

Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services en établissement et de soutien qui sont fournis aux personnes ayant une déficience intellectuelle pour les aider à vivre de la manière la plus autonome possible dans la collectivité. La loi n'oblige pas le Ministère à fournir ces services; l'accès aux services en établissement est donc principalement tributaire du niveau de financement ministériel qui a été convenu en tenant compte de toutes les autres priorités gouvernementales.

Dans la loi, l'expression « déficience intellectuelle » est définie de manière différente pour les adultes et les enfants.

Aux termes de la *Loi de 2008 sur les services et soutiens favorisant l'inclusion sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle*, les adultes ont une déficience intellectuelle si les limitations substantielles et vraisemblablement permanentes dans leur fonctionnement **cognitif** et leur fonctionnement **adaptatif** se sont manifestées avant l'âge de 18 ans et touchent des activités importantes de la vie quotidienne, comme les soins personnels et le langage.

En vertu de la *Loi de 1990 sur les services à l'enfance et à la famille*, un enfant a une déficience intel-

lectuelle uniquement si un état d'affaiblissement mental, qui comprend des troubles d'adaptation, existe ou survient chez lui pendant ses années de formation. Par conséquent, une personne qui reçoit des services lorsqu'elle est enfant peut, en vertu de la loi visant les adultes, ne plus être admissible à ceux-ci lorsqu'elle atteint 18 ans si, par exemple, elle n'a pas une déficience cognitive.

Le Ministère estimait à 62 000 le nombre d'adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario en 2012, et il considérait qu'environ la moitié de ceux-ci avaient besoin de services en établissement. Comme le montre la **figure 1**, quelque 17 900 personnes ont reçu des services en établissement en 2013-2014, et il s'agissait d'adultes dans une proportion de 98 %. Une autre tranche de 14 300 adultes se trouvait sur une liste d'attente pour des services à la fin de l'exercice.

En 2013-2014, le Ministère a versé en tout 1,16 milliard de dollars à 240 organismes communautaires sans but lucratif qui exploitaient près de 2 100 foyers fournissant des services en établissement et de soutien à des personnes ayant une déficience intellectuelle. De ce montant total, une tranche de 97 % était destinée aux services aux adultes.

Le Ministère finance deux différents types de services en établissement pour les enfants et cinq différents types de services en établissement pour

Figure 1 : Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle financés par le Ministère

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Type	Description	Nombre de personnes servies en 2013-2014	Liste d'attente au 31 mars 2014
Résidences de groupe avec service de soutien (foyers de groupe)	Trois personnes ou plus vivent dans un foyer de groupe qui est exploité par un organisme de paiement de transfert et où sont offerts des soins et des services de soutien tous les jours, 24 heures sur 24.	9 893	6 938
Aide à la vie autonomie	Les personnes vivent souvent par leurs propres moyens, par exemple, dans un logement loué, et obtiennent un soutien de la part du personnel d'organismes de paiement de transfert.	5 537	5 052
Résidences de famille hôte / Soutien à la vie dans une famille hôte	Les personnes vivent dans une résidence de famille semblable à une famille d'accueil. La famille perçoit un tarif journalier d'un organisme de paiement de transfert pour payer certaines dépenses courantes.	1 633	833
Résidences avec services de soutien intensif	Une ou deux personnes vivent dans un établissement qui est exploité par un organisme de paiement de transfert et où sont offerts des soins et des services de soutien tous les jours, 24 heures sur 24.	328	197
Hébergement spécialisé	Lieux spécialisés transitoires ou permanents, qui comprennent des soins en établissement, un soutien structuré, une planification et des traitements pour les personnes ayant une déficience mentale ainsi que des problèmes de santé mentale ou comportementaux.	462	—
		17 853	14 326*

* Ce chiffre englobe 1 306 personnes additionnelles pour lesquelles aucun type d'établissement n'a été précisé.

les adultes, qui vont de l'aide à la vie autonome dans un milieu semblable à celui de la maison aux établissements avec services de soutien intensif fournissant des soins 24 heures sur 24. Certains organismes peuvent fournir plus d'un type de programme ou de service, et exploiter plusieurs établissements. La **figure 2** présente une ventilation du financement pour chaque type de service résidentiel. En 2013-2014, près de 76 % du financement total a été versé à des foyers de groupe pour adultes.

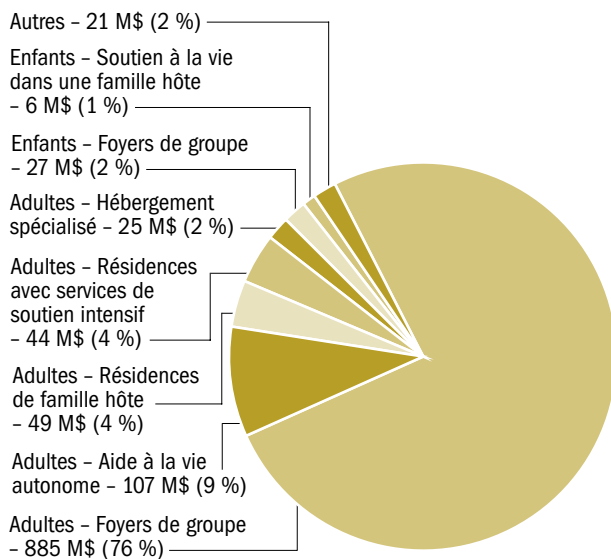
Le Ministère, par le truchement de ses bureaux régionaux, est chargé de surveiller l'exécution des programmes par les organismes. Les services en établissement pour les enfants sont financés par le ministère des Services sociaux et communautaires. Le ministère des Services à l'enfance s'occupe quant à lui du traitement des plaintes, de la délivrance de

permis aux établissements où résident des enfants et de l'inspection de ces établissements.

En 2011, le Ministère a mis sur pied les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI). Ceux-ci constituaient, dans chacun de ses neuf bureaux régionaux en place à ce moment, le point d'accès unique pour l'ensemble des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle financés par lui. En 2013-2014, le Ministère ramené de neuf à cinq le nombre de ses régions, mais il a maintenu un bureau des SOPDI dans chacune des neuf régions originales. Le Ministère a conclu un marché avec neuf organismes communautaires sans but lucratif pour que chacun d'eux exploite un bureau des SOPDI. Les rôles et responsabilités de chacun des organismes du réseau sont indiqués à la **figure 3**.

Figure 2 : Financement des services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle, 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires



* Il s'agit de subventions hypothécaires versées depuis 1998 aux organismes qui hébergent principalement des personnes ayant une déficience intellectuelle. Le financement est fourni dans le cadre d'un protocole d'entente conclu avec le ministère des Affaires municipales et du Logement.

Le ministère des Services sociaux et communautaires mentionne que le réseau des services aux adultes ayant une déficience intellectuelle éprouve des difficultés parce que sa clientèle s'accroît et ses clients vivent plus longtemps, et parce que les besoins en soins se complexifient (40 % des personnes ayant une déficience intellectuelle ont aussi des problèmes de santé mentale).

En octobre 2013, l'Assemblée législative a créé le Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (le Comité), qui était chargé d'élaborer des stratégies pour les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et la coordination de l'exécution des programmes et des services à l'échelle des ministères provinciaux. Le Comité devait mettre l'accent sur plusieurs domaines, notamment la nécessité d'offrir un ensemble d'options en matière de logement abordable pour les jeunes et les adultes.

Après avoir obtenu les commentaires des ministères concernés, des fournisseurs de services

et des familles des personnes recevant des services ou qui attendent d'en recevoir, le Comité a publié un rapport provisoire en mars 2014, puis un rapport définitif contenant des recommandations en juillet 2014. Nous avons examiné les travaux du Comité dans le cadre de notre audit, et nous présentons à l'**annexe 1** les recommandations qui s'appliquent aux services en établissement financés par le Ministère.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) avait mis en place des systèmes adéquats pour :

- répondre de façon rentable aux besoins de services en établissement des personnes ayant une déficience intellectuelle;
- surveiller la conformité des fournisseurs de services aux règlements, aux politiques ministérielles et aux obligations contractuelles.

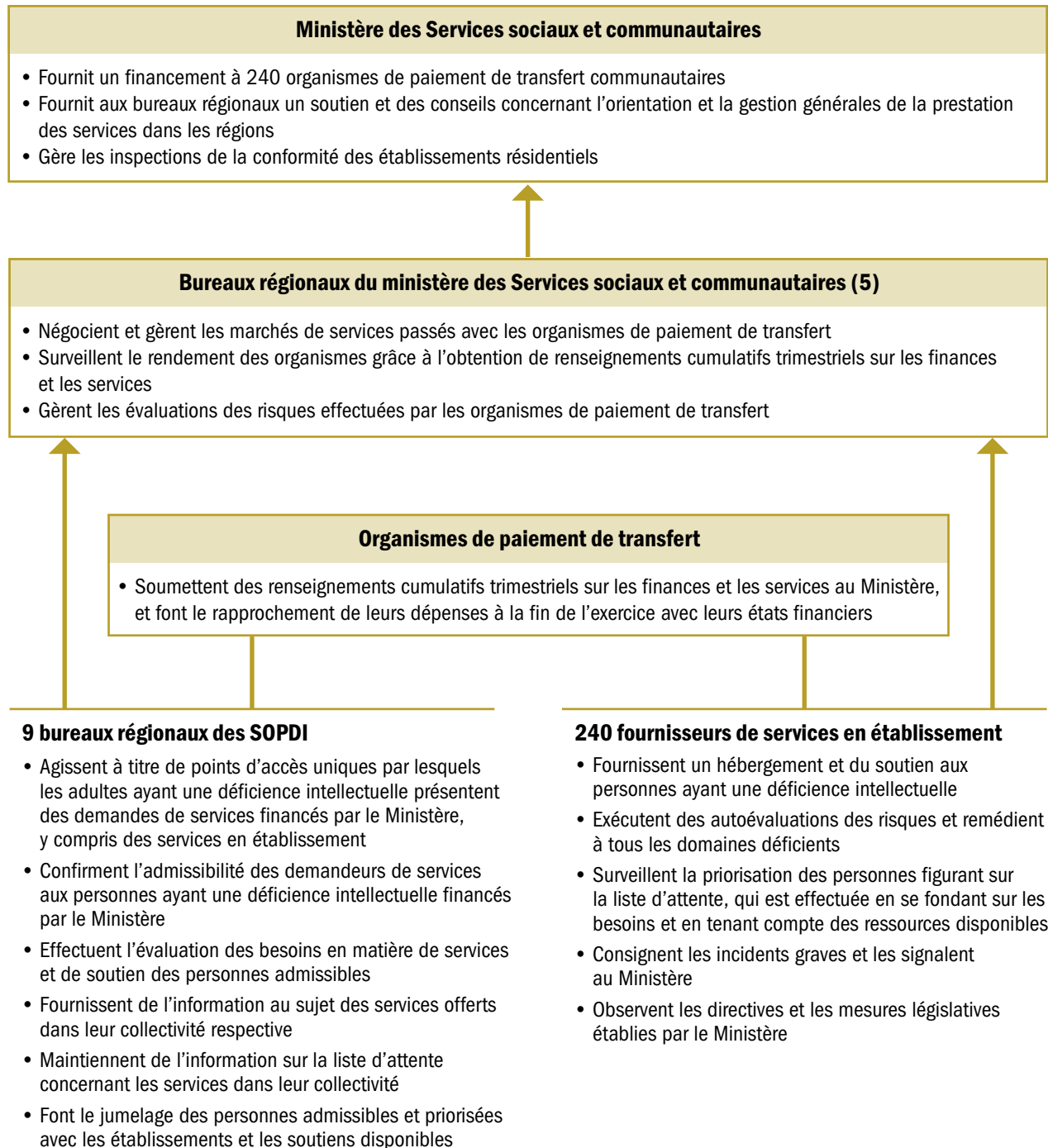
La haute direction du ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que celle du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse ont examiné et accepté les objectifs de notre audit et les critères connexes. La haute direction du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse n'a examiné et accepté que les critères qui le concernaient expressément, c'est-à-dire ceux traitant de l'accès des enfants aux services et des inspections des établissements pour enfants.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents pertinents, nous avons analysé des renseignements, nous avons interrogé le personnel compétent du Ministère et des organismes, et nous avons passé en revue les travaux de recherche pertinents de l'Ontario et d'autres administrations.

Nous avons mené la plupart de nos travaux d'audit au bureau principal du ministère des Services sociaux et communautaires, à trois bureaux régionaux qui exécutent des fonctions pour le ministère

Figure 3 : Rôles et responsabilités des fournisseurs de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



des Services sociaux et communautaires ainsi que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, et à trois bureaux des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI) dans les régions sélectionnées. Au moment de notre audit, les trois régions sélectionnées englobaient 46 % du financement ministériel total versé à des organismes, 48 % de toutes les personnes ayant une déficience intellectuelle recevant des services dans la province, et 60 % de toutes les personnes attendant de recevoir des services en établissement. Nous avons aussi visité trois organismes fournissant différents types d'hébergement pour mieux comprendre les services en établissement qu'ils offrent et examiner certaines procédures.

En outre, nous avons examiné les comptes rendus de toutes les audiences du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle ainsi que les rapports produits par celui-ci. Nos travaux sur place se sont échelonnés de novembre 2013 à mai 2014.

À l'été 2013, l'équipe d'audit interne du Ministère a procédé à un audit des frais de déplacement, de repas et d'accueil de certains organismes qui fournissaient des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Nous avons étudié son rapport et tenu compte de ses constatations dans les secteurs d'audit que nous avons examinés.

Résumé

Ces 4 dernières années, le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens ayant une déficience intellectuelle n'a crû que de 1 %, pour s'établir à 17 900, alors que les dépenses relatives à ces services et mesures de soutien ont augmenté de 14 %, pour atteindre 1,16 milliard de dollars. Une partie de cette hausse du financement visait à permettre l'hébergement de 1 000 personnes de plus sur 4 ans, mais seulement 240 personnes additionnelles avaient été servies à la fin de troisième année. En outre, au 31 mars 2014, il y avait presque autant de

personnes qui attendaient de recevoir des services que de personnes qui en avaient reçu dans les 12 mois précédents.

Conscient des difficultés auxquelles fait face ce secteur, le Ministère a amorcé en 2004 une transformation complète des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en Ontario. Il travaillait encore sur ce projet lors de notre dernier audit, en 2007, et le projet était toujours inachevé au moment du présent audit, en 2014.

Le Ministère a réalisé certains progrès durant la dernière décennie, par exemple, en créant un point d'accès unique aux services par le truchement des bureaux des SOPDI, et en normalisant les critères d'admissibilité et les processus de demandes.

Il subsiste toutefois des lacunes importantes dans le système informatique utilisé pour suivre les personnes qui reçoivent des services ou qui attendent d'en recevoir. En outre, le ministère n'a pas encore mené à terme l'élaboration complète d'un processus uniforme de priorisation et n'a pas encore révisé ses méthodes de financement afin de lier l'affectation des fonds aux besoins des personnes.

Pour l'heure, le financement ministériel destiné aux fournisseurs de services est fondé sur les montants qu'ils ont reçus lors des années précédentes au lieu des niveaux de soins devant être prodigués aux personnes qu'ils servent. Une nouvelle méthode de financement basée sur un coût unitaire raisonnable des services par niveau de soins pourrait donner lieu à la réalisation d'économies, et celles-ci pourraient faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes se trouvant actuellement sur une liste d'attente reçoivent des services. Cette modification de l'approche pourrait aider à mieux cerner les demandes de services, à renforcer la capacité du réseau de répondre aux besoins et à réduire les lacunes en matière de services.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **La priorité n'est habituellement pas accordée aux personnes ayant les besoins les plus urgents** : Les personnes admissibles nécessitant des services en établissement

sont évaluées, et on classe leurs besoins de services par ordre de priorité. Cependant, les places qui deviennent disponibles sont accordées aux personnes qui conviennent le mieux à celles-ci, au lieu des personnes ayant les besoins les plus urgents. Par exemple, dans deux des trois régions que nous avons visitées, 18 % et 33 % des personnes placées en 2013-2014 s'étaient vu attribuer une cote de priorité inférieure à la moyenne dans la liste d'attente régionale.

- **Le financement n'est pas basé sur les besoins, et les écarts de coûts ne sont pas expliqués :**

Le financement octroyé aux organismes est fondé sur les montants que ceux-ci ont reçus les années précédentes, et, en général, il est modifié uniquement lorsque les services offerts changent ou sont élargis. Nous avons calculé le coût par lit ou le coût par personne à l'échelle du réseau en 2012-2013, et nous avons observé des écarts considérables. Par exemple, les coûts par lit dans des foyers de groupe pour adultes allaient de 21 400 \$ à 310 000 \$ à l'échelle de la province, et nous avons aussi constaté des écarts importants au sein des régions, que le Ministère n'était pas en mesure d'expliquer. Le Ministère a mentionné en 2004 qu'il devait réviser sa méthode de financement, mais il n'avait pas encore mené cette tâche à terme en 2014. Le Ministère a reconnu qu'il est possible que des personnes ayant des besoins similaires reçoivent des niveaux de service différents.

- **Il n'y a pas de processus uniforme de priorisation à l'échelle des régions :** Au moment de notre audit, l'information requise pour établir le financement en fonction des besoins d'une personne en matière de soutien n'était pas disponible, parce que la plupart des personnes dans le réseau avant 2011 (qui attendaient de recevoir des services ou qui en recevaient) n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation des besoins de la part d'un bureau des SOPDI ou d'une priorisation aux fins des services. En

outre, bien qu'on ait instauré une procédure uniforme d'évaluation des besoins à l'échelle de la province en 2011, le processus de priorisation des personnes figurant dans une liste d'attente n'est pas uniforme d'une région à l'autre. Cela nuit à la capacité du Ministère de déterminer les régions et les organismes où les besoins sont les plus grands et d'affecter les fonds en conséquence.

- **Les rôles et les responsabilités concernant les services en établissement aux enfants doivent être précisés :**

La répartition des rôles respectifs qu'assument le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement aux services en établissement destinés aux enfants crée de la confusion; un ministère est responsable de la passation de marchés, du financement et de la gestion de la relation avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre est chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis et d'inspecter les locaux des fournisseurs de services. Une confusion peut survenir quant à savoir qui est responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants.

- **Il n'y a pas de processus uniforme concernant l'accès aux services en établissement pour enfants :**

Certains enfants accèdent aux services en établissement en passant par un point d'accès centralisé, tandis que d'autres passent par un fournisseur de services – le mode d'accès dépend de l'endroit où réside l'enfant dans la province. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il n'y a pas de processus uniforme de gestion des listes d'attente relativement aux services en établissement pour enfants. Par conséquent, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse n'est pas en mesure de déterminer la demande concernant de tels services.

- **Il n'y a pas d'indicateurs de rendement relatifs au programme :** Le Ministère n'a pas établi d'indicateurs de rendement pour

évaluer la qualité des soins en établissement prodigués. En outre, le Ministère ne sonde pas les résidents ou les familles au sujet de leur degré de satisfaction à l'égard des services.

- **Souvent, les placements de personnes en situation de crise ne sont pas de courte durée, comme ce devrait être le cas :** Il existe un processus d'intervention d'urgence locale vers lequel chacun des bureaux des SOPDI peut aiguiller les personnes en situation de crise. Quelque 100 lits temporaires sont disponibles pour de tels placements à l'échelle de la province. Bien que ces lits soient destinés uniquement à des séjours d'une trentaine de jours, les personnes restent souvent beaucoup plus longtemps en raison du manque d'hébergement permanent offrant des soutiens appropriés. Ces lits de soins de courte durée ne sont alors pas disponibles pour d'autres personnes en situation de crise. Par exemple, dans une région, 15 lits temporaires étaient occupés par les mêmes personnes depuis une longue période, et ils avaient été indisponibles entre 2010 et 2013.
- **Les listes d'attente pour des services en établissement sont longues :** Le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement et de soutien pour adultes était de 14 300 au 31 mars 2014, contre 17 400 personnes ayant reçu des services la même année. En outre, les listes d'attente croissent plus rapidement que la capacité de servir les personnes; de 2009-2010 à 2013-2014, le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement pour adultes a augmenté de 50 %, alors que le nombre de personnes recevant des services n'a crû que de 1 %. Nous avons calculé qu'à ce rythme, il faudrait 22 ans pour placer toutes les personnes qui attendent actuellement une place dans l'un des deux types d'établissements qui hébergent le plus de personnes – en supposant qu'aucune autre personne ne soit ajoutée à la liste.

- **Il y a des lacunes dans la gestion des places vacantes :** Le réseau de foyers de soins de longue durée établit des dates limites en ce qui concerne la décision d'accepter un placement et le moment de l'emménagement. Cependant, de telles échéances n'existent pas pour les services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Par conséquent, il faut compter plus de 60 jours pour combler les places vacantes, ce qui n'est pas conforme aux attentes ministérielles. Nous avons constaté que les délais moyens pour combler une place vacante en 2012-2014, dans les trois régions que nous avons visitées, allaient de 92 à 128 jours.
- **Il peut s'écouler des années entre les inspections d'établissements pour adultes :** Environ 45 % des établissements n'ont pas été inspectés depuis 2010 ou avant cette date. En juin 2013, le Ministère a adopté un nouveau modèle en vue de sélectionner des organismes aux fins d'une inspection de la conformité, mais il ne prévoit l'exécution d'une inspection physique que pour un échantillon d'établissements exploités par les organismes sélectionnés. Il n'y a donc aucune garantie que chaque établissement sera inspecté à un moment ou à un autre. Au nombre des autres préoccupations, mentionnons l'émission d'un avis de 24 jours en moyenne avant une inspection, et le fait que la plupart des organismes ne remédiaient pas aux cas de non-conformité relevés dans le délai prescrit de 60 jours.
- **Les normes en matière de soins sont peu nombreuses et peuvent faire l'objet d'interprétations :** L'Ontario a établi des normes de soins dans certains secteurs, mais elles sont pour la plupart de nature générale. Par exemple, la norme relative aux foyers de groupe indique seulement que le nombre d'employés de soutien doit être adéquat et que la planification du personnel doit tenir compte des besoins des résidents, et aucun ratio personnel-résidents n'est précisé. Le

Nouveau-Brunswick demande l'établissement de ratios personnel-résidents particuliers fondés sur le niveau de soins prodigués par chaque établissement.

- **Il y a de nombreux problèmes concernant l'intégrité des données :** Le Ministère a créé la base de données appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS) en 2011 afin de combiner les renseignements existants sur les clients qui sont conservés par les différents fournisseurs de services. Toutefois, trois ans après la mise en oeuvre, les données contenues dans le DSCIS n'ont pas encore été validées et le système n'est pas entièrement fonctionnel, ce qui a obligé chaque bureau des SOPDI à maintenir un système d'information distinct. Notre examen du Système de signalement des incidents graves a aussi révélé que le nombre d'incidents graves signalés par les organismes en 2012 et en 2013 a été sous-estimé d'environ 360 cas, et que l'information était incomplète pour 1 230 incidents additionnels.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services de soutien en établissement dans la collectivité pour les adultes ayant une déficience intellectuelle, qui vont de l'aide à la vie autonome, lorsque les personnes vivent dans leur propre logement et reçoivent un soutien du personnel d'un organisme de service, aux foyers de groupe dotés d'un personnel offrant un soutien 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. L'éventail des services tient compte des préférences, des forces, des besoins, des aspirations et de la situation des personnes ayant une déficience intellectuelle et de leur famille. Les services en établissement financés par le Ministère visent à appuyer les choix des personnes et à leur fournir le soutien dont elles

ont besoin pour vivre de manière autonome et s'intégrer pleinement à la collectivité.

Le Ministère a réalisé des progrès considérables depuis le début de la transformation à long terme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en 2004. Cette transformation a pour objectif de créer des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle qui soient équitables, accessibles et durables, et qui favorisent l'intégration sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle. Le dernier établissement de services aux adultes ayant une déficience intellectuelle exploité par la province a fermé ses portes en 2009.

Depuis 2009, le Ministère :

- a mis en oeuvre de nouvelles mesures législatives visant à favoriser une intégration sociale accrue;
- a fait la transition vers un programme unique de financement direct pour les adultes ayant une déficience intellectuelle;
- a instauré un outil normalisé de demande et d'évaluation;
- a mis en oeuvre un point d'accès unique au moyen des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, afin de simplifier et d'uniformiser davantage le processus pour les personnes qui présentent des demandes de services.

Le Ministère accueille volontiers les constatations et les recommandations de la vérificatrice générale concernant l'amélioration de sa gestion du programme de services en établissement. Des progrès ont déjà été réalisés ou sont prévus dans certains des domaines mentionnés par la vérificatrice générale :

- En octobre 2014, le Ministère a mis au point un outil de priorisation destiné à être utilisé à l'échelle de la province, et il a amorcé la mise en oeuvre par étape du programme Passeport, qui fournit du financement aux adultes ayant une déficience intellectuelle afin que ceux-ci participent à des

programmes communautaires, engagent un travailleur de soutien ou permettent à leur aidant naturel de prendre du repos.

- À compter de 2015-2016, le Ministère renforcera son processus d'inspection de la conformité en procédant à des inspections annuelles de tous les organismes de services.
- De concert avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le Ministère s'emploie à améliorer le signalement des incidents graves afin de soutenir la prise de meilleures décisions dans les régions et à l'échelle de la province. En 2015, le Ministère créera également une équipe de surveillance qui sera chargée d'améliorer la production de rapports par le secteur des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et la surveillance de celui-ci.
- Le Ministère poursuit l'amélioration du système provincial de technologie de l'information (DSCIS) afin de renforcer sa capacité en matière de planification et de gestion du système.

À compter de 2014, et durant les trois années suivantes, le Ministère procède à un investissement de 810 millions de dollars, réparti comme suit : 243 millions de dollars pour réduire les listes d'attente liées aux services en établissement; 274 millions de dollars pour réduire les listes d'attente liées au financement direct; 200 millions de dollars pour renforcer la capacité du réseau; 93 millions de dollars pour améliorer les résultats en matière d'hébergement et d'emploi ainsi que le rendement sectoriel. Cet investissement contribuera à la transformation du système, de sorte que les personnes ayant une déficience intellectuelle puissent s'intégrer pleinement à nos collectivités et vivre de manière aussi indépendante que possible.

Constatations détaillées de l'audit

Financement du programme, dépenses et mesures de rendement

Les coûts du programme augmentent plus rapidement que le nombre de personnes recevant des services

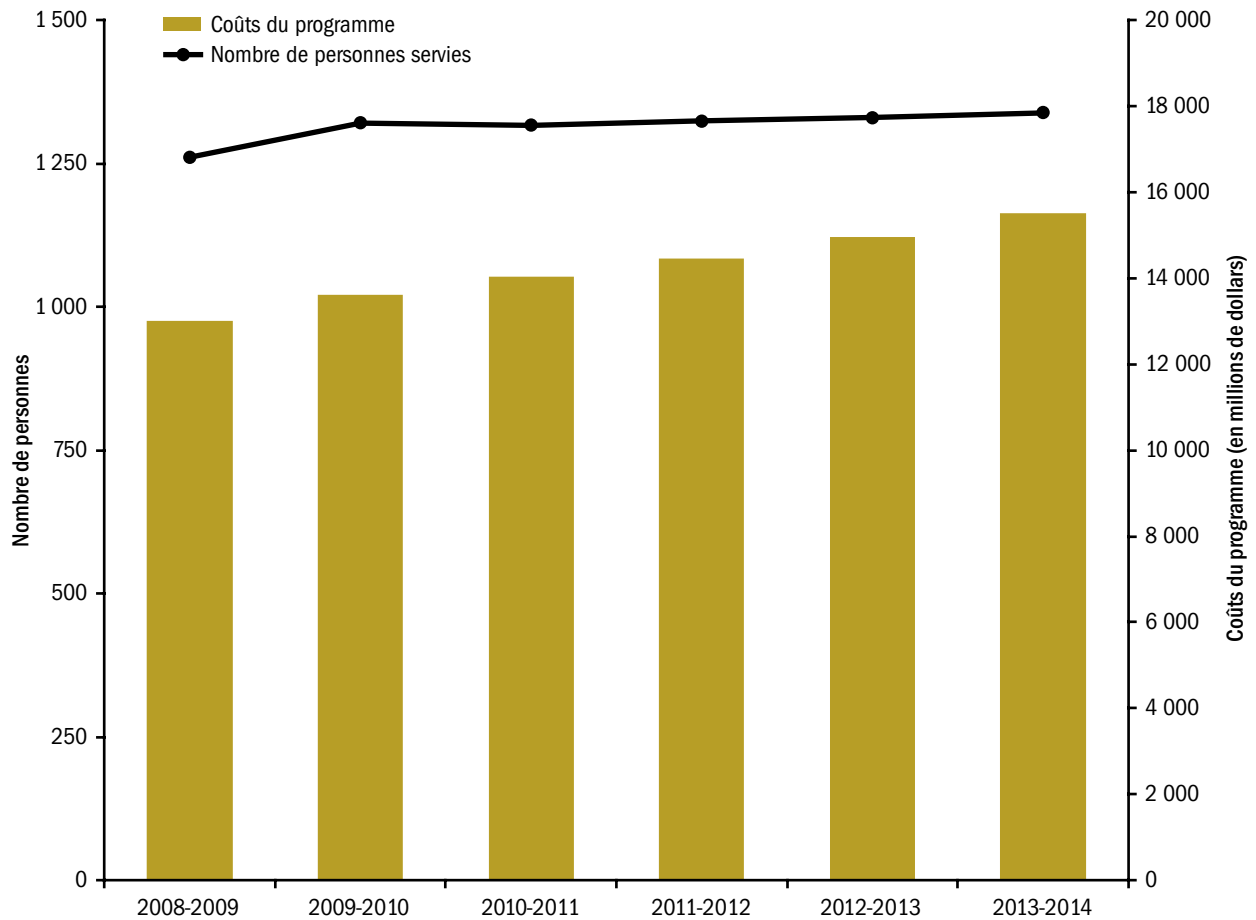
De 2009-2010 à 2013-2014, le financement des services en établissement a crû de 142 millions de dollars (14 %) pour s'établir à 1,164 milliard de dollars, mais le nombre de personnes recevant des services n'a augmenté que de 1 %, comme le montre la **figure 4**.

Le Ministère n'a pu nous dire quelle part de cette augmentation de 142 millions de dollars a servi à créer de nouvelles places dans des établissements, à aider les enfants à passer des services en établissement pour enfants aux services en établissement pour adultes, ou à accroître le financement de base pour atténuer les pressions de fonctionnement. En outre, le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir une liste complète de toutes les initiatives de financement et d'indiquer l'incidence qu'elles ont eue jusqu'ici.

L'augmentation de 142 millions de dollars comprenait le montant de 84 millions annoncé en 2010-2011 pour servir 250 personnes additionnelles chaque année sur 4 ans (soit un total de 1 000 nouvelles places à la fin de la période de 4 ans, en 2013-2014). Cependant, à la fin de la troisième année, le nombre d'adultes servis était de 240, au lieu du nombre prévu de 750. Pour expliquer cette situation, le Ministère a avancé l'hypothèse que certaines personnes ayant des besoins complexes avaient pu nécessiter des fonds représentant le double ou le triple du financement moyen.

Figure 4 : Dépenses de programme totales et nombre de personnes servies, 2009-2010 – 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires



Le financement versé aux fournisseurs de services n'est pas fondé sur les besoins des personnes

Le financement de base versé aux fournisseurs de services en établissement et de soutien est habituellement fondé sur le financement des années précédentes au lieu des besoins particuliers des personnes qu'ils servent, et, en général, il est modifié uniquement lorsqu'un organisme modifie ou élargit ses services. Dans de tels cas, les organismes doivent soumettre une analyse de rentabilisation au Ministère aux fins d'examen et d'approbation. Les organismes peuvent aussi recevoir un financement ponctuel pour remédier aux pressions qu'ils subissent durant l'année. En 2012-2013, 97 % des fonds ont été attribués selon le financement des

années antérieures, et la tranche restante de 3 % a consisté en des versements ponctuels.

Nous avons aussi examiné les méthodes de financement de nouvelles initiatives au cours des quatre dernières années. Ce financement additionnel visait principalement à réduire les listes d'attente pour des services en établissement ou à faciliter la transition vers les services aux adultes pour les enfants qui atteignent l'âge de 18 ans. Nous avons constaté que la méthode d'attribution des fonds aux nouvelles initiatives ne tenait pas compte du niveau de soutien requis par les personnes ayant besoin de services en établissement.

Au moment de notre audit de 1997 portant sur la responsabilisation et la gouvernance des organismes de paiements de transfert, le Ministère avait indiqué qu'il prévoyait établir, pour tous les

programmes de services en établissement, des seuils-repères de financement provinciaux fondés sur le niveau de soutien requis par les personnes recevant des soins. Dans le cadre de son plan visant à transformer le programme de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère a déterminé en 2004 que la méthode de financement devait être révisée. En 2009, le Ministère a examiné les pratiques de financement d'autres administrations et constaté que dans la plupart des cas, elles étaient fondées sur un financement individualisé axé sur les besoins évalués ou qu'elles prenaient cette direction.

Dans le cadre d'un système de financement fondé sur les besoins, l'information sur les besoins de personnes en matière de soutien est recueillie au moyen d'un outil commun d'évaluation. En Ontario, l'outil d'évaluation des besoins est l'Échelle d'intensité de soutien, qui mesure le profil et l'intensité du soutien dont une personne a besoin pour mener à bien ses activités quotidiennes. L'étape suivante consiste à créer différents profils et différentes catégories de besoins pour rendre compte des divers niveaux de besoins, puis à corrélérer le financement à ces niveaux.

En 2011, le Ministère a adopté l'Échelle d'intensité de soutien et a demandé à un expert-conseil de concevoir une formule d'attribution des fonds au moyen de cet outil. Cependant, en mai 2014, le Ministère en était toujours à l'étape de la mise à l'essai aux fins de la détermination des niveaux des catégories de soutien.

Au moment du présent audit, le Ministère ne disposait pas de l'information nécessaire pour mettre au point un système de financement fondé sur les besoins, car la plupart des personnes qui ont intégré le réseau avant 2011 (qui est l'année de la mise en oeuvre de l'Échelle d'intensité de soutien) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leurs besoins. Cela comprend des personnes qui reçoivent des services ou qui attendent d'en recevoir. Le Ministère a reconnu qu'en conséquence, des personnes ayant des besoins similaires peuvent recevoir des niveaux différents de services et de soutien.

D'autres administrations ont établi des modèles de financement fondés sur le niveau de soins évalué requis par les personnes. Par exemple :

- Au Nouveau-Brunswick, les établissements sont classés selon le niveau de soins fourni et sont financés en conséquence, les tarifs quotidiens les plus élevés étant versés à ceux qui fournissent les services les plus intensifs. Le tarif quotidien versé pour une personne recevant le niveau de soins le plus élevé est le double de celui versé pour une personne recevant le niveau de soins le moins élevé.
- Au Manitoba, le financement des organismes fournissant des services en établissement est fondé sur une combinaison de financement individualisé et de tarifs quotidiens. Le financement individualisé s'appuie sur le niveau de soutien (de base, intermédiaire ou complexe) requis par une personne ayant fait l'objet d'une évaluation. Les tarifs quotidiens couvrent les dépenses courantes, comme l'hébergement, le fonctionnement général, l'administration et la dotation.

Bien qu'ils ne servent pas la même population, les foyers de soins de longue durée en Ontario fournissent de nombreux services similaires à des personnes tout aussi vulnérables, et le financement qui leur est versé est fondé sur les besoins des clients. Ces établissements reçoivent un tarif quotidien, composé de quatre éléments, pour chaque lit approuvé ou autorisé. Les trois premiers éléments du tarif sont les mêmes pour tous les établissements et couvrent notamment le programme et les services de soutien, l'alimentation et les autres frais d'hébergement. Le quatrième élément, qui est lié aux soins infirmiers et aux soins personnels, est quant à lui ajusté en fonction des besoins particuliers en matière de soins des résidents – plus les besoins sont élevés, plus le montant associé à cet élément du tarif quotidien est important.

Il existe un écart important dans les coûts unitaires selon le type de services en établissement

Nous avons analysé le coût unitaire de la prestation des services en 2012-2013 pour chaque type de services en établissement, comme il est indiqué à la **figure 5**. Lorsque la capacité était connue, nous avons calculé le coût par lit. Lorsque la capacité n'était pas connue, comme dans le cas des résidences de famille hôte et des établissements avec services de soutien à l'autonomie, nous avons calculé le coût par personne servie. Nous avons observé une variation importante des coûts unitaires parmi les organismes pour des types similaires de services en établissement à l'échelle de la province, ainsi que de larges fourchettes de coûts unitaires dans les régions.

Les organismes peuvent fournir différents types de services en établissement et exploiter de multiples établissements. Comme les données sont recueillies au niveau des organismes, sans information détaillée sur les établissements individuels, le Ministère ne peut comparer le coût par lit pour les établissements de type et de capacité similaires.

En outre, étant donné que les besoins en soins de la plupart des personnes qui résidaient dans des établissements financés par le Ministère avant l'adoption, en 2011, de l'Échelle d'intensité de soutien n'ont pas été évalués au moyen de cette échelle, le Ministère ne peut comparer le coût unitaire pour les personnes ayant des besoins similaires,

ce qui limite encore plus sa capacité de repérer les organismes et les types d'établissements qui fonctionnent de la manière la plus rentable.

Le Ministère sait qu'il existe des écarts considérables dans les coûts unitaires et a pris des mesures importantes pour mieux les comprendre, mais il n'a pas déterminé ce qu'était un coût unitaire raisonnable. Par exemple, en 2011, le Ministère a demandé aux organismes de remplir un sondage relatif aux 15 000 résidents dont ils s'occupaient à ce moment, afin de déterminer :

- si les coûts plus élevés sont associés au type de services en établissement et aux niveaux de soutien requis;
- s'il existe une relation entre les niveaux de soutien et les caractéristiques des clients;
- les caractéristiques qui sont associées aux différents niveaux de soutien.

Le Ministère a confirmé que les coûts unitaires sont supérieurs pour les organismes qui servent des personnes ayant des besoins plus élevés, mais il n'a pas conçu de modèle pour confirmer les besoins en soutien des résidents et, par le fait même, le coût.

En 2012, le Ministère a lancé un projet visant à déterminer si les ressources sont affectées selon les besoins, ainsi qu'à établir la fourchette des coûts unitaires et à savoir si les profils des clients pouvaient expliquer les écarts de coûts. Le Ministère a effectué son analyse en se servant des données de 2011-2012 et 2012-2013, et il a constaté l'existence d'une large fourchette de coûts unitaires

Figure 5 : Coût réel par lit selon le type de service en établissement, 2012-2013

Source des données : Calculé par le Bureau de la vérificatrice générale, à partir des données trimestrielles soumises au ministère des Services sociaux et communautaires par les fournisseurs de services

Types de service en établissement	Fourchette (\$)	Coût unitaire médian (\$)
Adultes – Foyers de groupe	21 400-310 000	93 400
Adultes – Hébergement spécialisé	3 000-341 500	143 000
Adultes – Résidences avec services de soutien intensif	21 200-352 000	158 000
Adultes – Résidences de famille hôte*	8 500-133 000	28 300
Adultes – Aide à la vie autonome*	1 800-150 000	19 900
Enfants – Foyers de groupe	22 300-262 500	147 600
Enfants – Soutien à la vie dans une famille hôte*	12 900-122 200	37 700

* Représente le coût par personne servie parce que le Ministère n'a pas recueilli de données sur la capacité ou le nombre de lits disponibles.

pour chaque type de services en établissement. Il a conclu que des améliorations étaient nécessaires pour remédier aux questions entourant la qualité des données, et pour mieux comprendre les écarts dans les niveaux de besoins que doivent combler les organismes et la qualité des services qu'ils fournissent.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que le financement des services en établissement et de soutien destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle est équitable et lié au niveau de soutien requis par les personnes recevant des soins, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir un modèle de financement fondé sur les besoins évalués des personnes nécessitant des services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a travaillé à l'élaboration d'un modèle de financement fondé sur le risque et les besoins. L'approche en matière de financement s'appuiera sur les principes d'équité, de stabilité et de durabilité. Le Ministère a entrepris une série d'initiatives afin de mieux comprendre les liens entre l'affectation des ressources et les caractéristiques des clients; il a notamment procédé à un examen exhaustif de l'établissement des coûts des services, demandé à des intervenants et à des comités d'experts d'examiner et de commenter le modèle éventuel, et effectué des examens complets de la littérature et de la situation dans d'autres administrations.

Le Ministère reconnaît qu'un nouveau modèle de financement est indispensable, mais il faudra du temps pour l'élaborer et le mettre en oeuvre. Pour que le nouveau modèle de financement puisse être mis en oeuvre avec succès, il faudra pouvoir compter sur le concours des fournisseurs de services, des personnes et de leur famille. Aucune date d'achèvement n'est fixée pour le moment.

Entretiens, le Ministère s'emploie à élaborer des lignes directrices en matière de financement afin de soutenir un financement équitable fondé sur les besoins des personnes, et il prévoit les distribuer aux fournisseurs de services en 2015-2016.

Il n'y a pas d'indicateurs de rendement utiles relativement au programme

Le programme vise à fournir des services en établissement et de soutien pour améliorer l'autonomie des clients et leur intégration à la collectivité. Nous avons observé que le Ministère n'a pas établi d'indicateurs de rendement pouvant être comparés, mesurés et communiqués; le Ministère ne sondait pas non plus les résidents ou leur famille pour mesurer leur satisfaction à l'égard des services qu'il finance.

Bien que le Ministère recueille de l'information tous les trimestres auprès des fournisseurs de services, ces renseignements servent uniquement à mesurer les extrants, et non les résultats.

En général, nous avons constaté que d'autres administrations qui financent des services en établissement et de soutien pour les personnes ayant une déficience intellectuelle ne disposaient pas non plus de mesures de rendement utiles. Nous avons toutefois repéré, dans des programmes d'autres administrations visant à fournir des services en établissement à d'autres catégories de personnes vulnérables, comme les enfants et les personnes âgées fragiles, des indicateurs de rendement qui pourraient être appliqués au programme ontarien pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, notamment :

- le pourcentage de résidents qui ont passé un examen médical ou dentaire dans les 12 derniers mois;
- la prévalence des chutes, des symptômes comportementaux et des cas de dépression;
- le pourcentage de résidents qui prennent de multiples médicaments ou pour lesquels de

nombreuses erreurs de médication ont été signalées;

- le pourcentage de résidents qui disent être satisfaits des soins personnels qui leur sont prodigués;
- le pourcentage d'employés des établissements prodiguant des soins directs qui ont suivi régulièrement le nombre prescrit d'heures de formation pertinente.

RECOMMANDATION 2

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit examiner les mesures de rendement qui sont utilisées dans d'autres administrations pour évaluer les services en établissement fournis à des personnes vulnérables et, s'il y a lieu, les adapter afin d'élaborer des mesures de rendement s'appliquant aux services en établissement destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il importe de procéder à une mesure du rendement fondée sur les résultats pour améliorer la prestation des services et la reddition de compte au sein du réseau.

En juillet 2014, le Ministère a commencé à examiner les options en vue de l'adoption d'un cadre d'amélioration de la qualité, ce qui comprend l'examen d'autres administrations canadiennes et étrangères. Le Ministère consulte également des experts en Ontario pour étudier des moyens de surveiller la qualité des services et du soutien fournis aux adultes ayant une déficience intellectuelle. Ce travail se poursuivra en 2014-2015 et l'année suivante.

Le Ministère examinera les résultats de recherche et s'emploiera à élaborer des mesures de rendement liées aux résultats individuels et à l'échelle du réseau pour les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Accès aux services en établissement

Le processus de prestation des services en établissement financés par le Ministère aux personnes ayant une déficience intellectuelle fait intervenir ce qui suit :

- la confirmation de l'admissibilité;
- l'évaluation des besoins;
- la priorisation de l'accès aux services;
- le jumelage des personnes admissibles et des ressources disponibles.

La confirmation de l'admissibilité et l'évaluation des besoins ont été améliorées

Depuis notre dernier audit du programme, en 2007, le Ministère a élaboré un processus uniforme de confirmation de l'admissibilité et d'évaluation des besoins des demandeurs. En 2008, des mesures législatives définissant clairement ce qu'est un adulte ayant une déficience intellectuelle ont été promulguées. Le Ministère a par ailleurs mis au point un nouveau formulaire de demande qui énonce les critères d'admissibilité et précise la documentation requise. La demande permet d'obtenir des renseignements sur la situation, les forces, les difficultés et les objectifs du demandeur, qui sont indiqués par celui-ci ou sa famille. Le Ministère a aussi instauré l'Échelle d'intensité de soutien, qui aide à déterminer l'intensité du soutien dont une personne a besoin pour participer à la vie quotidienne.

Depuis l'établissement des neuf bureaux des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI) en tant que points d'accès uniques, toutes les personnes qui présentent une demande de services et de soutien aux adultes ayant une déficience intellectuelle financés par le Ministère, y compris des services en établissement, doivent faire l'objet d'une confirmation de l'admissibilité et d'une évaluation des besoins par un bureau des SOPDI. Dans le cas des personnes qui ont été ajoutées à la liste d'attente avant juillet 2011, leur

admissibilité n'a pas à être confirmée, mais leurs besoins doivent être évalués.

Nous avons examiné un échantillon de demandes dans les trois régions que nous avons visitées, et nous avons constaté que les bureaux des SOPDI évaluaient l'admissibilité et les besoins des demandeurs conformément à la loi et aux politiques ministérielles.

Nous avons toutefois observé que le temps de traitement des demandes était beaucoup trop long. Nous avons calculé qu'en 2013-2014, il s'écoulait en moyenne 209 jours (presque 7 mois) entre le moment où une demande est reçue et celui où l'évaluation des besoins est achevée. Le délai le plus long, soit quatre mois en moyenne, était celui compris entre le moment où l'admissibilité du demandeur est confirmée et celui où l'évaluation des besoins est effectuée. Les employés des bureaux des SOPDI à qui nous avons parlé estimaient que, dans des conditions idéales, une évaluation des besoins ne devrait prendre que trois jours ouvrables. Le Ministère attribue ces longs temps d'attente à un nombre insuffisant d'employés qualifiés chargés d'effectuer les évaluations, ainsi qu'à des problèmes d'horaire et des questions administratives. Selon le nombre d'évaluateurs et le nombre de demandeurs jugés admissibles en 2013-2014, la charge de travail annuelle va de 34 à 130 évaluations requises par évaluateur. Cela donne à penser que certains bureaux des SOPDI manquent de personnel, alors que d'autres ont un nombre suffisant d'employés.

Il n'y a pas suffisamment de données fiables et exactes dans la base de données du Ministère

En juillet 2011, le Ministère a lancé la base de données appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS) pour consigner les renseignements personnels et l'information détaillée sur les services pour chaque adulte ayant une déficience intellectuelle qui demande ou qui reçoit des services et un soutien. Trois ans plus tard, le Ministère

n'a toujours pas achevé la validation des données saisies dans le DSCIS.

Le DSCIS a été conçu pour soutenir les bureaux des SOPDI en tant que points d'accès uniques pour les services et le soutien aux adultes ayant une déficience intellectuelle, et il contient des renseignements sur la réception des demandes, la confirmation de l'admissibilité et l'état de l'évaluation des besoins. Il ne consigne toutefois pas les cotes de priorité attribuées, les places vacantes ou les listes d'attente; ces renseignements détaillés se trouvent dans la base de données individuelle de chaque bureau des SOPDI.

Auparavant, les fournisseurs de services maintenaient leurs propres systèmes, mais ils ont transféré leurs données au nouveau DSCIS. Lors d'une audience du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, les employés des bureaux des SOPDI ont dit éprouver de la frustration à l'égard de ce qu'ils décrivent comme une base de données semi-opérationnelle, qui était censée les aider à gérer leur travail, mais qui les oblige en fait à effectuer eux-mêmes le suivi de l'information.

La priorisation des demandeurs de services n'est pas uniforme

Le ministère n'a pas mené à terme l'établissement d'un processus uniforme à l'échelle de la province pour la priorisation des demandeurs qui attendent de recevoir des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Dans les faits, chaque région a recours à un processus de priorisation distinct.

Dans une région que nous avons visitée, la priorisation était effectuée par un comité composé de représentants des organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, d'autres secteurs, comme celui de la santé mentale, et de membres des familles de personnes ayant une déficience intellectuelle. Dans une autre région, deux membres du personnel d'un organisme de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle se

chargeaient de la priorisation. La troisième région utilisait un système de cotation automatisé.

En outre, chaque région employait son propre outil de priorisation, accompagné de facteurs de risque et d'une pondération des risques distincts. Par conséquent, les cotes de priorité ne sont pas uniformes à l'échelle de la province, et il est donc difficile pour le Ministère de repérer les personnes ayant les besoins les plus pressants et d'affecter les ressources en conséquence.

La priorité est accordée aux demandeurs dont les besoins correspondent aux ressources existantes

On pourrait s'attendre à ce que les places vacantes soient offertes d'abord aux personnes qui se sont vu attribuer la priorité la plus élevée, mais, souvent, les organismes ne sont pas en mesure de fournir les services et le soutien requis pour répondre aux besoins les plus exigeants. En conséquence, le processus de jumelage actuel consiste à choisir les personnes qui conviennent le mieux aux places qui se sont libérées. Bien que cette façon de faire puisse s'avérer pratique, elle ne permet pas de servir en premier lieu les personnes ayant la priorité la plus élevée.

Par exemple, dans une région que nous avons visitée, 33 % des personnes placées dans des établissements en 2013-2014 avait une cote de priorité inférieure à la cote moyenne des autres demandeurs sur la liste d'attente régionale. Dans une autre région visitée, 18 % des personnes placées en 2013-2014 avaient une cote de priorité inférieure à la cote moyenne.

Cela montre qu'il est plus difficile pour les personnes ayant des besoins importants d'obtenir des services en établissement et de soutien appropriés. Par exemple, une personne qui se trouvait sur la liste d'attente depuis 2008 s'est vu refuser neuf places vacantes par les organismes en raison de ses problèmes de comportement; au moment de notre audit, cette personne résidait au Centre de toxicomanie et de santé mentale de Toronto, où elle était

en attente d'un placement adéquat. Dans le même ordre d'idées, une autre personne s'est vu refuser une place à neuf reprises par des organismes depuis 2012 en raison de problèmes comportementaux, et elle est actuellement hébergée dans un hôpital parce qu'aucun établissement offrant un soutien comportemental approprié ne peut être trouvé.

Dans les deux cas, les personnes reçoivent un certain soutien, mais dans un environnement qui ne correspond pas à leurs besoins. Parallèlement, elles occupent des lits qui pourraient être offerts à des personnes ayant besoin de ce type particulier de soutien.

Le placement des personnes en situation de crise n'est pas de courte durée par nature et ne répond pas aux besoins

Le Ministère exige que tous les bureaux des SOPDI suivent le processus local d'intervention en cas d'urgence qu'il a établi afin de placer les personnes qui ont un besoin de soutien urgent. Il peut s'agir, par exemple, d'une situation où un membre de la famille ne peut plus continuer de prodiguer les soins essentiels à la santé et au bien-être d'un adulte ayant une déficience intellectuelle.

Il existe deux types de lits de courte durée dans le réseau des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle – les lits tampons (utilisés exclusivement pour les personnes en situation de crise) et les lits de traitement (destinés principalement aux personnes qui ont des problèmes de comportement ou de santé mentale et qui peuvent aussi être en situation de crise). On compte 31 lits tampons et 70 lits de traitement à l'échelle de la province, qui ont été occupés par 87 personnes en situation de crise en 2013-2014.

Bien que les lits soient destinés à des séjours de courte durée d'environ 30 jours, nous avons constaté que les personnes les occupent souvent durant des périodes plus longues en raison d'un manque de solutions appropriées en matière d'hébergement permanent. Cela fait en sorte que les lits ne sont pas disponibles pour d'autres personnes

qui vivent une situation de crise. Par exemple, dans une région, huit personnes avaient occupé des lits de traitement durant des périodes prolongées, et ceux-ci n'ont pas été disponibles pour d'autres personnes de 2010 à 2014. Dans une autre région, 15 personnes ayant occupé des lits durant une longue période ont rendu ceux-ci indisponibles de 2010 à 2013.

Dans le cadre des audiences du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, il a été mentionné qu'en situation de crise, les jeunes ayant une déficience intellectuelle peuvent être placés dans des établissements psychiatriques, des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée. Ces placements sont onéreux et ne conviennent pas aux besoins des personnes concernées. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a aussi dit au Comité qu'environ 4 500 personnes ayant une déficience intellectuelle vivent dans des foyers de soins de longue durée même si, à l'heure actuelle, ceux-ci n'ont pas d'unités expressément chargées de s'occuper de ces personnes.

Il n'y a pas de processus uniforme d'accès aux services en établissement pour enfants

Le ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse financent les services en établissement pour les enfants ayant une déficience intellectuelle, même si ce dernier n'a pas de foyers spécialisés pour ces enfants. L'accès à ces services est géré par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

La répartition des rôles respectifs qu'assument le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement aux services en établissement destinés aux enfants crée de la confusion; un ministère est responsable de la passation de marchés, du financement et de la gestion de la relation avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre est chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis

et d'inspecter les locaux des fournisseurs de services. Une confusion peut survenir quant à savoir qui est responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants.

Nous avons constaté qu'il n'y a pas de processus uniforme d'accès aux services en établissement pour enfants. Selon leur lieu de résidence dans la province, certaines personnes ont eu recours à un point d'accès centralisé, alors que d'autres sont passées directement par un fournisseur de services. Cela peut être une source de confusion pour les personnes qui essaient d'accéder aux services et faire en sorte qu'elles ne soient pas servies avec la même rapidité.

En outre, nous avons observé qu'il n'y a pas de processus uniforme de gestion des listes d'attente pour les services en établissement aux enfants. Cependant, deux centres d'accès centralisés pour les services aux enfants tenaient une liste d'attente dans les régions que nous avons visitées. Dans une région, la liste comprenait 10 enfants âgés de 12 à 15 ans, qui étaient en attente depuis 4 mois et demi en moyenne. Dans une autre région, 149 personnes figuraient sur la liste d'attente, mais leur âge n'était pas mentionné et rien n'indiquait depuis combien de temps elles attendaient. Par conséquent, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse n'était pas en mesure de déterminer avec exactitude la demande pour des services en établissement aux enfants.

Le processus de transition des services aux enfants vers les services aux adultes doit être amélioré

Un Cadre provincial de planification de la transition a été élaboré en 2011 pour s'assurer que chaque jeune ayant une déficience intellectuelle, lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, a un plan de transition unique fondé sur l'admissibilité, les besoins évalués et les ressources disponibles, et tenant compte de ses intérêts, de ses préférences et de ses priorités.

Au moment de nos travaux sur place, les fournisseurs de services ainsi que le ministère des Services

sociaux et communautaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère de l'Éducation s'employaient à élaborer des protocoles régionaux afin d'officialiser les responsabilités au titre de la planification de la transition. Ces protocoles déterminent les parties chargées de diriger et de soutenir la planification de la transition dans chaque collectivité, et définissent les rôles des organismes concernés. Ces nouveaux protocoles ont été mis en oeuvre, et la planification de la transition des jeunes ayant une déficience intellectuelle est entrée en vigueur en septembre 2014.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les services sont administrés de manière uniforme et équitable, et que les personnes ayant les besoins les plus importants reçoivent les services requis, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- effectuer en temps opportun une évaluation des besoins pour toutes les personnes admissibles qui attendent de recevoir des services en établissement;
- élaborer un processus de priorisation uniforme à l'échelle de la province;
- valider tous les renseignements dans le Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité de veiller à ce que les services soient administrés de manière uniforme et équitable. À cette fin, le Ministère collabore avec les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI) en vue d'améliorer l'efficacité et l'uniformité du processus actuel d'évaluation des besoins en matière de soutien. Pour aider les SOPDI à effectuer en temps opportun l'évaluation des besoins des personnes et de leur famille, le Ministère augmentera de 37 le

nombre total d'évaluateurs dans les bureaux d'ici la fin de 2015. Ces mesures contribueront à réduire l'arriéré et les temps d'attente en matière d'évaluation.

Le Ministère s'appuie sur les travaux relatifs aux processus existants de priorisation dans les collectivités pour favoriser une uniformité et une équité accrues, grâce à l'instauration d'un outil et d'un processus de priorisation uniformes à l'échelle de la province. La mise en oeuvre de l'outil a débuté avec le programme Passeport, en octobre 2014, et l'on procédera à une évaluation avant de poursuivre la mise en oeuvre aux fins d'une application aux services en établissement.

Le Ministère est conscient qu'il faut en faire plus pour améliorer le système provincial de technologie de l'information (DSCIS), et il continuera de le perfectionner. Un plan de mise en oeuvre a été élaboré en vue de valider les renseignements des listes d'attente pour des services en établissement et de moderniser le DSCIS. La validation des renseignements des listes d'attente pour des services en établissement constitue une priorité à l'heure actuelle, et l'on prévoit qu'elle sera achevée en 2015-2016. La modernisation prévue du DSCIS comprend une mise à jour du système afin de permettre aux bureaux des SOPDI de jumeler les personnes aux ressources disponibles indiquées par les organismes de services. Plus particulièrement, pour la première fois, il y aura une base de données provinciale reliant les bureaux des SOPDI et les organismes de services afin de jumeler les personnes aux ressources. Le Ministère prévoit mettre cette mesure en oeuvre d'ici la fin de 2015.

RECOMMANDATION 4

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élaborer une politique applicable à tous les établissements pour enfants qui sont financés par le gouvernement de l'Ontario. Cette politique doit prévoir la mise en oeuvre d'un

mécanisme d'accès et un processus de gestion des listes d'attente uniformes à l'échelle de la province pour les services en établissement destinés aux enfants et aux jeunes ayant une déficience intellectuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse finance et autorise divers établissements pour les enfants et les jeunes, y compris ceux ayant des besoins spéciaux, comme les besoins liés à une déficience intellectuelle.

Le gouvernement a adopté une Stratégie pour les services en matière de besoins particuliers qui vise à améliorer les résultats relatifs aux enfants et aux jeunes, à simplifier l'accès et à bonifier les expériences vécues par les familles à l'égard des services. L'un des éléments de cette stratégie consiste en une planification coordonnée des services pour les familles d'enfants et de jeunes ayant des besoins multiples ou complexes et nécessitant une variété de services, de manière à établir un plan de services unique et coordonné qui tienne compte de tous les services requis.

Parallèlement, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse commence tout juste à planifier la réforme de la surveillance de l'ensemble des services en établissement aux enfants financés par le gouvernement.

Le Ministère accueille volontiers les constatations de la vérificatrice générale à cet égard, et il tiendra compte de ces constatations ainsi que des recommandations connexes tandis qu'il met en oeuvre ses plans visant à améliorer les services aux enfants et aux jeunes ayant des besoins spéciaux en Ontario.

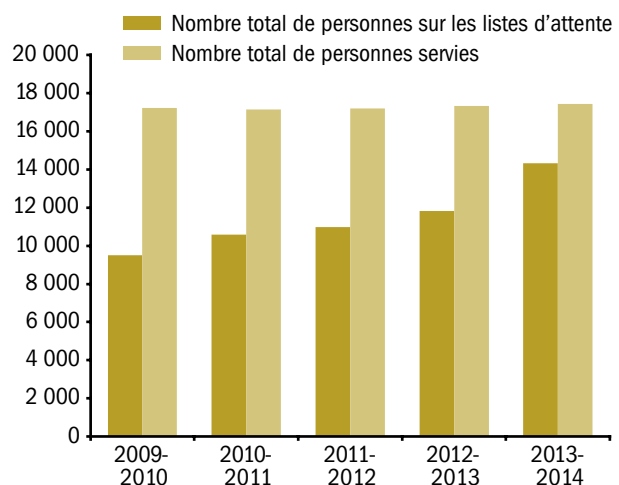
Gestion de l'information sur l'attente

L'information sur l'attente ne fait pas l'objet d'un suivi uniforme à l'échelle de la province

Selon les données ministérielles, dans la dernière année, il y a eu presque autant de personnes attendant de recevoir des services que de personnes qui en ont reçu. La **figure 6** montre que de 2009-2010 à 2013-2014, le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement destinés aux adultes a augmenté de 50 % à l'échelle de la province, pour passer de 9 500 à 14 300. La majorité de ces personnes (6 900) attendait une place dans un foyer de groupe, suivie des personnes attendant des services d'aide à la vie autonome (5 000). Or, durant la même période, le nombre de personnes dans les foyers pour adultes n'a crû que de 1 %, passant de 17 200 à 17 400. Théoriquement, il serait plus utile de comparer les variations de la capacité (c'est-à-dire le nombre maximal de personnes pouvant être servies quotidiennement), mais le Ministère ne dispose pas de données complètes pour la période de cinq ans.

Figure 6 : Nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement contre le nombre de personnes servies, 2009-2010 – 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires



Nous avons relevé certains sujets de préoccupation concernant l'information sur les temps d'attente, et plus particulièrement les suivants :

- Une personne demandant un placement dans plus d'un type d'établissement peut faire l'objet d'une double comptabilisation sur la liste d'attente. Dans une région que nous avons visitée, le bureau des SODPI déclarait le nombre unique de personnes attendant un lit, tandis que dans les deux autres régions visitées, les nombres déclarés comprenaient la double comptabilisation. En mars 2014, les listes d'attente de ces deux bureaux régionaux des SODPI étaient surestimées de 830 personnes au total.
- Le Ministère ne suit pas et n'analyse pas l'information sur les temps d'attente. Le suivi et la déclaration des temps d'attente par région et par type d'établissement permettraient d'améliorer la transparence et la responsabilisation. À titre de comparaison, les temps d'attente médians globaux pour les foyers de soins de longue durée sont publiés tous les ans, et un Centre ontarien d'accès aux soins communautaires que nous avons visité dans le cadre de notre audit de 2012 du processus de placement dans des foyers de soins de longue durée affichait également sur son site Web les temps d'attente pour chacun de ses foyers.

L'information sur les temps d'attente est communiquée à la haute direction tous les trois mois (chaque trimestre). Depuis 2011, l'information sur les listes d'attente fournies à la haute direction s'appuie sur les données recueillies auprès des bureaux des SODPI. Selon ces données, 14 300 personnes attendaient des services en établissement au 31 mars 2014. En septembre 2014, le Ministère a révisé le nombre de personnes attendant des services en établissement au 31 mars 2014 dans le rapport à la haute direction, en utilisant l'information sur les listes d'attente tirée de son Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS). Comme nous l'avons mentionné précédemment, il s'agit d'une

base de données que le Ministère a mise au point en 2011 pour combiner les renseignements existants sur les clients qui sont conservés par les différents fournisseurs de services, et vers laquelle le Ministère a demandé aux fournisseurs de transférer leurs données à ce moment. Le Ministère n'a toutefois pas utilisé le DSCIS parce que le système n'est pas pleinement fonctionnel et qu'il n'a pas encore achevé la validation des renseignements qui s'y trouvent. Selon le DSCIS, le nombre de personnes attendant des services en établissement au 31 mars 2014 était de 12 800 au lieu de 14 300. Par conséquent, le rapport révisé remis à la haute direction ministérielle comprenait une déclaration indiquant que le Ministère ne pouvait pas garantir l'exactitude des données du DSCIS ni expliquer la raison de l'écart entre les chiffres du DSCIS et des SODPI.

Des lacunes ont été constatées dans la gestion des places vacantes

Lorsqu'une place devient vacante, le fournisseur de services est tenu d'en informer son bureau des SODPI, qui commence à chercher des personnes aux fins de placement en s'appuyant sur le processus régional de priorisation et de jumelage. Le Ministère n'a pas de politique concernant la rapidité avec laquelle un organisme doit informer le bureau des SODPI lorsqu'un lit devient vacant. Dans les trois régions que nous avons visitées, le délai allait de zéro à cinq jours.

Nous avons notamment relevé les sujets de préoccupations suivants concernant la gestion des places vacantes :

- Le Ministère exige que les organismes fournissent une explication lorsqu'une place vacante n'a pas été comblée dans un délai de 60 jours. Nous avons constaté que le délai moyen pour combler une place vacante dans les trois régions que nous avons visitées allait de 92 à 128 jours en 2013-2014. Nous avons aussi observé qu'un demandeur n'est soumis à aucun délai obligatoire pour ce qui est d'accepter un placement ou d'emménager

après l'avoir accepté. Dans 2 des 3 régions que nous avons visitées, il s'écoulait jusqu'à deux mois en moyenne avant de trouver une personne pour occuper une place vacante, et jusqu'à 42 jours additionnels entre le moment de l'offre de lit et de l'acceptation et celui où la personne emménage de façon permanente. Dans la troisième région, le bureau des SOPDI ne conservait pas de données comparables. Le Ministère nous a dit que les longs délais de placement sont attribuables au fait que les personnes qui emménagent le font après une période de transition (par exemple, elles occupent les places uniquement les week-ends durant un mois complet avant d'emménager de façon permanente), et dépendent de la mesure dans laquelle la personne se sent à l'aise et de la mesure dans laquelle la famille est prête pour la transition. À titre de comparaison, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée impose des délais prévus par la loi relativement aux foyers de soins de longue durée : une personne dispose d'une journée pour décider si elle accepte une offre de placement, puis de cinq jours pour emménager.

- Le nombre de lits qui se libèrent chaque année est faible par rapport au nombre de personnes qui attendent un lit. Pour les deux types d'établissements qui hébergent le plus de personnes (les foyers de groupe et les établissements d'aide à la vie autonome), nous avons comparé le nombre de personnes qui attendent un lit et le nombre de lits qui se sont libérés dans l'année, et nous avons estimé qu'à ce rythme, le placement de toutes les personnes figurant sur les listes d'attente pourrait prendre 22 ans, comme le montre la **figure 7**. On pourrait toutefois devoir compter 41 ans pour vider la liste d'attente de la région de Toronto concernant les foyers de groupe et celle de la région du Sud-Est concernant les établissements d'aide à la vie autonome.
- En outre, le Ministère n'a pas déterminé si les besoins des personnes se trouvant sur les listes d'attente seraient comblés au moyen de la combinaison actuelle des types de services en établissement. Par conséquent, le problème lié à l'incapacité de placer les personnes ayant les besoins les plus importants pourrait perdurer.

Figure 7 : Comparaison entre les listes d'attente et les places vacantes, 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Région	Foyers de groupe			Aide à la vie autonome		
	Nombre de personnes en attente (au 31 mars 2014)	Nombre de places vacantes (2013-2014)	Nombre d'années avant de vider les listes d'attente au rythme actuel	Nombre de personnes en attente (au 31 mars 2014)	Nombre de places vacantes (2013-2014)	Nombre d'années avant de vider les listes d'attente au rythme actuel
Centre-Est	1 327	45	29	849	41	21
Centre-Ouest	643	48	13	252	19	13
Est	696	23	30	671	23	29
Hamilton Niagara	857	44	19	648	43	15
Nord-Est	231	37	6	224	31	7
Nord	267	11	24	330	15	22
Sud-Est	165	15	11	122	3	41
Sud-Ouest	1 131	46	25	1 028	27	38
Toronto	1 621	40	41	928	25	37
Province	6 938	309	22	5 052	227	22

Peu de mesures ont été prises à ce jour pour donner suite aux recommandations du Groupe de travail sur le logement

En septembre 2013, le Groupe de travail sur le logement a publié un rapport intitulé *Mettre fin à l'attente : Programme d'action pour trouver une solution à la crise du logement touchant les adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario*. Le groupe était composé de planificateurs des politiques gouvernementales ainsi que de représentants des fournisseurs de services et de membres d'organismes chargés de représenter les collectivités, les clients et les familles.

Le rapport traite des principaux obstacles au logement dans ce secteur et présente un plan d'action sur trois ans. Voici les principales recommandations formulées :

- créer un groupe de travail chargé de recommander et de mettre en oeuvre des initiatives de renforcement de la capacité à compter de 2014, et de concevoir une méthode d'évaluation continue des progrès et de planification;
- créer un « fonds d'opportunités » afin d'encourager la soumission de propositions visant à remédier au manque de logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle;
- créer un comité interministériel chargé de procéder à des consultations continues et d'établir un plan de travail s'échelonnant sur une période allant de 20 à 25 ans;
- obtenir du gouvernement l'engagement de financer des solutions en matière de logement pour la totalité des adultes ayant une déficience intellectuelle dont les parents ont plus de 80 ans, et pour 50 % de ceux dont les parents ont plus de 70 ans;
- créer un groupe de travail sur la stratégie de communication afin de faire connaître les initiatives en matière de logement découlant du programme.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore indiqué s'il approuvait les recommandations formulées dans le rapport. En août 2014,

le Ministère a nommé un président et des membres aux fins du Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle sur recommandation du Groupe de travail sur le logement. Aucun autre progrès n'a été réalisé à l'égard des recommandations. Compte tenu de la nature de ces recommandations, leur mise en oeuvre pourrait prendre quelques années.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer la gestion des temps d'attente concernant les services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- favoriser une consignation uniforme de l'information en matière d'attente, ce qui comprend l'exécution d'un suivi relatif aux temps d'attente et aux listes d'attente;
- établir des lignes directrices sur le temps que peut prendre un demandeur pour accepter un placement et emménager;
- envisager de rendre les temps d'attente publics afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation;
- évaluer, d'après les besoins des personnes figurant sur la liste d'attente, ce que devrait être la combinaison des types de services en établissement, pour faire en sorte qu'à l'avenir les personnes ayant les besoins les plus grands soient placées en premier, dans la mesure du possible;
- faire appel au Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle pour concevoir des solutions de rechange en matière d'hébergement, afin de répondre à la demande le plus rapidement possible et de la manière la plus rentable qui soit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion des temps d'attente. Le Ministère élabore des exigences concernant les améliorations du DSCIS qui renforceront la capacité du Ministère de recueillir, de déclarer et de surveiller l'information sur les listes d'attente à l'échelle de la province. Les améliorations particulières permettront aux bureaux des SOPDI de jumeler les personnes aux ressources disponibles indiquées par les organismes de services. Il y aura notamment, pour la première fois, une base de données provinciale reliant les bureaux des SOPDI et les organismes de services afin de jumeler les personnes aux ressources. Le Ministère prévoit que la mise en oeuvre aura lieu à la fin de 2015.

Le Ministère examinera les meilleures façons de communiquer au public l'information sur le réseau de services, dont celle sur les listes d'attente.

À l'heure actuelle, le Ministère travaille à des initiatives visant à uniformiser davantage l'expérience relative au réseau de services pour les personnes et les familles à l'échelle de la province, ce qui comprend notamment l'instauration d'un processus provincial uniforme pour l'intervention d'urgence, la gestion des cas d'intervention d'urgence et la planification du réseau de services. Dans le cadre de ces travaux, on émettra de nouvelles lignes directrices pour la gestion des places vacantes dans les établissements en 2015-2016. Ces lignes directrices préciseront les rôles et les responsabilités concernant la gestion des places vacantes, fourniront des définitions uniformes et mentionneront des jalons clés et les délais connexes pour certains éléments du processus de gestion des places vacantes, dont le délai autorisé pour mener à terme la transition vers un nouveau foyer.

Dans le cadre de l'investissement de 810 millions de dollars dans les services aux personnes

ayant une déficience intellectuelle, le Ministère passera à une planification pluriannuelle des services en établissement. On s'attend à ce que cela permette aux collectivités d'élaborer des options novatrices en matière de logement qui répondront plus efficacement aux besoins des personnes nécessitant des services en établissement. La planification pluriannuelle permettra également au secteur de concevoir des services en établissement appropriés pour les cas complexes, car les organismes pourront établir des plans sur une plus longue période.

Le Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle s'est réuni pour la première fois en septembre 2014, et il élaborera un processus en vue de recommander des projets de démonstration de solutions novatrices en matière de logement aux fins de financement et d'évaluation par le Ministère. Il étudiera les nouvelles pratiques exemplaires en Ontario et dans d'autres administrations. Le Groupe de travail a un mandat de deux ans, mais il est chargé de recenser des solutions novatrices et durables pouvant être mises en oeuvre à court terme.

Qualité des services fournis

Pour favoriser la santé, la sécurité et le mieux-être des personnes qui reçoivent des services en établissement et de soutien qu'il finance, le Ministère inspecte les fournisseurs de services, établit des exigences pour la formation du personnel et exige que les incidents graves soient signalés régulièrement.

Le processus des inspections de conformité doit être amélioré

Les fournisseurs de services en établissement destinés aux adultes doivent observer une série de mesures d'assurance de la qualité qui sont énoncées dans la réglementation et la politique ministérielle. Une liste de contrôle en matière d'inspection a été élaborée, qui intègre les exigences en matière

d'assurance de la qualité prévues par la loi et les directives stratégiques ministérielles.

Jusqu'en décembre 2010, les foyers pour adultes étaient inspectés par le personnel des bureaux ministériels régionaux. Depuis, les inspections ont été centralisées au bureau principal du Ministère et sont effectuées par une équipe de six inspecteurs. Cette équipe est également chargée d'inspecter les services de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle, y compris les bureaux des SOPDI, qui gèrent l'accès aux services.

On compte en tout quelque 360 organismes qui fournissent tous les types de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (services en établissement ou services de soutien), et près de 2 100 foyers offrant des services en établissement. En général, les inspections englobent un examen des politiques et procédures, des documents du conseil d'administration ainsi que des dossiers du personnel et des résidents de l'organisme.

Les inspecteurs s'efforcent d'évaluer l'état matériel de l'établissement, les soins personnels prodigués aux résidents, et la gestion des finances personnelles des résidents. Ils déterminent également si l'établissement dispose d'un plan de sécurité en cas d'incendie approuvé par le commissaire des incendies. Les inspections ne comprennent ni la vérification des données trimestrielles sur les services transmises au Ministère ni l'examen des dépenses pour s'assurer de la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic. En outre, nous avons examiné un échantillon d'inspections et constaté que dans les deux tiers des cas, les inspecteurs n'avaient interrogé ni le personnel prodiguant des soins directs aux résidents ni les résidents eux-mêmes.

Le passage à un processus centralisé d'inspection des services en établissement destinés aux adultes a permis d'uniformiser les inspections à l'échelle de la province ainsi que la déclaration des résultats des inspections. Nous avons toutefois relevé les sujets de préoccupation suivants :

- Au moment de notre audit, 45 % des quelque 2 100 foyers pour adultes n'avaient pas été

inspectés depuis au moins 2010, comme le montre la **figure 8**. Les foyers pour adultes ayant une déficience intellectuelle peuvent ne faire l'objet d'aucune inspection pendant des années. De janvier 2011 à mai 2013, le Ministère a utilisé un modèle axé sur les sites pour sélectionner les établissements devant être inspectés. Selon ce modèle, l'intention du Ministère était d'inspecter seulement les foyers de groupe tous les cinq ans. En juin 2013, le Ministère a adopté un modèle axé sur les organismes selon lequel chaque organisme doit être inspecté tous les 24 à 30 mois, ce qui s'accompagne d'une inspection d'un échantillon d'établissements relevant de l'organisme. La sélection des organismes et des établissements est fondée sur des critères comme la date et les résultats de la dernière inspection, l'évaluation des risques, les incidents signalés et le pourcentage de financement. Or, il n'y a aucune garantie que chaque foyer pour adultes sera inspecté à un moment ou à un autre. Même dans les cas où l'on utilise une approche axée sur le risque, chaque établissement devrait être inspecté au moins une fois dans un délai plus long ayant été déterminé (par exemple, tous les cinq à sept ans).

- Les organismes sont informés à l'avance que des inspections auront lieu. Le personnel du Ministère nous a dit qu'il informe les

Figure 8 : Inspections des établissements pour adultes ayant une déficience intellectuelle, par année civile

Source des données : Calculé par le Bureau de la vérificatrice générale, à partir des données du ministère des Services sociaux et communautaires

Date de la dernière inspection	Nombre d'établissements	% du total
Jamais inspectés	541	25
Avant 2011	436	20
2011	344	16
2012	464	21
2013	379	18
Total	2 164	100

organismes des inspections à venir par courtoisie, mais qu'il ne précise pas, avant le jour de l'inspection, quels établissements seront visités. D'après un échantillon de dossiers que nous avons examinés, les organismes recevaient un avis de 24 jours en moyenne avant une inspection, et l'on peut donc se demander si le fonctionnement normal réel de l'organisme visité était observé le jour de l'inspection. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse émet aussi des préavis concernant les inspections des établissements pour enfants. À titre de comparaison, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'annonce pas les inspections des foyers de soins de longue durée.

- Aucune distinction n'est faite concernant les divers degrés de gravité des cas de non-conformité observés durant les inspections. Tous les cas de non-conformité devraient être traités, mais ceux qui ont une incidence plus importante sur la santé, la sécurité et le mieux-être des résidents et du personnel peuvent nécessiter une réaction immédiate. Il était difficile de déterminer, à partir des rapports d'inspection, les cas où une mesure corrective immédiate était requise. Pour les organismes inspectés entre juin et décembre 2013, le nombre de cas de non-conformité allait de 1 à 78, le nombre médian étant de 21. Cependant, étant donné que les problèmes ne sont pas classés en fonction de leur gravité, il n'était pas possible de savoir si la santé et la sécurité des résidents étaient compromises.
- La plupart des organismes ne prennent pas les mesures correctives assez rapidement. En juin 2013, le Ministère a établi une cible selon laquelle les organismes doivent remédier aux cas de non-conformité dans les 60 jours suivant l'inspection. Nous avons constaté que 67 % des organismes inspectés après juin 2013 n'ont pas respecté cette cible. En ce qui concerne les établissements inspectés entre

janvier 2011 et mai 2013, 12 % d'entre eux ont pris plus d'un an pour régler tous les cas de non-conformité, et 10 % d'entre eux étaient toujours en défaut de conformité au moment de notre contrôle, en mars 2014.

- Nous avons constaté que le personnel du Ministère ne procédait pas à des suivis en temps opportun pour s'assurer que les mesures correctives étaient prises. Nous avons examiné un échantillon de dossiers concernant les établissements qui étaient toujours en défaut de conformité au moins 6 mois après l'inspection, et il est apparu que le Ministère n'avait effectué aucun suivi documenté pour une période moyenne de 10 mois, au 31 mars 2014. Notre examen d'un échantillon d'établissements qui avaient été inspectés plus d'une fois a révélé que, pour 40 % d'entre eux, au moins quatre cas de non-conformité particuliers avaient été constatés de nouveau lors d'inspections subséquentes. En outre, en raison de la manière dont les résultats des inspections sont consignés, il est impossible pour le Ministère d'en faire une analyse détaillée. Par exemple, les inspecteurs indiquent les différents établissements qu'ils visitent, mais ils consignent dans le système uniquement les résultats globaux par organisme. Par conséquent, dans les cas où un organisme exploite de multiples établissements, on ne peut établir de corrélation entre les conclusions d'une inspection particulière et un établissement donné.
- Les résultats des inspections ne sont pas rendus publics. À titre de comparaison, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée exige que les rapports d'inspection énonçant en détail tous les cas de non-conformité soient affichés dans une zone publique des foyers de soins de longue durée, et qu'ils soient transmis aux résidents et aux conseils des familles. Les rapports sont aussi publiés sur le site du Ministère afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation.

En vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, les établissements qui hébergent au moins trois enfants doivent être titulaires d'un permis annuel. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse est chargé d'inspecter les foyers pour enfants avant la délivrance d'un permis. Nous avons constaté que tous les foyers pour enfants financés par le ministère des Services sociaux et communautaires et hébergeant plus de trois enfants ont été inspectés et ont obtenu un permis, comme l'exige la Loi.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que les inspections des établissements contribuent à la sécurité des milieux de vie des personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- continuer d'utiliser une approche axée sur le risque et prescrire un délai maximal pouvant s'écouler avant que des établissements à faible risque soient inspectés;
- procéder à des inspections non annoncées;
- établir des distinctions concernant le degré de gravité des cas de non-conformité et veiller à ce que les problèmes importants recensés fassent l'objet d'un suivi approprié en temps opportun;
- élargir les procédures d'inspection pour y inclure la vérification des données sur les services communiquées au Ministère, et contrôler la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic au moyen d'échantillonnages;
- publier les résultats des rapports d'inspection afin d'accroître la transparence du processus et la responsabilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continue de renforcer son processus d'inspection de la conformité, et il accueille volontiers les recommandations de la vérificatrice générale. À compter de 2015-2016, le Ministère procèdera à des inspections annuelles de chaque organisme, et il s'efforcera d'inspecter chacun des établissements exploités par les organismes de services tous les cinq à sept ans conformément à la recommandation de la vérificatrice générale.

Dans le passé, le Ministère a effectué quelques inspections non annoncées à la suite de plaintes. Le Ministère souscrit à la recommandation et augmentera le nombre d'inspections non annoncées.

À l'été 2014, le Ministère a commencé à travailler à une matrice de priorisation tenant compte des différents degrés d'importance des exigences en matière de conformité, et il l'a aujourd'hui presque achevée. Cette matrice établira une cote de risque pour toutes les exigences et indiquera les mesures de suivi requises. Le Ministère fixera également les délais devant être respectés pour le suivi des cas de non-conformité, en s'appuyant sur des dispositions législatives existantes. On prévoit que ces deux mesures seront mises en oeuvre au début de 2015-2016.

Nous accueillons favorablement la recommandation de la vérificatrice générale, et nous demanderons au personnel ministériel de veiller au respect de la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic et de vérifier les données sur les niveaux de service soumises par les organismes de services. Cela sera effectué au moyen d'échantillonnages, en dehors du processus d'inspection de la conformité.

En 2013, le Ministère a entrepris des consultations auprès du secteur au sujet de l'affichage public des résultats d'inspection, et il a reçu du soutien à cet égard. La publication des résultats devrait commencer en 2015-2016.

Les normes en matière de soins sont peu nombreuses et peuvent faire l'objet d'interprétations

Il importe que le Ministère établisse des normes en matière de soins pour assurer le mieux-être des résidents. Nous avons constaté que le Ministère exige que les établissements respectent des normes en matière de nutrition, de chauffage, de climatisation et de température de l'eau chaude (pour prévenir les brûlures). Nous avons toutefois observé que beaucoup des normes de soins incluses dans la liste de contrôle des inspections du Ministère sont de nature générale et, dans une large mesure, sujettes à la discrétion des organismes. Par exemple, la liste de contrôle mentionne ce qui suit :

- le nombre d'employés de soutien doit être adéquat, et la planification du personnel doit prévoir la fourniture de services 24 heures sur 24 pour les foyers de groupes et les établissements avec services de soutien intensif, mais il n'y a aucune exigence concernant un ratio personnel-résidents particulier;
- chaque organisme de services doit aider les résidents à se présenter à leurs examens médicaux et dentaires, au besoin, mais on n'indique pas le nombre minimal d'examen médicaux ou dentaires (par exemple, un par année) que devrait passer un résident.

D'autres provinces ont établi des normes additionnelles de soins dans le cadre des services en établissement pour adultes. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, on précise des ratios personnel-résidents selon le niveau des soins offerts dans un établissement particulier (dans cette province, les établissements sont classés en fonction du niveau de soins qu'ils fournissent), des ratios salle de bain-résidents, ainsi que des superficies minimales pour les chambres. La Colombie-Britannique a aussi des exigences concernant la superficie des chambres et le ratio salle de bain-résidents.

RECOMMANDATION 7

Pour assurer le mieux-être des personnes ayant une déficience intellectuelle qui vivent dans les établissements qu'il finance, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir des normes-repères additionnelles en matière de soins, comme des ratios personnel-résidents et le nombre minimal d'examen médicaux et dentaires que devrait passer chaque résident tous les ans.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'une meilleure orientation doit être offerte au secteur en ce qui concerne les attentes sur le plan financier et celui de la qualité de vie.

Le Ministère poursuit sa transition vers des approches individualisées pour favoriser l'atteinte de ses objectifs en matière d'intégration sociale et communautaire. Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre des lignes directrices sur le financement en 2015-2016, le Ministère inclura à celles-ci des points de référence, comme des ratios personnel-résidents, pour aider le secteur à soutenir un financement équitable fondé sur les besoins des personnes.

En ce qui concerne l'établissement de normes pour les organismes de services, le Ministère estime qu'il importe de maintenir un juste équilibre entre l'offre d'une orientation suffisante aux organismes et le fait d'accorder à ceux-ci la marge de manoeuvre requise pour tenir compte des besoins, des préférences et de la situation particulière des personnes qu'ils servent. Les exigences figurant dans les Mesures d'assurance de la qualité sont délibérément générales afin que cet équilibre puisse être atteint de manière à créer un environnement sûr tout en tenant compte du fait que les personnes ont besoin de différents types de soutien pour les aider à vivre de façon aussi autonome que possible et à s'intégrer pleinement dans la collectivité.

Certains employés des organismes n'avaient pas suivi la formation requise et n'avaient pas fait l'objet d'une enquête de sécurité

Le Ministère a des exigences en matière de formation obligatoire pour les employés des SOPDI qui évaluent les besoins en soutien des personnes, et pour le personnel des organismes qui prodiguent des soins. Nous avons toutefois constaté que certains employés n'avaient pas suivi la totalité de la formation requise. Plus particulièrement, nous avons observé ce qui suit :

- Le personnel des SOPDI qui effectue des évaluations des besoins doit réussir une formation d'évaluateur initiale, et suivre un cours de recyclage tous les 18 mois. Pour 4 % des membres du personnel d'évaluation des SOPDI, il n'y avait aucune documentation montrant qu'ils avaient suivi la formation initiale, et pour 12 % d'entre eux, il n'y avait aucune documentation montrant qu'ils avaient suivi le cours de recyclage requis. Si le personnel n'est pas formé comme il se doit, il se peut que les demandeurs ne fassent pas l'objet d'évaluations appropriées et uniformes.
- Le personnel des établissements prodiguant des soins directs est tenu de suivre une formation dans une grande variété de domaines, notamment les premiers soins et la réanimation cardiopulmonaire, les soins relatifs aux besoins de base, comme l'aide pour prendre un bain et se nourrir et le soutien médical, et les techniques d'intervention comportementale. Selon l'information recueillie durant les inspections de conformité effectuées de juin 2012 à décembre 2013, de 5 % à 11 % du personnel échantillonné n'avait pas suivi cette formation.

Outre la formation, le Ministère exige l'exécution d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), y compris une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, avant l'embauche

d'employés chargés de prodiguer des soins directs par les établissements. Cependant, le Ministère n'exige pas une mise à jour régulière de la vérification des employés par le CIPC afin de s'assurer qu'ils ne représentent aucun risque pour les résidents. Il est ressorti des inspections de conformité exécutées de juin 2012 à décembre 2013 que 11 % des fournisseurs de services ne tenaient pas de documents indiquant si leurs employés et leurs bénévoles avaient fait l'objet d'une vérification par le CIPC. En outre, un seul des organismes que nous avons visités exigeait que la vérification de ses employés par le CIPC soit mise à jour tous les cinq ans.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer que les besoins en matière de soutien des demandeurs de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle sont évalués comme il se doit, et que les personnes vivant dans des établissements financés par le ministère des Services sociaux et communautaires reçoivent des services de qualité, le Ministère doit :

- veiller à ce que les évaluateurs et le personnel des établissements suivent la formation requise;
- veiller à ce que tous les membres du personnel des établissements qui prodiguent des soins directs aux résidents fassent régulièrement l'objet d'une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables ainsi que d'une vérification par le Centre d'information de la police canadienne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a établi des directives stratégiques, en vigueur depuis juillet 2011, qui établissent les qualifications que doivent posséder les évaluateurs ainsi que les normes de services liées à l'exécution des évaluations des besoins en matière de soutien. Depuis février 2011, le Ministère offre une formation et effectue des

examens des qualifications pour tous les évaluateurs travaillant dans les bureaux des SOPDI. En octobre 2014, les bureaux des SOPDI comptaient plus de 90 évaluateurs actifs qualifiés et, selon les instructeurs ministériels, les qualifications sont à jour pour tous les évaluateurs.

Le Ministère accueille volontiers la constatation et il souscrit à la recommandation concernant la formation du personnel des établissements chargé de fournir un soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle; il continuera à suivre de près ce domaine et à mettre en place des stratégies appropriées.

Aux termes des Mesures d'assurance de la qualité, une vérification des dossiers de police, qui comprend une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, est obligatoire pour tous les nouveaux employés, bénévoles et membres d'un conseil d'administration qui ont des contacts directs avec des personnes ayant une déficience intellectuelle. Le Ministère appuie ces vérifications et souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il évaluera la possibilité d'exiger l'exécution périodique de vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables et de vérifications par le Centre d'information de la police canadienne pour le personnel des organismes.

Surveillance des fournisseurs de services

Processus de gouvernance et de responsabilisation

Les organismes rendent compte au Ministère de leur utilisation prudente des fonds publics. Le Ministère doit quant à lui s'assurer que des structures efficaces de gouvernance et de responsabilisation sont en place.

En 2012, le Ministère a publié un cadre de gouvernance et de responsabilisation des paiements de transfert pour les fournisseurs de services communautaires. Le cadre aiguille les fournisseurs vers les

directives gouvernementales appropriées visant les organismes de paiements de transfert, et il énonce les structures de responsabilisation suivantes établies par le Ministère :

- les attentes sont clairement définies;
- le Ministère et les fournisseurs de services établissent des ententes efficaces;
- des rapports sont produits et une surveillance est effectuée de manière continue pour déterminer si les résultats dont on a convenu sont obtenus;
- des mesures correctives sont prises, s'il y a lieu.

La surveillance par le Ministère repose largement sur les autoévaluations des organismes

Le Ministère s'appuie largement sur les autoévaluations des organismes, mais il ne demande pas couramment l'exécution d'une vérification indépendante de la conformité des organismes aux directives en matière de responsabilisation pour le secteur parapublic. Il a adopté une approche de surveillance des organismes axée sur le risque. Par exemple :

- Les organismes doivent remplir tous les deux ans un questionnaire d'évaluation des risques qui détermine leur capacité de réaliser les objectifs en matière de prestation de services. Le personnel du Ministère examine ces autoévaluations et attribue une cote de risque aux organismes. Lorsque des risques sont repérés, le Ministère exige que le fournisseur de services élabore un plan d'action pour les atténuer. Les évaluations des risques les plus récentes au moment de nos travaux sur place avaient été effectuées en 2011-2012. Un organisme présentait un risque élevé, trois organismes présentaient un risque moyen, et les quelque 200 autres organismes présentaient un risque faible. Nous avons examiné les plans d'action des organismes présentant un risque moyen ou élevé et avons constaté qu'ils avaient tous soumis des plans

d'action pour les risques recensés, bien qu'un d'entre eux ait fourni des détails inadéquats. Nous avons aussi observé que 11 organismes n'avaient pas rempli le questionnaire d'évaluation des risques ou avaient utilisé une version antérieure, et qu'ils avaient été dispensés de soumettre un questionnaire, à la discrétion du Ministère.

- Dans le cadre de l'audit des services de soutien pour les personnes handicapées inclus dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons recommandé que le Ministère envisage de demander à la présidence des conseils d'administration des organismes de produire une attestation annuelle de la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic en ce qui a trait aux frais de déplacement, de repas et d'accueil. Le Ministère a mis en oeuvre notre recommandation et, depuis 2011-2012, exige que tous les organismes de paiements de transfert qui reçoivent des fonds provinciaux d'au moins 10 millions de dollars déclarent tous les ans s'ils se sont conformés aux exigences de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* et à ses directives concernant les dépenses, les avantages accessoires et l'approvisionnement. Chaque organisme doit remplir et remettre au Ministère une attestation annuelle de la conformité, signée par son chef de la direction et la présidence de son conseil d'administration, et indiquer les mesures correctives qu'il prendra pour remédier aux problèmes de non-conformité, le cas échéant. En 2012-2013, le Ministère a reçu des attestations de la conformité de tous les organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle qui étaient tenus de soumettre une telle attestation. Nous avons constaté que 13 % de ces organismes avaient indiqué un défaut de conformité à l'égard d'au moins une exigence. Les organismes dans les trois régions que nous avons visitées avaient tous soumis des plans d'action, mais nous

avons observé que seulement deux régions avaient effectué un suivi pour s'assurer que les mesures correctives étaient prises.

En 2013, l'équipe d'audit interne du Ministère a examiné les frais de déplacement, de repas et d'accueil des organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, dont la plupart fournissaient des services en établissement, et elle a conclu que le Ministère devait améliorer les contrôles pour s'assurer que les organismes se conformaient à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic.

Les auditeurs internes ont constaté qu'un tiers des organismes échantillonnés qui avaient reçu un financement de plus de 10 millions de dollars et les deux tiers de ceux qui avaient reçu un financement de moins de 10 millions de dollars ne respectaient pas l'esprit de la directive. Il est également ressorti de l'audit interne que, si certaines régions ont pris des mesures pour éduquer le personnel des organismes en ce qui concerne la gouvernance, ces mesures n'ont pas été mises en oeuvre uniformément à l'échelle des régions. Par conséquent, bien que la présidence de certains conseils d'administration produise des attestations annuelles indiquant que leur organisme respecte les directives gouvernementales sur les dépenses du secteur parapublic, il n'y avait aucune garantie que tous les organismes s'y conformaient.

Le Ministère n'intervient pas dans le fonctionnement quotidien des organismes qu'il finance, et nous nous sommes donc renseignés sur la mesure dans laquelle le Ministère participe directement aux activités des conseils d'administration. L'un des trois organismes que nous avons visités nous a dit qu'un représentant ministériel assistait régulièrement aux réunions du conseil. Ce représentant a mentionné que le fait d'assister à des réunions du conseil aidait à comprendre le fonctionnement, les procédures et le processus décisionnel de l'organisme, et donnait l'occasion d'informer le conseil de l'orientation ministérielle concernant les nouvelles initiatives ainsi que des attentes en matière de gouvernance et de responsabilisation. Pour ces raisons,

nous estimons qu'il serait utile d'accroître la participation du personnel ministériel aux réunions des conseils d'administration des organismes.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer l'utilisation prudente des fonds gouvernementaux, et améliorer les processus de gouvernance et de responsabilisation des organismes, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- veiller à ce que toutes les évaluations des risques des organismes soient produites;
- veiller à l'élaboration de tous les plans d'action visant à remédier aux déficiences relevées dans les évaluations des risques et l'attestation annuelle de la conformité;
- effectuer des vérifications indépendantes périodiques pour obtenir une assurance que les organismes se conforment aux directives gouvernementales s'appliquant au secteur parapublic;
- inviter le personnel ministériel à assister aux réunions des conseils d'administration des organismes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille volontiers les constatations de la vérificatrice générale, et il travaillera de concert avec les organismes de services pour exiger l'exécution de toutes les évaluations des risques et confirmer l'élaboration de tous les plans d'action visant à remédier aux déficiences. Le Ministère s'emploie à réviser son processus d'évaluation des risques pour tous les organismes de services en 2015-2016 afin d'améliorer encore plus la responsabilisation et la surveillance, et d'accroître la conformité des organismes aux directives et politiques applicables au secteur parapublic. Ce nouveau modèle comprendra une évaluation indépendante des risques par le personnel ministériel.

Le Ministère étudie la possibilité d'instaurer des vérifications périodiques indépendantes en vue d'obtenir une assurance qu'un organisme de services a pris les mesures appropriées pour atténuer les risques. Afin de remédier aux problèmes de non-conformité des organismes, le Ministère travaille à l'adoption d'une approche plus uniforme concernant l'utilisation d'options pour l'augmentation progressive des sanctions, en se fondant sur la politique ministérielle. Les organismes sont régis par des conseils d'administration indépendants. Dans le cadre du processus normal des activités de paiements de transfert, le personnel ministériel assiste aux réunions des conseils d'administration des organismes, lorsqu'approprié. Le Ministère reconnaît qu'il importe de communiquer directement avec les conseils d'administration des organismes à intervalles réguliers, et il veillera à ce que le personnel ministériel soit informé de cette attente. Au cours des deux derniers mois, le Ministère a organisé, à l'échelle de la province, des séances à l'intention du personnel des organismes et des membres des conseils d'administration sur la nouvelle Stratégie d'investissement dans les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et la transformation en cours du secteur.

Lacunes concernant les exigences en matière de rapports de surveillance

Le Ministère passe avec chaque organisme un marché annuel qui énonce les services devant être fournis, le montant du financement annuel et les objectifs de niveau de services devant être atteints. Les organismes doivent rendre compte tous les trimestres de leurs dépenses et des niveaux de service offerts, et faire le rapprochement des dépenses à la fin de l'exercice.

Rapports trimestriels

Pour faire en sorte que les organismes rendent compte de leurs dépenses et de la prestation de leurs services durant l'année, le Ministère exige qu'ils soumettent des rapports cumulatifs trimestriels comparant les dépenses prévues au budget et les objectifs de niveaux de service aux résultats réels. Les organismes doivent justifier tous les écarts importants.

À partir des rapports trimestriels soumis en 2012-2013 par un échantillon d'organismes, nous avons relevé les sujets de préoccupation suivants :

- Le Ministère n'a pas mis en place des procédures adéquates pour vérifier l'exactitude ou le caractère raisonnable des renseignements soumis par les organismes, ce qui pourrait l'amener à prendre des décisions fondées sur des données qui ne sont pas fiables. Par exemple, nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que le Ministère vérifie périodiquement certaines données en fonction de documents-source. Cette vérification pourrait se faire durant les inspections des organismes. En outre, à deux des trois bureaux régionaux que nous avons visités, le personnel ministériel n'avait pas comparé les résultats cumulatifs trimestriels aux états financiers audités ou au rapport de rapprochement de fin d'exercice, et le Ministère n'avait pas analysé les données sur les niveaux de service pour déterminer si ceux-ci étaient raisonnables. Nous avons donc relevé des cas où des données étaient manquantes ou inexacts. Par exemple, 23 % des organismes ont déclaré plus de « jours-résidents » que de « jours-lits », ce qui est impossible étant donné que chaque résident occupe un lit.
- En ce qui concerne les constatations de notre dernier audit, en 2007, les renseignements recueillis n'étaient pas suffisamment détaillés pour permettre une analyse utile des dépenses de programme. Nous avons observé que le Ministère ne recueille pas l'information nécessaire pour déterminer si une partie ou

la totalité des organismes peuvent fournir les mêmes services à plus de personnes pour un coût moindre. Par exemple, le Ministère recueille des données sur le nombre de personnes servies par organisme et par type de service durant la période de déclaration, mais cette information a, en soi, peu de valeur. Il serait plus utile pour le Ministère de comparer les établissements de type et de capacité similaires. La capacité du Ministère d'analyser le rendement et la prestation des services est aussi gênée par le fait que les données soumises rendent compte des services en établissement au niveau de l'organisme, et non pas au niveau des différents établissements.

Dans le cadre d'un projet mené en 2013 pour examiner les coûts unitaires et les facteurs de coûts, l'expert-conseil du Ministère a mentionné que des anomalies concernant les données et des problèmes de qualité nuisaient à sa capacité d'analyser l'information. Par exemple, l'expert-conseil a exprimé une inquiétude au sujet d'irrégularités relatives aux renseignements sur les marchés de services, comme un nombre de personnes servies trop élevé ou trop faible par rapport au financement versé.

Le processus de rapprochement de fin d'exercice est d'une utilité limitée

Afin de confirmer que les fonds ministériels ont été utilisés aux fins prévues, les organismes doivent soumettre des états financiers audités, des renseignements financiers supplémentaires ventilés par service fourni, et un rapprochement des dépenses de l'organisme avec le montant des fonds ministériels versés. Le processus vise à repérer les dépenses inappropriées ou non admissibles, et à déterminer toute somme excédentaire devant être recouvrée.

Les constatations suivantes sont ressorties de notre examen :

- Le rapprochement ne fournissait pas suffisamment de renseignements sur les divers coûts des soins directs. Par exemple, il indiquait le coût de la formation du personnel et des

programmes, mais pas celui du personnel chargé de l'alimentation, des soins infirmiers ou des soins personnels.

- En général, il n'était pas possible de vérifier la ventilation des dépenses dans les rapports de rapprochement parce que les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés n'offraient pas le même degré de détails.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que les organismes soient davantage tenus responsables des services qu'ils fournissent aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- s'assurer que les organismes soumettent tous les renseignements requis;
- valider périodiquement l'exactitude des renseignements soumis;
- exiger que les rapports trimestriels fournissent de l'information sur les différents établissements ainsi que sur les organismes, afin de permettre une meilleure comparaison des coûts entre les entités qui fournissent des services similaires;
- fournir une orientation concernant l'information utile sur les dépenses qui doit figurer dans les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille volontiers les constatations de la vérificatrice générale, et il reconnaît qu'il importe de valider les renseignements soumis par les organismes de services pour garantir une responsabilisation accrue et un processus décisionnel amélioré. Le Ministère prendra des mesures visant à renforcer les directives données au personnel ministériel pour que celui-ci s'assure que les organismes soumettent tous les

renseignements requis, et il validera périodiquement l'exactitude de l'information soumise. Le Ministère s'emploie à améliorer l'intégrité des données sur les services grâce à la mise en oeuvre d'outils de validation des renseignements. Plus particulièrement, la trousse budgétaire de 2014-2015 devant être remplie par les organismes de services contient des règles de validation visant à signaler les données incomplètes. Cet outil aidera le personnel ministériel à faire un suivi auprès des organismes de services pour déterminer l'exhaustivité du budget. Les outils ont pour objet de signaler les anomalies en matière de données au niveau de l'organisme et au niveau global.

Le Ministère met également au point un outil de renseignements organisationnels qui intégrera des ensembles de données afin de repérer les tendances, d'améliorer l'analyse et de soutenir le processus décisionnel. Le Ministère continuera d'examiner des moyens d'améliorer le processus trimestriel de déclaration. À l'automne 2014, le Ministère a entrepris un renforcement de sa capacité interne en vue d'améliorer la surveillance du secteur des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Le Ministère souscrit aux conclusions de la vérificatrice générale, et il s'efforcera de déterminer quelles sont les données utiles qui devraient figurer dans les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés.

Le signalement des incidents graves doit être amélioré

Les établissements doivent signaler au Ministère tous les incidents graves – décès, blessures graves ou mauvais traitements – en suivant les étapes indiquées ci-après :

- Un avis initial doit être soumis au bureau régional du Ministère dans les 24 heures suivant le moment où le fournisseur de services a eu connaissance d'un incident ou celui où il a jugé qu'un incident était grave, ou dans les

3 heures suivant le moment où il a eu connaissance d'un incident nécessitant des services d'urgence ou qui est susceptible de faire l'objet d'une attention médiatique considérable.

- Dans les sept jours suivant l'avis initial, un rapport d'enquête contenant des détails sur l'état de la situation et toutes mesures additionnelles ayant été prises doit être soumis.

Nous avons examiné un échantillon de rapports d'incidents graves soumis en 2013 dans les trois régions que nous avons visitées, et nous avons constaté que 18 % des avis initiaux et 16 % des rapports d'enquête n'avaient pas été soumis dans les délais prescrits. Cependant, dans notre échantillon, tous les cas allégués, observés ou présumés d'abus ont été signalés immédiatement à la police, comme il se doit. En outre, le Ministère était immédiatement informé de l'issue de tous les cas de disparition de personnes, comme ce doit être fait.

L'information provenant des rapports d'incidents graves est saisie dans le système sur les incidents graves du Ministère, qui englobe les huit catégories énumérées à la **figure 9**. Le système regroupe tous les incidents graves relatifs aux services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, au lieu de les ventiler par services en établissement

et services de soutien, et nous avons donc extrait les incidents qui se sont produits dans les établissements financés par le Ministère aux fins de notre analyse.

Dans la période de six ans allant de 2008 à 2013, nous avons constaté que les incidents les plus nombreux déclarés à l'échelle de la province ont été, en moyenne, les cas de recours à la contention physique (48 %), suivis des plaintes soumises par des résidents ou visant des résidents (27 %). Les catégories qui ont affiché les plus fortes hausses depuis 2008 ont été celles des mauvais traitements allégués (92 %), des plaintes soumises par des résidents ou visant des résidents (76 %), et des personnes disparues (60 %). Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant la prise de mesures par le Ministère pour remédier à certains types d'incidents fréquents ou freiner l'augmentation de certains types d'incidents.

Notre examen des rapports d'incidents graves a révélé des problèmes qui compromettent l'utilité des renseignements. En ce qui concerne le système sur les incidents graves, par exemple, nous avons constaté les problèmes suivants relativement à l'exactitude des données :

Figure 9 : Incidents graves survenus à des établissements pour adultes ayant une déficience intellectuelle, 2008-2013

Source des données : Calculé par le Bureau de la vérificatrice générale, à partir des données du ministère des Services sociaux et communautaires

Nature des incidents graves	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	%	% d'écart de 2008 à 2013
Recours à la contention physique	2 951	3 593	3 241	3 260	2 711	2 019	2 963	48	(32)
Plainte soumise par un client ou visant un client	1 115	1 437	1 352	1 931	2 025	1 967	1 638	27	76
Blessure grave	624	573	527	509	486	599	553	9	(4)
Plainte au sujet des normes de service	368	387	383	332	291	197	326	5	(46)
Abus/mauvais traitement allégué	235	221	245	393	367	451	319	5	92
Décès	192	187	182	209	192	201	194	3	5
Disparition d'un client	77	116	124	131	146	123	120	2	60
Sinistre sur les lieux	73	66	41	65	51	78	62	1	7
Total	5 635	6 580	6 095	6 830	6 269	5 635	6 174	100	0

- Le nombre total d'incidents graves déclarés en 2012 et 2013 a été sous-estimé. Par exemple, en avril 2014, un bureau régional que nous avons visité avait un arriéré très important de plus de 360 avis d'incidents graves qui n'avaient pas été saisis dans le système. Le bureau principal du Ministère a dit qu'il n'était pas au courant de cet arriéré.
- Le système contenait des renseignements incomplets pour environ 540 incidents graves en 2012 et 690 incidents graves en 2013.
- Dans les cas où un incident concerne plus d'un résident, les organismes soumettent parfois un rapport distinct pour chacun des résidents, ce qui donne lieu à une surestimation du nombre d'incidents.
- Certains types d'incidents graves ont été déclarés dans des catégories différentes. Par exemple, des erreurs de médication ayant causé des blessures ont été déclarées dans une sous-catégorie distincte de la catégorie « blessure grave », tandis que des erreurs de médication n'ayant pas causé des blessures ont été signalées sous « plaintes concernant les normes de service ». Cela peut faire en sorte que le Ministère ne soit pas en mesure d'identifier les organismes où les erreurs de médication sont fréquentes, qu'elles entraînent ou non des blessures graves, sauf s'il passe en revue tous les incidents graves signalés dans la catégorie « plaintes concernant les normes de service ».
- Certaines des catégories d'incidents graves ne sont pas assez détaillées pour permettre une analyse utile des tendances à l'échelle des organismes. Par exemple, la catégorie des « plaintes soumises par un client ou visant un client » englobe les plaintes relatives à une grande variété d'incidents, comme les hospitalisations, les problèmes comportementaux et les interventions policières. Le regroupement d'incidents aussi différents dans une même catégorie fait en sorte qu'il est difficile de dégager les tendances pour des

problèmes particuliers et de déterminer les mesures correctives requises. Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que le bureau principal ou les bureaux régionaux du Ministère analysent les rapports d'incidents graves pour repérer les anomalies et les problèmes systémiques ou pour prendre des décisions éclairées. Par exemple, les fournisseurs de services sont tenus de soumettre des rapports sommaires annuels à leur bureau régional du Ministère. Les trois régions que nous avons visitées obtiennent les rapports annuels requis des organismes de services, mais dans deux des régions, rien n'indiquait qu'on procédait à un examen ou à une analyse des rapports sommaires, ou encore à un rapprochement entre les rapports et les différents incidents déclarés durant l'année.

RECOMMANDATION 11

Pour améliorer l'utilité du processus de signalement des incidents graves, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- veiller à ce que les rapports d'incidents graves soient saisis dans son système de données en temps opportun;
- peaufiner les catégories et encourager la production de rapports uniformes;
- faire le rapprochement des rapports sommaires annuels sur les incidents graves soumis par les fournisseurs de services et des incidents signalés tout au long de l'année pour s'assurer que les rapports sont complets;
- analyser les incidents graves pour repérer les anomalies et les problèmes systémiques, et prendre des décisions éclairées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a pris des mesures immédiates pour éliminer l'arriéré relatif à la saisie des rapports d'incidents graves qui a été constaté par la vérificatrice générale, et il procédera à une

surveillance permanente pour s'assurer que le système est constamment à jour.

En 2013, un projet d'amélioration pluriannuel conjoint a été entrepris pour recenser les pratiques opérationnelles communes et les processus de soutien à l'échelle des trois divisions des opérations, au ministère des Services sociaux et communautaires et au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, qui sont responsables du signalement des incidents graves. Ce travail a déjà mené à la proposition de catégories communes de signalement qui respecteront toutes les exigences prévues par la loi et simplifieront les exigences et le processus en matière de rapport pour les organismes de services, tout en favorisant l'uniformité. Les catégories de signalement seront examinées à l'avenir et précisées encore plus, au besoin. Une fois mis en

oeuvre, les processus et pratiques opérationnels révisés permettront aux ministères de procéder à des analyses plus approfondies des données des rapports, ce qui viendra soutenir la prise de décisions. La mise à l'essai devrait avoir lieu en 2015-2016.

À long terme, ce travail comprendra l'intégration de renseignements qui permettront au Ministère de faire le rapprochement des rapports annuels sur les incidents graves soumis par les organismes de services, ce qui renforcera la capacité d'analyser les incidents et de repérer facilement les tendances et les anomalies.

Le Ministère reconnaît que des améliorations sont requises dans ce domaine, et il procédera à des investissements pour s'assurer que son personnel dispose de la formation et des outils dont il a besoin.

Annexe – Recommandations de juillet 2014 du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle qui sont les plus pertinentes au regard des services en établissement et de soutien

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Que soit créé un comité interministériel des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (CISPD) ayant pour mandat de mettre en oeuvre les recommandations du présent rapport.
C'est le ministre des Services sociaux et communautaires qui répondra des progrès réalisés par le CISPD et de la mise en oeuvre des recommandations. En plus du ministre des Services sociaux et communautaires, les personnes suivantes siégeront au CISPD : [huit ministres et la procureure générale].
Le CISPD se réunira dès sa constitution et s'attèlera en premier lieu à l'élimination des listes d'attente des services et soutiens aux personnes ayant une déficience intellectuelle, tâche qu'il devra accomplir dans un délai de 12 mois. Il formulera également un plan réalisable assorti d'objectifs et d'un échéancier pour la mise en oeuvre des autres recommandations émises dans le présent rapport.
...
3. Que les SOPDI travaillent de près, en tant qu'accompagnateurs dans le système, avec les fournisseurs de services aux jeunes ayant une déficience intellectuelle pour favoriser la transition harmonieuse des jeunes adultes vers les services de soutien transitionnels et de longue durée avant qu'ils ne soient retirés du système scolaire en raison de leur âge.
4. Que l'on incorpore au nouveau mandat des SOPDI des mesures de l'assurance de la qualité (MAQ) assorties d'évaluations de l'efficacité, notamment de l'importance donnée au client dans la prestation des services, et que l'on mette en place un mécanisme de présentation de rapports publics sur les examens périodiques d'assurance de la qualité.
...
7. Que le ministre des Services sociaux et communautaires résolve les problèmes opérationnels touchant la base de données provinciale immédiatement et qu'il fournisse au personnel des SOPDI une formation adéquate sur cette base de données.
8. Que l'on procède à la collecte de données exhaustives sur la demande de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et sur la prestation de ces services par les ministères, les SOPDI et les organismes de service, à la normalisation de ces données et à l'échange de celles-ci au sein et au-delà du secteur.
9. Que la collecte annuelle de données dans la province entière (particulièrement dans les régions éloignées et les collectivités du Nord) porte spécifiquement sur les éléments suivants :
 - le nombre d'adultes ayant une déficience intellectuelle;
 - le nombre d'adultes ayant reçu un diagnostic mixte;
 - le nombre d'enfants ayant une déficience intellectuelle;
 - le nombre d'enfants ayant reçu un diagnostic mixte;
 - la longueur des listes d'attente de certains services et soutiens;
 - le nombre de personnes ayant une déficience intellectuelle ou ayant reçu un diagnostic mixte qui sont incarcérées;
 - le nombre de personnes ayant une déficience intellectuelle dont le placement ne convient pas (p. ex. à l'hôpital ou dans un foyer de soins de longue durée);
 - le nombre de cas d'« abandon »;
 - les besoins se rattachant à la diversité culturelle et linguistique de la province.
 ...
18. Que l'on évalue les pratiques en place concernant l'atteinte des ratios d'employés dans les foyers de soins de longue durée et de groupe afin d'assurer la sécurité des résidents et du personnel.
...
20. Que l'on renforce la capacité à fournir des soins qui répondent aux besoins spécifiques des personnes ayant reçu un diagnostic mixte en offrant plus de programmes et de services et en donnant une formation professionnelle aux fournisseurs de soins primaires, de soins dentaires et de services directs.
...
39. Que l'on accélère la mise en oeuvre des recommandations du rapport *Mettre fin à l'attente : Programme d'action pour trouver une solution à la crise du logement touchant les adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario*.
40. Que le Groupe de travail sur le logement travaille de concert avec le CISPD, Infrastructure Ontario, les municipalités des quatre coins de la province ainsi que les personnes, familles et groupes locaux intéressés.
41. Que le Groupe de travail sur le logement se lance immédiatement à la recherche de solutions de logement novatrices, personnalisées, abordables, flexibles et gérables localement et par les familles pour soutenir les personnes ayant une déficience intellectuelle ou ayant reçu un diagnostic mixte. Ces solutions répondront surtout aux besoins spécifiques des adultes plus âgés et prévoient :
 - a) l'élaboration de modèles de logements avec services de soutien à court et à long terme;
 - b) la conception de soutiens et la mobilisation de fonds d'immobilisation pour l'achat et l'entretien permanent des résidences existantes;
 - c) la création de programmes pilotes gagnants visant les logements avec services de soutien.
 ...

* Le document *Mettre fin à l'attente : Programme d'action pour trouver une solution à la crise du logement touchant les adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario* est un rapport publié en septembre 2013 par le Groupe de travail sur le logement, qui est composé de planificateurs des politiques gouvernementales et de représentants de groupes d'intervenants.