

# Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers

## 1.0 Résumé

Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) a exercé ses activités entre 2005 et 2016. Il avait pour but d'assurer le maintien des effectifs infirmiers dans les hôpitaux publics de l'Ontario où un changement de service dans un hôpital, comme une réduction dans les programmes ou les services ou la fermeture d'un service hospitalier, a entraîné le licenciement de membres du personnel infirmier. Le Fonds entendait réaliser cet objectif en versant de l'argent aux hôpitaux admissibles pour les études et la formation du personnel infirmier ainsi que pour les salaires et avantages sociaux des effectifs infirmiers pendant une période pouvant atteindre six mois pendant qu'ils font leurs études et reçoivent une formation.

Le Fonds a été constitué par la province sous forme de fiducie administrée par un comité de gestion (le comité) formé de représentants de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et de la Registered Practical Nurses Association of Ontario. La province a pris l'engagement de transférer 40 millions de dollars dans une fiducie irrévocable quand le Fonds a été établi le 31 mars 2005. Cette fiducie permettait à la

province de consigner le transfert comme dépense pour l'année du transfert.

Quand le Fonds a pris fin en 2016, il a versé les fonds restants à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario en fonction de leur nombre proportionnel de membres d'infirmiers et d'infirmières, comme l'exigent les modalités de la convention du Fonds (la convention) conclue par la province et le comité, ainsi que l'acte de constitution qui régissait la fiducie.

Dans le cadre de notre examen des opérations du Fonds, nous avons remarqué ce qui suit :

- Bien que le Fonds ait versé des fonds minimales aux hôpitaux pendant son existence (577 812 \$, ce qui représente seulement 1,4 % des 40 millions de dollars engagés), le comité a fait de son mieux pour le faire connaître et pour garder le Fonds en activité plus longtemps que sa durée initialement prévue. Le comité a géré le Fonds de façon satisfaisante.
- Toutefois, certains facteurs limitaient l'admissibilité des hôpitaux à du financement, ce qui a entraîné de si petits débours :
  - Les infirmières et les infirmiers devaient être formellement licenciés et avoir un poste de transition pour que leurs hôpitaux obtiennent des fonds.

- Les changements de combinaison de compétences n'étaient pas admissibles à du financement.
- Certains hôpitaux ont choisi d'ajuster le nombre de leurs infirmiers et infirmières par d'autres moyens, comme les retraites et les départs volontaires, ce qui ne répondait pas à l'exigence selon laquelle les infirmiers et les infirmières devaient recevoir des avis de licenciement pour que des fonds soient versés.
- Le Fonds engage des coûts dans son administration sur une période de 10 ans qui comprenait environ 4,4 millions de dollars en frais d'administration de fiducie, en frais professionnels et en frais d'exploitation. Les frais d'administration de la fiducie représentaient environ 2,9 millions de dollars de ce total, soit approximativement 0,6 % du solde annuel moyen du Fonds. Nous avons jugé que ces coûts n'étaient aucunement excessifs.
- Tous les frais étaient payés au moyen de revenus d'investissement produits par le Fonds.
- L'usage prévu du solde des fonds est de financer la formation continue des effectifs infirmiers, ce qui concorde avec l'objet initial du Fonds.

## 2.0 Mise en contexte

### 2.1 En quoi consistait le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers?

Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) a été constitué par la province le 31 mars 2005. À ce moment-là, des licenciements massifs d'infirmiers et d'infirmières et d'autres membres du personnel hospitalier étaient prévus, car la province avait ordonné aux hôpitaux d'équilibrer leurs budgets. Le Fonds avait été mis en place pour offrir des postes de transition aux effectifs

infirmiers afin d'empêcher les licenciements permanents et donc pour maintenir en poste les effectifs infirmiers. L'infirmier ou l'infirmière qui accepte une offre de perfectionnement professionnel amélioré après un licenciement de son lieu de travail se trouve à occuper un poste de transition, ce qui lui permet d'éviter un licenciement permanent et d'obtenir en conséquence un nouvel emploi au même hôpital. Le Fonds rembourserait aux hôpitaux le coût des études et de la formation nécessaires pour garder les effectifs infirmiers et assurerait la continuation du salaire (traitement ou salaire et avantages sociaux) pendant une période pouvant atteindre six mois alors que les infirmiers et les infirmières suivent des programmes d'études et de formation.

### 2.2 Comment le Fonds était-il administré?

Quand le Fonds a été constitué, la province a transféré 40 millions de dollars à une fiducie gérée par un tiers. La convention du Fonds (la convention) conclue entre la province et le comité de gestion (le comité) énonce les modalités d'administration du Fonds par le comité. Le comité est formé de représentants de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de la Registered Practical Nurses Association of Ontario et de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario.

### 2.3 Comment les actifs du Fonds sont-ils déboursés à son expiration?

Le Fonds a été constitué sous forme de fiducie irrévocable, ce qui signifie que les fonds inutilisés ne seraient pas retournés à la province à l'expiration de la convention. La convention exigeait qu'à son expiration, les fonds inutilisés soient versés à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario en proportion de leur nombre d'infirmiers et d'infirmières membres.

La convention initiale a pris fin en 2010, puis a été prolongée jusqu'en 2013, et de nouveau jusqu'en 2016. Les fonds ont alors été versés à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario.

### 3.0 Éléments examinés dans notre audit

Notre objectif au cours de notre examen du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) consistait à déterminer si le Fonds a été bien administré et à établir le motif pour lequel le Fonds a versé des crédits limités aux hôpitaux pendant son existence.

Nous avons rencontré des représentants du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Nous avons également interviewé des cadres supérieurs de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de la Registered Practical Nurses Association of Ontario et de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario.

Nous avons examiné l'ensemble des conventions, des procès-verbaux de réunions du comité de gestion (le comité), de la correspondance entre le comité et la province, les documents de marketing et les détails des sommes versées aux hôpitaux.

## 4.0 Principales observations

### 4.1 Admissibilité limitée des hôpitaux à des fonds

Les crédits demandés au Fonds par les hôpitaux et obtenus de celui-ci étaient exceptionnellement bas (577 812 \$), ce qui ne représente que 1,4 % de l'engagement de 40 millions de dollars pris à cette fin. (La **figure 1** illustre une ventilation détaillée

du Fonds depuis sa création.) Ce faible niveau de financement s'explique par les conditions qui entourent l'admissibilité des hôpitaux à recevoir des fonds, notamment par les politiques des hôpitaux relatives au personnel.

Le comité a établi l'admissibilité à recevoir des fonds de concert avec le Ministère. Celle-ci a ensuite été officialisée dans la convention. Elle comprenait notamment les trois critères suivants :

- Seuls les postes d'effectifs infirmiers ayant fait l'objet d'un avis de licenciement seraient admissibles à du financement.
- Le remboursement consenti aux hôpitaux doit porter sur le coût des études et de la formation d'un infirmier ou d'une infirmière qui occupera ensuite le poste de transition lui ayant été accordé à la suite du licenciement.
- Les postes visés par des changements de combinaison de compétences ne seraient pas admissibles à du financement.

Dans le cadre de la diminution des coûts de dotation, si les hôpitaux choisissent des mesures comme les retraites et les départs volontaires, ces choix ne donneraient pas lieu à un avis de licenciement formel. En l'absence d'avis de licenciement, les hôpitaux n'étaient pas admissibles à du financement. De plus, si des avis de licenciement étaient donnés, les hôpitaux ne présenteraient pas nécessairement de demandes au Fonds.

Quand un membre des effectifs infirmiers occupe un poste de transition à la suite d'un licenciement, cela signifie que l'hôpital aura un poste pour lui lorsque sa formation sera terminée. Si l'hôpital décide de ne pas avoir de poste pour l'infirmier ou l'infirmière après le licenciement, cet hôpital ne sera pas admissible à présenter une demande au Fonds.

Un changement de combinaison de compétences survient lorsqu'un hôpital modifie la classification d'un poste d'infirmier ou d'infirmière, de façon à ce qu'un membre du personnel infirmier soit remplacé par une infirmière ou un infirmier faisant partie d'une autre catégorie de soins infirmiers ou par un autre fournisseur de soins de santé (comme un

**Figure 1 : Financement du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers de 2005 à 2016**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après les états financiers vérifiés du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers

Année civile	Solde d'ouverture (\$) (A)	Revenus d'investissement (\$) (B)	Impôts sur le revenu (\$) (C)	Frais de fiducie (\$) (D)	Honoraires professionnels (\$) (E)	Frais d'exploitation (\$) (F)	Montant versé aux hôpitaux (\$) (G)	Solde de clôture (\$) (A+B)-(C+D+E+F+G)
2005	40 000 000	817 057		192 153	2 120			40 622 784
2006	40 622 784	1 553 313	282 350	239 011	6 647			41 648 089
2007	41 648 089	1 771 484	1 104 724	241 008	7 362			42 066 479
2008	42 066 479	1 561 507	856 740	243 874	6 974			42 520 398
2009	42 520 398	420 196	402 720	218 246	10 730		423 626	41 885 272
2010	41 885 272	243 577	(404 511)	213 474	7 226	475 000	34 615	41 803 045
2011	41 803 045	500 008	(84 590)	259 814	8 934	260 000	10 572	41 848 323
2012	41 848 323	471 644	49 517	255 628	8 144	468 274	52 531	41 485 873
2013	41 485 873	465 172	(27 267)	257 450	9 085	200 000	56 468	41 455 309
2014	41 455 309	471 862	(43 631)	276 993	9 825			41 683 984
2015	41 683 984	342 709	31 635	253 729	10 177	70 000		41 661 152
2016	41 661 152	54 886		200 000 <sup>1</sup>				41 516 038
<b>Total<sup>2</sup></b>		<b>8 673 415</b>	<b>2 167 687</b>	<b>2 651 380</b>	<b>87 224</b>	<b>1 473 274<sup>3</sup></b>	<b>577 812</b>	

1. Un total de 200 000 \$ a été retenu en date du 31 mars 2016 pour payer tous les frais qui subsistent à la date de dissolution de la fiducie.

2. Les totaux ne comprennent pas la retenue générale de 200 000 \$.

3. Les frais d'exploitation comprennent des postes comme les activités de marketing, la conception et la mise à jour de site Web, l'assurance-responsabilité, les services de dotation et les services consultatifs au besoin.

préposé aux services de soutien à la personne) qui possède une différente combinaison de compétences, de connaissances et d'expérience. Les hôpitaux ont recours à un changement de combinaison de compétences afin de répondre aux besoins des patients ou de réduire les coûts. Comme les salaires du personnel infirmier sont influencés par le niveau de compétences, de connaissances et d'expérience, les hôpitaux peuvent avoir une motivation financière pour remplacer des effectifs infirmiers mieux rémunérés par un personnel infirmier ou d'autres fournisseurs de soins de santé moins bien rémunérés. Les hôpitaux qui optaient pour un changement de combinaison de compétences n'étaient pas admissibles à un financement.

Les hôpitaux n'ont pas présenté de demande au Fonds comme il était initialement prévu. Le comité nous a indiqué que ses membres croyaient que les hôpitaux confrontés à des contraintes budgétaires n'auraient d'autre choix que de commencer à licencier du personnel et deviendraient alors admissibles à utiliser le Fonds. Toutefois, il a ajouté que certains hôpitaux n'avaient pas de poste de transition d'infirmier ou d'infirmière à offrir à la personne licenciée une fois la formation terminée; par conséquent, ces hôpitaux ne pouvaient présenter de demande au Fonds. En outre, le comité était étonné que certains hôpitaux puissent diminuer leurs effectifs infirmiers au moyen de retraites et de départs volontaires plutôt que par des licenciements.

## 4.2 Administration du Fonds par le comité de gestion

Le comité a tenu des rencontres régulières pour discuter des progrès du Fonds, pour étudier toutes les demandes présentées par des hôpitaux, et pour faire rapport des activités de financement à ce jour. De plus, le comité a réalisé des activités de marketing pour promouvoir le Fonds dans le but de sensibiliser les hôpitaux. Il a notamment créé et tenu un site Web, fait de la publicité dans les publications et bulletins pertinents des hôpitaux et services de soins infirmiers, fait parvenir des lettres aux

chefs des services infirmiers des hôpitaux (ou aux personnes qui exercent des fonctions équivalentes), aménagé des kiosques et organisé d'autres activités de promotion lors d'expositions dans le domaine des soins de santé.

Comme il est mentionné plus haut, le Fonds fournissait seulement un financement limité. De concert avec la province, le comité a mis en place deux prolongations du Fonds en 2010 et en 2013, afin de favoriser les futurs débours.

Ces efforts démontrent que le Fonds était bien géré par le comité.

## 4.3 Activités financières du Fonds

Le Fonds a engagé des coûts dans son administration sur une période de 10 ans qui comprenaient environ 4,4 millions de dollars en frais d'administration de fiducie, en frais professionnels et en frais d'exploitation. Les frais d'administration de la fiducie représentaient environ 2,9 millions de dollars de ce total, soit approximativement 0,6 % du solde annuel moyen du Fonds. Nous avons jugé que ces coûts n'étaient aucunement excessifs.

Tous les frais étaient payés au moyen de revenus d'investissement produits par le Fonds. Au moment de l'expiration du Fonds, un total de 8,7 millions de dollars en revenus d'investissement avait été gagné depuis 2005, ce qui a donné un avoir net du Fonds de 1,5 million de dollars après paiement des impôts sur le revenu, des frais d'administration et des fonds aux hôpitaux.

D'après la **figure 1**, le financement initial était de 40 millions de dollars en 2005. À l'expiration du Fonds en 2016, le solde disponible pour déboursement s'élevait à 41,5 millions de dollars.

## 4.4 Dernier décaissement du Fonds

Quand le Fonds est venu à expiration le 31 mars 2016, ses actifs restants de 41,5 millions de dollars ont été déboursés conformément à la convention.

La convention indiquait que les fonds restants devaient être alloués à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario en fonction de leur nombre de membres proportionnel (76 % et 24 % respectivement). Ces deux associations, de concert avec l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, ont convenu de verser un total combiné de 12 millions de dollars à même le solde des fonds pour former le programme de santé en soins infirmiers. Ce programme est le fruit d'une collaboration entre l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, la Registered Practical Nurses Association of Ontario, l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. La **figure 2** illustre comment ces fonds ont été alloués.

Ce programme a pour but d'offrir des études et de l'information axées sur la prévention et de sensibiliser davantage aux problèmes de santé mentale et de toxicomanie vécus par des infirmiers et des infirmières. De plus, il facilitera l'établissement de milieux de travail qui appuient ces efforts pour les infirmières et les infirmiers touchés qui reviennent à la pratique des soins infirmiers.

De concert avec l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario a constitué un fonds de dotation distinct, le fonds de dotation sur la pratique des soins infirmiers, l'éducation et la recherche de l'Ontario. Il a pour but de financer les études et la recherche en soins infirmiers liées à l'innovation dans la pratique des soins infirmiers et d'améliorer les programmes de soins infirmiers dans la province.

La Registered Practical Nurses Association of Ontario a annoncé qu'elle se servira de sa partie des fonds pour mettre en place le fonds d'innovation des infirmières et infirmiers auxiliaires autorisés. Ce fonds vise à soutenir le maintien en poste et le perfectionnement continu des infirmières et infirmiers auxiliaires autorisés en Ontario. Il s'agissait au départ de distribuer les fonds sur une période d'environ 14 ans pour donner aux infirmières et aux infirmiers auxiliaires autorisés l'accès à des programmes d'études ciblés et à un soutien non lié aux frais de scolarité applicable à la participation à des programmes d'études. Ce soutien pourrait aider ces infirmières et ces infirmiers à acquitter les coûts de déplacement, à compenser le temps passé loin du travail et à payer d'autres frais.

L'utilisation prévue du solde des fonds concorde avec l'objet initial du Fonds, tel qu'énoncé dans l'acte de constitution, qui est de financer la formation continue en soins infirmiers.

### Figure 2 : Allocations provenant de déboursés du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers

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

Alloué à	en millions de \$
Programme de santé en soins infirmiers	12,0
Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario	22,4
Registered Practical Nurses Association of Ontario	7,1
<b>Total</b>	<b>41,5</b>