

Programme de logement communautaire

Contexte

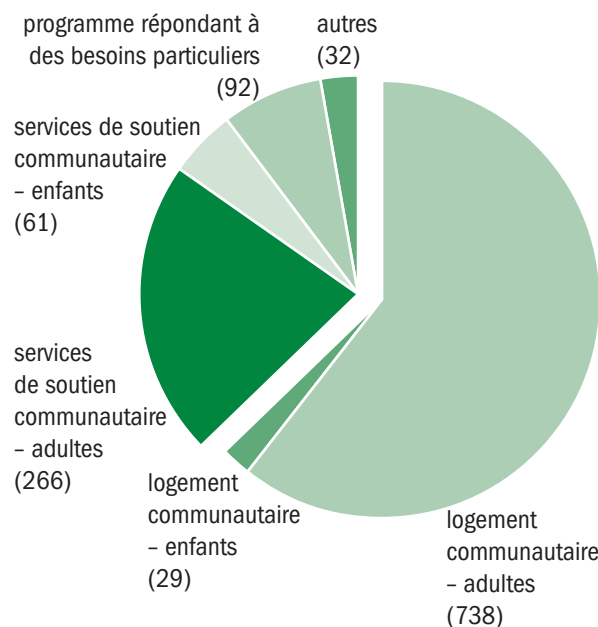
Le Programme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle du ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les organismes communautaires bénéficiant de paiements de transfert qui offrent une vaste gamme de services et de mécanismes de soutien aux adultes et aux enfants ayant une déficience intellectuelle. En 2006-2007, les sommes affectées aux principaux volets de ce programme s'élevaient à environ 1,2 milliard de dollars, dont la plus grande partie est allée aux services de logement communautaire, comme le montre la Figure 1.

Le Programme de logement communautaire offre des locaux d'habitation et des services de soutien aux enfants et aux adultes ayant une déficience intellectuelle au sens de la *Loi sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle*; les exigences du programme applicables aux enfants sont stipulées dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. L'accès aux services résidentiels est toutefois limité par la disponibilité des logements, qui dépend surtout du financement fourni par le Ministère.

Les placements résidentiels sont basés sur l'évaluation des besoins de la personne et vont des

Figure 1 : Principales composantes du Programme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



conditions de logement relativement indépendantes dans des habitations ressemblant à des appartements où les résidents bénéficient du soutien d'un organisme jusqu'aux soins intensifs assurés 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 dans des foyers de groupe qui accueillent généralement entre trois et six personnes. Par ailleurs, le Ministère s'attendait

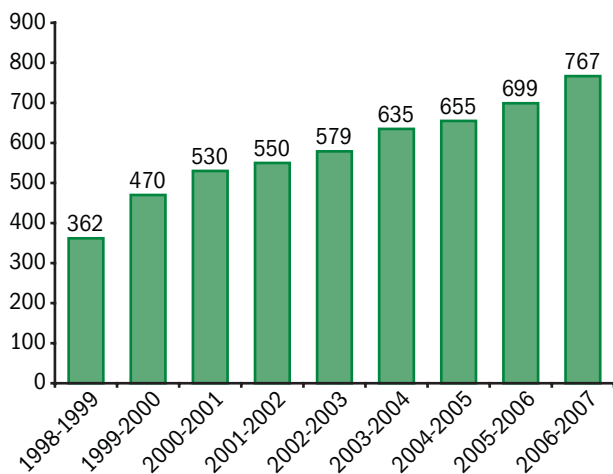
à ce qu'environ 520 personnes qui vivaient encore dans des établissements administrés par la province au 31 mars 2007 soient placées en milieu communautaire au cours des prochaines années.

Le Ministère passe un contrat annuel de financement et de service avec chacun des quelque 370 organismes locaux sans but lucratif qui fournissent des services de logement communautaire aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Le Ministère finance généralement tous les coûts des services en versant à ces organismes des paiements de transfert dont sont déduites les sommes payées par les personnes qui touchent des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ou un autre revenu ou, dans le cas des enfants, les cotisations versées par les parents. Les organismes sont eux-mêmes régis par des conseils d'administration bénévoles indépendants qui assurent la surveillance des services courants fournis par chaque organisme et sont responsables devant le Ministère de la prestation de services de qualité selon le principe de l'optimisation des ressources.

Comme le montre la Figure 2, les sommes affectées par le Ministère au Programme de logement communautaire ont plus que doublé depuis notre dernière vérification, qui remonte à 1999. Au

Figure 2 : Dépenses du Programme de logement communautaire, 1998-1999-2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



31 mars 2007, les dépenses au titre du Programme de logement communautaire s'élevaient à environ 767 millions de dollars, dont la plus grande partie était consacrée au logement dans des foyers de groupe pour adultes, comme l'indique la Figure 3.

Objectif et portée de la vérification

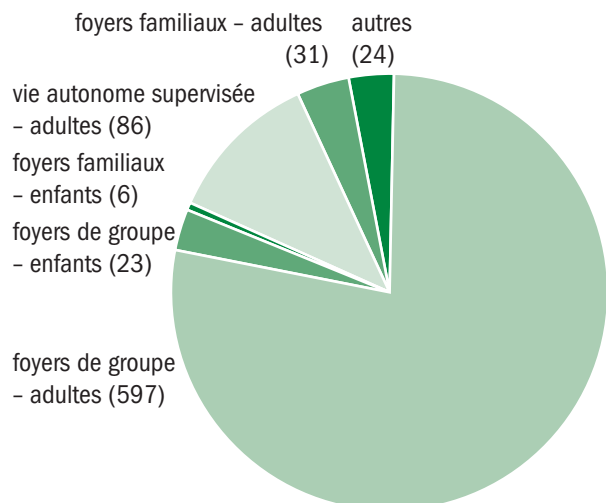
Notre vérification visait à déterminer si les politiques et procédures du Ministère permettaient d'assurer :

- que les paiements de transfert aux organismes étaient contrôlés de façon satisfaisante et proportionnés au niveau et à la valeur des services fournis;
- que les services de logement communautaire étaient fournis conformément aux exigences législatives et aux politiques et procédures du programme.

Notre vérification incluait l'examen et l'analyse des dossiers et des procédures administratives pertinentes, ainsi que des entrevues avec le personnel de l'administration centrale et de trois bureaux

Figure 3 : Dépenses du Programme de logement communautaire, 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



régionaux du Ministère qui comptaient pour environ le tiers des dépenses totales du programme. Nous avons visité six organismes bénéficiaires de paiements de transfert du Ministère dans le cadre de ce programme, ainsi que quatre centres d'accès qui assurent la présélection des demandeurs et renvoient les personnes admissibles au fournisseur de services compétent au fur et à mesure que des places se libèrent, et nous avons obtenu des renseignements auprès de leur personnel. Nous avons également eu des discussions avec des représentants de haut niveau de deux associations provinciales qui représentent un grand nombre d'organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, répartis dans toute la province.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons identifié les critères à respecter pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés par la haute direction du Ministère, qui les a acceptés.

Notre vérification comprenait l'examen d'un certain nombre de rapports produits par les services de vérification internes du Ministère au cours des trois dernières années. Ces rapports de vérification faisaient état de certains problèmes et contenaient des observations qui corroboraient parfois nos propres conclusions.

Résumé

Certaines des observations et conclusions du présent rapport sont semblables à celles qui figurent dans notre *Rapport annuel 1999*. Les disparités du financement à l'échelle de la province et entre les clients, la pratique consistant à placer certains clients dans des logements à coût élevé, un accès inadéquat aux services spécialisés, ainsi qu'un manque de données détaillées et exactes compromettent l'équité, l'accessibilité et la viabilité du programme, malgré la hausse substantielle des

dépenses enregistrée au cours des huit dernières années. Le Ministère reconnaît que le Programme de logement communautaire continue de subir de fortes pressions et de faire face à des défis de taille, mais précise qu'il a engagé de vastes consultations avec les personnes touchées et leurs familles, les fournisseurs de services et les organismes provinciaux au cours des deux dernières années. En conséquence de ces consultations, le Ministère prévoit apporter certains changements au système actuel de services et de mécanismes de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Étant donné l'étendue et la complexité des changements proposés, il faudra un certain temps avant que les efforts de transformation du Ministère portent fruit.

Bien qu'il ait préparé un guide de ressources intitulé *Matière à réflexion* pour aider les conseils d'administration des organismes bénéficiaires de paiements de transfert à répondre aux exigences de ses cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation, le Ministère n'avait pas l'intention d'assurer un suivi afin de vérifier si les exigences en question avaient été respectées. C'est pourtant ce qu'il devra faire, en plus de renforcer les procédures de surveillance au niveau régional, pour obtenir une garantie raisonnable que les fonds octroyés aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont dépensés avec prudence et proportionnés au niveau et à la valeur des services fournis. Nos observations relatives au financement, par le Ministère, des organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont les suivantes :

- Depuis de nombreuses années, les fonds octroyés aux organismes dépendent surtout des niveaux antérieurs plutôt que des besoins, ce qui exacerbe les inégalités de financement. Comme nous le faisons remarquer dans notre dernière vérification, les demandes de budget ne contiennent pas encore de détails suffisants pour permettre au Ministère de prendre des décisions de financement éclairées, et il y a

peu d'indications montrant qu'il a examiné les demandes de budget afin de déterminer si elles étaient raisonnables. De nombreux organismes n'ont reçu le budget approuvé définitif que bien après la fin de l'exercice.

- Le processus budgétaire annuel a empêché le Ministère de surveiller ou de comparer des renseignements tels que le coût moyen des locaux et des services à l'intérieur d'un foyer. Selon nos calculs, les coûts supportés par les organismes que nous avons visités variaient entre 30 000 \$ et plus de 200 000 \$ par personne par an. Le Ministère n'était pas conscient de ces différences et il a été incapable de démontrer qu'elles étaient raisonnables et justifiées.
- Comme les exigences associées aux processus ministériels de production des rapports trimestriels et de rapprochement annuel des dépenses du programme n'étaient pas respectées, ces processus n'étaient pas efficaces et ne semblaient guère utiles.
- Les montants versés aux fournisseurs de services pour le placement de personnes dans le cadre de l'Initiative de fermeture des établissements s'écartaient du coût moyen prévu dans une proportion pouvant atteindre 200 %. Bien qu'on puisse s'attendre à une certaine variation, le Ministère a été incapable de démontrer comment les montants octroyés avaient été déterminés, ou d'expliquer les écarts importants par rapport au coût moyen prévu.
- Le Ministère ne disposait pas des procédures et de l'expertise nécessaires pour garantir l'optimisation des ressources affectées aux projets d'immobilisations. Certains des coûts engagés étaient excessifs. Dans un cas, le Ministère a payé 380 000 \$ pour la rénovation d'un bungalow qui avait coûté 390 000 \$, sans chercher à déterminer si les rénovations étaient nécessaires et raisonnables et sans que

les coûts soient comptabilisés en bonne et due forme.

- Le Ministère n'exigeait pas que le personnel des organismes possède les compétences requises dans des domaines tels que l'approvisionnement, la paye et la comptabilité, ou qu'il applique de bonnes pratiques opérationnelles, par exemple en assurant une répartition appropriée des tâches et en exerçant d'autres contrôles internes, et il ne savait pas si tel était le cas.

En ce qui concerne la conformité aux exigences législatives et aux politiques et procédures du programme, nous avons constaté ce qui suit :

- Dans bien des cas, il y avait peu de documents démontrant que la personne bénéficiant des services de logement avait une déficience intellectuelle ou que son placement était approprié et rentable.
- Nous avons remarqué que certains lits restaient disponibles pendant 6 à 12 mois. Comme la formule de financement actuelle du Ministère prévoit la même somme, que les lits soient occupés ou non, les organismes ont peu d'incitatifs financiers à remplir les lits disponibles. Certains organismes disposaient de lits qui restaient disponibles pendant de longues périodes, alors que leurs centres d'accès maintenaient de longues listes d'attente.
- Le Ministère ne pouvait pas démontrer qu'il avait effectué le nombre requis d'examen afin de vérifier la conformité des foyers de groupe pour adultes. Les examens de conformité réalisés étaient peu utiles, à notre avis, et ne pouvaient pas servir à évaluer la prestation du programme ni à surveiller la protection des personnes vulnérables prises en charge.
- Les procédures de rapport des incidents graves et de règlement des plaintes ne permettaient pas de s'assurer que celles-ci étaient traitées de façon équitable et réglées de façon satisfaisante.

Nous avons envoyé le présent rapport au Ministère et nous l'avons invité à y répondre. Sa réponse globale est reproduite ci-après. En ce qui concerne les différentes recommandations, le Ministère a répondu séparément à chacune d'elles ou fourni une réponse commune à deux ou plusieurs recommandations. Ces réponses suivent les recommandations visées de la section Constatations détaillées de la vérification.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les observations et recommandations du vérificateur général. Depuis le budget du printemps 2004, dans lequel le gouvernement annonçait son intention de transformer la prestation des soutiens aux Ontariens et Ontariennes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère a entrepris des consultations étendues et élaboré un plan d'action afin de créer un système accessible, équitable et durable de mécanismes de soutien communautaire. Bon nombre des améliorations prévues dans le cadre de la transformation – dont l'établissement de critères d'admissibilité bien définis, la normalisation des procédures d'accès et des outils d'évaluation et l'introduction de mesures d'assurance de la qualité – recourent les recommandations du vérificateur général.

Ces améliorations seront apportées au cours des trois à cinq prochaines années, au fur et à mesure de la transformation.

Constatations détaillées de la vérification

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) reconnaît que le Programme de logement communautaire continue de subir de fortes pressions et de faire face à des défis de taille, que la transformation prévue, mentionnée plus haut, est censée surmonter. Il souligne, par exemple, que de nombreuses personnes ayant une déficience intellectuelle vivent plus longtemps que jamais, souvent en milieu familial avec des parents âgés ou d'autres fournisseurs de soins, ce qui tend à allonger les listes d'attente. Le Ministère ajoute que l'existence de multiples points d'accès aux services et le manque d'uniformité des normes d'évaluation des clients constituent d'autres problèmes.

Dans le cadre de son initiative de transformation, le Ministère a tenu de vastes consultations avec des particuliers, des familles, des fournisseurs de services et des organismes provinciaux au cours des deux dernières années. Sa stratégie de consultation visait à stimuler la discussion publique, à proposer des changements de grande envergure et à guider les modalités de mise en œuvre. Les changements que le Ministère prévoit apporter au système actuel de services et de mécanismes de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle, ou qui font déjà l'objet de projets pilotes, comprennent ce qui suit :

- Une meilleure détermination de l'admissibilité et une meilleure évaluation des besoins des personnes admissibles;
- Un processus de demande commun à l'échelle de la province;
- Un accès rationalisé aux mécanismes de soutien disponibles;
- Un financement direct aux bénéficiaires des services ou à leurs familles;
- Une aide aux familles pour la planification indépendante des mécanismes de soutien et

l'établissement des priorités en fonction des objectifs individuels.

GOVERNANCE ET RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

Le Ministère a pour politique de ne pas intervenir dans les opérations courantes des organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Son approche face à la gouvernance et la responsabilisation des organismes est plutôt d'essayer de concilier la nécessité pour les organismes bénéficiaires de jouir d'un degré raisonnable d'autonomie dans l'exercice de leurs responsabilités quotidiennes avec leur obligation de rendre compte au Ministère de l'utilisation prudente des fonds publics.

Pour que cette approche soit efficace, le Ministère doit veiller à ce que les structures de gouvernance et de responsabilisation existantes fournissent l'assurance que les fonds sont dépensés avec prudence aux fins prévues et que les services fournis répondent aux exigences du programme.

En partie en conséquence des conclusions et recommandations que notre bureau a formulées à cet égard dans le passé, le Secrétariat du Conseil de gestion et le ministère des Services sociaux et communautaires ont établi des cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation pour les bénéficiaires de paiements de transfert. Les exigences particulières à ces cadres s'articulent autour de quatre grands thèmes :

- Établir des résultats significatifs et mesurables à atteindre avec les fonds publics;
- Conclure des ententes écrites qui, par exemple, obligerait les bénéficiaires à obtenir les résultats attendus et, comme condition de financement, à mettre en place les structures et processus de gouvernance et d'administration nécessaires pour assurer une gestion prudente et efficace des fonds publics;

- Veiller à ce que les gestionnaires de programme du Ministère obtiennent et examinent des renseignements sur le rendement des bénéficiaires de paiements de transfert en temps opportun;
- Prendre des mesures correctives au besoin.

En 2004, le Ministère a préparé, à l'intention des conseils d'administration des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, un guide de ressources intitulé *Matière à réflexion* qui explicite les exigences et fait valoir leur importance. Ce document visait à aider les conseils d'administration à répondre aux exigences des cadres de gouvernance et de responsabilisation. Cependant, le Ministère n'a pas assuré de suivi pour vérifier si les exigences étaient respectées.

Les conclusions du présent rapport ainsi que nos discussions avec le personnel des organismes bénéficiaires de paiements de transfert et du Ministère nous portent à croire que les procédures de surveillance ne permettent pas encore de s'assurer que les fonds sont dépensés avec prudence aux fins prévues et que les services fournis sont conformes aux exigences du programme. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'exigeait pas que les conseils d'administration des organismes bénéficiaires de paiements de transfert possèdent les compétences ou l'expertise requises pour s'acquitter de leurs responsabilités de façon efficace, et il ne savait pas si tel était le cas. Nous avons d'ailleurs constaté, en examinant les compétences des conseils d'administration, que ceux-ci manquaient souvent d'expertise dans les domaines juridique et financier.
- Le Ministère n'exigeait pas que le personnel des organismes possède les compétences requises dans des domaines tels que l'approvisionnement, la paye et la comptabilité, ou qu'il applique de bonnes pratiques opérationnelles, par exemple en assurant une répartition appropriée des tâches et en exerçant

d'autres contrôles internes, et il ne savait pas si les conseils d'administration prenaient des mesures en ce sens.

En 2006, le service de vérification interne du Ministère a effectué une vérification dans ce domaine qui corrobore bon nombre de nos constatations. Son rapport concluait que le Ministère doit améliorer ses processus de surveillance afin de faire preuve de bonne gouvernance et de responsabilisation devant les intervenants et de veiller à ce que les fonds soient dépensés avec prudence.

RECOMMANDATION 1

Pour aider à faire en sorte que les paiements de transfert aux organismes respectent le principe de l'optimisation des ressources et que les services fournis sont efficaces et répondent aux exigences du programme, le ministère des Services sociaux et communautaires et les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent se conformer aux cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à appuyer les conseils d'administration des organismes qui fournissent des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. En 2006, le Ministère a passé un contrat avec une association provinciale représentant un grand nombre de ces organismes pour qu'elle développe un outil de formation en ligne à l'intention des conseils d'administration. L'outil en question est disponible depuis mai 2006 et il donne une vue d'ensemble de la gouvernance des conseils d'administration, y compris les rôles et responsabilités des membres. Il représente une pratique exemplaire en matière de gouvernance et de responsabilisation qui aide les conseils d'administration à satisfaire aux obligations énoncées dans leurs ententes de services avec le Ministère.

CONTRÔLE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT

Demandes de budget et contrats de services annuels

Le Ministère conclut un contrat annuel de financement et de service avec chacun des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, en vue de la prestation de logements communautaires et des services et mécanismes de soutien connexes. Les diverses étapes menant à l'approbation du contrat de services annuel se déroulent comme suit :

- Le bureau régional du Ministère remet une trousse de demande de budget à chaque organisme avant le début de l'exercice.
- Les organismes doivent retourner la trousse de demande remplie au bureau régional du Ministère avant le 31 mars, dernier jour de l'exercice précédent.
- Le Ministère examine la demande de budget et conclut avec l'organisme un contrat de services préliminaire approuvé qui devrait normalement prévoir une augmentation du financement avant le 30 juin de chaque année, soit trois mois après le début de l'exercice.
- Un contrat de services définitif approuvé, y compris le budget des dépenses annualisé approuvé et les améliorations en cours d'exercice pour les initiatives ponctuelles, doit être attribué à l'organisme avant le 31 mars, dernier jour de l'exercice.

Nous avons conclu que le processus menant à la passation de contrats de services annuels approuvés avec les organismes ne respectait pas les délais et ne permettait pas de s'assurer que le montant définitif approuvé pour chaque organisme est raisonnable et fondé sur les besoins évalués. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que les organismes disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la budgétisation des coûts prévus, les instructions du Ministère précisent que le total demandé ne

peut pas dépasser le montant financé annualisé de l'exercice précédent.

- De nombreuses demandes de budget ont été reçues bien après le délai fixé, dans certains cas entre quatre et six mois après le début de l'exercice.
- Les demandes de budget ne contenaient pas les renseignements détaillés, notamment les données utiles sur les services à fournir, dont le Ministère aurait eu besoin pour prendre des décisions de financement éclairées. Dans la plupart des cas, il n'y avait aucun document prouvant que les demandes reçues avaient été examinées ou analysées, alors que le Ministère avait, en réponse à notre vérification de 1999 du Programme de logement communautaire, dressé une liste de contrôle des paiements de transfert énumérant les éléments clés du processus de demande, d'examen et d'approbation du budget. Le Ministère comptait imposer l'utilisation de la liste de contrôle en 2001-2002, mais nous avons trouvé de nombreux cas dans lesquels elle ne semblait pas être utilisée.
- Depuis plusieurs années, les contrats de services préliminaires approuvés sont basés sur des augmentations proportionnelles générales par rapport au budget annualisé de l'exercice précédent, plutôt que sur l'évaluation des demandes de budget présentées par les organismes. Ces augmentations variaient entre 0,5 % et 2 % par an. Nous avons également noté que les contrats de services préliminaires approuvés étaient souvent attribués aux organismes bien après – dans certains cas, jusqu'à six mois après – l'échéance du 30 juin.
- De nombreux organismes n'ont reçu leur contrat de services définitif approuvé, y compris leur budget annuel approuvé, que bien après la fin de l'exercice.

Nous avons également remarqué qu'au cours des dernières années, les organismes n'avaient pas

reçu des augmentations de financement annuelles proportionnelles à la hausse des coûts de leurs programmes de base, qu'ils auraient dû recevoir par le biais du processus annuel de demande, d'examen et d'approbation du budget. La plupart des augmentations annuelles découlaient plutôt de nouvelles initiatives ministérielles en cours d'exercice qui n'avaient rien à voir avec le processus de budgétisation annuel. Par exemple, au cours des deux derniers exercices, le Ministère a octroyé aux organismes environ 70 millions de dollars par an sous forme de fonds additionnels en cours d'exercice pour des initiatives telles que le transfert en milieu communautaire des résidents d'établissements administrés par le Ministère ou la création de nouvelles places afin d'alléger les pressions sur les services.

Dans la plupart des cas, les organismes qui fourniront les nouvelles places sont choisis par les groupes de planification communautaire, qui se composent surtout de représentants des organismes de services sociaux des collectivités touchées. Ces organismes préparent alors une demande de budget pour les nouvelles places qu'ils sont censés créer. Ce processus présente des problèmes, à notre avis, car il ne permet pas d'assurer l'acquisition des services en régime de concurrence ainsi que l'optimisation des ressources. La section du rapport concernant l'Initiative de fermeture des établissements donne des exemples de placements où l'on remarque de fortes fluctuations du financement ministériel et des écarts considérables par rapport à la moyenne prévue des coûts.

Comme les organismes présentent des demandes de budget additionnel pour les nouvelles places et une demande de budget annuel consolidé pour toutes les places existantes et tous les services qu'ils offrent, le Ministère ne peut pas surveiller et ne surveille pas le coût moyen des places et des services d'un foyer particulier. Nous avons calculé le coût des places dans différents foyers administrés par certains des organismes visités et constaté que

ce coût variait entre 30 000 \$ et plus de 200 000 \$ par an. Cet écart, dont le Ministère n'était pas conscient, aurait pu être justifié, mais le Ministère ne pouvait pas fournir de preuve en ce sens.

De plus, en réponse à une recommandation de notre rapport de vérification de 1997 sur la responsabilisation et la gouvernance des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, le Ministère a indiqué qu'il prévoyait établir des seuils-repères de financement provinciaux pour tous les programmes de soins en établissement en se fondant sur le niveau de soutien requis par les personnes prises en charge. Cela n'a pas encore été fait.

Rapports trimestriels

Pour tenir les organismes responsables des dépenses et de la prestation des services durant l'exercice, le Ministère exige d'eux qu'ils présentent des rapports trimestriels comparant les dépenses budgétées aux dépenses réelles et aux prévisions de dépenses de fin d'exercice, de même que les données budgétées sur les services – comme le nombre de personnes desservies – aux données réelles. Les organismes sont tenus d'expliquer les écarts importants par rapport aux données budgétées sur les coûts et les services et d'indiquer les mesures prévues pour corriger ces écarts. Les trois premiers rapports trimestriels doivent être soumis 30 jours après la fin du trimestre, et le quatrième, 45 jours après la fin de l'exercice.

Malgré l'utilité potentielle du processus de déclaration trimestrielle, nous avons constaté qu'il n'était pas mis en œuvre de façon efficace, à tel point qu'il ne sert plus à grand-chose. Nos conclusions se fondent sur les faits suivants :

- Le personnel des organismes était d'avis que les rapports trimestriels soumis au Ministère étaient rarement examinés. Comme les organismes l'admettent eux-mêmes, ils font donc peu d'efforts pour garantir l'intégralité

et l'exactitude des données déclarées sur les dépenses et les services.

- Même lorsqu'ils déclaraient des écarts notables, les organismes ne fournissaient généralement pas d'explications – et le Ministère n'en demandait pas – et ils ne proposaient pas de mesures pour combler les écarts.
- Dans la plupart des cas, rien n'indiquait que le Ministère avait examiné les rapports trimestriels et assuré un suivi auprès des organismes pour vérifier si les mesures correctives nécessaires avaient été prises.
- La plupart des rapports trimestriels ont été reçus bien après l'échéance.

Les organismes ne considèrent pas les efforts déployés pour produire ces rapports comme une utilisation productive des ressources, car ceux-ci ont peu d'impact sur le financement ministériel ou la surveillance des organismes.

Rapprochement annuel des dépenses de programme

L'objectif principal du processus de rapprochement annuel des dépenses de programme (RADP) consiste à rapprocher les dépenses d'un programme au budget approuvé, afin de repérer les dépenses inappropriées ou non admissibles ainsi que les excédents récupérables par le Ministère. Le formulaire de rapprochement doit être soumis en même temps que l'état financier vérifié d'un organisme au plus tard quatre mois après la fin de l'exercice. Si les excédents ou les déficits de fonctionnement associés au programme financé par le Ministère ne ressortent pas clairement à la lecture des états financiers, l'état financier vérifié doit comprendre une note explicative indiquant ces excédents ou déficits.

Bien que le Ministère ait amélioré le processus de rapprochement pour l'exercice 2005-2006 en exigeant des données plus détaillées sur les dépenses, surtout en réponse à nos recommandations des

années précédentes, le processus de rapprochement ne permet pas encore d'atteindre le but visé, pour les raisons suivantes :

- Certains organismes ont établi des sociétés apparentées qui fournissent notamment des logements résidentiels, des locaux à bureaux ou des services de gestion. Nous avons constaté que certains organismes financés par le Ministère transféraient des sommes à ces sociétés apparentées et inscrivaient le transfert comme dépense dans le formulaire de rapprochement et l'état financier, sans prouver que les sommes transférées étaient raisonnables ou que les services correspondants avaient été reçus.
- Dans la plupart des cas, les formulaires de rapprochement et les états financiers à l'appui n'étaient pas suffisamment détaillés ou ne contenaient pas de notes indiquant les dépenses inopportunes ou non admissibles et permettant le rapprochement de l'état financier vérifié et des dépenses déclarées. Ainsi, le Ministère n'était pas assuré, par une source indépendante, de l'exactitude de l'excédent ou du déficit déclaré pour le programme.
- Dans bien des cas, il y avait peu ou pas de documents prouvant que le personnel du Ministère avait examiné et évalué les renseignements figurant dans les formulaires de rapprochement. Par exemple, certains membres du personnel des bureaux régionaux nous ont informés qu'ils se contentaient de comparer le budget approuvé total d'un organisme au total des dépenses déclarées dans son formulaire de rapprochement. Cette comparaison fournirait peu de renseignements utiles.
- La plupart des formulaires de rapprochement ont été reçus bien après l'échéance. Certains avaient près d'un an de retard.

Qualification et formation du personnel

Afin de mettre en œuvre des processus plus efficaces de responsabilisation financière à l'égard des paiements de transfert aux organismes de prestation de services, le Ministère doit pouvoir compter sur un nombre suffisant d'employés possédant un niveau approprié de formation et d'expertise en analyse financière. Bien que les dépenses de programme aient plus que doublé depuis notre dernière vérification en 1999 et que les modalités de financement des organismes soient devenues beaucoup plus complexes, nous avons appris que le nombre d'employés des bureaux régionaux, y compris les superviseurs de programme, était resté essentiellement le même et qu'il avait même baissé dans certains cas. Nous avons constaté que de nombreux superviseurs de programme ne possédaient pas la formation et l'expertise nécessaires en matière de finances pour s'acquitter de façon efficace de leur responsabilité d'examiner et d'approuver les demandes de financement de leurs fournisseurs de services.

Certains superviseurs de programme ont d'ailleurs indiqué qu'ils se sentaient mal à l'aise de mener les analyses financières exigées dans l'exercice de leurs fonctions. Les superviseurs avaient accès au personnel financier des bureaux régionaux mais, dans la pratique, ils ne faisaient pas souvent appel à son expertise.

Le service de vérification interne du Ministère a fait état de problèmes semblables dans sa vérification de mars 2006 de la responsabilisation et de la gouvernance des paiements de transfert.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux organismes de prestation de services sont basés sur les besoins évalués et proportionnels à la valeur des services fournis et mettre en œuvre une responsabilisation financière plus efficace à l'égard des paiements de transfert aux organismes, le

ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- réévaluer les objectifs de son processus annuel de demande, d'examen et d'approbation du budget des organismes et concevoir un processus efficace auquel il peut se conformer;
- soit mettre en œuvre son actuel processus de déclaration trimestrielle de façon efficace, soit concevoir et mettre en œuvre un processus révisé auquel il peut se conformer et qui permettra au personnel régional d'assurer une surveillance efficace des dépenses et des niveaux de services des organismes en cours d'exercice, peut-être en contrôlant les organismes à la lumière de quelques indicateurs déterminants;
- déterminer si son processus de rapprochement actuel répond aux objectifs et, dans la négative, concevoir un moyen plus pratique de surveiller les dépenses des organismes;
- évaluer le niveau d'expertise financière requise dans les bureaux régionaux et déterminer le nombre d'employés qui doivent posséder l'expertise requise et la meilleure façon d'acquérir cette expertise.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En août 2007, le Ministère a annoncé la réorganisation des bureaux de sa Division de la gestion des programmes. La réorganisation vise à répondre au besoin d'accroître la transparence des programmes et services financés, fournis et/ou gérés par le Ministère ainsi que la responsabilisation à cet égard.

La réorganisation accroîtra la capacité du Ministère à mettre en œuvre la directive révisée sur l'obligation de rendre des comptes en matière de paiements de transfert (diffusée durant l'été 2007 par le ministère des Services gouvernementaux).

Dans le cadre des travaux requis pour mettre en œuvre la directive révisée, le Ministère a entrepris un examen des délais, des échanges d'information et des autres processus liés au cycle opérationnel des paiements de transfert pour s'assurer que ses exigences sont appropriées et réalisables. Cet examen aboutira à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'amélioration des processus opérationnels. La première priorité de ce projet est l'examen et la révision du processus opérationnel et des outils de rapprochement annuel des dépenses de programme.

Le Ministère élaborera une stratégie de formation détaillée pour s'assurer que le personnel du Ministère et des organismes possède les connaissances et compétences requises pour utiliser les nouveaux processus et outils.

Initiative de fermeture des établissements

L'objectif de longue date du Ministère est de réduire le nombre de personnes vivant dans de grands établissements institutionnels. Nous croyons comprendre que, depuis 1977, le Ministère a fermé 13 établissements et aidé quelque 6 000 anciens résidents de ces établissements à réintégrer la collectivité. Dans le cadre de son plan de transformation, le gouvernement s'est engagé à fermer les trois derniers établissements administrés par la province d'ici le 31 mars 2009. En exécution de cet engagement, le Ministère a aidé environ 480 résidents des établissements provinciaux à s'installer dans la collectivité au cours des deux dernières années. Il restait environ 520 résidents en établissement, et les coûts connexes s'élevaient à plus de 100 millions de dollars en 2006-2007, ce qui comprend les coûts associés à la rationalisation des opérations des établissements.

Le Ministère évalue le niveau de soutien requis par chaque personne transférée en milieu

communautaire et suppose un coût moyen prévu pour chaque niveau de soutien, qui comprend les coûts directs et indirects des services fournis par les organismes, comme le montre la Figure 4. En plus des fonds annualisés de fonctionnement, les organismes peuvent recevoir une aide ponctuelle au titre des coûts de démarrage et du financement des immobilisations en vue de la transition, s'il y a lieu.

Dans la pratique, les personnes touchées (ou leurs familles) influent beaucoup sur le choix de leur nouveau milieu et elles demandent souvent à déménager dans une collectivité proche du foyer familial. Comme il est noté plus haut, l'organisme qui présente une proposition au Ministère sur le soutien à offrir à la personne et les coûts connexes est généralement choisi par le groupe de planification communautaire de la localité concernée. Bien que le montant que le Ministère accepte de payer pour une personne donnée puisse varier par rapport au coût moyen prévu, le total des dépenses engagées par une région dans le cadre de cette initiative devrait se rapprocher du total des coûts moyens prévus pour toutes les personnes placées dans cette région au moment où l'initiative prendra fin, en mars 2009.

Notre examen d'un échantillon de personnes placées dans les trois régions visitées a révélé que, dans bien des cas, il y avait un écart considérable entre les coûts réels convenus et les coûts moyens prévus par le Ministère, comme le montre la Figure 5.

Nous avons également examiné un échantillon de demandes de financement approuvées dans le cadre de cette initiative, dont celles qui sont indiquées à la Figure 5, et constaté ce qui suit :

- La plupart des demandes de financement ne contenaient pas un budget suffisamment détaillé ou d'autres renseignements indiquant comment le montant demandé avait été déterminé.
- Dans la plupart des cas, malgré l'écart substantiel entre les montants demandés et les

Figure 4 : Coûts de financement prévus à l'appui des personnes qui quittent les établissements provinciaux

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Niveau de soutien requis	Moyenne annuelle des coûts prévus du Ministère (\$)
modéré	60 000
élevé	80 000
complexe	120 000

Figure 5 : Financement de l'Initiative de fermeture des établissements pour un échantillon de personnes

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Niveau évalué initial de soutien	Moyenne annuelle des coûts prévus du Ministère (\$)	Coût annuel réel (\$)
personne 1	modéré	60 000	180 000
personne 2	modéré	60 000	122 800
personne 3	élevé	80 000	150 000
personne 4	complexe	120 000	75 000
personne 5	complexe	120 000	300 000

coûts prévus, il n'y avait aucun document indiquant si le personnel du Ministère avait cherché à déterminer si le montant demandé était raisonnable ou comment il avait arrêté le montant à octroyer.

- Dans certains cas, on notait un écart considérable entre le montant approuvé et le montant demandé, sans que cet écart soit expliqué.

Nous avons donc été incapables de découvrir si ou comment le Ministère avait déterminé que les fonds approuvés étaient raisonnables et conformes au principe de l'optimisation des ressources.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux organismes pour le placement de résidents des établissements provinciaux dans la collectivité sont raisonnables et appropriés, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer les avantages d'instaurer un processus plus concurrentiel au lieu de demander à des groupes de planification communautaire (comités composés de représentants des organismes de services locaux) de désigner l'organisme qui présentera une proposition pour le placement d'une personne dans la collectivité;
- obtenir des renseignements budgétaires ou autres suffisamment détaillés pour déterminer si le montant demandé est raisonnable et fournir une documentation à l'appui, lorsque ce montant diffère considérablement du coût prévu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il doit assurer une répartition équitable et efficace des ressources. Les groupes de planification communautaire cherchent des moyens de tirer parti des services offerts dans les collectivités, d'établir des partenariats entre les fournisseurs de services et de stabiliser le secteur des services. Le Ministère examinera et révisera les approches de planification existantes pour veiller à ce que les décisions relatives aux services à offrir et au financement à octroyer soient conformes au principe de l'optimisation des ressources.

Surveillance des projets d'immobilisations

Aux termes du plan de transformation du Ministère, les organismes peuvent demander des fonds d'immobilisations pour des projets tels que la rénovation des installations existantes ou l'achat de nouvelles installations et la création de nouvelles places. Le Ministère avait dépensé 56 millions de dollars pour des projets d'immobilisations à la fin mars 2007 et il prévoit que ce total atteindra environ 125 millions de dollars d'ici la fin mars 2009.

Notre examen des processus et procédures employés par le Ministère pour approuver le financement des projets d'immobilisations a soulevé d'importantes préoccupations et nous a amenés à nous demander si le Ministère faisait une utilisation optimale de ses ressources. La meilleure façon d'illustrer nos préoccupations est de relater les faits entourant un des projets d'immobilisations examinés. En juillet 2005, un organisme a reçu l'approbation initiale du Ministère pour l'achat d'un bungalow de 2 200 pieds carrés avec quatre chambres à coucher à un coût de 390 000 \$, plus des coûts de rénovation pouvant aller jusqu'à 157 000 \$ et des honoraires professionnels de 36 000 \$. Nous avons examiné ce dossier et constaté ce qui suit :

- Ni l'organisme ni le Ministère n'avaient préparé une analyse de rentabilisation démontrant qu'ils avaient envisagé des solutions de rechange et que le projet représentait l'investissement le plus rentable des fonds publics, comme l'exigent les lignes directrices du Ministère sur les projets d'immobilisations;
- Le personnel régional n'a pas vérifié l'état de l'immeuble pour s'assurer que seules les rénovations nécessaires étaient prévues; ni l'organisme ni le Ministère ne pouvaient fournir les renseignements détaillés requis pour démontrer que les coûts de rénovation approuvés, qui s'élevaient à 157 000 \$, étaient raisonnables.

L'organisme a fait appel aux services d'un cabinet d'architectes pour la supervision des rénovations. Le cabinet n'a pas été choisi en régime de concurrence et il était peu motivé à réduire les coûts, car ses honoraires étaient basés sur un pourcentage du total des coûts de rénovation.

Le Ministère a fini par payer des coûts de rénovation de 380 000 \$, soit près de deux fois et demi le montant estimatif approuvé à l'origine. Il ne disposait pas des renseignements nécessaires pour déterminer si la hausse des coûts était raisonnable. Nous avons cherché à en savoir plus mais tout ce

que l'organisme a pu nous fournir, c'est une liste des types de dépenses à engager et le total correspondant des coûts estimatifs pour chaque type de dépenses. Nous avons examiné la liste et remarqué certains postes dont la nature était ambiguë ou qui nous semblaient douteux ou excessifs, par exemple :

- « allocations » – 18 000 \$;
- « profit » – 20 000 \$;
- « électrique » – 45 000 \$;
- « peinture » – 18 000 \$;
- « main-d'œuvre » – 32 680 \$;
- « rampe avant, terrasse et aménagement paysager » – 32 000 \$.

Nous croyons comprendre qu'une fois les rénovations terminées, le Ministère a fourni environ 60 000 \$ à l'organisme pour le mobilier sans que celui-ci rende compte de l'utilisation des fonds.

Durant nos discussions avec les employés du Ministère chargés de superviser les rénovations, nous avons appris qu'ils avaient peu ou pas de formation ou d'expérience dans la supervision des rénovations ou d'autres projets d'immobilisations. Nous avons également noté qu'à la fin de nos travaux sur le terrain en mars 2007, l'intérêt du Ministère n'avait pas été enregistré sur le titre de propriété, comme il aurait dû l'être, et aucun processus n'avait été mis en place à cette fin. Le Ministère avait également autorisé l'organisme responsable à dépenser près de 500 000 \$ de plus pour rénover un autre bungalow qu'il venait d'acheter.

Nous avons constaté que la plupart des organismes ne tenaient pas de liste de biens matériels tels que le mobilier et le matériel achetés avec les fonds du Ministère, comme l'exige la réglementation. Dans le cas d'un organisme qui avait tenu une liste, nous avons remarqué que certains des biens inscrits avaient disparu et qu'un article qui aurait dû se trouver sur la liste n'y était pas.

Nous avons également appris qu'en juillet 2005, le Ministère avait diffusé des Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, qui précisent la procé-

sure à suivre pour concevoir et mettre en œuvre des projets d'immobilisations, dont la préparation des analyses de rentabilisation, l'exécution des accords juridiques et les politiques liées aux appels d'offres concurrentiels.

RECOMMANDATION 4

Pour démontrer que les fonds d'immobilisations octroyés aux organismes sont nécessaires et raisonnables et qu'ils permettent de créer le plus grand nombre de places possible, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- assurer la conformité à toutes les exigences de ses Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, dont la nécessité de préparer une analyse de rentabilisation qui démontre que des solutions de rechange ont été envisagées et que l'option la plus rentable a été choisie;
- obtenir l'expertise nécessaire (en faisant appel à un expert de l'extérieur, au besoin) ainsi que des renseignements suffisamment détaillés sur tous les projets proposés pour déterminer si les coûts à engager sont nécessaires et raisonnables;
- obtenir une comptabilisation définitive des coûts engagés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité de gérer les projets d'immobilisations avec prudence afin d'assurer l'optimisation des ressources. En avril 2005, le Ministère a établi la Direction des services en matière d'immobilisations et de locaux pour qu'elle aide les bureaux régionaux à exécuter les projets d'immobilisations. En juillet 2005, le Ministère a diffusé des Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, qui précisent la procédure à suivre pour concevoir et mettre en œuvre des projets d'immobilisations, dont la préparation des analyses de

rentabilisation, l'exécution des accords juridiques et les politiques liées aux appels d'offres concurrentiels. Au cours de l'automne 2007, les lignes directrices seront mises à jour, et des outils additionnels seront élaborés et mis à la disposition du personnel des bureaux régionaux et des organismes bénéficiaires de paiements de transfert pour les aider à mieux gérer les projets d'immobilisations. Une base de données a également été constituée afin de surveiller l'état des biens immobiliers et d'améliorer la planification et la gestion.

La Direction des services en matière d'immobilisations et de locaux du Ministère a recruté quatre spécialistes additionnels afin d'aider les bureaux régionaux et de s'assurer qu'ils disposent de mécanismes de surveillance adéquats pour l'exécution et l'enregistrement des accords sur les dépenses en immobilisations.

Le Ministère prend des mesures pour s'assurer que tous les projets d'immobilisations terminés sont pleinement documentés et que tous les coûts d'immobilisations sont comptabilisés en bonne et due forme.

Politiques et procédures d'achat des organismes

Bien que les contrats de financement et de services passés chaque année avec le Ministère ne comportent aucune exigence expresse en ce sens, les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont censés adopter de bonnes pratiques opérationnelles, semblables à celles prescrites pour le Ministère même. Cependant, notre examen des pratiques opérationnelles des organismes visités, et d'un échantillon restreint des dépenses, a donné naissance à certaines préoccupations, dont les suivantes :

- Certains organismes n'avaient ni politiques ni procédures écrites régissant les activités telles

que l'achat des biens et services et l'examen et l'approbation des factures des fournisseurs. D'autres en avaient mais ils n'en tenaient pas compte. Par exemple, nous avons remarqué un certain nombre de cas où :

- les biens et services qui auraient dû être acquis en régime de concurrence ne l'avaient pas été;
- la même personne qui a autorisé l'achat des biens et services en a également certifié la réception et a approuvé la facture à payer;
- certaines sommes ont été payées sans qu'un bon de commande ait été émis ou qu'une facture ait été reçue;
- certains cadres supérieurs ont approuvé leurs propres demandes de remboursement.
- Quelques dépenses nous semblaient douteuses, dont un paiement de 5 350 \$ pour un conférencier à une soirée de remerciement à l'intention du personnel d'un organisme, ainsi que des droits totalisant 8 900 \$ pour l'inscription de trois personnes à un atelier d'animateurs en Caroline du Nord.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les dépenses des organismes sont raisonnables et conformes au principe de l'optimisation des ressources, le ministère des Services sociaux et communautaires doit confirmer que les conseils d'administration des organismes garantissent la conformité aux bonnes pratiques opérationnelles, dont les politiques et procédures écrites régissant des activités telles que l'achat des biens et services et le traitement des factures à payer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à aider les conseils d'administration à mettre en œuvre des politiques et procédures sensées. Pour ce faire, il

inclura des lignes directrices en matière d'approvisionnement dans sa trousse de demande de budget 2008-2009.

SURVEILLANCE DE LA PRESTATION DES SERVICES

Accès aux services

Afin d'offrir aux personnes ayant une déficience intellectuelle un accès à guichet unique à une vaste gamme de services sociaux et d'améliorer la coordination de ses services, le Ministère a établi un certain nombre de centres d'accès dans toute la province. Un centre d'accès peut être un organisme directement financé par le Ministère ou un centre exploité conjointement par des organismes locaux de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Les centres d'accès doivent :

- recevoir les demandes de services et déterminer si les clients sont admissibles aux services destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle;
- trier les demandes pour que la priorité soit accordée aux personnes qui ont le plus besoin des services et orienter les clients vers les services qui répondent le mieux à leurs besoins;
- tenir des listes d'attente des clients qui n'ont pas encore été orientés vers des fournisseurs de services et assurer une quasi-gestion des cas jusqu'à ce qu'on ait réussi à placer ces clients;
- assurer la liaison avec les organismes de services sociaux et les groupes de planification locaux et coordonner la planification des services dans leur région.

Au fil de notre examen de la documentation disponible et de nos discussions avec le personnel des centres d'accès et des organismes, nous avons noté

certaines préoccupations relatives à la procédure d'accès aux services de logement communautaire :

- Le Ministère n'a fourni aux centres d'accès ni directives ni lignes directrices précises sur la façon de déterminer si une personne a une déficience intellectuelle. Les centres d'accès jouissent donc d'une marge de manœuvre considérable dans la sélection des personnes admissibles aux services de logement communautaire. Nous avons d'ailleurs constaté un manque d'uniformité dans la manière de déterminer si une personne avait une déficience intellectuelle; dans la plupart des cas, il y avait peu ou pas de documentation à l'appui de la détermination de l'admissibilité.
- Dans la plupart des cas, il n'y avait aucune documentation démontrant que l'orientation ou le placement d'une personne était approprié et économique dans les circonstances. Nous croyons comprendre que, dans bien des cas, la personne est orientée ou placée dans un foyer particulier à sa demande ou à la demande des membres de sa famille, et que le client ou l'organisme peut refuser un placement proposé.
- Nous avons remarqué que certains lits restaient disponibles pour des périodes pouvant durer entre 6 et 12 mois. Il convient de noter à cet égard qu'en vertu du mécanisme de financement actuel du Ministère, qui prévoit le versement de la même somme pour tous les lits, qu'ils soient occupés ou non, les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont peu motivés à remplir les lits disponibles et qu'ils peuvent même utiliser les subventions correspondantes pour atténuer les pressions financières qui s'exercent sur eux.
- Les lits de certains organismes restaient disponibles pendant des périodes prolongées, alors que les centres d'accès de ces organismes affichaient de longues listes d'attente. Les renseignements concernant les listes d'attente et

les lits disponibles n'étaient pas communiqués au Ministère pour qu'il puisse en tenir compte dans ses décisions de planification des services et de financement annuel.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que toutes les personnes ayant une déficience intellectuelle sont traitées de façon uniforme à l'échelle de la province et que les placements sont appropriés et économiques, le Ministère doit :

- envisager de fournir des lignes directrices aux centres d'accès afin d'encourager des décisions de placement uniformes à l'échelle de la province;
- veiller à ce que les centres d'accès conservent des documents démontrant qu'ils ont suivi une procédure uniforme pour déterminer si une personne a une déficience intellectuelle et que les placements résidentiels sont appropriés et économiques;
- s'assurer que les places disponibles sont remplies le plus rapidement possible;
- obtenir des renseignements sur les listes d'attente et les lits disponibles et en tenir compte dans la planification des services et dans ses décisions de financement annuelles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En transformant les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère établira un processus d'évaluation commun qui documentera notamment le soutien requis par chaque personne afin de pouvoir lui offrir un placement résidentiel approprié.

Le Ministère convient que les clients doivent être orientés en temps opportun vers les places disponibles qui répondent à leurs besoins. Le Ministère exigera des organismes, comme condition de leurs contrats de services, qu'ils signalent les lits inoccupés chaque trimestre au

Ministère et au centre d'accès local. Les centres d'accès seront tenus de déclarer les lits remplis et, si un lit n'a pas été rempli au cours du trimestre, d'expliquer pourquoi.

Examens de la conformité aux exigences du Programme et inspections liées à la délivrance des permis

En vertu des dispositions de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, le Ministère est tenu d'inspecter et de délivrer un permis annuel à chaque foyer de groupe qui accueille plus de trois enfants. La législation ne prévoit pas d'exigences semblables dans le cas des foyers de groupe pour adultes mais, en décembre 2003, le Ministère a institué une politique selon laquelle 20 % des foyers de groupe pour adultes financés par le Ministère dans une région donnée doivent faire l'objet d'un examen de conformité annuel. Cette politique représente une hausse substantielle du pourcentage des foyers de groupe pour adultes à inspecter chaque année, qui était de 5 % avant 2003. Cet examen vise à déterminer si le foyer se conforme aux diverses exigences en matière de santé et de sécurité, à évaluer la prestation du programme et à recommander des mesures correctives au besoin.

Le processus d'inspection et de délivrance des permis fonctionnait essentiellement comme prévu dans le cas des foyers pour enfants. Nous avons néanmoins constaté que le processus d'examen de la conformité visant les foyers pour adultes, qui constituent environ 95 % des foyers financés par le Ministère dans le cadre de ce programme, n'était guère efficace pour les raisons suivantes :

- Deux des trois bureaux régionaux que nous avons visités ne tenaient pas de liste des foyers de groupe dans leur région ni de renseignements concernant les foyers de groupe qui avaient déjà fait l'objet d'un examen. Il n'y avait donc aucune garantie que l'exigence

d'examiner 20 % des foyers de groupe avait été respectée, ni que tous les foyers de groupe – et les foyers de groupe pour résidents à risque élevé en particulier – sont examinés dans un délai raisonnable.

- Les bureaux régionaux demandaient fréquemment aux organismes de choisir les foyers à inspecter et avertissaient ceux-ci bien à l'avance, de sorte que les foyers assujettis à un examen de conformité n'étaient pas nécessairement représentatifs de tous les foyers administrés par un organisme, et leur état au moment de l'examen n'était pas nécessairement représentatif de leur état tout au long de l'année.
- En l'absence d'une liste de contrôle des examens de conformité à l'échelle provinciale ou d'autres exigences en matière de documentation, l'ampleur des examens de conformité variait considérablement. Par exemple, nous avons remarqué de nombreux cas dans lesquels aucun document n'indiquait que la conformité aux exigences en matière de santé et de sécurité avait été évaluée.
- Lorsque les examens de conformité révélaient des lacunes, il n'y avait souvent aucune preuve qu'un suivi avait été assuré pour vérifier si les mesures correctives nécessaires avaient été prises.

RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer que son processus d'examen de la conformité répond à l'objectif de protéger les personnes vulnérables prises en charge, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- tenir une liste exacte et à jour de tous les foyers de groupe pour adultes et prendre les dispositions nécessaires pour que 20 % d'entre eux soient examinés chaque année et que les foyers de groupe pour résidents à

risque élevé soient inspectés à une fréquence raisonnable;

- réévaluer l'opportunité pour les organismes de choisir les foyers à inspecter et d'avertir ceux-ci bien à l'avance;
- envisager d'établir une liste de contrôle détaillée qui l'aiderait à s'assurer que tous les éléments requis de l'examen de conformité sont vérifiés et documentés de façon adéquate;
- assujettir les lacunes cernées à un suivi pour confirmer que les mesures correctives nécessaires ont été prises en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 7, 8 et 9. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 9.

Déclaration des incidents graves

Le Ministère fournit aux organismes des définitions des incidents graves à signaler. Ceux-ci comprennent notamment le recours à des moyens de contention et les plaintes de nature grave portées par les clients ou à leur sujet. Les organismes doivent présenter un rapport de notification initial dans les 24 heures suivant un incident grave. Ils doivent ensuite soumettre un rapport d'enquête, qui donne une description plus complète de l'incident grave, des mesures prises et des mesures qui restent à prendre, dans les sept jours ouvrables suivant l'avis initial. Les bureaux régionaux du Ministère doivent enregistrer tous les incidents graves signalés à des fins de suivi et de comparaison avec les résumés annuels que les organismes doivent préparer et soumettre pour analyse dans le mois suivant la fin de l'exercice.

Comme le montre la Figure 6, le nombre d'incidents graves signalés au Ministère a connu une

Figure 6 : Incidents graves signalés au ministère des Services sociaux et communautaires, 2002–2006

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Année civile	Nombre d'incidents graves signalés
2002	1 784
2003	5 483
2004	6 572
2005	4 407
2006	6 672

hausse substantielle au cours des quatre dernières années. Cette hausse a été attribuée à la définition élargie du terme « incident grave », introduite en 2003, et au fait que les organismes préfèrent déclarer tout ce qui pourrait être considéré de près ou de loin comme un incident grave.

Nous avons examiné le processus de déclaration des incidents graves et constaté qu'on ne respectait généralement pas les exigences associées à ce processus, comme en témoignent les observations suivantes :

- Dans bien des cas, les rapports de notification initiale et les rapports d'enquête subséquents n'étaient pas soumis avec promptitude. En outre, un des bureaux régionaux a dispensé ses organismes de déclarer le type le plus courant d'incident grave – le recours à des moyens de contention – mais ceux-ci devaient quand même soumettre un rapport sommaire mensuel.
- Il arrivait souvent à l'un des bureaux régionaux d'attendre plusieurs mois après la réception des rapports pour examiner et enregistrer les incidents graves. Un autre bureau enregistrait les incidents graves signalés seulement après la clôture du dossier et le règlement du problème, ce qui nuisait à l'efficacité du processus d'enregistrement et de suivi et l'empêchait d'atteindre le but visé.
- Dans de nombreux cas, rien n'indiquait que l'avis initial et les rapports d'enquête reçus avaient été examinés et approuvés et qu'un

suivi avait été assuré au besoin pour vérifier si des mesures correctives avaient été prises.

- Un bureau régional a dispensé ses organismes de soumettre un rapport sommaire annuel des incidents graves. Les rapports sommaires annuels soumis dans les autres régions étaient souvent inexacts et incomplets, et reçus bien après le délai prescrit.

Nous avons constaté que le processus de déclaration des incidents graves ne permettait pas au Ministère de s'assurer que tous les incidents graves étaient traités de façon appropriée en temps opportun. On nous a dit que bon nombre des lacunes repérées étaient attribuables à la hausse substantielle du nombre d'incidents graves signalés.

RECOMMANDATION 8

Pour protéger de façon plus efficace la santé et la sécurité des résidents des logements communautaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit réévaluer les objectifs du processus de déclaration des incidents graves et se fonder sur les résultats de cette réévaluation pour :

- fournir aux organismes une définition claire et non ambiguë des incidents graves à signaler;
- concevoir un processus qui répond à ses objectifs et que ses bureaux régionaux peuvent surveiller de façon efficace.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 7, 8 et 9. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 9.

Procédures de plainte

Bien que les organismes qui fournissent des services en vertu de la *Loi sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle* (LSPDI) ne soient pas

tenus de mettre en place des procédures de traitement des plaintes, ceux qui fournissent des services en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) doivent établir des procédures écrites pour l'audition et le règlement des plaintes des personnes qui ont demandé ou reçu des services. Ces procédures doivent donner à la partie plaignante la chance de se faire entendre par un niveau approprié de la direction du fournisseur de services pouvant aller jusqu'au conseil d'administration. Si elle est insatisfaite de la réponse du fournisseur de services, la partie plaignante peut demander au Ministère de se pencher sur la question.

Nous avons examiné le processus de traitement des plaintes dans certains organismes fournissant des services en vertu de la LSPDI et de la LSEF et constaté que bon nombre d'entre eux n'avaient pas de processus en place pour documenter, enregistrer et suivre les plaintes reçues. Les organismes ont donc été incapables de nous fournir des renseignements sur le nombre de plaintes reçues, la nature des plaintes ou la façon dont elles avaient été traitées et réglées.

Nous avons constaté qu'un des trois bureaux régionaux visités avait mis en place un processus d'enregistrement et de suivi qui lui permettait de s'assurer que les plaintes reçues étaient traitées de façon équitable et réglées de façon satisfaisante, mais que les deux autres ne disposaient pas d'un tel processus.

RECOMMANDATION 9

Pour aider à s'assurer que toutes les plaintes reçues par les organismes font l'objet d'une audience équitable et sont réglées de façon satisfaisante en temps opportun, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- exiger de tous les organismes qu'ils mettent en place un processus de traitement des plaintes semblable à celui qui est décrit dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et veiller à ce qu'ils s'y conforment;

- s'assurer que toutes les plaintes renvoyées à un bureau régional du Ministère sont enregistrées, suivies et réglées de façon équitable en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 7, 8 et 9. Cette réponse est reproduite ci-après.

Le Ministère renforcera ses mécanismes de surveillance de la conformité aux règlements et aux politiques. Pour ce faire, il élaborera et mettra en œuvre une liste de contrôle de la conformité uniformisée à l'échelle de la province, dressera une liste complète des foyers de groupe en milieu communautaire pouvant être soumis à un examen de conformité et établira des directives claires sur la façon de prélever un échantillon approprié.

L'actuel processus de déclaration des incidents graves sera examiné et révisé au besoin de façon à répondre aux besoins opérationnels. Le Ministère s'emploiera également à élaborer et à mettre en œuvre un processus clairement défini d'enregistrement, de suivi et de règlement des plaintes portées à son attention.

Dans le contexte de la transformation, le Ministère est en train d'élaborer un cadre de gestion de la qualité qui aidera à promouvoir l'assurance de la qualité et l'amélioration continue de tous les aspects du système de services financés par le Ministère pour les adultes ayant une déficience intellectuelle. Conformément à ce cadre, le Ministère prévoit établir des normes concernant la qualité des services fournis et promouvoir l'intégration des adultes ayant une déficience intellectuelle.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Le Ministère dispose d'un Système d'information sur la gestion des services (SIGS) que les bureaux régionaux utilisent pour surveiller les paiements aux fournisseurs et les services fournis par ces derniers. Le système est en place depuis 1997.

Chaque trimestre, le personnel régional entre manuellement les données des rapports trimestriels des organismes dans le SIGS. Les directeurs des bureaux régionaux doivent certifier par écrit à l'administration centrale du Ministère que l'information entrée dans le système est complète et exacte. Malgré cette certification, nous avons plusieurs préoccupations relatives à la capacité du système à appuyer les décisions prises par la direction :

- Bien que les données soient entrées manuellement dans le SIGS, le système n'est pas doté de contrôles d'édition permettant de repérer les erreurs de saisie. Durant notre examen, nous avons relevé de nombreuses données incomplètes ou inexactes, ainsi que des données qui n'avaient pas été saisies en temps opportun.
- Le SIGS produit des rapports sur les exceptions et les écarts qu'il faut analyser et suivre afin de déterminer les mesures correctives à prendre. Le Ministère n'avait toutefois aucun processus en place pour s'assurer que les exceptions faisaient l'objet d'un suivi approprié et qu'elles étaient traitées de façon satisfaisante. De plus, comme il est noté plus haut, les données des rapports trimestriels fournis par les organismes pour saisie dans le SIGS sont peu fiables, de sorte qu'on peut difficilement se fier aux rapports sur les exceptions et les écarts du SIGS.
- Le système ne fournissait pas une information de gestion suffisamment détaillée ni les types de rapports qui aideraient à analyser les

dépenses de programme, comme des comparaisons des coûts des places résidentielles.

Le service de vérification interne du Ministère a examiné le SIGS et publié son rapport en juin 2006. Bon nombre de ses conclusions allaient dans le même sens que les nôtres.

RECOMMANDATION 10

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit s'assurer que son Système d'information sur la gestion des services (SIGS) fournit des renseignements complets, exacts et utiles sur lesquels la direction peut fonder ses décisions et qui peuvent l'aider à déterminer si les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont efficaces et conformes au principe de l'optimisation des ressources.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La gestion et la surveillance par le Ministère du soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle dépendent de sa capacité à recueillir, à analyser et à utiliser les données pertinentes. Le Ministère a élaboré et mis en œuvre un plan pluriannuel visant à améliorer la qualité, la pertinence et l'exactitude des renseignements recueillis auprès des organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Un élément important de ce plan consiste à améliorer l'utilisation des renseignements appuyant l'élaboration des politiques, la conception et la gestion des programmes, ainsi que la planification communautaire. Le Ministère est déterminé à montrer au personnel comment utiliser et analyser l'information de façon à améliorer la prise des décisions.