

Activité relative aux services de garde d'enfants

3.03

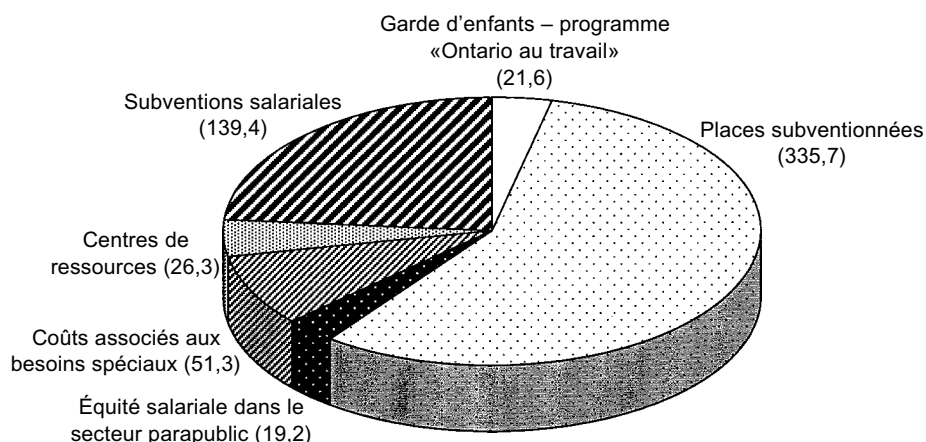
Dans le cadre de l'activité relative aux services de garde d'enfants, le ministère élabore les politiques pour les programmes de garde d'enfants agréés et subventionne une partie du coût de ces programmes afin d'augmenter les services de garde de qualité offerts à prix abordable pour les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans. Ces services visent à permettre aux parents de travailler ou d'entreprendre des études ou de la formation pour décrocher un emploi. Cependant, puisque l'accès aux services de garde subventionnés n'est pas un droit, il est limité par le nombre de places subventionnées disponibles, lequel est fonction du financement octroyé par le ministère et de la contribution financière des municipalités et des personnes morales agréées.

Les principaux objectifs du ministère dans le cadre de l'activité relative aux services de garde d'enfants s'énoncent comme suit :

- subventionner les frais de garde des enfants dont les parents sont dans le besoin, soit directement au moyen de places subventionnées dans les programmes de garde d'enfants, soit indirectement au moyen de subventions salariales visant à majorer les salaires et avantages sociaux des fournisseurs des services de garde;
- fournir une aide financière supplémentaire pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux;
- octroyer des fonds aux centres de ressources communautaires qui fournissent notamment des services d'éducation parentale, des programmes de halte-garderie et de terrain de jeux, des joujouthèques et des services de prêt de matériel;
- agréer et surveiller les exploitants de services de garde d'enfants pour promouvoir la prestation de services de qualité et assurer la santé et la sécurité des enfants qui leur sont confiés.

Pour 1998-1999, les dépenses du ministère consacrées aux services de garde d'enfants s'élevaient à 593 millions de dollars, répartis comme suit :

Activité relative aux services de garde d'enfants - 1998-1999 (en millions de \$)



Source: Ministère des Services sociaux et communautaires

Au cours de l'exercice 1997-1998, le ministère a conclu des contrats avec 186 municipalités et personnes morales sans but lucratif agréées par le ministère portant sur la prestation, en son nom, de services de gestion locaux des places subventionnées. Ces gestionnaires fournissaient directement les services de garde d'enfants subventionnés ou les achetaient à des fournisseurs externes. En tout, 3 400 garderies titulaires d'un permis ont fourni des services de garde subventionnés à environ 133 000 enfants, pendant que 140 agences de garde d'enfants en résidence privée titulaires d'un permis faisaient de même pour quelque 8 500 enfants.

Jusqu'en décembre 1997, le ministère et les gestionnaires de places subventionnées se partageaient les coûts du programme de places subventionnées dans des proportions de 80 pour 100 et 20 pour 100 respectivement, tandis que le ministère assumait seul les coûts des autres composantes du programme.

En mai 1997, le gouvernement a annoncé des réformes dans le cadre du remaniement des services locaux visant à réduire les coûts de prestation des services de garde d'enfants et à responsabiliser le système. Il s'agissait notamment de faire assumer 20 pour 100 du coût total de l'activité relative aux services de garde d'enfants par les agents de prestation de services municipaux à compter de janvier 1998.

Les réformes prévoyaient également le regroupement des 186 gestionnaires de places subventionnées en 47 agents de prestation de services municipaux afin de rationaliser la prestation du programme. Cette mesure n'avait pas encore été mise en œuvre à la fin de notre vérification. Le ministère se proposait d'effectuer ce changement avant la fin de 1999.

La responsabilité de l'inspection et de l'agrément des garderies continue de relever du ministère.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Nos objectifs de vérification visaient à déterminer si les politiques et procédures du ministère permettaient d'assurer :

- que les paiements de transfert aux gestionnaires de places subventionnées et aux fournisseurs de services de garde d'enfants étaient raisonnables et faisaient l'objet d'un contrôle suffisant;
- que les exigences législatives et les politiques et procédures du ministère applicables aux programmes étaient respectées.

3.03

Dans le cadre de notre premier objectif, nous nous sommes concentrés sur les dépenses du ministère et sur les services fournis dans le cadre du programme de places subventionnées et du programme de subventions salariales parce qu'ils représentaient 83 pour 100 des dépenses totales des programmes.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des procédures administratives et des dossiers pertinents du ministère ainsi que des entrevues avec le personnel concerné du bureau de l'administration générale et de trois bureaux régionaux du ministère. Nous avons également rendu visite à un certain nombre de gestionnaires de places subventionnées afin d'examiner leurs procédures et des échantillons de leurs dossiers d'évaluation fondée sur les besoins aux fins des places subventionnées.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons défini les critères qui seraient utilisés pour en atteindre les objectifs, et la haute direction du ministère les a examinés et acceptés.

Nous avons effectué notre vérification entre octobre 1998 et février 1999, en mettant l'accent sur les dépenses effectuées au cours de l'exercice 1997-1998. Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Nous avons examiné un rapport rédigé en 1996 par la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes du ministère qui portait sur le programme de subventions salariales. Le rapport confirmait un grand nombre de nos constatations au sujet de ce programme.

CONSTATATIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Un certain nombre des constatations et recommandations contenues dans le présent rapport sont identiques à celles énoncées dans nos rapports de 1989 et de 1995 sur l'activité relative aux services de garde d'enfants. En 1995, le ministère avait convenu de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre nos recommandations afin de corriger les lacunes constatées, mais il n'a pas donné suite à toutes nos recommandations comme il en

avait manifesté l'intention. Par conséquent, même si le ministère a satisfait en général aux exigences de la loi sur le plan de l'activité relative aux services de garde d'enfants, nous sommes de nouveau arrivés à la conclusion que les politiques et procédures administratives du ministère ne permettaient pas d'assurer que les paiements de transfert étaient raisonnables et qu'ils faisaient l'objet d'un contrôle suffisant. Plus précisément, le ministère doit :

- veiller à ce que les décisions relatives au financement des frais de garde d'enfants et des subventions salariales tiennent compte de l'évolution des besoins locaux au fil des ans et qu'elles soient raisonnablement fondées sur une évaluation pertinente de renseignements financiers et opérationnels suffisamment détaillés;
- s'assurer de repérer et d'évaluer en temps opportun les écarts importants entre les services prévus et réels fournis et les coûts engagés et, le cas échéant, effectuer un suivi dans les plus brefs délais;
- obtenir une assurance supplémentaire que tous les excédents de financement déclarés sont déterminés et récupérés comme il se doit;
- examiner à intervalles réguliers les critères d'admissibilité utilisés par les gestionnaires de places subventionnées afin que toutes les personnes qui présentent une demande de place subventionnée soient soumises à une évaluation fondée sur les besoins en bonne et due forme de façon que seules les familles admissibles bénéficient des services de garde d'enfants subventionnés;
- examiner à intervalles réguliers un échantillon des dossiers d'évaluation fondée sur les besoins conservés par les gestionnaires de places subventionnées ainsi que les procédures connexes afin d'assurer le respect des critères d'admissibilité en vigueur.

Par ailleurs, afin d'assurer que l'activité relative aux services de garde d'enfants respecte les exigences de la loi ainsi que les propres politiques et procédures du ministère, le ministère doit également :

- effectuer les inspections aux fins d'agrément dans les délais prévus et les documenter de façon appropriée;
- veiller à ce que tous les incidents graves et toutes les plaintes portés à son attention fassent l'objet d'un suivi et d'une documentation en bonne et due forme.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PROGRAMME DE PLACES SUBVENTIONNÉES

DEMANDES DE BUDGET AU TITRE DES PLACES SUBVENTIONNÉES

Le ministère conclut une entente de financement annuelle avec chacun des 186 gestionnaires locaux de places subventionnées portant sur l'administration et la

3.03

prestation du programme de places subventionnées. Les ententes sont fondées sur les données d'une trousse de demande de budget qui doit être retournée au ministère dans les deux mois de sa date d'envoi. Dans certains cas, les troussees n'ont été envoyées qu'au mois d'août de l'année à laquelle elles se rapportaient. Le personnel des bureaux régionaux est censé examiner les demandes de budget en tenant compte du nombre de cas, des excédents ou déficits de financement des années précédentes et de tout autre renseignement pertinent disponible. Les gestionnaires de places subventionnées doivent être mis au courant le plus tôt possible du budget final approuvé afin de pouvoir apporter les ajustements nécessaires aux dépenses, le cas échéant.

Nous avons constaté que le processus de demande et d'approbation de budget n'était pas exécuté dans les délais prévus. De plus, nous n'avons trouvé aucune indication que les montants approuvés étaient fondés sur une évaluation des besoins ou qu'ils tenaient compte des excédents ou déficits de financement des années précédentes, comme en font foi les exemples suivants :

- Bien souvent, les demandes de budget annuelles soumises par les gestionnaires de places subventionnées étaient examinées et approuvées alors que l'exercice des gestionnaires tirait à sa fin et dans certains cas même, après la fin de l'exercice.
- Les renseignements fournis dans les demandes de budget n'étaient pas suffisamment détaillés pour permettre au personnel du ministère de prendre des décisions éclairées au sujet du financement. Par exemple, les demandes en général indiquaient le nombre d'enfants concernés, mais non les groupes d'âge auxquels ils appartenaient, alors que cet élément a un effet important sur les coûts.

Nous avons constaté des écarts importants dans les frais de garde réclamés pour des enfants du même âge. Par exemple, dans l'un des bureaux régionaux, les frais de garde quotidiens des tout-petits variaient entre 24 \$ et 34 \$, soit un écart de 42 pour 100.

- Nous n'avons trouvé aucune indication dans les dossiers de la manière dont le ministère établissait le bien-fondé des montants de subvention approuvés, ou si même il le faisait. Nous avons plutôt constaté qu'il avait approuvé des montants de subvention identiques à ceux de l'année précédente sans évaluer les besoins ni tenir compte des excédents ou déficits de financement des années précédentes. Par exemple :
 - Un gestionnaire de places subventionnées bénéficiant d'un budget annuel d'environ 670 000 \$ pour exploiter directement des services de garde d'enfants avait déclaré des excédents de financement de 297 000 \$ et 150 000 \$ au cours des deux années précédentes. Son budget a tout de même été augmenté de 95 000 \$ pour l'exercice 1997-1998.
 - Depuis l'exercice 1992-1993, le ministère versait tous les ans une subvention d'environ 73 000 \$ pour un projet pilote qui visait à offrir un horaire de services de garderie flexible au personnel d'un hôpital. Toutefois, aucun parent dans cette garderie n'était admissible à une place subventionnée. Par conséquent, le projet ne répondait pas à l'objectif du programme.

Recommandation

Afin que chaque gestionnaire de places subventionnées reçoive un montant de subvention raisonnable et approprié, le ministère doit :

- **examiner et approuver les demandes de budget dans les délais prévus;**
- **exiger que les gestionnaires de places subventionnées fournissent des renseignements suffisamment détaillés pour pouvoir prendre des décisions éclairées au sujet du financement;**
- **évaluer d'un œil critique les demandes de budget afin que les montants de subvention approuvés soient proportionnés à la demande et à la valeur des services qui seront fournis.**

Réponse du ministère

Le ministère fonctionne selon le cycle d'activités du gouvernement et l'approbation des budgets se fait à l'intérieur de ce cycle. Toutefois, le ministère est en train d'élaborer des paramètres pour la planification des services et l'attribution des subventions qu'il mettra en œuvre au cours de l'exercice 2000-2001. Une fois en place, ces paramètres fourniront l'assurance que le financement tient compte de la demande et de la valeur des services à l'échelle de la province.

RAPPORTS TRIMESTRIELS

Les gestionnaires de places subventionnées sont tenus de soumettre des rapports cumulatifs trimestriels des dépenses prévues et des dépenses réelles ainsi que des données sur les services comme le nombre de familles et d'enfants desservis. Les trois premiers rapports trimestriels doivent être soumis 30 jours après la fin du trimestre et le dernier rapport, 45 jours après la fin de l'exercice. Dans le cadre de ces rapports, le ministère exige que les gestionnaires de places subventionnées mettent en lumière et expliquent en détail les mesures qu'ils comptent prendre dans le cas de tout écart de plus de 10 pour 100 ou supérieur à 10 000 \$ entre les dépenses prévues et réelles.

Toutefois, environ le tiers des dossiers que nous avons examinés qui comportaient des écarts de plus de 10 pour 100 ou supérieurs à 10 000 \$ ne renfermaient aucune explication des écarts ou bien les explications fournies n'étaient pas suffisantes. Dans la plupart des cas, il n'y avait aucune trace d'examen ou de suivi par le ministère. Par exemple :

- Alors qu'un rapport trimestriel indiquait un dépassement des dépenses de l'ordre de 124 000 \$, soit 42 pour 100 du budget total du gestionnaire de places subventionnées, il ne renfermait aucune explication ou preuve d'examen et d'approbation du ministère à propos du dépassement.
- Dans un autre rapport trimestriel, le nombre d'enfants desservis était inférieur de 20 pour 100 aux prévisions, mais les dépenses totales étaient inférieures de 3 pour 100 seulement aux dépenses prévues, et aucune explication n'était donnée à ce sujet.

Dans les deux cas, il n'y avait aucune trace de suivi par le personnel du ministère.

3.03

Recommandation

Afin d'assurer que l'on repère rapidement les écarts importants sur le plan des dépenses et de la prestation des services en cours d'exercice et qu'un suivi est effectué dans les plus brefs délais, conformément à la politique du ministère, le ministère doit :

- obtenir des explications pertinentes des écarts;
- examiner et approuver toute mesure correctrice nécessaire.

Réponse du ministère

Le ministère a élaboré en 1999 une ligne directrice sur les pratiques à adopter (Business Practices Guideline) qui sera mise en œuvre en 2000. Les gestionnaires de places subventionnées y trouveront des directives sur la détermination et le suivi dans les plus brefs délais des écarts importants sur le plan des dépenses et de la prestation des services en cours d'exercice, notamment la déclaration de tous les écarts. Le ministère surveillera les objectifs et les dépenses sur le plan des services dans le cadre du processus des contrats de services et prendra les mesures qui s'imposent, le cas échéant. Le ministère tiendra compte de l'analyse des écarts dans les décisions relatives au financement.

RAPPROCHEMENT ANNUEL DES DÉPENSES RELATIVES AUX PROGRAMMES

En général, les bénéficiaires de paiements de transfert de plus de 75 000 \$ en provenance du ministère sont tenus de présenter un Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) de même qu'un état financier vérifié, au plus tard quatre mois après la fin de l'exercice. Le RADRP sert à rapprocher le budget approuvé et les dépenses réelles du bénéficiaire pour repérer tout excédent ou déficit des programmes financés par le ministère. Le ministère doit entreprendre le recouvrement des excédents de financement au plus tard 12 mois après la fin de l'exercice en cause et le mener à bien dans un délai de 24 mois.

Nous avons constaté que les RADRP étaient en général reçus et examinés dans les délais prévus, lorsqu'ils étaient exigés par le ministère. Nous estimons toutefois que l'efficacité du processus était limitée, pour les raisons suivantes :

- Même si les gestionnaires municipaux de places subventionnées recevaient plus de 85 pour 100 du financement total des services de garde d'enfants, ils n'étaient pas tenus de soumettre un RADRP. Par conséquent, il n'existait aucune assurance impartiale que les gestionnaires affectaient aux fins prévues par le ministère les fonds qu'ils recevaient.
- Pour la moitié environ des RADRP que nous avons examinés, l'état financier vérifié connexe ne renfermait pas suffisamment de détails ou n'était pas accompagné de notes annexées qui auraient permis de repérer les dépenses inopportunes ou non admissibles ou de rapprocher les données de l'état financier vérifié et les dépenses réelles indiquées dans le RADRP.

Recommandation

Pour faire en sorte que le processus de rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) permette de repérer de façon plus efficace les excédents de financement et les dépenses inopportunes ou non admissibles, le ministère doit :

- obtenir une assurance impartiale pour toutes les dépenses effectuées par les gestionnaires de places subventionnées, soit dans le cadre du processus de RADRP, soit sous une autre forme;
- veiller à ce que les états financiers qui accompagnent les RADRP soient suffisamment détaillés ou qu'ils comprennent les notes annexées exigées pour repérer les dépenses inopportunes ou non admissibles et rapprocher les données de l'état financier et les excédents ou déficits de financement indiqués dans le RADRP, le cas échéant.

Réponse du ministère

Afin d'améliorer l'efficacité du processus de rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes, le ministère a adopté une nouvelle politique financière en 1998 conformément à laquelle tous les gestionnaires de places subventionnées doivent soumettre un RADRP. Les premiers rapprochements devaient être soumis au ministère en avril 1999. Le ministère a communiqué cette exigence dans sa ligne directrice sur les pratiques à adopter.

ADMISSIBILITÉ AUX PLACES SUBVENTIONNÉES

Le ministère fournit des services de garde d'enfants subventionnés uniquement pour les enfants dont les parents sont dans le besoin, pour les enfants atteints d'une déficience mentale ou d'un handicap physique et pour les enfants accueillis dans des garderies exploitées par les Premières Nations. Par parent dans le besoin, le ministère entend :

- toute personne admissible à un soutien au revenu en vertu du *Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, de la *Loi sur les prestations familiales* ou de la *Loi sur le programme Ontario au travail*; ou
- toute personne qui pour l'une ou l'autre des raisons suivantes – fardeau financier, incapacité d'obtenir un emploi régulier, absence dans la famille d'une personne responsable de pourvoir aux besoins de celle-ci, maladie, invalidité ou âge avancé – n'a pas les ressources financières nécessaires pour faire garder son ou ses enfants dans une garderie ou une résidence privée, suivant les lignes directrices du ministère.

L'admissibilité aux places subventionnées est établie par le gestionnaire local de places subventionnées d'après les lignes directrices du ministère. Une fois leur admissibilité établie, les parents peuvent inscrire leurs enfants dans toute garderie de leur localité où des places subventionnées sont disponibles.

ÉVALUATION FONDÉE SUR LES BESOINS

L'admissibilité aux places subventionnées est fonction de la composition de la famille, du revenu mensuel, des besoins budgétaires et des liquidités du requérant de place subventionnée, d'après les lignes directrices du ministère pour calculer le revenu disponible (*Guidelines for the Determination of Available Income*).

Les lignes directrices accordent une certaine discrétion pour tenir compte des conditions locales. Toutefois, dans nos rapports de vérification de 1989 et de 1995 sur l'activité relative aux services de garde d'enfants, nous avons fait état d'un certain nombre d'incohérences découlant de l'exercice de cette discrétion qui, à notre avis, n'avaient rien à voir avec les conditions locales. En général, le ministère s'était dit d'accord avec nos constatations et nos recommandations à ce sujet, et il avait déclaré en 1995 qu'il étudiait des façons d'évaluer l'admissibilité financière aux places subventionnées qui permettraient d'établir l'admissibilité de façon plus cohérente dans l'ensemble de la province.

Or, malgré les intentions exprimées à ce moment par le ministère, un grand nombre des incohérences relevées n'ont pas été corrigées, comme en font foi les exemples suivants :

- Il existe encore des écarts importants sur le plan des limites discrétionnaires de déduction des dépenses admissibles utilisées pour calculer le revenu disponible qui n'ont rien à voir avec les conditions locales. Par exemple, dans le cas des gestionnaires de places subventionnées auxquels nous avons rendu visite :
 - les déductions mensuelles maximales pour les frais de blanchissage se situaient entre 25 \$ et 65 \$;
 - les déductions mensuelles maximales pour le remboursement d'emprunts se situaient entre 100 \$ et 500 \$;
 - les déductions diverses supplémentaires du revenu net allaient de 10 à 25 %, et dans certains cas aucun plafond n'avait été fixé;
 - dans certains cas, on considérait qu'un REER de 25 000 \$ ne constituait pas un bien liquide, alors que dans d'autres cas tous les REER étaient considérés comme un bien liquide.
- Les pratiques en vigueur pour établir l'admissibilité aux places subventionnées des parents dont les enfants éprouvaient des besoins spéciaux variaient. Par exemple, nous avons constaté que dans le territoire de compétence d'un même bureau régional, les parents d'enfants ayant des besoins spéciaux qui soumettaient une demande de place subventionnée à un gestionnaire municipal n'étaient pas soumis à une évaluation fondée sur les besoins alors qu'ils l'étaient s'ils soumettaient leur demande à un gestionnaire de places subventionnées d'une personne morale agréée.

Nous avons remarqué que le ministère n'obtenait ni n'examinait de façon régulière les critères d'admissibilité utilisés par les différents gestionnaires locaux de places subventionnées et qu'il n'était peut-être même pas au courant par conséquent de certains de ces écarts.

Nous avons également noté que certains gestionnaires de places subventionnées permettaient aux garderies individuelles de réclamer aux parents des frais complémentaires discrétionnaires en sus des frais qu'ils devaient payer pour l'évaluation fondée sur les

besoins. Résultat, certaines garderies réclamaient des frais complémentaires, d'autres non. En plus du manque de cohérence évident, cette pratique peut empêcher certains parents dans le besoin d'obtenir une place subventionnée pour la simple raison qu'ils n'ont pas les moyens de verser les frais complémentaires réclamés.

Recommandation

Pour favoriser une plus grande cohérence dans le recours à l'évaluation fondée sur les besoins et assurer un accès équitable aux services de garde d'enfants subventionnés, le ministère doit obtenir et examiner à intervalles réguliers les critères d'évaluation de l'admissibilité utilisés par tous les gestionnaires de places subventionnées et s'assurer que les écarts, le cas échéant, sont raisonnables et clairement imputables à des conditions locales.

Réponse du ministère

Le ministère a mis à jour récemment ses lignes directrices relatives aux places subventionnées (Fee Subsidy Guidelines) et il a offert de la formation aux gestionnaires de places subventionnées pour assurer une plus grande cohérence entre les pratiques et la politique du ministère. L'utilisation d'un Ontario Child Care Technology System à l'échelle de la province et la réduction du nombre de gestionnaires de places subventionnées de près de 200 à 47 (à la suite du remaniement des services locaux) favoriseront aussi une plus grande cohérence. Le ministère donnera l'instruction à son personnel d'examiner à intervalles réguliers les critères d'évaluation de l'admissibilité utilisés par les gestionnaires de places subventionnées afin d'assurer le respect de ses lignes directrices.

EXAMEN DES DOSSIERS D'ÉVALUATION FONDÉE SUR LES BESOINS

Dans le cadre de notre vérification de 1989 de l'activité relative aux services de garde d'enfants, nous avons constaté que le ministère ne vérifiait pas de façon systématique les dossiers d'évaluation fondée sur les besoins pour s'assurer qu'ils renfermaient des renseignements complets et exacts. Nous avons donc recommandé au ministère d'examiner ces dossiers à intervalles réguliers afin de s'assurer du respect des critères et objectifs de l'évaluation fondée sur les besoins. Le ministère s'est dit d'accord avec notre recommandation et, en 1990, il a commencé à exiger des bureaux régionaux qu'ils examinent tous les ans un échantillon des dossiers d'évaluation fondée sur les besoins de 20 pour 100 des gestionnaires de places subventionnées qui relevaient de leur compétence.

Dans le cadre de notre vérification de 1995, nous avons constaté que cette exigence n'avait pas été respectée et nous avons recommandé de nouveau au ministère d'effectuer des examens des dossiers d'évaluation fondée sur les besoins à la lumière d'une évaluation des risques, et ce, de manière rapide et efficace.

3.03

Au cours de notre vérification actuelle, on nous a informés que le ministère, durant l'exercice 1995-1996, avait cessé d'exiger des bureaux régionaux qu'ils examinent tous les ans les dossiers d'évaluation fondée sur les besoins de 20 pour 100 des gestionnaires de places subventionnées qui relevaient de leur compétence, et qu'il se proposait d'ajouter aux contrats de rendement des directeurs régionaux l'obligation d'examiner ces dossiers. Nous avons constaté toutefois que cette mesure n'avait pas été mise en œuvre. Par conséquent, au moment de notre vérification, personne n'était tenu d'examiner les procédures ou les dossiers d'évaluation fondée sur les besoins des gestionnaires de places subventionnées. Parmi les trois bureaux régionaux auxquels nous avons rendu visite, un seul continuait d'effectuer ces examens.

Notre examen des dossiers d'évaluation fondée sur les besoins et des procédures connexes d'un échantillon de gestionnaires de places subventionnées a fait ressortir les points suivants :

- Les contrôles internes des évaluations fondées sur les besoins variaient considérablement sur le plan des examens et des approbations du personnel de supervision. Par exemple, chez l'un des gestionnaires de places subventionnées, une même personne effectuait, examinait et approuvait les évaluations fondées sur les besoins, sans intervention ou presque du personnel de supervision.
- Les exigences relatives à la conduite et à la documentation des évaluations fondées sur les besoins variaient considérablement parmi les gestionnaires de places subventionnées. Par exemple, les exigences concernant la documentation allaient de l'obtention d'exemplaires de quelques documents relatifs à l'actif, tels que les relevés de REER, à la conservation des exemplaires de tous les documents examinés.

Recommandation

Afin que seules les familles admissibles bénéficient des services de garde d'enfants subventionnés, le ministère doit effectuer à intervalles réguliers des examens des dossiers d'évaluation fondée sur les besoins à la lumière d'une évaluation des risques. Lorsque des lacunes ou des incohérences sont repérées, le ministère doit prendre rapidement les mesures correctrices qui s'imposent.

Réponse du ministère

Le personnel du ministère a reçu l'instruction d'effectuer des examens annuels d'un échantillon des dossiers d'évaluation fondée sur les besoins des agents de prestation et de prendre rapidement les mesures correctrices nécessaires pour assurer le respect des lignes directrices du ministère.

PROGRAMME DE SUBVENTIONS SALARIALES

Le programme de subventions salariales comprend trois composantes distinctes instaurées entre 1987 et 1992 :

-
- 1987 – Subventions directes de fonctionnement

Le calcul de ces subventions reposait sur la capacité d'accueil agréée d'une agence et sur l'âge des enfants qu'elle desservait. Les agences sans but lucratif pouvaient toucher la totalité du montant calculé tandis que celles à but lucratif ne touchaient que la moitié de ce montant.

- 1991 – Subventions pour la majoration des salaires

Le calcul de ces subventions reposait sur le nombre d'employés permanents à temps plein et à temps partiel d'une agence et seules les agences sans but lucratif y avaient droit.

- 1992 – Subventions d'appoint aux fournisseurs de services à domicile

Ces subventions visaient à fournir un montant quotidien aux fournisseurs de services de garde d'enfants à domicile d'agences sans but lucratif.

Le ministère conclut une entente de subvention salariale annuelle avec chaque agence de garde d'enfants admissible en vertu de laquelle les agences doivent s'assurer que chaque employé touche une part raisonnable de la subvention totale. Les montants distribués ne doivent pas dépasser 9 030 \$ par poste équivalent temps plein dans une agence sans but lucratif et 3 230 \$ par poste équivalent temps plein dans une agence à but lucratif. Le défaut de se conformer à l'une quelconque des conditions du financement peut entraîner le recouvrement de la subvention et l'inadmissibilité à des subventions futures.

Au cours de l'exercice 1993-1994, le gouvernement a plafonné le financement des subventions salariales. Le ministère a donc commencé à distribuer les subventions en fonction des ententes en vigueur à ce moment. Il s'ensuit que les agences qui touchaient alors des subventions continuent d'en recevoir alors que celles qui n'en touchaient pas n'en reçoivent pas davantage en général maintenant.

ÉQUITÉ DU PROGRAMME

Notre examen du mode de calcul des subventions salariales adopté par le ministère et de la façon dont il a instauré le plafonnement du financement en 1993-1994 a fait ressortir des iniquités flagrantes qui, à notre avis, remettent en question le but et l'efficacité du programme de subventions salariales.

Par exemple, le ministère ne tenait aucunement compte des salaires réels payés dans le calcul des subventions utilisé initialement pour déterminer les montants de subventions salariales et, par le fait même, le financement actuel des agences. Même si quelqu'un peut soutenir que ces calculs étaient équitables à l'époque parce que toutes les agences étaient admissibles à des subventions semblables quels que soient les salaires réels versés, ce n'est plus le cas. Il est donc probable que des agences qui versent actuellement des salaires relativement élevés continuent de toucher des subventions salariales. En revanche, d'autres agences, peut-être les toutes nouvelles, qui ne recevaient pas de subventions salariales en 1993-1994, mais qui versent peut-être maintenant des salaires relativement faibles, ne sont pas admissibles à ces subventions.

Par exemple, une municipalité qui relevait de l'un des bureaux régionaux auxquels nous avons rendu visite administrait son propre programme de subventions salariales

3.03

depuis 1983. En vertu des modalités de ce programme, les salaires moyens du personnel opérationnel jusqu'à concurrence de 32 500 \$ par année étaient admissibles à une subvention salariale.

Au cours de 1998, 12 agences de garde d'enfants ont cessé d'être admissibles à la subvention municipale parce que les salaires moyens versés au personnel opérationnel se situaient dans une fourchette de 32 500 \$ à 41 500 \$. Toutefois, malgré ces salaires relativement élevés, les 12 agences ont continué de recevoir du ministère des subventions salariales totales d'environ 820 000 \$ par année.

Nous avons également relevé les points suivants :

- Contrairement à ce qui est exigé dans les programmes de subventions salariales municipaux et dans un grand nombre d'autres programmes de paiements de transfert du ministère, les agences de garde d'enfants n'étaient pas tenues de soumettre une nouvelle demande et de prouver leur admissibilité aux subventions salariales tous les ans.
- La pratique consistant à maintenir des écarts importants dans les subventions salariales accordées aux agences de garde d'enfants sans but lucratif d'une part et à celles à but lucratif d'autre part n'était pas équitable.
- Les subventions salariales des agences qui ont augmenté leur capacité d'accueil depuis le plafonnement du programme en 1993-1994 n'ont pas augmenté. Il s'ensuit que des garderies de même taille peuvent recevoir des montants de subvention salariale très différents.
- L'une des agences avait affecté la totalité de sa subvention salariale de 257 000 \$ à la réduction de ses frais d'exploitation parce qu'elle versait déjà des salaires relativement élevés à tous ses employés. Bien que les lignes directrices du ministère permettent d'utiliser les subventions salariales à cet effet, le règlement pris en application de la *Loi sur les garderies* précise que les subventions salariales doivent servir à majorer les salaires et avantages sociaux des employés des garderies.
- À cause de la façon dont le ministère a plafonné le financement du programme en 1993-1994, 335 agences de garde d'enfants sur 2 180, soit 15 pour 100 de toutes les agences, ne reçoivent pas de subventions salariales.

En 1996, un rapport rédigé à l'intention du ministère, intitulé *Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario*, affirmait qu'il fallait continuer d'affecter aux services de garde d'enfants les fonds servant actuellement aux subventions salariales, mais qu'il fallait les réinvestir de façon différente. Il serait ainsi possible d'aider un plus grand nombre de familles, de concentrer davantage les ressources sur les personnes dans le besoin et de fournir un financement plus équitable dans l'ensemble du système.

Le rapport recommandait de réinvestir les fonds de deux façons : premièrement, tous les exploitants titulaires d'un permis, qu'ils appartiennent au secteur à but lucratif ou sans but lucratif, devraient recevoir un montant de subvention équitable afin de maintenir la stabilité du système; deuxièmement, le nombre de familles à faibles revenus bénéficiant de places subventionnées devrait être augmenté. Le ministère n'a pas mis ces recommandations en œuvre parce qu'il se proposait de les étudier plus tard dans le contexte du remaniement des services locaux.

Recommandation

Afin d'assurer une distribution équitable des subventions salariales, le ministère doit réévaluer sa politique et son mode de distribution des subventions salariales pour assurer l'équité du programme, conformément aux objectifs du programme.

Réponse du ministère

Le ministère a pris les mesures suivantes pour distribuer les subventions salariales de façon plus équitable :

- **à mesure que des fonds seront disponibles, ils pourront être affectés à l'augmentation des subventions salariales du secteur à but lucratif ou du secteur sans but lucratif au niveau des montants calculés pour le secteur sans but lucratif (sans égard au nombre d'années d'existence);**
- **les subventions salariales actuelles seront transférées au nouveau propriétaire d'une garderie même si celle-ci change de statut à la suite de la vente;**
- **lorsqu'il y aura réduction ou augmentation de la capacité d'accueil des services de garde d'enfants, le financement sera ajusté en conséquence.**

CALCUL DES SUBVENTIONS SALARIALES

Bien que les subventions salariales des agences de garde d'enfants individuelles n'aient pas augmenté depuis le plafonnement du programme en 1993-1994, le ministère devrait recalculer et, s'il y a lieu, réduire les subventions salariales des agences qui fournissent présentement des services de garde à des enfants de différents groupes d'âge ou qui ont réduit l'importance de leur programme sur le plan du nombre de places agréées ou du nombre de postes équivalents temps plein.

À la suite de notre examen d'un échantillon des subventions salariales et de la documentation à l'appui disponible, nous avons relevé certains écarts :

- Pour le quart des subventions que nous avons examinées, nous avons constaté qu'il y avait eu une réduction du nombre de places agréées ou du nombre de postes équivalents temps plein de l'agence depuis le dernier calcul de la subvention. Toutefois, les subventions n'avaient pas été réduites en conséquence, ce qui a donné lieu à des trop-perçus allant de 232 \$ à 27 855 \$ par agence par année.
- De même, pour le sixième des subventions que nous avons examinées, nous n'avons trouvé aucun document à l'appui d'une partie des subventions versées, soit une somme de 777 000 \$ par année.

3.03

Recommandation

Le ministère doit évaluer à intervalles réguliers le bien-fondé du montant des subventions salariales versées et veiller à ce que les évaluations soient bien documentées et qu'elles reposent sur des renseignements à jour.

Réponse du ministère

Les directeurs des services municipaux fusionnés (DSMF) assumeront la responsabilité du financement des subventions salariales. Le ministère a donné l'instruction aux DSMF, au moment de leur désignation, d'effectuer des examens dans tous les cas où les fournisseurs de services font état de réductions importantes des niveaux de services. Le ministère examinera tous les ans la conformité des DSMF aux directives du ministère.

DÉCLARATIONS RELATIVES À L'AFFECTATION DES SUBVENTIONS SALARIALES

Bien que les subventions salariales ne fassent pas partie du processus de RADRP normal du ministère, leurs bénéficiaires doivent soumettre tous les ans une déclaration relative à l'affectation des subventions salariales (Wage Subsidy Utilization Statement) qui vise à assurer que l'affectation des subventions respecte les conditions imposées par le ministère pour l'octroi des fonds. Comme mentionné ci-dessus, ces conditions comprennent notamment ce qui suit :

- la subvention doit être dépensée aux fins prévues;
- chaque employé doit recevoir une part raisonnable des subventions salariales, en accord avec le plan d'équité salariale de l'agence;
- les employés des agences sans but lucratif et des agences de garde d'enfants à but lucratif ne doivent pas toucher plus de 9 030 \$ et de 3 230 \$ par année respectivement en subventions salariales.

Notre examen des déclarations relatives à l'affectation des subventions salariales et des politiques et procédures connexes du ministère nous a permis de constater qu'elles n'atteignaient pas leurs objectifs, comme en font foi les exemples suivants :

- Lorsque des agences fournissaient des services de garde d'enfants à la fois dans des garderies et dans des résidences privées, les renseignements fournis dans la déclaration n'étaient pas suffisamment détaillés pour déterminer si les fonds étaient dépensés aux fins prévues. Par exemple, pour ce qui est des agences que nous avons examinées qui fournissaient les deux genres de services de garde, les renseignements fournis dans les déclarations indiquaient qu'une tranche de 30,5 à 89,8 pour 100 seulement des subventions salariales destinées aux services de garde en résidence privée était affectée directement à cette fin. Il était impossible de déterminer de quelle façon le reste des fonds avait été dépensé.

-
- Il n'existait aucun critère pour évaluer si chaque employé touchait ou non une part raisonnable des subventions salariales.
 - Puisque les déclarations relatives à l'affectation des subventions salariales fournissaient uniquement des renseignements sur les dépenses totales et sur le nombre de postes équivalents temps plein, le ministère ne pouvait pas déterminer de quelle façon les subventions avaient été réparties entre toutes les personnes concernées ou si l'une d'entre elles avait touché un montant plus élevé que le montant maximum permis.

Nous avons remarqué qu'un certain nombre d'agences avaient reçu un montant de subvention salariale supérieur au plafond de 9 030 \$ fixé par poste équivalent temps plein. Plusieurs d'entre elles n'ayant pas déclaré d'excédent de financement dans leur déclaration relative à l'affectation des subventions salariales, le ministère ne leur a pas demandé de rembourser les montants excédentaires.

Nous avons également remarqué que les déclarations relatives à l'affectation des subventions salariales étaient signées par des administrateurs des agences. Toutefois, il n'y avait aucune confirmation donnée par un tiers que les renseignements fournis étaient complets et exacts.

Recommandations

Le ministère doit établir de manière plus efficace si les montants de subvention salariale versés sont appropriés et s'ils servent aux fins prévues, en se fondant sur des déclarations relatives à l'affectation des subventions salariales qui fournissent des renseignements plus détaillés.

Le ministère doit également examiner la pertinence d'obtenir la confirmation d'un tiers que les renseignements fournis dans les déclarations relatives à l'affectation des subventions salariales sont complets et exacts, comme il l'exige actuellement pour d'autres genres de paiements de transfert dans le cadre du processus de rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes.

Réponse du ministère

À la suite de leur désignation, les directeurs de services municipaux fusionnés (DSMF) seront tenus d'exiger des fournisseurs de services de garde d'enfants qu'ils effectuent le rapprochement des subventions salariales reçues et des dépenses réelles, et d'obtenir la confirmation d'un tiers des renseignements fournis. Les DSMF seront également tenus d'effectuer tous les ans au moins un examen d'un échantillon de l'utilisation des fonds, choisi au hasard. Le ministère surveillera la conformité des DSMF à ses directives.

AGRÉMENT ET APPLICATION DE LA LOI

En vertu de la *Loi sur les garderies*, le ministère est responsable de la délivrance des permis aux garderies qui assurent la garde de plus de cinq enfants de moins de 10 ans et aux agences de garde d'enfants en résidence privée. Les permis doivent être émis avant le début de l'exploitation des services de garde et tous les ans par la suite. Avant de délivrer un permis, le ministère doit effectuer une inspection officielle aux fins d'agrément. Il s'agit notamment de remplir une liste de vérification aux fins d'agrément élaborée par le ministère, qui prévoit l'examen des locaux et des services fournis ainsi que des registres, politiques et procédures de l'organisme.

3.03

DÉLAI D'EXÉCUTION DES INSPECTIONS AUX FINS D'AGRÉMENT

Les exploitants d'une agence de garde d'enfants titulaire d'un permis doivent soumettre une demande de renouvellement de permis avant la date d'expiration de leur permis. Lorsque l'exploitant soumet une demande de renouvellement en bonne et due forme, son permis actuel est réputé valide jusqu'à ce que le renouvellement soit accordé ou refusé. Toutefois, les permis sont censés être renouvelés avant leur date d'expiration, sauf dans des circonstances inhabituelles où le délai est causé par le ministère. Dans ce cas, la date de renouvellement du permis devient la nouvelle date anniversaire.

D'après notre examen des dossiers d'agrément, les deux tiers de toutes les inspections aux fins d'agrément et des renouvellements de permis en résultant ont eu lieu après l'expiration du permis en vigueur. En moyenne, ces inspections et renouvellements de permis ont eu lieu un mois environ après la date d'expiration, et même dans un cas six mois après cette date. Les dossiers ne renfermaient aucune explication des délais.

Recommandations

Afin que les exploitants de services de garde d'enfants continuent de satisfaire aux critères d'agrément, le ministère doit effectuer les inspections et renouveler les permis dans les délais prévus, conformément aux lignes directrices du programme.

Lorsque les inspections aux fins d'agrément et les renouvellements de permis ont lieu après l'expiration des permis, le ministère doit s'assurer de documenter le motif du délai.

Réponse du ministère

Le ministère agrée plus de 3 000 programmes. Les permis sont réputés valides après leur date d'expiration. Le ministère s'efforce de renouveler les permis dans les plus brefs délais et il le fait en moyenne dans le mois suivant la date de renouvellement. Le ministère continuera d'exiger que le processus de délivrance des permis se déroule dans les délais prévus et il surveillera le respect de cette exigence par le personnel dans le cadre de ses processus de gestion courants.

VÉRIFICATIONS DE CASIER JUDICIAIRE

Afin de protéger les enfants confiés à des services de garde, le ministère, depuis décembre 1996, exige que tous les exploitants de services de garde d'enfants titulaires d'un permis élaborent et mettent en œuvre une politique portant sur la vérification de casier judiciaire pour tous les employés. Les exploitants doivent en outre indiquer par écrit au bureau régional du ministère dont ils relèvent qu'ils se sont conformés à cette exigence. Le bureau régional doit conserver ces lettres dans le dossier des exploitants. L'examen d'un échantillon des dossiers des exploitants nous a permis de constater que les lettres exigées étaient absentes dans 25 pour 100 des dossiers.

Recommandation

Afin que tous les exploitants de services de garde d'enfants titulaires d'un permis mettent en œuvre comme exigé la politique relative à la vérification de casier judiciaire, le ministère doit faire davantage d'efforts pour :

- **surveiller la confirmation par les exploitants de leur conformité aux exigences relatives à la vérification de casier judiciaire;**
- **prendre les mesures nécessaires le cas échéant pour s'assurer que les exploitants élaborent et mettent en œuvre la politique exigée en matière de vérification de casier judiciaire.**

Réponse du ministère

Le ministère a fait parvenir une directive aux bureaux régionaux pour leur rappeler de conserver les lettres de conformité dans leurs dossiers. Le ministère examine présentement son plan de surveillance et il renforcera le respect des exigences.

INCIDENTS GRAVES ET PLAINTES

INCIDENTS GRAVES

La *Loi sur les garderies* exige que tous les exploitants de services de garde d'enfants titulaires d'un permis signalent au ministère dans les 24 heures tout incident grave subi par un enfant dont ils ont la garde, tel qu'une blessure ou des mauvais traitements. De plus, les lignes directrices du ministère applicables aux programmes exigent qu'un rapport de suivi par écrit détaillant les mesures correctrices qui seront prises lui soit remis dans les cinq jours ouvrables de l'incident, et le ministère doit examiner le rapport dans ce délai.

D'après notre examen des dossiers d'incidents graves conservés dans les bureaux régionaux :

- Les incidents graves étaient en général signalés au ministère dans les 24 heures comme exigé.
- Environ un cinquième des rapports de suivi exigés n'avaient pas été reçus dans les cinq jours ouvrables. En moyenne, ils avaient été soumis 12 jours ouvrables après l'incident. Dans un cas, le rapport était en retard de 65 jours ouvrables.

-
- Pour un cinquième environ des rapports d'incidents graves que nous avons examinés, nous n'avons trouvé aucune indication que le personnel du ministère avait examiné et évalué le bien-fondé des mesures correctrices prises.

PLAINTES

Les lignes directrices du ministère applicables aux programmes exigent que toutes les plaintes qui ne concernent pas la santé et la sécurité immédiates des enfants fassent l'objet d'une enquête par le personnel du ministère dans les cinq jours ouvrables de la réception de la plainte. Un grand nombre des plaintes concernaient l'exploitation illégale alléguée de services de garde d'enfants, c'est-à-dire des cas de particuliers qui assurent la garde de plus de cinq enfants de moins de 10 ans, sans être titulaires du permis exigé par la *Loi sur les garderies*.

Pour le tiers des plaintes pour lesquelles l'existence d'une exploitation illégale a été confirmée à la suite d'une visite d'enquête initiale faite par le ministère, une seconde visite de suivi doit être effectuée dans un délai d'un mois pour confirmer que le fournisseur de services de garde d'enfants ne contrevient plus à la *Loi sur les garderies*.

À la suite de l'examen d'un échantillon de plaintes, nous avons constaté que pour environ le tiers des cas où l'existence d'une exploitation illégale avait été confirmée, rien n'indiquait que les visites de suivi exigées avaient été effectuées.

Recommandation

Conformément à sa politique, le ministère doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que :

- tous les rapports de suivi d'incidents graves sont examinés et évalués pour vérifier le bien-fondé des mesures correctrices qui seront prises;
- toutes les secondes visites de suivi exigées à la suite d'une plainte sont effectuées.

Réponse du ministère

Le ministère a élaboré un plan qui permettra au personnel d'améliorer la documentation des mesures de suivi des incidents graves. Le ministère a fait parvenir une directive aux bureaux régionaux pour leur rappeler les politiques du ministère relatives aux secondes visites de suivi à la suite d'une plainte.

AUTRE QUESTION

INFORMATION DE GESTION

Le ministère a mis en œuvre récemment un nouveau système d'information informatisé sur la gestion et les services (Services and Management Information System) qui surveille les renseignements sur les dépenses et les services pour chaque fournisseur de services de

garde d'enfants. Le personnel des bureaux régionaux entre les données dans le système tous les trimestres. Tous les directeurs des bureaux régionaux sont tenus de confirmer par écrit au bureau de l'administration centrale du ministère que les données entrées dans le système sont complètes et exactes.

Toutefois, l'examen d'un échantillon des données entrées dans le nouveau système pour les bureaux auxquels nous avons rendu visite a révélé ce qui suit :

- les renseignements relatifs aux dépenses et aux services étaient souvent absents ou incomplets;
- il n'existait aucune indication que le personnel du ministère avait examiné et évalué la pertinence des renseignements entrés dans le système pour repérer tout écart important qui nécessiterait un examen plus approfondi.

Nous avons remarqué en outre que le ministère n'obtenait pas d'exemplaires des rapports des experts-conseils ou des lettres de recommandations des vérificateurs remis aux divers gestionnaires de places subventionnées et fournisseurs de services de garde d'enfants. Ces documents permettraient au ministère de repérer les lacunes à combler ainsi que les pratiques efficaces qui pourraient être communiquées à l'échelle de la province.

Recommandation

Le ministère doit s'assurer que les renseignements entrés dans son système d'information sur la gestion et les services sont complets et exacts et que le personnel les utilise pour repérer les écarts importants qui nécessitent un examen plus approfondi.

Réponse du ministère

Depuis son lancement au cours de l'exercice 1997-1998, le système d'information sur la gestion et les services est devenu plus stable et le personnel s'est familiarisé avec son utilisation. Le personnel continuera de recevoir couramment de la formation sur l'utilisation du système. Le ministère utilisera les rapports trimestriels et le système d'information sur la gestion et les services pour repérer les écarts importants.