pas, le ministère ne peut réagir en temps opportun devant de gros problèmes.

Recommandation

Pour pouvoir offrir aux enfants qui en ont le plus besoin les services nécessaires en temps opportun, et sinon, pour en diminuer les conséquences négatives, le ministère doit :

- **établir des normes d'accès aux services, raisonnables et proportionnelles aux besoins de chacun;**
- **savoir dans quelle mesure on observe les normes et élaborer des stratégies pour remédier aux situations lorsque les délais sont trop longs.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît que les délais des services de santé mentale pour enfants peuvent être longs. Ce sont des services facultatifs en vertu de la Loi, et ils sont fournis en fonction des ressources disponibles. Il incombe aux fournisseurs de services d'établir l'ordre de priorité en suivant les directives du ministère pour les enfants qui en ont le plus besoin.

Le ministère a mis en oeuvre des outils normalisés communs d'admission et d'évaluation et des mécanismes d'accès à l'échelle de la province pour améliorer l'accès aux services pour enfants. Cependant, le secteur de la santé mentale pour enfants fait actuellement face à des problèmes de capacité, et le ministère collabore avec les organismes pour établir un ordre de priorité au niveau communautaire afin que les enfants qui en ont le plus besoin bénéficient de services. Bien qu'il ait affecté de nouveaux crédits aux services de santé mentale pour enfants depuis 1999, ils étaient destinés à des domaines précis – par exemple, services aux enfants d'âge préscolaire et services intensifs aux enfants et aux familles – plutôt qu'à résoudre les problèmes de capacité (par exemple, dotation du personnel), ce qui aurait permis de raccourcir les délais.

En 2001 et 2002, le ministère a demandé aux prestataires de services de lui fournir des renseignements précis sur le nombre d'enfants en attente de services pour autistiques. Grâce à ces renseignements, il a pu se rendre compte des fonds supplémentaires nécessaires pour répondre aux besoins. En novembre 2002, il a annoncé, en même temps que sa stratégie pour l'autisme, l'affectation de 100 millions de dollars aux services pour les enfants autistiques d'ici 2006-2007. À la lumière des renseignements fournis quant aux listes d'attente, il a doublé son budget pour les services d'intervention comportementale intensive afin de répondre à la demande.

Évaluation du rendement

L'objectif des programmes des services de santé mentale pour enfants est d'offrir une gamme de services capables de pallier à un grand nombre de problèmes d'ordre social, affectif, comportemental, psychique vécus par les enfants et leurs familles. Pour s'assurer d'atteindre cet objectif, le ministère doit surveiller et évaluer le rendement des organismes bénéficiant de paiements de transfert quant aux résultats des programmes et pour les clients (évolution de la situation des clients, grâce aux services offerts) et aux extrants des programmes (les types et la quantité de services fournis et de clients desservis). Cette surveillance permettrait au ministère de déterminer si on répond à ses attentes et, au besoin, de prendre des mesures correctrices.

Or, le ministère ne surveille toujours pas efficacement le rendement par rapport à des objectifs mesurables et sérieux, qu'il s'agisse de résultats des programmes et pour les clients ou des extrants, bien que nous soyons parvenus aux mêmes conclusions lors de nos vérifications de 1993 et de 1997 du programme Intervention auprès des enfants et des familles. Comme nous l'avons fait remarquer en 1993, le ministère avait reconnu la nécessité de renforcer la responsabilité des organismes bénéficiant de paiements de transfert en évaluant leur efficacité. À nouveau en 1997, en réponse à l'une de nos recommandations, le ministère reconnaissait qu'il devait fixer des objectifs et indicateurs de rendement mesurables et surveiller les résultats obtenus par rapport à ses objectifs.

Bien que le rendement individuel des organismes ne soit toujours pas évalué efficacement par rapport aux objectifs, le ministère a fait quelques progrès. Par exemple, il a choisi deux outils qui vont maintenant être utilisés dans quelques organismes pour évaluer les résultats des programmes et pour les clients, à savoir :

- un outil d'évaluation à l'admission, permettant de déterminer le type et la gravité des besoins d'un enfant à l'admission;
- un outil d'évaluation du rendement que l'on peut utiliser dans certaines situations pour évaluer l'état actuel de l'enfant et son amélioration au fil du temps.

Ces outils pourraient fournir des renseignements précieux sur l'efficacité des programmes. Pourtant, il n'a toujours pas été décidé si les renseignements obtenus seront fournis au ministère par les organismes et, par conséquent, s'il les utilisera pour évaluer les résultats des soins dispensés.

Le ministère demande aussi à ses organismes de lui envoyer un rapport trimestriel. L'intention est de comparer les dépenses réelles aux prévisions et de fournir des renseignements sur les extrants projetés et réels, tels que le nombre de personnes desservies et les journées de soins en établissement offertes. Le ministère demande généralement aux organismes de mettre en lumière et d'expliquer les écarts imprévus de plus de 10 % entre les résultats projetés et réels, et de suggérer des mesures correctrices. Le personnel régional serait chargé d'examiner et d'approuver ces suggestions.

Cependant, le rapport trimestriel s'est avéré inefficace pour les raisons suivantes :

- Les renseignements sur le nombre de personnes desservies n'étaient souvent pas fiables et prêtaient à confusion et, de plus, ils n'évaluaient pas correctement le type et la quantité de services offerts.
- Bien souvent, les organismes ne fournissaient pas les explications demandées ou ne suggéraient pas de mesures correctrices lorsqu'ils déclaraient des écarts imprévus entre les résultats projetés et réels.
- On n'avait souvent aucune preuve que le ministère avait examiné les rapports trimestriels – ce qui veut dire qu'il n'avait pas non plus examiné ni approuvé les mesures correctrices suggérées.

Recommandation

Pour que les enfants qui bénéficient des services de santé mentale reçoivent les soins et l'aide dont ils ont besoin, le ministère doit :

- **obtenir régulièrement et évaluer les renseignements sur le niveau et les résultats des services fournis par ses organismes communautaires;**
- **prendre les mesures nécessaires pour que le rapport trimestriel leur donne des renseignements fiables et utiles sur les dépenses et les services.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît que l'évaluation du rendement est un élément indispensable du processus de planification des activités et constitue une information importante pour étayer les décisions en matière de financement et de gestion des programmes.

Le ministère a reconnu la nécessité de mieux évaluer les résultats. La mise en oeuvre d'une stratégie ministérielle pour renforcer le cadre d'évaluation du rendement commencera en août 2003. Le ministère concentrera alors ses évaluations sur les résultats et les indicateurs qui témoignent de l'efficacité des programmes. Ce plan suit la stratégie globale d'évaluation du rendement du gouvernement.

Comme l'a fait remarquer le vérificateur provincial, le ministère a mis en oeuvre des initiatives qui contribueront à améliorer la responsabilité des organismes et à évaluer l'efficacité – par exemple, outils communs normalisés d'admission et d'évaluation permettant de documenter les améliorations chez les enfants.

Coordination des programmes

Dans son document publié en avril 1997 et intitulé « Pour des services au service des gens », le ministère présentait un nouveau cadre pour les services sociaux : se concentrer essentiellement sur les besoins de la personne et de la famille, répondre plus rapidement à ces besoins et utiliser les ressources plus efficacement. Parmi les modifications proposées :

- un seul point d'accès aux services en établissement;
- moins de points d'accès et meilleure coordination en ce qui concerne d'autres services d'aide aux familles et aux personnes, pour accéder aux services qui leur conviennent le mieux;
- un mécanisme visant à fournir une information intégrée sur tous les services disponibles;
- une fonction résolution de cas, pour permettre aux personnes en ayant le plus besoin de recevoir une aide essentielle en priorité.

Depuis notre dernière vérification, il y a eu certains changements, en partie pour tenir compte des recommandations découlant de nos vérifications antérieures. Ils comprennent des points d'accès centralisés pour les services en établissement, la coordination des services pour les cas les plus complexes et la création d'une fonction résolution de cas au sein de chaque région. Ces changements devraient contribuer à l'amélioration de l'efficacité des fonctions évaluation des besoins et admissions aux services des organismes.

CONTRÔLE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT AUX ORGANISMES

Demandes de financement des organismes et accords

Nous avons conclu, lors de nos précédentes vérifications de divers programmes de paiements de transfert du ministère, notamment lors de notre dernière vérification du programme Intervention auprès des enfants et des familles en 1997, que le ministère ne possédait pas les renseignements nécessaires pour prendre des décisions de financement éclairées. Bien qu'il ait continuellement convenu que, pour prendre des décisions éclairées, il faut des budgets détaillés, nous avons toujours les mêmes inquiétudes que lors de notre vérification de 1997 du même programme. Voici ce qui nous préoccupe à propos des budgets soumis par des organismes et des ententes subséquentes du ministère avec eux :

- les descriptions de programmes ne présentent pas suffisamment de détails pour que le ministère évalue la nature précise et le niveau de service à offrir. Par exemple, dans de nombreux cas, il ne pouvait évaluer la durée ou l'intensité des services fournis qui, toutes les deux, ont un impact considérable sur le coût des programmes.

- Dans de nombreux budgets, on combinait plusieurs programmes dans la même demande de crédit, ce qui fait qu'il était impossible de déterminer si le financement demandé était raisonnable.
- Certains budgets contenaient des renseignements sujets à caution; le ministère ne cherchait pas à en connaître l'exactitude ni à savoir si la demande était raisonnable. Par exemple, une demande de crédit indiquait qu'une secrétaire serait payée 178 000 \$ par an. Bien que le ministère nous ait dit qu'une secrétaire n'était vraiment pas payée ce salaire-là, il n'existait aucune preuve qu'il se soit renseigné à ce sujet.

Dans la plupart des cas, le ministère continue à verser aux organismes les mêmes montants de base que l'année précédente, sans se demander s'ils sont raisonnables. Dans de nombreux cas, il finance aussi de nouvelles initiatives sans évaluation des besoins. En conséquence, des services semblables peuvent être financés à des niveaux complètement différents, et on perpétue ainsi les inégalités entre les organismes; il se peut aussi que l'on finance des services sujets à caution et, lorsqu'on a versé à un organisme des fonds pour des services précis, il est possible qu'ils servent à autre chose. Par exemple, selon des renseignements disponibles au ministère :

- le coût du traitement pour enfants en établissement, dans les bureaux régionaux que nous avons visités, allait de 271 \$ à 589 \$ par jour, sans que le ministère puisse expliquer cet écart;
- le ministère a versé à deux organismes des fonds de fonctionnement supplémentaires de 200 000 \$ et de 167 274 \$, respectivement, pour des rénovations. Non seulement il ne s'est pas interrogé sur ces montants, mais en les versant, il n'a pas tenu compte de sa propre planification des dépenses en immobilisations ni de son processus d'établissement des priorités;
- dans un bureau régional, quatre organismes devaient offrir des services d'intervention rapide aux enfants autistiques et ont reçu 1,9 million de dollars à ces fins. Ils ont tout dépensé sans fournir les services convenus. Le ministère ne détenait pas les renseignements détaillés nécessaires pour expliquer les services rendus.

Le risque que l'on court en ne se basant pas sur les besoins évalués pour accorder le financement est que les organismes qui font face à une augmentation considérable des demandes et des coûts peuvent être obligés de supprimer des services pour respecter leurs budgets. Nous avons remarqué, pendant notre vérification, qu'un certain nombre d'organismes avaient réduit leurs services afin de ne pas dépasser leur allocation habituelle de financement de base, ce qui avait contribué au problème des listes d'attente. Par exemple :

- En février 2001, un expert-conseil a procédé à un examen du financement et du fonctionnement de trois organismes. Il a conclu qu'ils disposaient de ressources insuffisantes et devaient supprimer des services pour faire face à leur déficit. En raison de ces contraintes financières et pour réduire les coûts, l'un d'eux avait fermé un établissement pour huit enfants. À l'époque de notre vérification, il avait une liste

d'attente de dix enfants pour des soins en établissement. Selon le personnel de l'organisme, ces enfants devraient attendre en moyenne 18 mois avant de bénéficier de services en établissement.

- Un autre organisme avait fermé un établissement de santé mentale de huit lits le 31 mars 2001 pour réduire ses coûts et ne pas dépasser son allocation.

La personne du ministère à laquelle nous avons parlé reconnaissait l'importance de veiller à ce que le financement des organismes bénéficiant de paiements de transfert soit raisonnable et corresponde aux services. Elle soulignait, néanmoins, plusieurs difficultés pratiques pour relier le financement aux besoins de services, à savoir :

- Les demandes de services à un organisme peuvent fluctuer considérablement d'une année à l'autre. Les services offerts une année donnée ainsi que le surplus ou le déficit qui en résulte peuvent n'avoir aucune comparaison avec ceux de l'année suivante.
- Un pourcentage important des coûts des organismes sont des coûts fixes qui ne peuvent pas être réduits, même lorsque le niveau de service change d'une année à l'autre.
- Étant donné que le financement global des programmes est un montant fixe, si l'on versait des fonds supplémentaires à un organisme en fonction des besoins évalués, il faudrait obligatoirement verser moins à un autre, ce qui pourrait être problématique.

Tout en reconnaissant qu'il faut prendre ces problèmes en considération, nous voulons aussi souligner que les décisions de financement doivent tenir compte de l'évolution de la demande de services afin de corriger les inégalités actuelles et d'en éviter à l'avenir.

Recommandation

Pour faire en sorte que le financement des organismes soit équitable et réponde aux besoins des enfants de chaque collectivité, le ministère doit :

- **s'assurer que tous les organismes incluent dans leur budget des renseignements suffisamment détaillés, fiables et pertinents;**
- **évaluer toutes les demandes de financement et s'assurer que les montants approuvés correspondent à la demande et à la valeur des services à offrir;**
- **s'assurer que les fonds versés sont dépensés aux fins prévues.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité de posséder des renseignements détaillés dans les soumissions de budget. Il reconfirmera, à l'occasion du budget annuel des paiements de transfert, ses exigences pour les demandes et les approbations de fonds, à savoir que le budget soumis soit suffisamment détaillé, fiable et pertinent, que les demandes de fonds approuvées correspondent à la demande et à la valeur des services

fournis, et que les fonds versés soient dépensés aux fins prévues. La mise en oeuvre d'un cadre de politique pour les services de santé mentale pour enfants aidera aussi les bureaux régionaux à déterminer les attentes de services liées au financement. De plus, le ministère développe les compétences financières de ses superviseurs de programme en leur faisant suivre une formation en gestion financière et en comptabilité d'exercice.

Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes

Les organismes sont tenus de présenter au ministère un Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) et un état financier vérifié quatre mois au plus après la fin de l'exercice. Le rapprochement avec les dépenses totales de l'organisme et son budget autorisé permet au ministère de déterminer s'il existe un excédent. Depuis le 1^{er} avril 2000, le Secrétariat du Conseil de gestion a exigé que les ministères recouvrent tous les excédents et, selon la politique ministérielle, cela doit se produire dans les 24 mois suivant la fin de l'exercice où l'on a enregistré un excédent. Le ministère doit utiliser les états financiers vérifiés pour voir si le RADRP a été entièrement préparé, et ce, avec exactitude, et il doit l'approuver dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice de l'organisme.

Nous continuons à mettre en doute, comme nous le faisons depuis des années, l'efficacité du RADRP. Nous avons conclu que, pour l'exercice 2000-2001 (le dernier pour lequel le rapprochement était terminé), les RADRP avaient généralement été reçus et approuvés rapidement, mais autant les RADRP que les états financiers vérifiés manquaient de détails suffisants pour que l'on puisse déceler les dépenses inappropriées ou non admissibles. En conséquence, le ministère ne peut vérifier si les RADRP ont été effectués de façon précise ni s'il existe un excédent qui a été retourné. Voici, plus précisément, ce que nous avons remarqué :

- La majorité des états financiers vérifiés soumis par les organismes avec leur RADRP regroupaient un certain nombre de programmes de services sociaux et représentaient les résultats financiers de l'organisme dans son ensemble. Le ministère autorise cette forme d'états financiers à condition qu'ils soient accompagnés d'une note précisant l'excédent ou le déficit de fonds pour chaque programme subventionné. Or, nous avons observé dans notre examen d'un échantillon de ces états financiers que les trois quarts d'entre eux ne contenaient pas la note requise. Par conséquent, le ministère ne pouvait se servir de ces états vérifiés pour s'assurer que le RADRP reflétait les dépenses réelles des programmes.
- Tous les états financiers vérifiés que nous avons passés en revue étaient préparés selon une comptabilité différente (comptabilité d'exercice) des RADRP (comptabilité de

caisse). On ne peut donc comparer les états financiers au RADRP ni vérifier que le RADRP a été préparé correctement.

En conséquence, nous continuons à douter de l'efficacité du processus d'examen et d'approbation.

Recommandation

Pour renforcer la responsabilité financière, le ministère doit s'assurer que le Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes et les états financiers vérifiés contiennent des informations comparables et suffisamment détaillées pour permettre de détecter les postes de dépenses non admissibles ou inappropriées ainsi que les excédents. Deuxièmement, le ministère doit élaborer un processus plus efficace d'examen et d'approbation des RADRP.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la nécessité de processus visant à une responsabilité financière solide et a pris des mesures pour améliorer le Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP). Des améliorations ont été apportées au formulaire 2001-2002 en faisant référence aux renseignements comparables contenus dans les états financiers vérifiés et les contrats de service et en fournissant une liste des dépenses les plus courantes qui ne sont pas admissibles. Pour améliorer la détection des excédents, il a clarifié les règles de souplesse financière et les a ajoutées au formulaire 2001-2002 du RADRP.

Pour améliorer le processus d'examen et d'approbation du RADRP en 2003-2004, le ministère offre au personnel des bureaux régionaux et du ministère une formation sur l'utilisation plus efficace du RADRP. Le passage à la comptabilité d'exercice aura également un effet positif sur le RADRP.

Recouvrement de l'excédent

Comme on l'a fait remarquer plus haut, la politique ministérielle prévoit que tout excédent décelé grâce au RADRP doit être renvoyé au ministère dans les 24 mois qui suivent la fin de l'exercice de l'organisme auquel il se rapporte et transféré au Trésor.

Dans l'examen que nous avons fait d'un échantillon de RADRP pour l'exercice 2000-2001, nous avons observé que, pour les excédents déclarés par les organismes eux-mêmes, le processus de recouvrement était généralement mis en route dans les délais requis. Nous avons cependant relevé des cas dans deux des trois bureaux régionaux que nous avons visités où l'on a tourné le processus et, par conséquent, on l'a rendu inefficace.

Plus précisément, ces bureaux ont conclu des ententes de services supplémentaires avec l'organisme bénéficiant de paiements de transfert qui portaient sur deux exercices. La durée de ces ententes allait de 10 à 13 mois, et elles commençaient en général un ou deux mois avant la fin d'un exercice. En les examinant, nous avons remarqué que le ministère versait le plein montant au début et enregistrait la totalité des dépenses pour l'exercice de la date de départ. Cependant, les organismes encourageaient généralement la plupart des dépenses et offraient la majorité des services au cours de l'exercice qui suivait. Ce n'était qu'à la fin de l'entente – c'est-à-dire à la fin du deuxième exercice – que les organismes devaient rendre compte de ce financement dans le RADRP. De fait, ces ententes sont un moyen de transférer les fonds ministériels d'un exercice au suivant. Ainsi, on tourne les exigences du Conseil de gestion et le processus du ministère permettant de déceler et de recouvrer les excédents de financement annuel par le biais du RADRP.

Recommandation

Le ministère ne devrait pas conclure d'ententes de services qui portent sur deux exercices car, ce faisant, il tourne l'obligation imposée par le Secrétariat du Conseil de gestion de déceler et de recouvrer les excédents annuels.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît cette exigence de politique et reconfirmera que les ententes portant sur deux exercices obligent à révéler les excédents annuels et à les renvoyer. Il apprend à son personnel les méthodes de comptabilité d'exercice, adoptées à l'échelle du gouvernement en 2003-2004, qui contribuent aussi à s'assurer que l'on décèle et renvoie les excédents. Il a également ajouté les règles de souplesse financière au formulaire de Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes et les a clarifiées dans les instructions du RADRP.

Systèmes d'information

SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE ET SUR LES SERVICES

Lors de nos vérifications de 1993 et 1997, nous indiquions que le ministère n'avait pas de système d'information de gestion pour examiner les données financières et sur les services. En partie pour répondre à nos conclusions, le ministère mettait en oeuvre un nouveau système d'information de gestion en août 1998, qui permet de saisir des données annuelles et trimestrielles sur les finances et les services.

Cependant, nous avons observé, au cours de la présente vérification, que le ministère ne se servait pas du système pour savoir si les programmes étaient financés de façon uniforme

dans toute la province et si les services fournis par les organismes représentaient une optimisation des ressources.

Nous avons observé, de plus, que même si le ministère se servait du système pour faire une telle analyse, il était néanmoins d'une utilité limitée pour les raisons suivantes :

- L'expression « personne desservie », qui est la première donnée utilisée par le ministère pour surveiller les services de la majorité des organismes, était interprétée différemment selon les organismes. Par exemple, certains combinaient le nombre de personnes qui avaient commencé à recevoir les services à une époque antérieure et continuaient d'en bénéficier au nombre de nouveaux cas; d'autres organismes ne déclaraient que le nombre de nouveaux cas – personnes ayant commencé à bénéficier des services pendant la période courante. Résultat : ces statistiques ne peuvent pas servir à comparer les données financières et sur les services.
- Dans certains cas, le système d'information de gestion comprenait des données inexactes ou ne comprenait pas les renseignements nécessaires. Par exemple, nous avons noté qu'un certain nombre d'organismes entraient dans le système leur budget et leurs objectifs de services, plutôt que leurs résultats du quatrième trimestre. Il était donc impossible que le système révèle les écarts entre les résultats prévus et réels, même s'ils existaient.
- On ne peut distinguer certains services les uns des autres dans le système. Donc, le ministère ne peut déterminer ni les coûts ni les extrants de ces services. Par exemple, dans les services externes du programme Intervention auprès des enfants et des familles (qui représentent plus de 40 % du total des dépenses des services de santé mentale pour enfants, soit 127,7 millions de dollars), on ne peut distinguer le financement des services de traitement de jour de celui des centres d'accueil. Enfin, le ministère ne peut comparer les organismes qui offrent le même service, car s'ils offrent plus d'une catégorie de services, les données relatives aux coûts et aux extrants de tous les services offerts sont combinés dans le système d'information.
- L'information concernant le financement de services supplémentaires offerts sous contrat pendant deux exercices n'est pas liée aux coûts et aux extrants réels des services. C'est-à-dire que, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le système indique que le ministère paie intégralement les services supplémentaires pendant un exercice, mais les services sont surtout fournis pendant l'exercice suivant. Il arrive aussi souvent que le financement de ces contrats ne puisse être distingué du financement des contrats habituels d'un seul exercice. Par conséquent, le ministère ne peut savoir en consultant le système si un organisme offrant des services supplémentaires a dépensé plus ou au contraire moins que son allocation habituelle. Autre conséquence : le système d'information peut révéler un écart important, mais prêtant à confusion, entre les résultats prévus et réels d'un organisme – l'écart peut être partiellement ou entièrement dû à la confusion des renseignements sur le financement des services supplémentaires et des données habituelles de l'exercice.

SYSTÈME D'INFORMATION DU PROGRAMME POUR L'AUTISME

Au cours de l'exercice 2000-2001, le ministère a mis au point un système d'information contenant des renseignements financiers et sur les clients pour les neuf programmes régionaux pour l'autisme. Cette information sert surtout à élaborer de nouvelles politiques pour les programmes. Le système contient des renseignements utiles, comme le nombre d'enfants bénéficiant d'un programme intensif d'intervention précoce, le nombre d'enfants attendant une évaluation et des services, ainsi que les délais d'attente correspondants, et l'âge des enfants recevant des services. Mais nous avons également remarqué ce qui suit :

- Le système ne fournit que des renseignements globaux à l'échelle de la province. Le ministère n'est donc pas capable de relier des données précises, comme la longueur des listes d'attente et des délais, aux divers organismes.
- Le personnel du ministère a aussi déclaré qu'il n'était pas certain que les données soient exactes et complètes.

Faute de donner suffisamment de données détaillées et fiables, le système d'information sur le programme pour l'autisme est d'une utilité limitée pour le ministère.

Recommandation

Le ministère devrait s'assurer que ses systèmes d'information de gestion fournissent des renseignements suffisamment détaillés, pertinents et exacts pour permettre de déterminer si les services offerts par les organismes bénéficiant de paiements de transfert sont efficaces et représentent une optimisation des ressources.

Réponse du ministère

Le ministère s'engage à se doter de systèmes d'information fournissant une information appropriée pour déterminer l'efficacité et l'optimisation des ressources des organismes bénéficiant de paiements de transfert. Depuis 1997, il a fait des efforts considérables pour améliorer la qualité des données du système d'information de gestion des services. Il met actuellement en oeuvre un plan d'action afin d'améliorer la gestion de l'information sur les services offerts par les organismes bénéficiant de paiements de transfert, comprenant des rapports à dates précises, offrant un soutien d'infrastructure et révisant la définition des données. Du fait qu'il utilise également les données de ce système plus régulièrement pour élaborer ses initiatives de politiques/ programmes (par exemple, les services en établissement pour enfants ayant des besoins particuliers), le ministère fait un effort concerté pour assainir ces bases de données, afin d'être sûr que les renseignements sont suffisamment détaillés, pertinents et exacts.