

Programme de bien-être de l'enfance

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) administre le Programme de bien-être de l'enfance en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et des règlements y afférents. Le Ministère passe des contrats avec 53 sociétés d'aide à l'enfance sans but lucratif locales (les sociétés) pour la prestation des services de bien-être de l'enfance prévus par la loi dans leurs municipalités respectives et assure le financement intégral de ces services. Il administre neuf bureaux régionaux qui coordonnent la planification des services et surveillent les activités des sociétés de la région dont ils sont responsables.

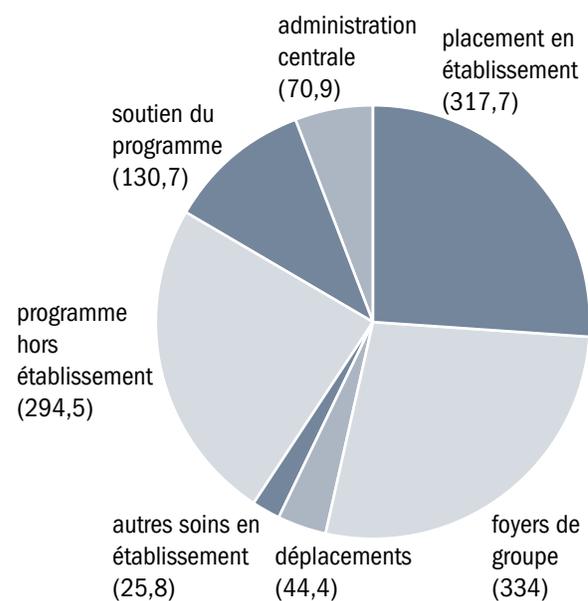
Entre autres responsabilités, les sociétés doivent faire enquête sur les allégations et les preuves disponibles afin de déterminer si les enfants ont besoin de protection et fournir les services nécessaires pour assurer cette protection.

Chaque société est indépendante du Ministère et régie par un conseil d'administration bénévole indépendant. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres programmes ministériels, où la prestation des services dépend des fonds disponibles, chaque société participant au Programme de bien-être de l'enfance est tenue par la *Loi sur*

les services à l'enfance et à la famille de fournir tous les services obligatoires à tous les enfants admissibles identifiés. Autrement dit, un enfant qui a besoin de protection ne doit pas avoir à attendre que des fonds soient disponibles pour recevoir les services requis. Les dépenses déclarées par les sociétés au titre du programme, qui totalisaient 1,218 milliard de dollars en 2004-2005, sont ventilées par catégorie à la Figure 1.

Figure 1 : Dépenses des sociétés, 2004-2005 (en millions de dollars)

Source des données : Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance



En 2003, le Ministère a diffusé le rapport sur l'évaluation du Programme de bien-être de l'enfance, qui concluait à l'impossibilité de soutenir le taux d'augmentation des dépenses du système de protection de l'enfance. Pour régler ce problème, il fallait modifier la politique gouvernementale, le cadre de financement ainsi que les stratégies de prestation des services adoptées par les sociétés. Le Ministère a donc élaboré un plan de transformation du bien-être de l'enfance qui s'articule autour de sept grandes priorités :

- un modèle d'admission et d'évaluation plus souple;
- une stratégie sur les instances judiciaires visant à réduire les retards et à encourager les mesures pouvant remplacer ces instances;
- un éventail plus grand d'options de placement;
- un cadre de responsabilisation rationalisé et simplifié;
- un modèle de financement viable et stratégique;
- un système d'information unique;
- une capacité provinciale de recherche dans le domaine du bien-être de l'enfance.

Toutes ces initiatives visent à appuyer un système de protection de l'enfance plus efficace et plus durable qui protège les enfants contre les risques de mauvais traitements et améliore leur qualité de vie.

La mise en oeuvre du plan de transformation a fait un grand pas en avant lorsque le projet de loi 210, *Loi de 2005 modifiant des lois en ce qui concerne les services à l'enfance et à la famille*, a franchi l'étape de la troisième et dernière lecture et reçu la sanction royale en mars 2006. La *Loi* devrait être proclamée d'ici la fin novembre 2006.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si :

- le financement fourni à chaque société d'aide à l'enfance était équitable et proportionnel à la valeur des services rendus;
- la surveillance des sociétés par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a permis de s'assurer que les enfants reçoivent les soins et la protection dont ils ont besoin.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des dossiers pertinents et des procédures administratives ainsi que des entrevues avec le personnel concerné de l'administration centrale et de trois bureaux régionaux du Ministère, lesquels comptaient pour environ la moitié des dépenses totales du programme. Nous avons également tenu des discussions avec des cadres supérieurs de l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance et de plusieurs sociétés locales, qui nous ont fourni des renseignements.

Nous avons également retenu les services d'une personne issue des milieux universitaires qui se spécialise dans les services de protection de l'enfance, qui nous a aidés à conduire cette vérification.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons déterminé les critères à employer pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction du Ministère.

Au 30 avril 2006, nous avons terminé l'essentiel de nos travaux de vérification sur place. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Notre vérification incluait également un examen des rapports de vérification pertinents diffusés par les Services de vérification interne du Ministère en 2003. Nous avons toutefois été incapables de réduire la portée de notre vérification en conséquence du travail de vérification interne parce qu'il mettait l'accent sur les problèmes particuliers de certaines sociétés au lieu de faire une évaluation globale du Programme de bien-être de l'enfance.

Résumé

Bien que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) ait apporté d'importants changements depuis notre dernière vérification du Programme de bien-être de l'enfance en 2000, les coûts du programme ont doublé et le Ministère doit assurer une surveillance plus rigoureuse pour que les enfants vulnérables jouissent d'une protection adéquate.

En ce qui concerne le coût et le financement du programme, nous avons constaté ce qui suit :

- Le total des dépenses engagées au titre du programme a presque doublé, passant de 639 millions de dollars en 1999-2000 à 1,218 milliard de dollars en 2004-2005. Pendant la même période, le nombre d'enfants sous la protection d'une société a grimpé de 32 %, passant de 24 806 à la fin de 1999-2000 à 32 785 à la fin de 2004-2005, tandis que le nombre de jours de placement en établissement a augmenté de 38 %, soit d'environ 5 millions de dollars à 6,9 millions de dollars.
- Malgré la hausse du nombre d'enfants présumés avoir besoin de protection, attribuable en partie à l'introduction, en 1998, du Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario et à d'autres modifications législatives, le Ministère a cessé d'examiner les dossiers des enfants placés en établissement qui ne sont pas des pupilles de la Couronne et des enfants qui reçoivent des services de protection hors établissement, ce qui l'empêche de déterminer, entre autres, si les services ont été fournis de façon rentable.
- Les pratiques de financement du Ministère, et ses efforts minimaux de surveillance, ont contribué à un écart substantiel dans l'augmentation du financement et de la charge de travail entre les sociétés et à une hausse considérable du coût total du programme. Par exemple, nous avons noté que les huit sociétés affichant la plus forte augmentation en pourcentage des paiements de transfert du Ministère ont vu leur financement grimper de 181 % en moyenne entre 1999-2000 et 2004-2005, tandis que le financement des huit sociétés enregistrant la plus faible hausse a progressé de seulement 25 % durant la même période.
- Le Ministère a été incapable d'assurer l'exactitude des données sur la charge de travail fournies par les sociétés à l'appui de l'augmentation du financement parce qu'il a cessé d'examiner les données sur les services et les données financières en 2005-2006.
- Les tarifs journaliers négociés par le Ministère pour les fournisseurs de services employés par des sociétés accusaient d'importantes variations, à l'intérieur de chaque bureau régional et entre eux, et ils ont beaucoup augmenté depuis notre dernière vérification. Il y avait peu de documentation disponible pour expliquer comment ces taux avaient été établis ou pour déterminer s'ils étaient raisonnables par rapport aux services fournis.
- De même, les taux payés aux familles d'accueil pour des services semblables variaient considérablement à l'intérieur de chaque bureau régional et entre eux, et le Ministère a été incapable de justifier ces écarts.
- Bien que les dépenses des sociétés aient doublé depuis cinq ans, la surveillance financière

assurée par le Ministère reste inadéquate en ce qui concerne le suivi des dépenses réelles des sociétés par rapport à leurs objectifs et la détermination des dépenses inadmissibles.

Pour ce qui est de sa surveillance des sociétés et des services offerts dans le cadre du programme, nous avons conclu, comme dans notre vérification de 2000, que « pour obtenir l'assurance que les enfants dans le besoin bénéficient d'une protection adéquate, le Ministère doit exercer une surveillance plus efficace des sociétés ». Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que le Ministère ait introduit le Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario afin d'uniformiser et de responsabiliser le processus d'admission, il ne surveille pas la mise en oeuvre de ce modèle et ne peut donc pas s'assurer que les enfants obtiennent les services qui répondent le mieux à leurs besoins.
- Les dossiers des pupilles de la Couronne contenaient souvent des renseignements contradictoires, en plus d'indiquer que le Ministère n'avait pas donné pour directive aux sociétés de rectifier les lacunes. Dans de nombreux dossiers, ces préoccupations revenaient année après année. Par exemple, dans environ la moitié des dossiers examinés, les recommandations formulées une année étaient répétées l'année suivante. Les dossiers ne contenaient d'ailleurs aucune preuve de surveillance et d'approbation.
- Nous avons été heureux d'apprendre que le Ministère avait élargi ses examens des cas de pupilles ne relevant pas de la Couronne et des dossiers de protection de l'enfance, comme nous l'avions recommandé dans notre vérification de 2000. Malheureusement, ces examens ayant cessé en 2003, le Ministère ne peut pas garantir que ces enfants reçoivent les soins et la protection appropriés.
- Bon nombre des dossiers examinés d'agrément annuel des établissements pour enfants

contenaient des renseignements insuffisants pour justifier la délivrance d'un permis.

- Le Ministère était encore en train de mettre en oeuvre les systèmes et processus requis pour évaluer l'efficacité des soins et services fournis aux enfants dans le besoin et en rendre compte.

Constatations détaillées de la vérification

En vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, le Ministère a les pouvoirs exclusifs suivants :

- présenter des recommandations au gouvernement en ce qui concerne les lois, règlements et politiques;
- déterminer la répartition des ressources, les priorités stratégiques et les exigences en matière de rapports au niveau provincial;
- établir les normes de service et définir les résultats visés;
- inspecter les établissements où sont placés les enfants pris en charge par les sociétés et délivrer des permis à ces établissements;
- surveiller les sociétés pour s'assurer qu'elles respectent les normes de service et qu'elles prennent des mesures correctives au besoin.

Les sociétés sont tenues :

- de faire enquête sur les allégations ou les preuves selon lesquelles des enfants qui ont moins de 16 ans peuvent avoir besoin de protection;
- de protéger, en cas de besoin, les enfants de moins de 16 ans en fournissant l'aide et les soins requis et en assurant la surveillance des enfants recevant des soins, en établissement ou non;

- d'offrir aux familles des services d'orientation, de consultation et d'autres services pour protéger les enfants maltraités, négligés ou à risque;
- de placer des enfants en vue de leur adoption.

Nos constatations détaillées mettent l'accent, en premier lieu, sur la répartition des ressources (financement du programme) et, en second lieu, sur l'établissement des normes de service et la surveillance des sociétés (surveillance des services) par le Ministère.

FINANCEMENT DU PROGRAMME

Après avoir été relativement stables entre le début et le milieu des années 1990, les paiements de transfert au titre du Programme de bien-être de l'enfance ont connu une hausse substantielle à la fin de cette décennie, atteignant 1,24 milliard de dollars en 2005-2006. La ventilation annuelle des paiements de transfert versés au titre du Programme de bien-être de l'enfance est illustrée à la Figure 2.

L'augmentation des dépenses enregistrée entre 1997-1998 et 1998-1999 était principalement attribuable au fait que la province a assumé le financement intégral du programme dans le cadre des initiatives de remaniement des services locaux du

gouvernement alors au pouvoir. Auparavant, la province finançait 80 % des services de bien-être de l'enfance tandis que les municipalités payaient le reste.

Les fortes hausses annuelles enregistrées dans les dépenses de programme depuis 1998-1999 étaient dues en grande partie à trois changements importants :

- En décembre 1998, le Ministère a introduit un nouveau cadre de financement pour les sociétés, dont la mise en oeuvre s'est étalée sur trois ans et qui se basait principalement sur les données des sociétés concernant les types et les volumes de services fournis.
- Des modifications apportées à la législation en 2000 ajoutaient les maux affectifs, y compris la négligence, à la liste de conditions dans lesquelles les enfants ont besoin de protection.
- Les mêmes modifications législatives renforçaient les exigences en matière de rapports imposées aux professionnels, ce qui, avec l'introduction du modèle normalisé d'évaluation des risques, a fait augmenter le nombre d'enfants présumés avoir besoin de protection.

D'autres facteurs ayant pu contribuer à la hausse des coûts dans certaines sociétés étaient l'impact des conventions collectives ainsi qu'une tendance à prendre soin d'un plus grand nombre d'enfants dans des cadres plus coûteux.

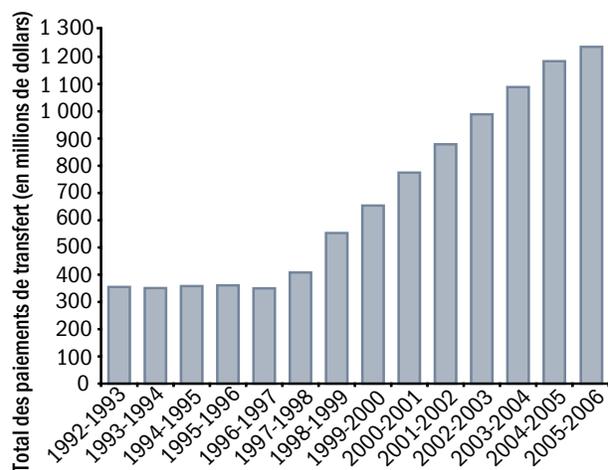
Nos commentaires et observations concernant ces modifications et ces facteurs ainsi que la qualité de l'information à la base des décisions en matière de financement sont formulés ci-après.

Cadre de financement

Avant 1998-1999, le financement des sociétés se fondait principalement sur les demandes annuelles de crédits budgétaires, lesquelles étaient basées en grande partie sur le financement antérieur. Comme nous le notions dans le chapitre Responsabilisation et gouverne d'entreprise des organismes bénéficiaires de paiements de transfert de notre *Rapport annuel 1997*, ce mécanisme était inéquitable et ne

Figure 2 : Total des paiements de transfert aux sociétés, 1992-1993-2005-2006

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



faisait pas de lien entre le financement d'un organisme et la valeur estimative de ses services.

Diverses études et divers examens commandés par le Ministère à la fin des années 1990, ainsi que nos vérifications antérieures du Ministère, faisaient ressortir la nécessité de modifier le cadre de financement de manière à assurer une meilleure corrélation entre le financement du Ministère et les services fournis par les sociétés. Par suite de ces préoccupations, et afin de promouvoir une plus grande équité financière entre les sociétés, le Ministère a annoncé un nouveau cadre de financement, plus rationnel et plus équitable, en décembre 1998. Le nouveau cadre a été introduit graduellement sur trois ans et pleinement mis en oeuvre en 2000-2001.

Le nouveau cadre de financement prévoyait ce qui suit :

- Environ la moitié des fonds octroyés à chaque société couvrirait le coût du placement en établissement, calculé en fonction du nombre d'enfants placés en foyer de groupe ou en famille d'accueil et des tarifs journaliers.
- Environ un quart couvrirait les coûts directs des services tels que le salaire du personnel, d'après le nombre de cas et d'après les charges de travail repères et les fourchettes salariales établies par le ministère.
- Le quart qui reste couvrirait les coûts indirects, calculés en pourcentage des deux premières composantes du financement.

Pour garantir l'intégralité et l'exactitude des données sur les charges de travail et les services utilisées pour calculer le financement, le Ministère a institué des examens annuels des données sur les services et des données financières des sociétés.

Dans notre rapport de vérification de 2000, nous avons conclu que le nouveau cadre de financement constituait une amélioration substantielle par rapport à l'ancien mécanisme de financement. Sa mise en oeuvre accusait toutefois deux grandes lacunes.

Tout d'abord, les sociétés jouissent encore d'une marge de manoeuvre considérable, le Ministère assurant une surveillance minimale, en ce qui concerne

Figure 3 : Financement du déficit, 2001-2002-2005-2006

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Exercice | Fonds supplémentaires approuvés pour couvrir les déficits de fin d'exercice (en millions de dollars) | % des fonds admissibles selon le cadre |
|-----------|--|--|
| 2001-2002 | 47,8 | 5,7 |
| 2002-2003 | 102,2 | 11,5 |
| 2003-2004 | 177,8 | 19,5 |
| 2004-2005 | 91,8 | 8,4 |

les types et les volumes de cas de protection hors établissement ou de services en établissement. Cela a entraîné d'importantes différences entre les sociétés dans l'accroissement de la charge de travail globale et, ce qui est peut-être plus important, le placement des enfants dans des milieux plus coûteux.

En outre, le Ministère continue de financer les déficits annuels de chaque société – c'est-à-dire la différence entre ses dépenses réelles et son budget – quels que soient les crédits budgétaires auxquels la société est admissible selon le cadre de financement, et les montants financés sont considérables, comme le montre la Figure 3. Plus préoccupant encore est le fait que les paiements de transfert globaux du Ministère ont augmenté beaucoup plus rapidement que les volumes de services correspondants, comme le montre la Figure 4.

Notre analyse de la hausse des paiements de transfert et des volumes de services clés correspondants de chaque société révélait des écarts encore plus vastes à l'intérieur des sociétés mêmes. Par exemple :

- Les huit sociétés affichant la plus forte augmentation proportionnelle des paiements de transfert du Ministère ont vu leurs fonds augmenter de 181 % en moyenne entre 1999-2000 et 2004-2005, alors que la moyenne pondérée de leurs volumes de services clés a progressé d'environ 91 % durant la même période.

Figure 4 : Taux d'augmentation des paiements de transfert et des volumes de services clés, 1999-2000-2004-2005

Source des données : Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance

| | 2004-2005 | 1999-2000 | % de hausse |
|---|-----------|-----------|-------------|
| Paiements de transfert (en millions de dollars) | | | |
| Montant payé | 1 184 | 654 | 80,9 |
| Volumes de services clés | | | |
| Nombre d'enquêtes | 82 137 | 63 809 | 28,8 |
| Nombre de cas de protection continue (soins hors établissement) | 26 754 | 18 288 | 46,3 |
| Nombre total de jours de placement en établissement | 6 921 440 | 4 998 983 | 38,4 |

- Les huit sociétés affichant la plus faible augmentation proportionnelle des paiements de transfert de la province ont vu leurs fonds augmenter de 25 % en moyenne entre 1999-2000 et 2004-2005, tandis que la moyenne pondérée de leurs volumes de services clés a progressé d'environ 18 % durant la même période.

Le rapport du Ministère sur l'évaluation du Programme de bien-être de l'enfance, publié en 2003, concluait que le cadre de financement avait atteint

ses objectifs initiaux : tenir compte du volume de services directs et prévoir une approche de financement plus équitable et plus rationnelle. Or, il n'offrait guère de souplesse pour promouvoir la rentabilité des soins et d'autres moyens d'améliorer l'efficacité. Nous remarquons à cet égard que, dans la plupart des cas, le personnel des bureaux régionaux du Ministère ne possédait pas l'expérience et la formation nécessaires pour analyser les sociétés accusant une hausse notable des dépenses et déterminer si cette hausse était justifiée.

En 2005-2006, par suite de l'accroissement considérable des dépenses et pour faciliter le plan de transformation du bien-être de l'enfance, le Ministère a introduit un nouveau modèle de financement en quatre volets pour l'affectation des fonds aux sociétés. Les composantes du modèle, de même que le total des fonds affectés aux sociétés, sont illustrées à la Figure 5.

Selon le nouveau modèle de financement, toute société dont les facteurs de financement global dépassent la moyenne provinciale de plus de 10 % doit justifier cet écart et proposer un plan triennal pour ramener ses facteurs de financement à la moyenne provinciale. Cependant, dans le cas des sociétés dont les dépenses accusaient une hausse excessive, nous avons remarqué que le Ministère faisait peu d'efforts pour déterminer si cette hausse

Figure 5 : Financement projeté des quatre volets, 2005-2006

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Volet | Description/Objectif | Affectation projetée 2005-2006 (en millions de dollars) |
|---|--|---|
| 1 : Financement de base de l'organisme | Financement total réel en 2003-2004 + 3 % | 1 165,7 |
| 2 : Financement pour la gestion du changement | Pour réaliser les politiques de transformation, les priorités des services et les objectifs connexes déterminés par le Ministère | 3,4 |
| 3 : Financement pour la croissance du volume de certains services | Pour la croissance du volume de services admissibles telle que déclarée par les sociétés, habituellement aux tarifs journaliers moyens ou aux tarifs repères provinciaux déterminés par le Ministère | 41,3 |
| 4 : Fonds du bien-être à l'enfance gérés par le Ministère | À des fins particulières, p. ex. pour acquérir des immobilisations et améliorer les technologies | 21,7 |
| Total | | 1 232,1 |

était justifiée, particulièrement lorsque les sociétés voisines n'affichaient pas d'augmentations similaires. Dans une société par exemple, les dépenses ont connu une hausse nette de 154 % et la moyenne pondérée des volumes de services clés a augmenté de 111 %, alors que, dans une société voisine, les dépenses ont enregistré une hausse nette de seulement 30 % et la moyenne des volumes de services clés s'est accrue de 24 %.

Nous avons également remarqué certaines limitations du modèle de financement par volet. Entre autres choses, il perpétue les iniquités antérieures en définissant le financement du volet 1 (financement de base) de la société pour 2005-2006 comme étant les dépenses réelles pour 2003-2004 plus 3 %. Essentiellement, les sociétés susceptibles d'avoir reçu un financement excessif par rapport à leur charge de travail peuvent utiliser ce niveau de financement comme niveau de base permanent. En l'absence d'examen annuel des données sur les services et des données financières et de données repères fiables pour le financement du volet 1, comme il est expliqué plus loin dans le présent rapport, il sera difficile d'évaluer les mérites du financement du volet 3 (croissance des volumes de services), qui commencerait à augmenter.

Dans la plupart des cas, les sociétés ne pouvaient pas expliquer pourquoi leurs facteurs de financement dépassaient la moyenne provinciale de plus de 10 % et elles n'ont pas fourni le plan triennal requis pour les ramener à niveau. Cette situation, conjuguée à l'absence d'analyses permettant de déterminer si le déficit contracté est justifié, comme il est souligné plus haut, aggrave le risque que le Ministère continue de financer le déficit annuel des sociétés dans l'avenir, que les sociétés aient utilisé leurs fonds de façon efficace et efficiente ou non.

Nous avons d'ailleurs noté qu'au 31 mars 2006, dernier jour de l'exercice, aucune des sociétés n'avait reçu l'approbation du Ministère pour ses dépenses budgétées de 2005-2006.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que le financement de chaque société d'aide à l'enfance est proportionné à sa charge de travail, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- déterminer s'il est approprié de fournir à chaque société un financement de base égal à ses dépenses réelles de 2003-2004 plus 3 %;
- envisager de financer la croissance du volume de services déclarée par les sociétés en se fondant sur une évaluation détaillée de ce qui serait raisonnable compte tenu des circonstances de chaque société, plutôt que sur la moyenne provinciale des coûts.

Le Ministère doit aussi approuver le financement des sociétés le plus tôt possible au cours de l'exercice et revoir sa pratique de financer les déficits de fin d'exercice de toutes les sociétés, quel que soit le cadre de financement utilisé.

Effet de l'évaluation révisée des risques

Au milieu des années 1990, le décès de plusieurs enfants et d'autres échecs largement médiatisés du système de bien-être de l'enfance ont suscité de graves préoccupations au sujet de la sécurité des enfants de l'Ontario dans certaines circonstances. En réponse, le Ministère a établi des comités d'examen provinciaux chargés de recommander des améliorations au système. Ces comités ont présenté un certain nombre de recommandations visant à régler un vaste éventail de problèmes, qui ont entraîné d'importantes modifications au système de bien-être de l'enfance de l'Ontario. Ces modifications comprenaient l'introduction d'un système normalisé obligatoire d'évaluation des risques ainsi qu'une définition élargie du risque étendant les motifs de protection aux maux affectifs, y compris la négligence.

Le Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario (MERPEO), introduit en 1998, visait à doter les sociétés de deux outils importants :

- un moyen normalisé de recueillir l'information nécessaire pour comprendre la nature et le degré de risque pour l'enfant et sa famille;
- une base de sélection à partir de l'éventail de services offerts par le système de bien-être de l'enfance.

Le MERPEO comprend cinq catégories d'évaluation, appelées « influences », chaque catégorie comportant des éléments qui aident à classer le risque sur une échelle de 0 à 4. Les barèmes d'évaluation du risque sont complétés par des descriptions, appelées « points d'ancrage », qui aident à attribuer une cote basée sur les descriptions narratives, comme le montre la Figure 6.

Le MERPEO est souvent désigné comme étant un « modèle déficitaire » d'évaluation parce qu'il met en lumière les lacunes des familles. La décision d'utiliser ce modèle particulier d'évaluation des risques faisait suite à l'examen de plusieurs instruments disponibles. Nous croyons comprendre que le MERPEO est une version d'un modèle utilisé par l'État de New York à ce moment-là, mais qui a été remplacé depuis.

On s'attendait à ce qu'un outil d'évaluation normalisé aide à uniformiser la prise des décisions tout en favorisant la responsabilisation. Le nouveau modèle était aussi censé garantir que les préposés à l'accueil examinent et évaluent avec soin toute l'information pertinente avant de prendre une décision. Les préposés à l'accueil doivent quand même faire appel à leur expérience et à leur jugement professionnel, d'autant plus que la vaste majorité des cas concernent les zones grises que sont la négligence et la violence familiale plutôt que la violence physique et l'exploitation sexuelle, comme le montre la Figure 7.

Nous avons remarqué que le Ministère avait examiné des dossiers de protection de l'enfance en 2002 et 2003 afin d'évaluer la conformité aux exi-

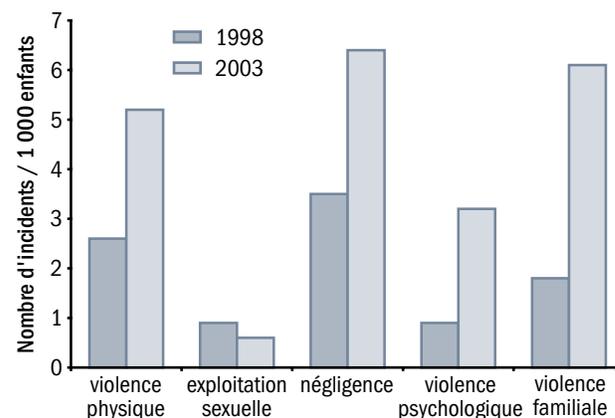
Figure 6 : Structure d'évaluation du MERPEO

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Influence | Points d'ancrage |
|----------------------------------|--|
| fournisseur de soins | mauvais traitements / négligence consommation d'alcool / de drogues attentes de l'enfant acceptation de l'enfant capacité physique à prendre soin de l'enfant capacité mentale / affective / intellectuelle |
| enfant | influence de l'enfant réaction de l'enfant au fournisseur de soins comportement de l'enfant santé mentale et développement de l'enfant santé et développement physiques |
| famille | violence familiale aptitude à contrôler le stress soutiens sociaux disponibles conditions de vie identité et interactions familiales |
| intervention | motivation du fournisseur de soins coopération du fournisseur de soins avec l'organisme d'intervention |
| mauvais traitements / négligence | accès de l'agresseur à l'enfant intention et reconnaissance de responsabilité gravité des mauvais traitements / de la négligence mauvais traitements / négligence antérieurs de la part des fournisseurs de soins actuels |

Figure 7 : Incidence et nature des mauvais traitements infligés aux enfants, 1998 et 2003

Source des données : Agence de santé publique du Canada



gences du MERPEO, mais qu'il n'avait pas procédé à de tels examens depuis. Il n'a pas de processus en place pour évaluer la conformité des sociétés aux exigences du MERPEO et ne sait donc pas si les enfants sont placés de façon appropriée ou s'ils reçoivent des services semblables dans des situations semblables.

Par ailleurs, les observateurs dans le domaine de l'évaluation des risques pour la protection de l'enfance s'entendent pour dire que les systèmes normalisés d'évaluation des risques ont tendance à pécher par excès de prudence, faisant ainsi augmenter le nombre d'enfants présumés avoir besoin de protection.

Notre spécialiste universitaire nous a informés que de nombreuses autres administrations avaient remplacé les modèles déficitaires semblables au MERPEO par une formule d'évaluation plus équilibrée, souvent décrite comme étant « fondée sur les points forts ». En plus de tenir compte des facteurs de risque pour l'enfant ou la famille, cette formule d'évaluation met l'accent sur ce qu'une famille peut accomplir et sur les points forts de la famille élargie ou de la collectivité dont la société peut tirer parti. Ces points forts peuvent aider à fournir des soins et un soutien tout en exigeant une intervention moins formelle et moins coûteuse de la part du bureau de protection de l'enfance. Les gouvernements de l'Alberta et de la Nouvelle-Zélande figurent parmi les administrations ayant adopté de telles approches avec succès, et nous croyons comprendre que l'Ontario va dans cette direction. Par exemple, nous avons appris que, sous réserve d'un règlement ministériel, l'Ontario compte réagir différemment aux cas à risque plus faible d'ici le printemps 2007. Ces interventions devraient faire appel à des évaluations fondées sur les points forts qui tiennent compte de la participation des membres de la famille et de la collectivité à la protection de l'enfant.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les sociétés d'aide à l'enfance fournissent des services semblables dans des situations semblables et prennent des décisions appropriées lorsqu'elles évaluent les besoins des enfants, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- rétablir un processus d'examen des dossiers de protection de l'enfance semblable à celui en place en 2002 et 2003 qui évaluait la conformité aux exigences du Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario;
- étant donné la tendance dans d'autres administrations, envisager d'adopter un modèle d'évaluation fondé sur les points forts le plus tôt possible, puis en surveiller et en évaluer l'efficacité.

Examen des données sur les services et des données financières

Les deux cadres de financement des sociétés en place depuis notre dernière vérification utilisent les données sur la charge de travail, en tout ou en partie, pour déterminer les fonds à octroyer à chaque société. Il est donc essentiel, pour justifier les décisions de financement, de s'assurer que les données sur la charge de travail déclarée par les sociétés sont complètes et exactes.

Au moment de notre dernière vérification, en 2000, le Ministère avait établi un processus d'examen pilote pour les données sur les services et les données financières soumises par les sociétés. Cependant, les politiques et procédures nécessaires pour ces examens, notamment en ce qui concerne la fréquence, la taille des échantillons et le processus de sélection, n'avaient pas été finalisées. Notre examen des lignes directrices pour l'examen des données sur les services et des données financières

que le Ministère a élaborées depuis notre dernière vérification, ainsi qu'un échantillon d'examens menés à bien, nous a conduits à conclure que le processus ne permettait pas encore de garantir l'intégralité et l'exactitude des données sur la charge de travail utilisées aux fins du financement, remettant en cause la fiabilité du processus de financement des sociétés. Par exemple :

- Les lignes directrices du Ministère n'exigeaient pas la vérification des données sur le nombre de jours de placement en établissement, qui comptent pour environ la moitié du financement total de chaque société. Deux des trois bureaux régionaux visités ne vérifiaient pas ces données. Notre propre vérification des données sur le nombre de jours de placement en établissement a fait ressortir un certain nombre d'erreurs. Par exemple, nous avons remarqué qu'une société avait déclaré 4 730 jours de soins gratuits (soins généralement payés par d'autres programmes) dans la catégorie des foyers d'accueil réguliers. En conséquence de cette erreur, la société a reçu 320 000 \$ auxquels elle n'était pas admissible selon le cadre de financement.
- Les lignes directrices du Ministère n'exigeaient pas – et l'examen des données sur les services et des données financières effectué dans un bureau régional n'offrait aucune garantie à cet égard – que les listes sommaires utilisées pour la sélection des échantillons à tester soient conformes aux données soumises au Ministère en vue du financement.
- Les lignes directrices du Ministère n'exigeaient pas qu'on procède à des tests ou à des extrapolations additionnels en cas d'erreur, et l'examen des données sur les services et des données financières n'a pas donné lieu à de tels tests ou extrapolations. En conséquence, rien n'a été fait pour déterminer l'impact probable des erreurs sur le financement. En fait, la plupart des erreurs repérées par le Minis-

tère lors de l'examen des données sur les services et des données financières n'ont rien changé à la façon de déterminer les fonds à octroyer à chaque société, mais des modifications auraient pu être apportées si un suivi additionnel avait été assuré.

Nous avons noté que le Ministère avait donné pour instruction à ses bureaux régionaux de suspendre l'examen des données sur les services et des données financières pour 2005-2006. Le Ministère a expliqué qu'il avait pris cette décision parce que les procédures d'examen et les périodes examinées variaient selon les bureaux régionaux. Nous avons également découvert que deux des bureaux régionaux visités n'avaient pas effectué d'examen sur certaines de leurs sociétés en 2004-2005, soit un an avant que le Ministère ne suspende ces examens.

RECOMMANDATION 3

Pour garantir la fiabilité des données sur la charge de travail qui déterminent les niveaux de financement, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse devrait envisager de demander aux sociétés d'aide à l'enfance de faire certifier leurs données par un vérificateur indépendant. (Comme les états financiers des sociétés font déjà l'objet d'une vérification indépendante, les coûts associés à cette certitude additionnelle ne devraient pas être très élevés.)

Si cette option n'est pas jugée économique, le personnel du Ministère devrait effectuer des examens réguliers des données sur les services et des données financières. Ces examens devraient être étayés par une documentation suffisante pour répondre aux objectifs du cadre de financement du Ministère.

Tarifs journaliers des soins en établissement

Les sociétés paient des tarifs journaliers pour divers types de soins en établissement, y compris :

- les soins fournis par des établissements externes rémunérés (EER), avec lesquels le Ministère conclut des marchés pour le placement d'enfants dans des foyers de groupe ou des familles d'accueil sous contrat avec un EER (« foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur »);
- les soins fournis par des foyers de groupe exploités par une société;
- les soins fournis par des foyers d'accueil familial exploités par une société.

Les sociétés reçoivent des fonds du Ministère pour payer ces coûts journaliers. Chaque société se voit attribuer ses propres « facteurs de financement » par le Ministère – l'un pour couvrir les tarifs journaliers des foyers d'accueil familial exploités par la société et l'autre pour couvrir les tarifs journaliers de tous les autres types de placement en établissement. La Figure 8 est une représentation

schématique du flux de financement et des relations entre le Ministère, les sociétés et les fournisseurs de soins en établissement. Dans les sections qui suivent, nous examinons des aspects spécifiques du cadre de financement des soins en établissement.

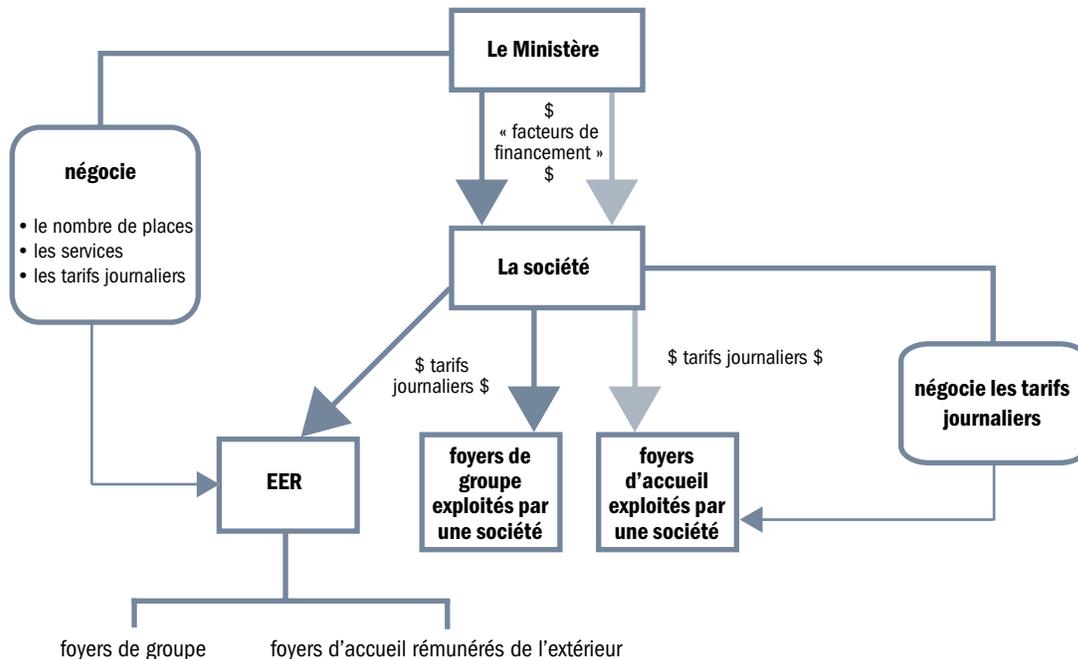
Foyers de groupe et foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur

Le facteur de financement 2005-2006 de chaque société pour les foyers de groupe et les foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur était basé sur le total des coûts réellement engagés à ce titre en 2003-2004, plus 3 %, divisé par le nombre de jours rémunérés durant cet exercice.

En outre, le Ministère négocie directement avec les EER le nombre de places à mettre à la disposition des sociétés, ainsi que les tarifs journaliers, et ce, indépendamment du financement octroyé à chaque société. Les sociétés peuvent placer les enfants dans n'importe quel EER ayant conclu une entente avec le Ministère. Les modalités de l'entente, y compris les tarifs journaliers, sont généralement en

Figure 8 : Financement et paiement des soins en établissement

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



vigueur jusqu'à ce que l'EER demande une modification.

Comme la formule des facteurs de financement ne tient pas compte des négociations engagées par le Ministère avec les EER pour fixer les tarifs journaliers, les facteurs de financement ne correspondent pas aux tarifs journaliers. En fait, les facteurs de financement sont généralement inférieurs aux tarifs journaliers pour les EER et les foyers de groupe exploités par une société, comme le montre la Figure 9. Cette figure indique l'éventail des facteurs de financement, du plus élevé au plus faible, attribués à chacune des sociétés échantillonnées dans trois régions, et elle compare cet éventail à l'éventail des tarifs journaliers, du plus élevé au plus faible, payés par les sociétés échantillonnées aux exploitants de différents types d'établissements.

Nos préoccupations concernant ce processus étaient les suivantes :

- Dans la plupart des cas, le dossier contenait peu de documents indiquant comment le Ministère déterminait si les tarifs journaliers payés aux exploitants étaient appropriés, et les tarifs étaient seulement comparés de façon générale aux taux payés à des exploitants d'établissements semblables dans la même région. Les tarifs pouvant varier de 30 % ou 40 %, il aurait fallu faire enquête sur les tarifs journaliers nettement plus élevés pour s'assurer qu'ils étaient justifiés.
- Dans la plupart des cas, le Ministère n'a pas conclu avec les exploitants des ententes écrites précisant les services à fournir et les tarifs journaliers approuvés.
- Les tarifs journaliers variaient beaucoup entre les exploitants, en partie parce que ceux-ci n'offraient pas tous les mêmes services. Les seuls renseignements fournis aux sociétés par le Ministère étaient le nombre de places disponibles et le coût journalier – et non les services qu'elles pouvaient s'attendre à recevoir en contrepartie des montants facturés.

Figure 9 : Facteurs de financement c. tarifs journaliers, foyers de groupe et foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur, 2005-2006

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| | Région | | |
|---|--------|------|--------|
| | n° 1 | n° 2 | n° 3 |
| Facteur de financement (payé par le Ministère à la société) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 199 | 230 | 182 |
| Minimum | 156 | 167 | 174 |
| Moyenne des sociétés examinées | 175 | 200 | 177 |
| Tarif journalier pour les foyers de groupe rémunérés de l'extérieur (payé par la société à l'exploitant) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 238 | 263 | 231 |
| Minimum | 217 | 218 | 211 |
| Tarif journalier pour les foyers de groupe exploités par une société (\$/jour) | | | |
| Maximum | 274 | 376 | s. o.* |
| Minimum | 136 | 309 | s. o.* |
| Tarif journalier pour les foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur (payé par la société à l'exploitant) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 115 | 137 | 133 |
| Minimum | 110 | 92 | 106 |

*Les sociétés échantillonnées n'exploitaient aucun foyer de groupe.

- Les exploitants ne déclarent pas les coûts réellement engagés – alors que cette information pourrait servir à déterminer si les tarifs journaliers payés sont raisonnables.

Nous avons appris que le Ministère ne surveillait pas les exploitants pour s'assurer qu'ils fournissent effectivement les services convenus lors de la négociation des tarifs avec le Ministère. Une société a assuré sa propre surveillance et nous a informés qu'un exploitant avait ramené de 65 à 30 heures par mois le nombre d'heures de thérapie à offrir pour le tarif quotidien approuvé, et ce, sans obtenir l'autorisation du Ministère. Nous avons également appris que cet exploitant demandait des frais en sus du tarif journalier de base pour les services requis. La même société a découvert qu'un autre exploitant n'offrait pas les services de counselling individuel qu'il s'était engagé à dispenser aux enfants pris en charge.

Nous avons également noté que les tarifs journaliers payés aux foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur sont nettement inférieurs à ceux payés aux foyers de groupe. Comme le nombre d'enfants placés dans des foyers de groupe rémunérés de l'extérieur, des foyers de groupe exploités par une société et des familles d'accueil rémunérées de l'extérieur varie d'une année à l'autre, le fait d'utiliser uniquement les coûts antérieurs associés aux familles d'accueil rémunérées de l'extérieur pour calculer le facteur de financement présente un risque de financement excessif ou de sous-financement des sociétés pour une année donnée.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les tarifs journaliers payés aux établissements externes rémunérés (EER) sont raisonnables et que les services prévus par contrat sont réellement reçus, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- établir des exigences appropriées pour l'évaluation et la documentation du caractère raisonnable des tarifs journaliers payés aux EER et s'assurer que les tarifs journaliers plus élevés que la normale sont justifiés;
- conclure avec chaque EER des ententes formelles précisant les droits et responsabilités respectifs du Ministère et de l'EER;
- informer les sociétés d'aide à l'enfance des services précis qu'elles devraient recevoir en contrepartie des tarifs journaliers et déterminer si elles s'assurent que les services payés sont réellement reçus.

Foyers d'accueil exploités par une société

Les sociétés peuvent placer les enfants directement dans un de trois types de foyers d'accueil :

- les foyers d'accueil réguliers;
- les foyers d'accueil spécialisés à l'intention des enfants ayant une déficience développementale ou affective ou des besoins médicaux;

- les foyers d'accueil avec traitements à l'intention des enfants ayant besoin de soins intensifs tels que les traitements de modification du comportement.

Jusqu'en 2002-2003, les tarifs journaliers provinciaux payés à chaque société pour chaque type de placement étaient tels qu'indiqués à la Figure 10.

Après 2002-2003, le Ministère a modifié sa formule de financement pour les foyers d'accueil à plusieurs reprises jusqu'en 2005-2006, année où il a établi un facteur de financement séparé avec chaque société uniquement pour les trois types susmentionnés de foyers d'accueil. Le facteur de financement a été déterminé en fonction des coûts réellement payés par chaque société pour les foyers d'accueil en 2003-2004, plus 3 %, divisés par le nombre total de jours payés au cours de cet exercice. Un financement additionnel était aussi disponible pour les volumes de services supérieurs à un seuil prédéterminé.

Les sociétés à leur tour négocient les tarifs directement avec les familles d'accueil. À l'instar d'autres types de placement en établissement, comme le calcul des facteurs de financement n'a rien à voir avec les tarifs journaliers négociés entre les sociétés et les familles d'accueil, il n'y a pas de corrélation exacte entre les deux. La Figure 11 démontre ce phénomène : elle indique l'éventail des facteurs de financement, du plus élevé au plus faible, attribués à chacune des sociétés échantillonnées dans trois régions, et compare cet éventail au barème des tarifs journaliers, du plus élevé au plus faible, payés par les sociétés échantillonnées aux différents types de foyers d'accueil.

Figure 10 : Tarifs journaliers payés jusqu'en 2002-2003 aux foyers d'accueil exploités par une société

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Type de foyer | Tarif journalier |
|------------------|------------------|
| Régulier | 32,20 \$/jour |
| Spécialisé | 49,76 \$/jour |
| Avec traitements | 67,64 \$/jour |

Figure 11 : Facteurs de financement c. tarifs journaliers, foyers d'accueil exploités par une société, 2005-2006

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| | Région | | |
|---|--------|-------|-------|
| | n° 1 | n° 2 | n° 3 |
| Facteur de financement (payé par le Ministère à la société) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 42,28 | 44,88 | 49,55 |
| Minimum | 35,32 | 35,46 | 46,97 |
| Moyenne des sociétés examinées | 39,71 | 39,46 | 48,31 |
| Tarif journalier pour les foyers d'accueil réguliers (payé par la société à la famille) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 41,14 | 36,47 | 40,83 |
| Minimum | 30,65 | 30,05 | 33,85 |
| Tarif journalier pour les foyers d'accueil spécialisés (payé par la société à la famille) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 60,94 | 47,56 | 57,53 |
| Minimum | 41,61 | 37,48 | 45,84 |
| Tarif journalier pour les foyers d'accueil avec traitements (payé par la société à la famille) (\$/jour) | | | |
| Maximum | 71,04 | 84,01 | 86,29 |
| Minimum | 62,33 | 49,45 | 68,07 |

Nous avons noté qu'en général, les tarifs journaliers payés aux foyers d'accueil exploités par une société correspondent à environ la moitié des tarifs payés aux foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur. Ce phénomène est évident lorsque l'on compare les tarifs de la Figure 12 aux tarifs journaliers payés aux trois types de foyers d'accueil de la région n° 3, indiqués à la Figure 11.

Nous avons également noté d'importantes différences entre les tarifs journaliers les plus élevés et les plus faibles des trois bureaux régionaux visités, à l'interne et entre eux. Le Ministère a été incapable de justifier ces différences. La formule de financement du Ministère se fondait d'ailleurs sur les coûts journaliers moyens des différents types de foyers d'accueil. Comme les coûts des foyers spécialisés et des foyers avec traitements sont beaucoup plus élevés que ceux des foyers réguliers, le fait d'utiliser

Figure 12 : Tarifs journaliers pour les foyers d'accueil rémunérés de l'extérieur dans la région n° 3, 2005-2006

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Type de foyer | Maximum (\$/jour) | Maximum (\$/jour) |
|------------------|-------------------|-------------------|
| Régulier | 90,00 | 74,18 |
| Spécialisé | 137,59 | 97,66 |
| Avec traitements | 173,00 | 80,00 |

Note : Les maximums et minimums ne correspondent pas aux tarifs journaliers maximums et minimums de la Figure 9 pour les foyers rémunérés de l'extérieur dans la région n° 3, parce que les tarifs de la Figure 9 sont basés sur un *échantillon* des sociétés de la région tandis que les données de la Figure 12 sont basées sur *toutes* les sociétés de la région.

seulement les coûts antérieurs des foyers d'accueil réguliers pour calculer le financement à octroyer risque d'aboutir à des facteurs de financement insuffisants pour couvrir les dépenses journalières des sociétés qui s'occupent d'un grand nombre d'enfants nécessitant des soins spécialisés ou des traitements ou qui connaissent une importante augmentation du nombre d'enfants ayant de tels besoins au cours d'une année donnée.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les tarifs journaliers payés aux familles d'accueil sont raisonnables, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit déterminer si les écarts entre les tarifs journaliers payés aux familles d'accueil pour des soins semblables sont raisonnables, à l'intérieur de chaque bureau régional et entre eux. En outre, pour s'assurer que les sociétés d'aide à l'enfance responsables d'un grand nombre d'enfants nécessitant des soins spécialisés et des traitements plus coûteux reçoivent les fonds dont elles ont besoin, le Ministère doit songer à ajuster la formule de financement des foyers d'accueil, au besoin, dans le cas des sociétés dont les coûts journaliers sont légitimement plus élevés.

Rapports trimestriels

Pour surveiller les progrès réalisés en cours d'exercice par les sociétés par rapport aux objectifs relatifs à la charge de travail et aux dépenses financières, le Ministère exigeait des sociétés, jusqu'au 31 mars 2005, qu'elles présentent des rapports trimestriels comparant les dépenses réelles totales aux dépenses budgétées, par catégorie (comme les salaires, les avantages sociaux et les déplacements), et contenant des données sur la charge de travail. Dans le cadre du processus de rapport, les sociétés étaient également tenues de repérer les écarts notables et de proposer des plans d'action appropriés pour les réduire. Les trois premiers rapports trimestriels devaient être soumis 30 jours après la fin du trimestre et le quatrième, 45 jours après la fin de l'exercice. Notre examen d'un échantillon de rapports trimestriels des trois bureaux régionaux visités a abouti aux constatations suivantes :

- En général, les rapports trimestriels étaient soumis dans les délais.
- Dans la plupart des cas, les sociétés qui signalaient des écarts importants ne fournissaient pas suffisamment de détails pour les expliquer ou ne proposaient pas de plans d'action pour les réduire.
- Dans deux des trois bureaux régionaux visités, il y avait peu de raisons de croire que le personnel du Ministère avait examiné les rapports trimestriels ou assuré un suivi auprès des sociétés pour veiller à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises.

En 2005-2006, de nouvelles procédures ont été introduites pour obliger les sociétés à soumettre des rapports trimestriels révisés comparant le total du financement de base aux dépenses prévues à la fin de l'exercice. Cependant :

- les sociétés ne sont pas tenues de comparer les dépenses réellement effectuées depuis le début de l'exercice et les dépenses budgétées;
- les sociétés ne sont pas tenues d'identifier ou d'expliquer les écarts, ou de proposer des mesures correctives;

- les bureaux régionaux du Ministère ne sont pas tenus d'examiner les raisons des écarts, de déterminer les mesures correctives nécessaires, et d'assurer un suivi auprès des sociétés pour veiller à ce que des mesures correctives soient prises (d'autant plus que le Ministère finance tous les déficits).

RECOMMANDATION 6

Pour surveiller le rendement en cours d'exercice des sociétés d'aide à l'enfance de façon plus efficace et déterminer les mesures correctives requises en temps opportun, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- réviser le processus d'établissement des rapports trimestriels de manière à comparer le rendement réel à ce jour aux budgets approuvés et à fournir des données connexes sur la charge de travail;
- exiger des sociétés qu'elles déterminent et expliquent les écarts importants et proposent des mesures correctives;
- assurer un suivi auprès des sociétés pour veiller à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises.

Rapprochement annuel des dépenses de programme

Jusqu'au 31 mars 2005, chaque société devait soumettre au Ministère un rapport de rapprochement de fin d'exercice entre ses dépenses admissibles et le financement fourni par le Ministère. Ce rapport devait être présenté au Ministère avec un état financier vérifié au plus tard quatre mois après la fin de l'exercice. Le Ministère devait examiner et approuver le rapport de rapprochement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice et disposait de 24 mois pour récupérer tout excédent repéré.

Les nouvelles procédures pour 2005-2006 exigent des sociétés qu'elles soumettent au Ministère un rapport de rapprochement de fin d'exercice com-

prenant des états financiers vérifiés. Les exigences détaillées étaient encore en voie d'élaboration à la fin de notre vérification.

Nous avons examiné un échantillon des rapports de rapprochement soumis par les sociétés pour 2004-2005 et constaté que tous les rapports de rapprochement et états financiers vérifiés avaient été soumis dans les délais prescrits. Nous avons toutefois conclu que le processus de rapprochement était inefficace pour les raisons suivantes :

- Les états financiers vérifiés accompagnant les rapports de rapprochement examinés n'étaient pas suffisamment détaillés pour permettre au Ministère de repérer les dépenses inadmissibles de façon efficace et de confirmer l'exactitude de l'excédent ou du déficit déclaré.
- Le Ministère ne contactait pas ou ne rencontrait pas régulièrement les vérificateurs externes des sociétés pour passer en revue les problèmes possibles qui exigent un suivi plus poussé afin de pouvoir les régler de façon rentable.

Nos vérifications antérieures du Ministère faisaient état de préoccupations semblables en ce qui concerne les rapports de rapprochement.

RECOMMANDATION 7

Pour que les nouvelles procédures d'établissement des rapports permettent de cerner et de récupérer les dépenses inadmissibles et les fonds excédentaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- s'assurer que les rapports de rapprochement de fin d'exercice et les états financiers vérifiés qui les accompagnent contiennent des renseignements suffisamment détaillés pour lui permettre de repérer les dépenses inadmissibles et les fonds excédentaires;
- fournir aux sociétés d'aide à l'enfance et à leurs vérificateurs un modèle ou un guide expliquant le format requis pour les états financiers et incluant des notes explicatives et des annexes.

SURVEILLANCE DES SERVICES

Évaluation des risques

Comme il est noté plus haut, en septembre 1998, le Ministère a introduit un modèle normalisé d'évaluation des risques à l'admission appelé Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario (MERPEO). Les avantages du MERPEO devaient comprendre une évaluation des besoins des enfants plus uniforme à l'échelle de la province ainsi qu'une plus grande responsabilisation.

Comme le montre la Figure 13, il y a 11 points de décision dans l'évaluation des risques selon le MERPEO, qui se compose essentiellement de trois outils : l'échelle d'admissibilité, qui permet de déterminer si une intervention pour la protection de l'enfance est justifiée dans un cas donné; l'évaluation de sécurité, qui permet de déterminer la sécurité immédiate de l'enfant chez ses parents biologiques; l'outil d'évaluation des risques, qui sert à déterminer le degré de risque auquel l'enfant est exposé dans son foyer.

Figure 13 : Points de décision du MERPEO

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

1. Le cas satisfait-il aux critères d'admissibilité en vue de la protection de l'enfant?
2. Quelle doit être la rapidité de l'intervention?
3. L'enfant est-il en sécurité actuellement?
4. Les inquiétudes quant à la protection de l'enfant s'avèrent-elles fondées?
5. L'enfant a-t-il besoin de protection?
6. L'enfant court-il le risque de subir des mauvais traitements ou de faire l'objet de négligence à l'avenir?
7. Quelles autres questions doit-on évaluer pour établir le plan de services?
8. Quel est le plan de services pour l'enfant et sa famille?
9. Le cas satisfait-il toujours aux critères d'admissibilité en vue de la protection de l'enfant?
10. Les évaluations ont-elles changé?
11. Doit-on modifier le plan de services?

Les réponses données à ces points de décision jouent un rôle essentiel à plusieurs égards et devraient aider à s'assurer :

- que les placements exigeant le plus de ressources sont réservés aux enfants ayant les plus grands besoins;
- qu'on répond aux besoins des enfants en choisissant les meilleures ressources disponibles et les services les plus appropriés que le système peut offrir;
- que les coûts des services nécessaires sont réduits au minimum étant donné, par exemple, qu'un enfant à risque moindre peut être protégé par des services moins coûteux et moins intrusifs.

Bien que le Ministère ait effectué des examens des données sur les services et des données financières des sociétés jusqu'en 2004-2005, ces examens visaient principalement à s'assurer que les cas étaient correctement déclarés aux fins de l'établissement des rapports trimestriels et du financement. Ils n'ont jamais eu pour but d'évaluer la conformité au MERPEO ou de vérifier si les décisions prises étaient appropriées ou cohérentes. Or, sans examens additionnels, le Ministère ne peut pas garantir que les enfants reçoivent les services qui répondent le mieux à leurs besoins.

L'une des quelques études dans le domaine du bien-être de l'enfance en Ontario à examiner cette question, que le Ministère a publiée en 2004, concluait comme prévu que les enfants présentant le risque le plus élevé se trouvaient plus souvent dans les services les plus intensifs, tandis que les enfants à risque moins élevé étaient plus susceptibles d'être placés dans des familles d'accueil ou des foyers de groupe. Les cas dans lesquels les enfants à risque moins élevé étaient placés dans des services plus intensifs résultaient généralement du manque de places appropriées dans l'éventail de services disponibles au moment de l'arrivée des enfants dans le système.

RECOMMANDATION 8

Pour que les besoins des enfants fassent l'objet d'une évaluation uniforme à l'échelle de la province et que tous les enfants ayant besoin de protection bénéficient des ressources les plus appropriées, le personnel du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse ou un expert de l'extérieur doit faire un examen périodique d'un échantillon de dossiers des sociétés d'aide à l'enfance afin de déterminer si les décisions de placement sont appropriées et cohérentes.

Examen des dossiers d'enfants

Dans le passé, le Ministère a examiné des dossiers pour des catégories particulières d'enfants afin de déterminer si les décisions de placement et la qualité des soins étaient appropriées. Nous avons examiné la surveillance assurée par le Ministère pour trois catégories d'enfants : les pupilles de la Couronne, les pupilles ne relevant pas de la Couronne, et les enfants qui reçoivent des services de protection.

Pupilles de la Couronne

Lorsqu'une ordonnance d'un tribunal désigne un enfant comme étant un pupille de la Couronne, les parents perdent tous leurs droits et responsabilités et l'enfant est pris en charge par une société. Au 31 décembre 2005, il y avait environ 9 400 pupilles de la Couronne en Ontario.

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille (la Loi)*, le Ministère doit réviser chaque année le statut de chaque enfant qui a été pupille de la Couronne au cours des 24 mois précédents et communiquer les résultats de cet examen à la société compétente. Les révisions de statut des pupilles de la Couronne servent à vérifier la conformité des services aux exigences régle-

mentaires et à déterminer si le plan d'intervention et le placement de l'enfant sont adéquats.

Lorsque le Ministère repère des cas de non-conformité aux exigences réglementaires, il doit établir une directive à l'intention de la société, qui a 60 jours pour s'y conformer et en aviser le Ministère. La non-conformité aux exigences non réglementaires moins cruciales peut entraîner la diffusion d'une directive, mais, la plupart du temps, le Ministère se contente de formuler une recommandation de conformité. Bien que les recommandations puissent mener à des directives, les sociétés ne sont pas tenues de donner suite aux recommandations ou de confirmer au Ministère qu'elles ont pris des mesures à cette fin.

En 2005, le Ministère a révisé le statut de 5 190 pupilles de la Couronne. Ces révisions ont donné les résultats indiqués à la Figure 14.

La révision annuelle du statut par le Ministère englobe l'examen des dossiers de la société, la rédaction d'un questionnaire et une entrevue avec le pupille de la Couronne si l'enfant le demande. Notre examen d'un échantillon des dossiers de révision du statut des pupilles de la Couronne par le Ministère nous a amenés à faire les constatations suivantes :

- Dans environ 10 % des dossiers examinés, le Ministère a formulé des recommandations concernant la non-conformité aux règlements plutôt que les directives requises. Par exemple, un dossier montrait que le plan d'intervention élaboré pour un enfant ne répondait pas à ses besoins. Il était noté dans le dossier que le plan d'intervention ne contenait aucun objectif et que la société devait s'efforcer d'établir des résultats ponctuels et mesurables adaptés aux besoins de chaque enfant. Comme seule une recommandation a été formulée en l'occurrence, la société n'était pas tenue d'y donner suite ou d'informer le Ministère des mesures prises, le cas échéant.

Figure 14 : Résultats des révisions de statut des pupilles de la Couronne, 2005

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

| | Nombre de cas |
|---|---------------|
| Pleine conformité | 4 534 |
| Directives ou recommandations diffusées | 569 |
| Cas moins importants de non-conformité sans diffusion de directives ou de recommandations | 87 |

- Nous avons constaté que, dans de nombreux cas, les mêmes préoccupations revenaient chaque année. Par exemple, dans plus de la moitié des dossiers examinés, les recommandations formulées une année étaient répétées l'année suivante.
- Dans plus de 15 % des dossiers examinés, nous avons repéré des problèmes qui auraient dû donner lieu à des directives ou des recommandations, mais qui sont restés sans suite. Par exemple, il était noté dans un dossier qu'il fallait améliorer le plan d'intervention afin d'y intégrer des objectifs précis et de répondre aux besoins culturels, religieux et autres de l'enfant. Aucune directive ou recommandation en ce sens n'a toutefois été diffusée.
- Environ 30 % des dossiers examinés contenaient des données contradictoires. Par exemple, il était indiqué dans un dossier du Ministère que le plan d'intervention ne répondait pas aux besoins culturels de l'enfant et qu'il fallait l'améliorer. On a pourtant répondu « oui » à la question du formulaire de révision demandant si les besoins culturels avaient été pris en compte.

Par ailleurs, aucun des dossiers examinés ne contenait de preuves que le superviseur de l'équipe de révision du statut des pupilles de la Couronne avait examiné et approuvé les révisions pour s'assurer qu'elles étaient cohérentes et appropriées.

RECOMMANDATION 9

Pour que les soins et services fournis aux pupilles de la Couronne soient appropriés et conformes aux exigences réglementaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit examiner les dossiers des pupilles de la Couronne et déterminer si :

- des directives ou recommandations appropriées ont été diffusées dans tous les cas de non-conformité aux exigences réglementaires ou autres;
- les directives et recommandations ont fait l'objet d'un suivi;
- les dossiers ont été examinés et approuvés par les superviseurs.

Pupilles ne relevant pas de la Couronne

Les pupilles ne relevant pas de la Couronne sont les enfants placés en établissement que le tribunal n'a pas désignés comme étant des pupilles de la Couronne, ce qui signifie que les droits et responsabilités des parents n'ont pas été révoqués. Au 31 décembre 2005, il y avait 9 100 pupilles ne relevant pas de la Couronne.

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* n'oblige pas spécifiquement le Ministère à surveiller la prestation du programme pour les pupilles ne relevant pas de la Couronne. Cependant, comme les exigences du Programme de bien-être de l'enfance s'appliquent autant aux pupilles de la Couronne qu'aux pupilles ne relevant pas de la Couronne,

nous avons recommandé dans notre vérification de l'an 2000 du Programme de bien-être de l'enfance que le Ministère examine régulièrement les dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne pour s'assurer que ceux-ci reçoivent des services adaptés à leurs besoins et conformes aux exigences du programme. Nous avons été heureux de noter qu'après notre dernière vérification, en 2000, le Ministère a institué des examens annuels d'un échantillon de dossiers de pupilles ne relevant pas de la Couronne. En 2003, il a étendu ces examens aux dossiers de protection de l'enfance de toutes les sociétés.

Dans le cadre de ces examens, le Ministère a visité toutes les sociétés et échantillonné au hasard 10 % des dossiers de pupilles ne relevant pas de la Couronne. Les résultats des examens menés par le Ministère entre 2000 et 2002 sont résumés à la Figure 15 (le Ministère n'a pas résumé les résultats de ses examens de 2003 pour les pupilles ne relevant pas de la Couronne).

Les rapports d'examen du Ministère soulignaient la nécessité d'améliorer les points suivants :

- Plans d'intervention – Les examinateurs ont soulevé de multiples préoccupations concernant les plans d'intervention, y compris les retards dans la rédaction des plans, l'absence d'examen et d'approbation de la part des superviseurs, et les plans qui ne répondent pas aux besoins particuliers des enfants. Une proportion importante des directives avaient trait aux plans d'intervention. En 2000, 293 des directives diffusées, soit 28 % du total, concernaient les plans d'intervention. Ce chiffre est

Figure 15 : Résultats de l'examen par le Ministère des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne, 2000-2002

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Année | Dossiers examinés | Cas de non-conformité | Directives diffusées | Nombre moyen de directives par dossier examiné | Nombre moyen de directives par cas de non-conformité |
|-------|-------------------|-----------------------|----------------------|--|--|
| 2000 | 695 | 410 (59 %) | 1 049 | 1,5 | 2,6 |
| 2001 | 1 024 | 479 (47 %) | 1 313 | 1,3 | 2,7 |
| 2002 | 1 150 | 454 (39 %) | 1 286 | 1,1 | 2,8 |

passé à 407, soit 31 % du total, en 2001 et à 425, soit 33 % du total, en 2002.

- Planification d'une garde permanente – Il s'agit de la planification de la garde permanente d'un enfant ou d'un jeune afin d'assurer l'efficacité des soins ainsi que la continuité psychologique et juridique. La documentation sur la planification d'une garde permanente manquait de clarté dans 25 % des cas en 2000, 21 % des cas en 2001 et 16 % des cas en 2002.

Le 31 décembre 2003, le Ministère a cessé d'examiner les dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne et les dossiers de protection de l'enfance. Étant donné les nombreuses préoccupations soulevées par les examens antérieurs et la responsabilité de surveillance du Ministère, nous mettons en doute sa décision de mettre fin aux examens.

Enfants recevant des services de protection

En 2003, l'équipe d'examen du Ministère a visité toutes les sociétés et échantillonné au hasard 5 % des dossiers ouverts de protection de l'enfance (c'est-à-dire les dossiers sur les enfants recevant des services de protection) de chaque société. L'équipe a examiné 1 632 dossiers de protection de l'enfance

et diffusé un total de 8 380 directives, pour une moyenne de 5,1 directives par cas.

Le résumé des résultats des examens effectués par le Ministère en 2003 indiquait de nombreux cas de non-conformité, comme le montre la Figure 16.

RECOMMANDATION 10

Pour que les soins et les services fournis aux pupilles ne relevant pas de la Couronne et aux enfants recevant des services de protection soient appropriés et conformes aux exigences du programme, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- rétablir des examens réguliers des dossiers des pupilles ne relevant pas de la Couronne et des enfants recevant des services de protection;
- signaler aux sociétés d'aide à l'enfance tous les cas de non-conformité aux exigences du programme et veiller à ce que des mesures correctives soient prises en temps opportun;
- envisager de fournir aux sociétés des renseignements sur les principales améliorations à apporter ainsi que des conseils sur la façon de procéder.

Figure 16 : Résultats de l'examen par le Ministère des dossiers de protection de l'enfance, 2003

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

| Normes et exigences du Ministère | Cas soumis aux exigences | Cas de non-conformité | Taux de non-conformité (%) |
|---|--------------------------|-----------------------|----------------------------|
| Résultats consignés au Registre des mauvais traitements infligés aux enfants dans les 3 jours suivant la réception du rapport de mauvais traitements présumés | 205 | 123 | 60 |
| Enquête approfondie menée et documentée dans les 30 jours (ou, dans des circonstances exceptionnelles, dans les 60 jours) | 1 408 | 730 | 52 |
| Décision de vérification, motif à l'appui et autorisation de l'organisme de surveillance documentés dans les 30 jours (ou, dans des circonstances exceptionnelles, dans les 60 jours) | 1 392 | 700 | 50 |
| Cas admissible de mauvais traitements vérifiés consigné au Registre des mauvais traitements dans les 40 jours suivant la décision de vérification | 91 | 76 | 83,5 |
| Plan de services documenté dans les 60 jours | 1 160 | 725 | 62,5 |
| Résultats mesurables particuliers pour réduire le risque et promouvoir le bien-être | 1 247 | 293 | 23,5 |

Agrément des établissements pour enfants

Les modalités relatives à l'agrément des établissements pour enfants sont fixées par les lois et règlements, et visent à garantir que les enfants placés en établissement reçoivent des soins répondant à des normes minimales.

Les exploitants d'établissements pour enfants et de foyers d'accueil doivent soumettre une demande de renouvellement de permis chaque année avant la date d'expiration du permis en vigueur. Un permis échu est réputé demeurer en vigueur jusqu'au moment de l'acceptation ou du rejet de la demande de renouvellement, à la condition que le requérant ait soumis une demande de renouvellement dûment remplie.

Le Ministère effectue des inspections annuelles aux fins d'agrément à l'aide de la liste de contrôle figurant dans les manuels rédigés à l'intention des exploitants d'établissements pour enfants et de foyers d'accueil afin de faciliter le processus. Ces manuels spécifient les politiques sur le nombre de dossiers à examiner sur les enfants, le personnel et les parents des familles d'accueil, le nombre d'entrevues à mener avec les enfants, le personnel et les parents des familles d'accueil et la procédure à suivre pour examiner les politiques et procédures d'un exploitant.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers d'agrément et constaté que plus de 30 % d'entre eux ne contenaient pas la documentation requise à l'appui de la délivrance du permis. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avons découvert que, dans la moitié des dossiers examinés, le nombre d'entrevues aux fins d'agrément et/ou de dossiers examinés ne répondait pas aux exigences minimales prescrites dans les politiques mêmes du Ministère. Dans un cas par exemple, seulement 28 dossiers d'enfants ont été examinés alors que, conformément à ses politiques, le Ministère aurait dû en examiner 52. De même, seulement 11 enfants ont été interviewés, alors

qu'il aurait fallu en interviewer 68. Le dossier ne contenait aucun document justifiant cet écart par rapport aux exigences.

- Dans presque la moitié des dossiers examinés, il n'y avait aucun document sur le nombre d'enfants pris en charge, le nombre d'employés recrutés ou le nombre de foyers d'accueil approuvés. Il était donc impossible de vérifier la conformité aux politiques à cet égard en examinant le dossier.
- Nous avons trouvé un rapport d'agrément indiquant que 50 parents de familles d'accueil avaient été interviewés – mais contenant une seule liste remplie de contrôle d'entrevue.
- Dans plus de 80 % des dossiers examinés, nous avons remarqué que le Ministère avait renouvelé le permis après l'expiration du permis précédent. Le délai moyen entre l'expiration du permis et son renouvellement était de 26 jours ouvrables, ce qui marque une amélioration par rapport à la moyenne de 63 jours notée dans notre dernière vérification.

Dans près de la moitié des dossiers examinés, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pris les mesures correctives nécessaires pour remédier aux problèmes de non-conformité ciblés durant les inspections aux fins d'agrément. Dans un bureau régional, un dossier faisait état de 24 problèmes de non-conformité, dont la moitié revenait deux années de suite. Ces problèmes comprenaient l'incapacité de confirmer que toutes les vérifications judiciaires requises avaient été effectuées, le manque de documents permettant de déterminer si le nombre d'enfants placés en établissement dépassait le nombre de places autorisées, et des plans d'intervention laissant à désirer pour certains enfants. Au cours des deux années suivant la détermination de la non-conformité, tout ce que le Ministère a demandé à l'exploitant, c'est de lui confirmer par écrit que tous les problèmes avaient été réglés. Le Ministère a ensuite renouvelé son permis.

Durant notre vérification, nous avons interviewé des membres du personnel responsable de l'octroi

de permis, et 70 % d'entre eux nous ont dit qu'ils n'avaient reçu aucune formation structurée concernant la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, les procédures d'agrément et les techniques d'entrevue. Ils étaient d'avis qu'une formation sur ces points serait utile.

RECOMMANDATION 11

Pour inciter les exploitants d'établissements à fournir aux enfants des soins qui répondent à des normes minimales acceptables, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- effectuer des inspections aux fins d'agrément et renouveler les permis avant la date d'expiration;
- veiller à ce que le processus d'inspection aux fins d'agrément soit conforme aux politiques du Ministère et documenté de façon appropriée;
- s'assurer que des mesures correctives sont prises en temps opportun pour régler les problèmes de non-conformité ciblés durant les inspections aux fins d'agrément;
- offrir une formation structurée périodique au personnel responsable de l'octroi de permis.

Déclaration des incidents graves

Les fournisseurs de services sont tenus de signaler les incidents tels que les blessures graves, les agressions, les contraintes physiques ou autres mauvais traitements infligés aux enfants pris en charge par le Ministère dans les 24 heures suivant l'incident. Les bureaux régionaux qui reçoivent de tels rapports doivent consigner les détails de l'incident dans un avis de notification initiale. Dans les sept jours ouvrables suivant la notification initiale de l'incident grave, les fournisseurs de services doivent présenter par écrit au Ministère un rapport de suivi indiquant les mesures correctives prises et l'issue

de l'affaire. Le Ministère doit examiner le rapport et assurer un suivi au besoin.

Nous avons examiné un échantillon de rapports d'incidents graves dans trois bureaux régionaux et découvert que les exigences en matière de rapports n'étaient pas toujours respectées. Par exemple :

- Dans presque la moitié des dossiers examinés, les avis de notification initiale n'ont pas été soumis dans le délai prescrit de 24 heures. Le retard moyen était de 10 jours ouvrables.
- Dans environ le sixième des dossiers examinés, les rapports de suivi n'étaient pas soumis dans les délais. Le retard moyen était d'une centaine de jours ouvrables.

Dans environ 10 % des dossiers examinés, les rapports déposés par les fournisseurs de services n'indiquaient pas clairement l'issue de l'affaire, mais il n'y avait aucun document prouvant que le Ministère avait assuré un suivi. Dans un des bureaux régionaux visités, 75 % des dossiers examinés ne contenaient aucun document indiquant que le personnel du Ministère avait examiné les rapports reçus ou évalué la pertinence des mesures prises.

Les fournisseurs de services doivent non seulement déclarer les incidents graves dans un délai de 24 heures, mais aussi soumettre au Ministère avant la fin janvier de chaque année un rapport sommaire et analytique sur les incidents graves survenus durant l'année civile précédente. Conformément à ses exigences, le Ministère doit examiner le rapport afin d'analyser la façon dont le fournisseur de services a géré les incidents graves et de cerner les besoins possibles en formation, les modifications à apporter à la politique interne, ou les mesures de suivi que les fournisseurs de services doivent prendre. Lorsque des mesures de suivi sont requises, le fournisseur de services doit faire le nécessaire puis présenter un rapport sur les résultats obtenus au Ministère.

Nous avons examiné un échantillon des rapports sommaires et analytiques annuels dans trois

bureaux régionaux et, dans deux d'entre eux, nous avons été incapables de trouver des documents indiquant que les bureaux avaient examiné les rapports en question et assuré un suivi des tendances inhabituelles. Un fournisseur de services, par exemple, avait laissé en blanc dans son rapport sommaire et analytique de 2004 le taux de dépôt tardif des avis de notification initiale. Or, rien n'indiquait que le bureau régional avait fait enquête et, dans son rapport sommaire et analytique de 2005, le même fournisseur déclarait que 72 % de ses avis de notification initiale avaient été soumis en retard.

RECOMMANDATION 12

Pour que tous les incidents graves soient traités comme il se doit, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- s'assurer que tous les rapports d'incident grave sont soumis dans les délais et que le fournisseur de services prend les mesures de suivi nécessaires;
- examiner tous les rapports sommaires et analytiques annuels des fournisseurs de services et prendre des mesures de suivi au besoin.

Plaintes

La *Loi* oblige chaque société à établir une procédure écrite pour l'audition et le traitement des plaintes. Dans la plupart des cas, les gens qui se plaignent au Ministère sont informés de la procédure à suivre pour présenter une plainte directement à la société concernée.

Nous avons découvert qu'aucun des trois bureaux régionaux visités n'avait mis en place un système de suivi des plaintes. Le Ministère ne demandant pas aux sociétés de lui fournir des renseignements détaillés à ce sujet, il n'est pas en mesure d'analyser les plaintes reçues par les sociétés.

Nous avons noté que, selon le nouveau processus d'établissement de rapports annuels, les sociétés doivent signaler au Ministère le nombre de plaintes examinées par leurs directeurs généraux ou leurs conseils d'administration au cours de l'exercice précédent, et indiquer comment elles ont été réglées. Or, notre examen des renseignements fournis a révélé qu'ils n'étaient pas suffisamment détaillés pour permettre au Ministère d'effectuer une analyse utile des plaintes. Ni le nombre total et le type de plaintes ni le stade auquel elles ont été résolues ne sont communiqués. Les statistiques sur les plaintes fournies par trois sociétés révélaient que le directeur général ou le conseil d'administration n'examinaient en moyenne que 5 % des plaintes. Deux autres sociétés ne tenaient aucune statistique sur les plaintes.

RECOMMANDATION 13

Pour aider à cerner les préoccupations concernant la prestation des services et la conformité à ses politiques, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit exiger des sociétés d'aide à l'enfance :

- qu'elles tiennent des données sur les plaintes;
- qu'elles présentent des rapports annuels sur le nombre et le type de plaintes reçues et leur règlement.

Information sur le rendement et rapports sur l'efficacité

Dans notre dernière vérification du Programme de bien-être de l'enfance, en 2000, nous faisons remarquer que le Ministère n'avait pas mis en place de mesures du rendement qui lui auraient permis d'évaluer l'efficacité des services fournis dans le cadre du programme. Il ne recueillait aucun renseignement afin d'évaluer le rendement dans des domaines tels que la qualité des soins prodigués, les

progrès réalisés par les enfants pris en charge et le taux de récurrence des mauvais traitements. Reconnaissant la nécessité de critères permettant de mesurer les résultats obtenus, le Ministère a adopté un cadre de mesure des résultats à l'échelle nationale, appelé Matrice d'indicateurs des résultats en protection de l'enfance. Les dix indicateurs de la matrice sont censés permettre d'évaluer l'effet des services de protection de l'enfance dans le domaine de la sécurité et du bien-être des enfants, de la permanence et du soutien familial et communautaire.

En 2000-2001, le Ministère a mené un projet pilote afin de recueillir des données sur trois des dix indicateurs (récurrence, taux de placement et nombre de changements d'établissement ou de foyer). Il a conclu que les résultats étaient encourageants, mais qu'il fallait un système d'information bien coordonné à l'échelle de la province pour recueillir des données crédibles sur les résultats. Le projet pilote a mené à la conclusion que les sociétés possédaient la capacité technique voulue pour faire rapport sur cinq des dix indicateurs clés sans avoir à modifier les systèmes d'information en place.

Les sociétés recueillaient des renseignements sur les cinq autres indicateurs, mais cette information n'était généralement pas accessible dans leurs systèmes de données. Il n'existe aucun système d'information provincial qui permettrait de produire des rapports standard afin de faciliter la planification des politiques et la prestation des programmes et d'évaluer l'efficacité des services fournis.

Le Ministère a déclaré au moment de notre dernière vérification, en 2000, qu'il prévoyait mettre au point un vaste système permettant de recueillir et de résumer les données de toutes les sociétés. Nous avons toutefois appris durant la présente véri-

fication que le système en question n'a jamais été élaboré, faute d'argent. Comme nous le faisons remarquer dans la vérification antérieure, les différents systèmes d'information actuellement en place ne fournissent pas de données normalisées à l'échelle de la province dans des domaines tels que :

- les types de mauvais traitements qui ont fait l'objet d'enquêtes;
- l'âge et le sexe des enfants qui reçoivent des services;
- la proportion d'enfants recevant des services qui sont pris en charge;
- le nombre de changements de placement;
- la proportion d'enfants ayant reçu des services qui ont été victimisés de nouveau.

Nous croyons comprendre que l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, dans le cadre du plan de transformation du bien-être de l'enfance, est en train de mettre au point un nouveau système d'information en ligne sur la protection de l'enfance (le Système d'information unique), qui aidera à gérer les cas et la charge de travail et à évaluer l'efficacité des services en recueillant les données requises par la Matrice d'indicateurs des résultats en protection de l'enfance décrite plus haut. Nous avons également appris que le Ministère comptait mettre le système à l'essai dans trois bureaux à compter de janvier 2007.

Cependant, pour que le système soit rentable et largement adopté par les sociétés (particulièrement les petites), le Ministère doit s'assurer qu'il est à la fois convivial et assez polyvalent pour répondre aux besoins des sociétés et du Ministère. Nous reviendrons là-dessus en 2008 afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du système d'information provincial.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) apprécie les observations et recommandations du vérificateur général et s'engage à continuer d'améliorer la prestation

du Programme de bien-être de l'enfance. Conformément aux recommandations du vérificateur général, le Ministère concentrera ses efforts

sur la responsabilisation, la qualité et la gestion financière.

En ce qui concerne la responsabilisation, le vérificateur a recommandé au Ministère d'améliorer ses processus de responsabilisation, notamment en rétablissant les examens des dossiers des enfants (recommandations 2 et 10) et en améliorant les processus de règlement des plaintes (recommandation 13). Le Ministère renforcera son cadre de responsabilisation global pour la prestation des services de protection de l'enfance et établira des processus efficaces de surveillance et d'examen.

À cette fin, il a déjà pris des mesures pour améliorer la responsabilisation en protection de l'enfance :

- En février 2006, un règlement ministériel a été mis en oeuvre dans toutes les sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) pour les obliger à faire des vérifications plus complètes et plus rapides des antécédents et du casier judiciaire des fournisseurs de soins (par exemple les membres de la famille et de la collectivité) lorsque la garde de l'enfant est confiée à une personne ayant un lien de parenté sans qu'il y ait intervention des services de protection de l'enfance.
- La directive sur la déclaration et l'examen des décès d'enfants, diffusée le 31 mars 2006, exige des sociétés qu'elles signalent tous les décès d'enfants au Bureau du coroner en chef qui, à titre de principal responsable de l'analyse des décès d'enfants, formule des recommandations et produit des rapports annuels. Des protocoles ont été établis entre le Ministère et le Bureau du coroner pour donner suite aux recommandations et appuyer l'élaboration de programmes appropriés.

Le Ministère reconnaît qu'il y a lieu d'améliorer la responsabilisation et prendra les mesures suivantes à cette fin :

- Le Ministère est en train d'élaborer un cadre de responsabilisation pour les services de protection de l'enfance, qui sera prêt à être mis en oeuvre d'ici avril 2007. Ce cadre précisera les rôles et responsabilités respectifs du Ministère et des sociétés, exigera des sociétés qu'elles mettent en place des mesures de responsabilisation particulières et déterminera les mécanismes d'évaluation des services fournis aux enfants pris en charge par les sociétés, y compris les pupilles de la Couronne.
- Conformément aux conclusions du vérificateur sur les plaintes des clients, depuis juin 2006, les sociétés doivent présenter des rapports trimestriels sur le nombre et le type de plaintes formelles reçues, les mesures prises pour y répondre et les taux de résolution. Cette information facilitera l'analyse du Ministère et son suivi auprès des sociétés. Après la proclamation du projet de loi 210, prévue pour novembre 2006, les sociétés mettront en oeuvre un processus normalisé de traitement des plaintes. Le nouveau processus, qui prévoit des délais rigoureux de réponse et le recours des clients à la Commission de révision des services à l'enfance et à la famille, renforcera la responsabilisation des sociétés pour le règlement des plaintes.

En ce qui concerne la qualité, le vérificateur recommande la mise en oeuvre d'un modèle d'évaluation des risques fondé sur les points forts (recommandation 2) ainsi que l'amélioration du processus d'agrément du Ministère (recommandation 11). Le Ministère convient que des outils d'évaluation des risques et un processus d'agrément efficace sont essentiels pour améliorer les résultats pour les enfants de même que la qualité des services.

Conformément à la recommandation du vérificateur, le Ministère a élaboré, en partena-

riat avec des intervenants du secteur de la protection de l'enfance et des experts de l'Université de Toronto, un modèle d'évaluation des risques fondé sur les points forts, semblable à celui utilisé par d'autres administrations. Le nouveau modèle et les outils connexes exigent une documentation plus rigoureuse de l'examen et de l'autorisation par l'organisme de surveillance.

Pour améliorer davantage l'assurance de la qualité, le Ministère :

- mettra à l'essai le nouveau modèle d'évaluation des risques dans trois sociétés, à compter de janvier 2007, dans le cadre du Système d'information unique (la mise en oeuvre du modèle et des outils connexes dans les sociétés commencera en avril 2007);
- mettra en oeuvre la phase 2 du projet de délivrance automatisée des permis – mettant l'accent sur l'agrément en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* – entre janvier et avril 2007, pour permettre au Ministère de surveiller les délais et les modalités de renouvellement des permis (conformément aux recommandations du vérificateur, le personnel responsable de l'octroi des permis recevra une formation sur les exigences en matière d'agrément, les procédures et les techniques d'entrevue afin d'assurer la conformité et la normalisation entre les régions);
- mettra en oeuvre, d'ici le printemps 2007, la première phase d'un registre en ligne, qui fournira des renseignements clés sur les établissements agréés, y compris le nombre de places autorisées et le statut du permis.

Concernant la gestion financière, le vérificateur a ciblé des problèmes liés à la croissance des dépenses en protection de l'enfance et formulé des recommandations afin d'améliorer le modèle de financement actuel de manière à prévoir un financement de base plus approprié pour les sociétés (recommandation 1) et à améliorer

la surveillance des finances (recommandations 1, 3, 4, 5, 6 et 7). La hausse des coûts des services de protection de l'enfance est attribuable à un certain nombre de facteurs, dont l'augmentation des volumes de services et d'autres inducteurs de coût tels que les règlements salariaux, les services juridiques et les dépenses de transport et de santé. Le Ministère s'emploie avec les sociétés à réduire les coûts des services de bien-être de l'enfance par la mise en oeuvre de réformes, une meilleure gestion des coûts et une plus grande efficacité opérationnelle.

Le Ministère a pris les mesures suivantes pour améliorer la gestion financière :

- Un processus de planification pluriannuel axé sur les résultats a été mis en oeuvre, qui exige des sociétés d'aide à l'enfance (les sociétés) qu'elles élaborent un plan annuel et présentent des rapports trimestriels sur la demande projetée de services, les besoins en ressources et les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs particuliers du Ministère et des sociétés. Les sociétés doivent cerner et justifier les écarts importants et proposer les mesures correctives à prendre.
- Des discussions avec le personnel du vérificateur ont mené à la modification du modèle de financement de 2006-2007 : le financement de base est maintenant fondé sur la moyenne des dépenses sur de multiples exercices, tandis que les augmentations du coût de la vie sont fondées sur une analyse à l'échelle de la province et les lignes directrices du ministère des Finances.

Conformément aux recommandations du vérificateur, le Ministère s'engage à faire ce qui suit :

- Le Ministère mettra au point des outils, dont des méthodologies et des modèles normalisés, et offrira la formation nécessaire pour aider ses bureaux régionaux et les sociétés à améliorer les prévisions, la gestion finan-

cière et les rapports. Ces outils permettront au Ministère d'approfondir son analyse continue des dépenses des sociétés.

- Le Ministère continuera de travailler avec les sociétés afin de mettre en oeuvre des mesures de compression des coûts et de repérer les gains d'efficacité possibles. Pour accroître la cohérence et réduire les coûts unitaires des services en établissement, l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, en collaboration avec le Ministère, est en train d'élaborer un modèle de services partagés pour l'acquisition de lits dans des établissements externes rémunérés (EER), qui devra être approuvé dans le cadre du pro-

gramme AchatsOntario. Ce modèle prévoit des approches communes pour l'évaluation des EER, les ententes de service, la gestion des réservations, la mesure du rendement et la formation. Les sociétés participantes bénéficieraient de tarifs journaliers optimisés, les services couverts seraient précisés, les processus de placement seraient rationalisés, et les placements répondraient mieux aux besoins des enfants.

Le Ministère apprécie la chance qui lui est offerte de donner suite aux recommandations du vérificateur général et reste déterminé à améliorer la prestation des services de protection de l'enfance en Ontario.