

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS

(Rapport annuel du vérificateur provincial 2003, section 3.02)

1^{re} session, 38^e législature
53 Élisabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Alvin Curling,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et
le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Juillet 2004

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
1^{re} SESSION, 38^e LÉGISLATURE

NORMAN STERLING
Président

JULIA MUNRO
Vice-président

LAUREL BROTEN

RICHARD PATTEN

JIM FLAHERTY

SHAFIQ QAADRI

SHELLEY MARTEL

LIZ SANDALS

BILL MAURO

DAVID ZIMMER

Anne Stokes
Greffière du comité

Elaine Campbell
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
Réponse du ministère au rapport du Comité	1
1. VUE D'ENSEMBLE	1
1.1 Nouveau ministère	2
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	3
2.1 Conclusions globales de la vérification	4
3. SURVEILLANCE DES SERVICES FOURNIS	5
3.1 Qualité du service	5
Services de base	6
3.2 Listes d'attente	7
Questions de capacité	8
4. ÉVALUATION DU RENDEMENT	11
5. CONTRÔLE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT AUX ORGANISMES	12
5.1 Demande de financement des organismes et accords	12
Services d'intervention rapide	13
5.2 Systèmes d'information	14
Système d'information du programme pour l'autisme	15
6. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	17
NOTES	19

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a rendu compte des services de santé mentale pour enfants au paragraphe 3.02 de son *Rapport annuel 2003*. Le Comité permanent des comptes publics a tenu, le 10 février 2004, des audiences sur le présent rapport de vérification auxquelles ont assisté des représentants du ministère des Services à l'enfance, appelé maintenant ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. (À l'époque de la vérification, ces services relevaient du ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance.)

Le Comité appuie le rapport de 2003 du vérificateur provincial sur les services de santé mentale pour enfants et recommande la mise en oeuvre de ses recommandations par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Il a formulé des recommandations supplémentaires d'après les données recueillies pendant les audiences. Le présent rapport est un compte rendu de ces données et des recommandations du Comité.

Le Comité tient à remercier les fonctionnaires du ministère pour leur présence pendant les audiences. En outre, il souligne l'aide fournie pendant les audiences par le Bureau du vérificateur provincial, par le greffier du Comité, et par le personnel des Services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative.

Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de donner au greffier du Comité une réponse par écrit dans les 120 jours civils qui suivent le dépôt du présent rapport auprès du Président de l'Assemblée législative, sauf stipulation contraire formulée dans une recommandation.

1. VUE D'ENSEMBLE

Les neuf bureaux régionaux du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse sous-traitent et surveillent les services de santé mentale qu'environ 250 organismes communautaires bénéficiant de paiements de transfert fournissent, au niveau communautaire (évaluation, counseling, intervention d'urgence) et en établissement, à des enfants de moins de 18 ans. Ces services ne sont pas obligatoires. En outre, ils sont limités par le financement disponible plutôt que par les besoins.

C'est en 1997 que le vérificateur provincial a examiné pour la dernière fois les services de santé mentale pour enfants, notamment le programme des services d'intervention auprès des enfants et des familles. À cette époque, les dépenses s'établissaient à 213 millions de dollars. Vers 2002-2003, elles avaient passé à 315 millions de dollars. La plupart de cette augmentation a été consacrée à de nouvelles initiatives qui consistaient à fournir des services intensifs à un nombre relativement faible de personnes ayant des besoins complexes (par exemple,

l'intervention comportementale intensive auprès d'enfants autistiques, et le développement de la petite enfance)¹.

1.1 Nouveau ministère

Après l'assermentation du nouveau cabinet libéral, le 23 octobre 2003, le ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance a repris son ancien nom (celui du ministère des Services sociaux et communautaires) et un nouveau ministère (celui des Services à l'enfance) a été créé.

La ministre des Services à l'enfance a annoncé le 24 novembre 2003 que son nouveau ministère allait assumer la responsabilité des programmes suivants, qui relevaient jusque-là d'autres ministères :

- tous les programmes destinés aux enfants, notamment la petite enfance, la garde d'enfants et les services pour enfants ayant des besoins spéciaux (ministère des Services sociaux et communautaires);
- les programmes et services touchant la petite enfance et les programmes de traitements spéciaux (ministère de la Santé et des Soins de longue durée);
- les services de justice pour les jeunes âgés entre 12 et 17 ans ayant des démêlés avec la justice (ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels)².

Le nouveau ministère a pris, en mars 2004, le nom de ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse³.

Audiences du Comité

Le personnel du nouveau ministère a mis le Comité au courant des progrès qu'il a réalisés. Il a l'intention d'élaborer un cadre stratégique pour permettre à l'enfant et à sa famille de traverser les différentes étapes de la vie de l'enfant. Il espère mettre de l'ordre dans le dédale de services que les différents ministères offraient jusqu'à récemment et qui sont encore fournis dans le cadre de plusieurs programmes.

La création du nouveau ministère a ouvert des possibilités. On savait depuis quelque temps déjà que plusieurs ministères devaient mieux collaborer afin de fixer l'orientation du système de services pour enfants. On peut, en outre, examiner les possibilités d'harmonisation du financement grâce à des systèmes de prestation nouveaux ou améliorés.

Le ministère examinera les résultats obtenus ailleurs et se penchera sur différents éléments d'infrastructure, comme les cadres de responsabilisation et de financement, ainsi que la surveillance et l'évaluation des services.

À l'époque des audiences, le ministère et son personnel organisaient des réunions avec des parents, fournisseurs et experts dans toute la province pour examiner les orientations futures, les pratiques exemplaires, les résultats mesurables et la recherche. Ces réunions devaient se poursuivre au cours des prochains mois. Le

ministère souhaitait mettre en place un plan stratégique à long terme à la fin du printemps ou au début de l'été.

Le transfert juridique des éléments de service social (bien-être de l'enfance, santé mentale des enfants, garde d'enfants et service de traitement d'enfants) a été mené à bien. Les discussions avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels à propos du transfert des services de justice pour la jeunesse se poursuivaient encore. Enfin, le ministère dialoguait avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée en ce qui concerne ses programmes et services pour enfants.

Le système de santé mentale pour enfants fait partie intégrante du système des services destinés aux enfants et est un important outil d'intervention rapide pour les systèmes de bien-être de l'enfance, de l'éducation et de la justice pour la jeunesse. Le rassemblement de ces services, grâce à l'intégration ou à une meilleure coordination, permettra de mieux comprendre leurs interdépendances⁴.

Observations du Comité

Le Comité souligne les efforts et les intentions du nouveau ministère et de son personnel. Il envisage avec optimisme le regroupement des services pour enfants (auparavant assurés par trois ministères) et le resserrement des liens avec les autres ministères qui continuent d'oeuvrer pour le compte des enfants et de leurs familles. Il espère que ces changements permettront au ministère de mieux répondre aux recommandations que le vérificateur a formulées, dans le présent document et à l'occasion de vérifications antérieures, en ce qui concerne les services de santé mentale pour enfants.

Le Comité reconnaît aussi la valeur du travail précieux accompli par les organismes bénéficiant de paiements de transfert et par leurs conseils d'administration, qui ont pour tâche de prendre des mesures immédiates, avec des ressources limitées, devant les besoins et les attentes qui évoluent.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

La vérification avait pour objectif de déterminer si les procédures administratives suivies par le ministère permettaient de faire en sorte :

- que la qualité et le résultat des services fournis par les organismes communautaires soient surveillés et évalués;
- que les paiements de transfert aux organismes fassent l'objet de contrôles raisonnables et satisfaisants.

La plupart du travail de vérification a été réalisé entre novembre 2002 et mars 2003. L'examen des dépenses et procédures des programmes portait sur les exercices 2001-2002 et 2002-2003⁵.

2.1 Conclusions globales de la vérification

Le vérificateur a constaté que le ministère n'employait pas de moyens suffisants pour surveiller et évaluer la qualité des services fournis par les organismes. Il est aussi arrivé à la conclusion que les procédures administratives du ministère ne permettaient pas d'assurer un contrôle raisonnable et satisfaisant des paiements de transfert aux organismes.

Un grand nombre des constatations du vérificateur portaient sur des questions qu'il avait soulevées dans son rapport de vérification de 1997 portant sur le programme des services d'intervention auprès des enfants et des familles. Sur les sept recommandations présentées dans ce rapport-là, trois n'avaient pas été mises en oeuvre, trois ne l'avaient pas été complètement, et une avait enregistré une amélioration⁶.

Un certain nombre de modifications apportées au système des services sociaux que le ministère des Services sociaux et communautaires avait proposées dans son document d'avril 1997 intitulé *Pour des services au service des gens* ont été mises en oeuvre depuis la vérification de 1997. (Ce document présentait les mesures que le ministère prenait pour améliorer les services destinés aux enfants et adultes atteints d'un trouble du développement⁷.) Il s'agissait, notamment, de la création d'un seul point d'accès aux services en établissement, de la coordination des services pour les cas très complexes, et de la mise en place de services de résolution de cas dans chaque région⁸.

Audiences du Comité

Le personnel du ministère a reconnu que les recommandations formulées par le vérificateur n'avaient pas été mises en oeuvre dans leur ensemble. Il s'est engagé cependant à appliquer celles de 1997 comme point de départ pour une modification en profondeur du système. À son avis, il était mieux en mesure de trouver une solution intégrale, grâce à la création du nouveau ministère. Cet optimisme s'expliquait notamment par l'accent que le ministère mettait sur les enfants, par sa décision d'étudier les travaux de recherche et d'unir ses efforts à ceux des autres ministères, et par l'orientation plus ciblée de sa politique concernant les systèmes d'information et la collecte des données⁹.

Le programme *Pour des services au service des gens* aurait joué un rôle déterminant dans la refonte de la planification, de la coordination et de la prestation de services aux enfants. Une mention a été faite du travail accompli par l'ancienne ministre sans portefeuille (chargée des enfants). Son examen des services de santé mentale pour enfants aurait guidé la décision de son gouvernement d'investir dans quatre domaines essentiels : améliorations des services d'intervention intensive auprès des enfants et des familles; télépsychiatrie; unités d'urgence mobiles; et outils d'admission et d'évaluation. L'adoption d'outils normalisés d'admission et d'évaluation a été considérée comme une réalisation particulièrement importante*. Ces derniers ont été mis en

* Ces outils sont la brève entrevue téléphonique de l'enfant et de la famille, et l'échelle d'évaluation fonctionnelle de l'enfant et de l'adolescent.

oeuvre en 2000 pour permettre aux organismes bénéficiant de paiements de transfert de détecter les enfants dont les besoins étaient les plus complexes¹⁰.

Recommandation du Comité

Le Comité voit d'un bon oeil l'optimisme du ministère à propos de l'avenir et de sa capacité à mettre en application l'ensemble des recommandations formulées par le vérificateur provincial en 1997. Il se souvient également du fait que le ministère des Services sociaux et communautaires a souscrit à un certain nombre de recommandations semblables à l'époque de la vérification de 1997 et a manifesté son intention d'adopter les mesures correctrices nécessaires.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

1. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit présenter au Comité, au cours des six mois qui suivent le dépôt du présent rapport, un compte rendu sur les progrès qu'il a réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations figurant dans la vérification de 2003 du vérificateur provincial.

3. SURVEILLANCE DES SERVICES FOURNIS

3.1 Qualité du service

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que, pour la grande majorité des programmes financés, le ministère n'avait pas élaboré de normes définissant un service acceptable ni de critères pour évaluer la qualité des services. Par conséquent, le ministère ne pouvait être sûr que les programmes qu'il subventionnait répondaient bien aux besoins des clients ou représentaient l'optimisation des ressources. Le vérificateur a constaté que des directives de service avaient été élaborées pour plusieurs des nouveaux programmes. Il a cependant observé que le personnel du siège social du ministère considérait ces directives comme obligatoires, tandis que ce n'était pas le cas pour le personnel de la plupart des bureaux régionaux.

Le vérificateur a recommandé au ministère de fixer des normes de qualité pour les services et des critères pour évaluer la qualité de ceux-ci. Il lui a conseillé en outre d'évaluer régulièrement la qualité des services offerts et de prendre, en collaboration avec les organismes partenaires, les mesures correctrices qui s'imposaient.

Dans sa première réponse à la vérification, le ministère a fait état des mesures qu'il avait prises pour améliorer les services : mettre à l'essai un outil d'évaluation de la santé mentale pour les enfants de moins de six ans en 2003-2004, choisir des outils d'évaluation communs pour les enfants autistiques, et déterminer les méthodes permettant d'évaluer les améliorations de l'enfant dans le cadre de la stratégie pour l'autisme annoncée en novembre 2002¹¹.

Audiences du Comité

Les conclusions du vérificateur appuieraient la décision, prise par le ministère, d'examiner l'efficacité et l'efficience des services de santé mentale pour enfants. Cet examen permettra de confirmer les résultats en matière de services, de mieux vérifier la nature et la portée de ces services, et d'évaluer l'efficacité et l'efficience d'ensemble de la prestation par rapport aux attributions des organismes.

De nouvelles orientations stratégiques seront élaborées dans un grand cadre stratégique de services pour enfants. Elles permettront de confirmer ce que le gouvernement attend des fournisseurs de services de santé mentale pour enfants, de fixer les services de base, et d'établir une politique commune dans le domaine des services de santé mentale pour enfants fournis actuellement par différents ministères.

On a signalé au Comité qu'un nouveau centre d'excellence pour la santé mentale des enfants et des jeunes était en voie de création au Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario, à Ottawa. Il servira de centre d'information sur les pratiques exemplaires et favorisera la capacité de concertation de la province dans le secteur de la santé mentale pour enfants¹².

Services de base

Les membres du Comité ont donné des exemples du manque d'uniformité en ce qui concerne les méthodes suivies dans différentes régions géographiques et les solutions proposées aux questions de santé mentale. Le personnel du ministère a admis l'existence de ce manque d'uniformité et a fait valoir qu'il s'expliquait, en partie, par le fait que le gouvernement avait mal précisé les services de base qu'il avait l'intention de financer. Il a admis en outre que cette situation a engendré une impression de discontinuité des services dans l'esprit des enfants et des familles.

On a expliqué au Comité que l'examen des services de santé mentale pour enfants permettrait mieux de définir les services de base. Il importe que les parents connaissent le niveau de services fournis sur le plan local, régional et provincial. Un tel alignement permettra de préciser les responsabilités des organismes locaux, des hôpitaux et des autres fournisseurs de services¹³.

Recommandation du Comité

Le nouveau ministère aura besoin de temps pour faire son examen des services de santé mentale pour enfants et pour élaborer ses nouvelles orientations stratégiques. En raison du caractère essentiel de ces services, il faut toutefois que l'examen et l'élaboration des orientations stratégiques soient rapides, mais approfondis.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

2. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit présenter au Comité un rapport provisoire sur les progrès qu'il a réalisés en ce qui concerne son examen des services de santé mentale pour enfants et

l'élaboration d'une nouvelle orientation stratégique, sa détermination des services de base, et la mise au point de normes et de directives pour les services.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à la présente recommandation.

3.2 Listes d'attente

La vérification a permis de constater qu'il n'existe pas de normes en ce qui concerne l'accès aux services. À l'exception du programme pour l'autisme, le ministère ne recevait pas, en règle générale, de renseignements sur les listes d'attente et les délais. Un examen des renseignements disponibles, effectué par le personnel du vérificateur, a révélé que les délais étaient souvent longs.

Le vérificateur a recommandé au ministère d'établir des normes d'accès aux services et d'évaluer le degré d'observation de celles-ci. Il préconisait également l'élaboration de stratégies pour surveiller et corriger les situations dans lesquelles les délais étaient trop longs.

Dans sa réponse initiale à la vérification, le ministère a reconnu que les délais d'attente étaient longs, mais a ajouté que les services en cause étaient facultatifs en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et qu'ils étaient fournis en fonction des ressources disponibles. Les fournisseurs de services établissent l'ordre des priorités en suivant les directives du ministère pour les enfants qui en ont le plus besoin. Le ministère a uniformisé les outils d'admission et d'évaluation et les mécanismes d'accès, mais il fait face à des problèmes de capacité. De nouveaux crédits ont été accordés depuis 1999, mais ceux-ci étaient destinés à améliorer certains services et à combler certaines lacunes plutôt qu'à résoudre des problèmes de capacité, comme la dotation en personnel.

En 2001 et 2002, le ministère a demandé aux fournisseurs de services de lui donner des renseignements sur le nombre d'enfants en attente de services autistiques. Grâce à ces renseignements, il a pu se rendre compte des fonds supplémentaires nécessaires pour répondre aux besoins. La stratégie pour l'autisme annoncée en 2002 visait l'affectation d'environ 100 millions de dollars d'ici 2006-2007*. En outre, le gouvernement s'est basé sur ces renseignements pour doubler son budget des services d'intervention comportementale intensive¹⁴.

* Le 26 mars 2004, le gouvernement libéral a annoncé l'élargissement du financement destiné aux enfants autistiques. Quelques jours plus tard, la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse a annoncé à l'Assemblée législative que le gouvernement allait consacrer des crédits supplémentaires de 40 millions de dollars à cette question. Voir Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, « McGuinty Government Expands Support for Children and Youth with Autism », *communiqué de presse*, le 26 mars 2004; et Ontario, Assemblée législative, *Journal des débats*, 38^e Parlement, 1^{re} session (30 mars 2004) :1093.

Audiences du Comité

Le personnel du ministère a admis, comme l'avait fait celui de l'ancien ministère, que les délais d'attente étaient longs dans bien des régions de la province. Il s'est également engagé à étudier de plus près la question des listes d'attente et de la capacité. Cet engagement était considéré comme l'un des points de départ permettant au ministère de comprendre si les ressources existantes fonctionnent et s'il y a lieu de faire de nouveaux investissements lorsque des occasions se présentent.

Depuis la vérification de 1997, le ministère a mis en oeuvre plusieurs initiatives permettant aux organismes d'établir la priorité des services destinés aux enfants qui en ont le plus besoin. Il s'est reporté une fois de plus au programme *Pour des services au service des gens*, qui s'était traduit par des mesures locales afin de répondre aux besoins déterminés des clients.

Le ministère élaborera des politiques permettant aux organismes de mieux comprendre la question de l'accès aux services. Il continuera de collaborer avec les fournisseurs afin d'améliorer les services et leur coordination pour que ceux-ci soient prodigués en priorité aux personnes qui en ont le plus besoin.

L'intégration des services pour enfants permettra d'en améliorer l'accès. Grâce à l'examen évoqué ci-dessus et à l'élaboration d'une orientation stratégique, on pourra mieux définir les services de base et donner, aux organismes, des indications sur les moyens à mettre en oeuvre pour établir l'ordre des priorités en matière de besoins¹⁵.

Le vérificateur a demandé au personnel du ministère de lui indiquer le nombre d'enfants qui attendent l'accès aux services, au niveau communautaire et en établissement. Il a signalé au Comité que le ministère ne recueille pas de renseignements sur l'accès à l'un ou à l'autre type de services et qu'il ne se base pas sur les listes d'attente pour attribuer les fonds. C'est aux organismes d'évaluer la demande d'une année à l'autre dans leurs propres domaines de compétence afin d'aligner le financement. Les données sont parfois constituées au moyen d'une enquête réalisée auprès des organismes, mais il ne s'agit pas d'une opération régulière. Selon les estimations présentées lors des audiences, le nombre de ces enfants va de 8 000 à 12 000¹⁶.

Questions de capacité

Des représentants des différents organismes et du programme Santé Mentale pour Enfants Ontario ont présenté, au ministère, des propositions sur des questions touchant le budget et la capacité. Les organismes prennent des décisions sur la capacité par le réalignement continu des programmes pour pouvoir prendre en charge le plus grand nombre possible d'enfants qui ont le plus besoin de services¹⁷.

Il ressort de renseignements sur les salaires que des représentants des différents organismes et du programme Santé Mentale pour Enfants Ontario ont fournis au ministère qu'un certain nombre d'organismes éprouvent des difficultés à faire

face à des pressions connexes (recrutement, maintien de l'effectif...). Selon des observations non scientifiques du ministère, les personnes spécialisées en services de développement pour enfants peuvent passer au système des adultes pour trouver du travail plus rémunérateur. Le ministère doit, selon son personnel, mieux se familiariser avec ces pressions pour savoir comment encourager un plus grand nombre d'Ontariens et d'Ontariennes (et d'autres personnes) à se lancer dans une carrière dans ce domaine¹⁸.

La capacité souffre en outre du fait que, dans certains cas, l'enfant attend de recevoir des services d'un organisme donné, mais bénéficie déjà des services dispensés par un autre organisme¹⁹.

Évaluation

Les organismes sont engagés pour faire des évaluations par rapport, en grande partie, au travail qui leur a été donné en sous-traitance par le passé. Le ministère n'a pas déterminé si la capacité des organismes, des régions ou de la province répond à la demande. Les enfants ne figurent pas sur une liste s'ils n'ont pas été évalués.

Dans les petites collectivités, les ressources nécessaires pour faire des évaluations font défaut. L'objectif du ministère est d'établir des liens entre les organismes. Ainsi, des spécialistes pourront être affectés à des collectivités ayant une capacité limitée.

Le manque de capacité d'évaluation était l'une des raisons qui ont motivé le lancement de l'initiative de la télépsychiatrie. À l'heure actuelle, 26 sites dans des collectivités éloignées et rurales donnent accès à des psychiatres par l'intermédiaire du Hospital for Sick Children.

Le personnel du ministère a admis que l'évaluation de base doit être reconnue comme valable par la famille et inspirer confiance aux personnes invitées à intervenir dans l'élaboration d'un plan de traitement. Il a expliqué au Comité que, jusqu'à récemment, les parents n'avaient jamais connu de système dans lequel les fournisseurs s'entendaient sur la meilleure façon de déterminer les besoins et d'arrêter un plan de traitement.

Selon une plainte fréquemment entendue, les familles sont trop évaluées. La brève entrevue téléphonique de l'enfant et de la famille a été adoptée pour résoudre ce problème. Réalisée à l'aide d'un ordinateur, cette entrevue permet d'évaluer les besoins et les points forts de l'enfant et de la famille pour déterminer les services à fournir et établir le caractère prioritaire du dossier. Si l'enfant n'a pas besoin de services de santé mentale, l'entrevue permet d'orienter la famille vers un autre service.

L'échelle de l'évaluation fonctionnelle de l'enfant et de l'adolescent sert à mesurer l'efficacité des interventions et les progrès réalisés par l'enfant. Ce mécanisme avait été adopté pour réunir, dans un système autonome, les renseignements tirés de l'évaluation afin d'empêcher que la famille ait à présenter

plusieurs fois la même demande. Le système était censé permettre au ministère de suivre les résultats des services fournis. Cela ne s'est pas produit à cause du manque de moyens techniques²⁰.

Autisme – liste d'attente pour l'intervention comportementale intensive

Le vérificateur a signalé que 1 105 enfants figuraient sur la liste d'attente provinciale du programme pour l'autisme et que 453 enfants recevaient des services en décembre 2002. Ces chiffres ont mené à une discussion avec le personnel du ministère sur le nombre d'enfants évalués en vue d'une intervention comportementale intensive (un traitement destiné aux enfants jusqu'à l'âge de six ans) et sur le nombre d'enfants ayant reçu leur congé²¹. Pendant ces discussions et dans le contexte des demandes de mise au point faites par le Comité, un doute a été jeté sur l'exactitude et la fiabilité des données du ministère portant sur les listes d'attente. Aussi le comité a-t-il des craintes sur le manque de données fiables existant à l'époque des audiences.

Plus tard, le ministère a pu confirmer les renseignements ci-après :

- au 28 août 2003, 561 enfants avaient été retirés de la liste d'attente sans avoir reçu de services d'intervention comportementale intensive, du fait d'avoir atteint l'âge de six ans;
- au 30 septembre 2003, 695 enfants étaient sortis du programme après avoir reçu des services d'intervention comportementale intensive;
- en décembre 2003, 516 enfants recevaient des services d'intervention comportementale intensive²².

Recommandations du Comité

Faute d'informations précises sur le nombre d'enfants en attente de services de santé mentale, le ministère ne dispose que de moyens limités pour améliorer l'accès. Le Comité comprend bien que la question des listes d'attente tient en partie à celle de la disponibilité des fonds. Il estime cependant que le ministère pourrait prendre un certain nombre d'initiatives qui ne demandent pas une importante injection de nouveaux crédits.

Le Comité présente donc les recommandations suivantes :

3. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit donner instruction à ses bureaux régionaux, d'une part, de demander des renseignements sur les listes d'attente aux organismes des régions qui relèvent d'eux et, d'autre part, d'élaborer des listes d'attente consolidées pour les services de santé mentale pour enfants fournis au niveau communautaires et en établissement, afin que les enfants ne figurent pas sur plusieurs listes.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

4. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit exiger que ses bureaux régionaux fournissent à son siège social, tous les trimestres, des renseignements sur leurs listes d'attente consolidées.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

5. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit examiner la possibilité de mettre en place un système permettant d'assurer l'exactitude des listes d'attente quant au nombre effectif d'enfants en attente de services.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

4. ÉVALUATION DU RENDEMENT

Le ministère n'a pas bien surveillé le rendement par rapport à des objectifs mesurables et sérieux, qu'il s'agisse de résultats des programmes et pour les clients ou des extrants. Le vérificateur était parvenu aux mêmes conclusions lors de ses vérifications de 1993 et de 1997 du programme des services d'intervention auprès des enfants et des familles. Le ministère a toutefois fait quelques progrès, et le sous-ministre a indiqué que le nouveau ministère allait consacrer beaucoup de temps et d'énergie aux résultats. Ainsi, un outil d'évaluation à l'admission et un outil d'évaluation du rendement étaient en voie d'élaboration dans un certain nombre d'organismes. Cependant, il reste encore à déterminer si les renseignements fournis par ces derniers seront transmis au ministère et utilisés alors pour évaluer les résultats en matière de soins dispensés. Le ministère avait également demandé à ses organismes de lui envoyer des rapports trimestriels des dépenses réelles par rapport aux prévisions et des relevés sur les extrants projetés et réels. Cependant, ce processus s'est avéré inefficace.

Le vérificateur a recommandé au ministère d'obtenir et d'évaluer régulièrement des renseignements sur le niveau et les résultats des services fournis par les organismes et de prendre les mesures nécessaires pour que les rapports trimestriels lui fournissent des données fiables et utiles sur les dépenses et les services²³.

Audiences du Comité

Le ministère a adopté une stratégie générale sur les résultats et les indicateurs dénotant l'efficacité des programmes, mais doit établir l'équilibre entre, d'une part, la demande de ce genre d'informations et, d'autre part, le caractère confidentiel des données sur la santé. L'examen des services de santé mentale

pour enfants permettra de mieux définir les résultats et les évaluations de l'efficacité générale. Le ministère continuera d'élaborer des mesures de rendement basées sur les résultats et utilisera celles-ci pour orienter les organismes en ce qui concerne la prestation des services²⁴.

Recommandation du Comité

Le Comité reconnaît les initiatives que le ministère a prises pour améliorer l'évaluation du rendement. Le vérificateur se préoccupe cependant du fait que des renseignements importants sur les organismes ne sont pas fournis au ministère.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

6. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élaborer des mesures de base pour évaluer les services fournis et les résultats obtenus, et ces mesures doivent faire l'objet de rapports trimestriels et tenir compte des limitations et capacités des organismes sur le plan des effectifs.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

5. CONTRÔLE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT AUX ORGANISMES

5.1 Demandes de financement des organismes et accords

Le vérificateur se préoccupe, une fois de plus, des budgets soumis par les organismes et des ententes de service subséquentes. La plupart des organismes continuaient de recevoir le même montant de financement de base que l'année précédente. Le financement des nouvelles initiatives était effectué systématiquement sans évaluation des besoins. La vérification a fait ressortir que de nombreux organismes avaient réduit leurs services afin de ne pas dépasser leur financement de base historique. Le personnel du ministère a reconnu que le financement des organismes doit être raisonnable et proportionné aux services reçus, mais a souligné que plusieurs difficultés pratiques existaient pour relier le financement aux besoins de services.

Le vérificateur a recommandé au ministère de faire en sorte que tous les organismes incluent, dans leur budget de programmes, des renseignements suffisamment détaillés, fiables et pertinents, évaluent toutes les demandes de financement et s'assurent que les montants approuvés correspondent à la demande et à la valeur des services à offrir. Il a invité le ministère à veiller à ce que les fonds versés soient dépensés aux fins prévues²⁵.

Audiences du Comité

Le ministère reconfirmera, à l'occasion du budget annuel des paiements de transfert, ses exigences pour les demandes et approbations de fonds présentées par les organismes. Il a déjà lancé un processus d'améliorations permanentes, qui

porte notamment sur l'importance de la gestion des contrats, sur la formation annuelle du personnel des bureaux régionaux en ce qui concerne l'utilisation du budget, sur la formation en comptabilité d'exercice, et sur la gestion financière. Grâce aux orientations stratégiques, le ministère sera mieux en mesure de surveiller les attentes quant aux crédits accordés aux organismes²⁶.

On a également signalé au Comité que le ministère doit abandonner sa méthode de financement traditionnelle, basée sur une combinaison de changements historiques et démographiques. Une méthode plus équitable figurait d'ailleurs parmi ses objectifs. Le ministère devait encore terminer ou définir intégralement son examen du financement. Il étudiera de multiples variables, l'évolution récente dans le domaine du financement des services humains en Ontario, et les résultats obtenus dans d'autres territoires de compétence.

Le nouveau ministère a la possibilité d'incorporer dans sa sphère d'influence les services fournis par l'intermédiaire des systèmes scolaire et de soins de santé. On a fait valoir que, parfois, il est possible de créer l'équité au niveau local lorsque les organismes financés par différents ministères s'attachent à travailler dans un esprit de collaboration²⁷.

Services d'intervention rapide

Le vérificateur a signalé qu'un des bureaux régionaux avait payé à quatre organismes la somme de 1,9 million de dollars pour des services d'intervention rapide destinés aux enfants autistiques. Cet argent a été dépensé sans que les organismes fournissent les services convenus. Le ministère n'avait pas les renseignements nécessaires pour indiquer les services effectivement rendus²⁸. Lorsque le Comité a demandé une explication, le personnel du ministère lui a dit que l'argent avait été consacré à la formation du personnel qui allait fournir les services. Ces services ne pouvaient être fournis qu'après l'évaluation de l'enfant et l'élaboration d'un plan de services²⁹.

Le Comité a reçu d'autres explications après les audiences. Selon le bureau régional en question, la somme de 1,9 million de dollars payée aux quatre organismes en 2001-2002 était destinée aux frais de démarrage : le recrutement du personnel à affecter à l'intervention comportementale intensive, la formation et l'orientation du personnel dans ce domaine, la vérification des casiers judiciaires, l'élaboration des programmes, les fournitures pour les programmes, l'installation des bureaux et leurs fournitures, les déplacements, et la mise en place de RELANCEjeunesse (programme et services pour les familles qui attendent l'intervention comportementale intensive)³⁰.

Recommandation du Comité

Le Comité est très attentif aux liens qui existent entre le mécanisme de financement appliqué par le ministère et les préoccupations formulées par le vérificateur en ce qui concerne la qualité du service, les listes d'attente et l'évaluation du rendement.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

7. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit, d'une part, faire une étude en profondeur sur un nouveau modèle de financement qui soit mieux adapté à la demande de tous les services d'une même région et à la capacité des organismes à régler la question des listes d'attente et des délais et, d'autre part, présenter au Comité un rapport à ce sujet.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

5.2 Systèmes d'information

SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE ET D'INFORMATION SUR LES SERVICES

Un nouveau système d'information de gestion pour examiner les données financières annuelles et trimestrielles a été mis en oeuvre en août 1998. La vérification a fait ressortir que le ministère ne se servait pas du système pour savoir si le financement se faisait de façon uniforme dans toute la province ou si les services fournis par les organismes représentaient une optimisation des ressources. Dans les cas où le ministère se servait de ce genre d'analyse, le système était d'une utilité limitée.

SYSTÈME D'INFORMATION DU PROGRAMME POUR L'AUTISME

Le ministère a mis au point en 2000-2001 un système d'information sur les fonds et les clients applicable aux neuf programmes régionaux pour l'autisme. L'information sert à élaborer de nouvelles politiques. La vérification a permis de constater que le système ne fournit que des renseignements concernant toute la province et que le personnel du ministère avait des doutes sur l'exactitude et le caractère complet des données.

Le vérificateur a recommandé au ministère de s'assurer que ses systèmes d'information de gestion fournissent des renseignements suffisamment détaillés, pertinents et exacts pour permettre de déterminer si les services offerts par les organismes bénéficiant de paiements de transfert sont efficaces et représentent une optimisation des ressources³¹.

Audiences du Comité

Le personnel du ministère est résolu à se doter de systèmes d'information qui permettent de déterminer l'efficacité des services et l'optimisation des ressources des organismes bénéficiant des paiements de transfert. Les investissements dans la technologie de l'information (TI) étaient considérés essentiels pour que la restructuration du système de services pour les enfants puisse être surveillée et évaluée. Des améliorations sont apportées aux systèmes d'information de gestion pour permettre, d'une part, l'élaboration d'outils et de méthodes de contrôle de la qualité des données et, d'autre part, le perfectionnement du budget des paiements de transfert afin d'assurer la transparence et l'uniformité.

Le ministère prend des mesures afin de modifier les bases de données pour que les renseignements soient suffisamment détaillés, pertinents et exacts. Il espère réaliser, d'ici septembre 2004, un certain nombre d'initiatives, à savoir :

- l'élaboration d'outils et de méthodes de contrôle de la qualité des données;
- le perfectionnement du budget des paiements de transfert afin d'assurer la transparence et l'uniformité des éléments de données et des définitions;
- la communication, aux bureaux régionaux, de pratiques administratives applicables aux données sur la gestion des paiements de transfert qui figurent dans le système d'information de gestion des services;
- l'établissement de l'ordre de priorité des modifications à apporter aux systèmes et la mise en oeuvre de celles-ci;
- les améliorations et adjonctions fonctionnelles qui donnent aux systèmes de TI la capacité à fournir, au ministère et aux bureaux régionaux, les renseignements qui indiquent la qualité des services fournis et qui permettent de détecter les lacunes éventuelles, et la capacité à opérer des améliorations de ces services³².

Le nouveau ministère doit s'accommoder du nombre de systèmes qu'il possède actuellement. Il doit répertorier ses biens en TI ainsi que le genre de renseignements qu'ils produisent. Après cela, il doit envisager deux types d'investissements : apporter des améliorations progressives aux systèmes actuels, ou déterminer les éléments des systèmes mal appuyés par la TI et évaluer les domaines où de nouveaux investissements pourraient s'avérer les plus rentables.

Le personnel du ministère s'attend à trouver un manque de compatibilité entre les moyens utilisés par les organismes pour suivre les données sur les services et sur les fonds, utilisés par le ministère, et utilisés dans d'autres parties du système des services pour enfants. Tout en respectant le caractère personnel des renseignements, il doit adopter les disciplines qui permettent aux fournisseurs de services pour enfants d'échanger des renseignements³³.

Système d'information du programme pour l'autisme

Le vérificateur a demandé au personnel du ministère les investissements en TI qui permettraient d'appuyer le système d'information du programme pour l'autisme. Ces investissements n'étaient pas considérés comme très prioritaires sur le plan des améliorations ou adjonctions immédiates des services. Il importe davantage d'élaborer des définitions, de donner aux fournisseurs régionaux une formation qui leur permet de comprendre les éléments d'information que désire le ministère, et de faire en sorte que les fournisseurs aient les ressources nécessaires pour recueillir et saisir ces éléments³⁴.

Le vérificateur a constaté que le ministère était incapable de faire le lien entre les données (comme la longueur des listes d'attente et des délais) et des organismes déterminés. Il a demandé au personnel du ministère si cette situation s'expliquait par le fait que les organismes ne prenaient pas le temps voulu d'entrer les données

ou si, au contraire, le logiciel ne leur permettait pas de faire cette opération sur une base régionale. Le personnel du ministère lui a répondu que le logiciel permet effectivement aux organismes de faire une entrée régionale des données, mais que l'information n'est consultable que pour l'ensemble de la province.

La situation évoquée ci-dessus expliquerait, en partie, pourquoi le vérificateur a déclaré que le personnel du ministère avait des doutes sur l'exactitude et le caractère complet des renseignements figurant dans le système. Parmi les autres facteurs, il faut citer des problèmes de formation liés au Système d'information sur les services intégrés pour enfants*, une version préliminaire à l'intention des fournisseurs de services pour l'autisme³⁵.

Recommandations du Comité

Le manque prévu de compatibilité entre les systèmes utilisés par les organismes, par le ministère et par d'autres éléments du système des services pour enfants augure mal pour le nouveau ministère et pour son espoir de démêler la dédale des services à la disposition des familles.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

8. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit présenter au Comité, au cours de l'année qui suit le dépôt du présent rapport, un compte rendu sur la mise en oeuvre d'un service d'informations compatibles qui permet de repérer des renseignements sur les services et sur les fonds à employer par toutes les personnes qui interviennent dans la prestation de services de santé mentale pour enfants.

La multiplication des cas d'autisme fait ressortir la nécessité de recueillir et de diffuser des renseignements transparents et exacts au niveau des organismes, des régions et du ministère.

Le Comité présente donc les recommandations suivantes :

9. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit donner, au personnel de ses bureaux régionaux, la formation nécessaire pour faire du système d'information du programme pour l'autisme un outil plus utile et plus fiable.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

10. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit faire en sorte que le système d'information du programme pour l'autisme soit financé à un niveau qui permet au personnel des organismes, des

* Le Système d'information sur les services intégrés pour enfants est utilisé par les bureaux de santé publique chargés de la mise en oeuvre du programme « Bébés en santé, enfants en santé ».

bureaux régionaux et du ministère d'entrer et d'obtenir des données dans des conditions d'efficacité et d'efficience.

Il incombe au ministère de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit à cette recommandation.

6. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité demande au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de présenter au greffier du Comité, dans les 120 jours qui suivent le dépôt du présent rapport devant l'Assemblée législative, une réponse par écrit aux recommandations suivantes, sauf stipulation contraire formulée dans ces recommandations.

1. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit présenter au Comité, au cours des six mois qui suivent le dépôt du présent rapport, un compte rendu sur les progrès qu'il a réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations figurant dans la vérification de 2003 du vérificateur provincial.
2. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit présenter au Comité un rapport provisoire sur les progrès qu'il a réalisés en ce qui concerne son examen des services de santé mentale pour enfants et l'élaboration d'une nouvelle orientation stratégique, sa détermination des services de base, et la mise au point de normes et de directives pour les services.
3. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit donner instruction à ses bureaux régionaux, d'une part, de demander des renseignements sur les listes d'attente aux organismes des régions qui relèvent d'eux et, d'autre part, d'élaborer des listes d'attente consolidées pour les services de santé mentale pour enfants fournis au niveau communautaires et en établissement, afin que les enfants ne figurent pas sur plusieurs listes.
4. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit exiger que ses bureaux régionaux fournissent à son siège social, tous les trimestres, des renseignements sur leurs listes d'attente consolidées.
5. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit examiner la possibilité de mettre en place un système permettant d'assurer l'exactitude des listes d'attente quant au nombre effectif d'enfants en attente de services.
6. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élaborer des mesures de base pour évaluer les services fournis et les résultats obtenus, et ces mesures doivent faire l'objet de rapports trimestriels et tenir compte des limitations et capacités des organismes sur le plan des effectifs.

7. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit, d'une part, faire une étude en profondeur sur un nouveau modèle de financement qui soit mieux adapté à la demande de tous les services d'une même région et à la capacité des organismes à régler la question des listes d'attente et des délais et, d'autre part, présenter au Comité un rapport à ce sujet.

8. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit présenter au Comité, au cours de l'année qui suit le dépôt du présent rapport, un compte rendu sur la mise en oeuvre d'un service d'informations compatibles qui permet de repérer des renseignements sur les services et sur les fonds à employer par toutes les personnes qui interviennent dans la prestation de services de santé mentale pour enfants.

9. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit donner, au personnel de ses bureaux régionaux, la formation nécessaire pour faire du système d'information du programme pour l'autisme un outil plus utile et plus fiable.

10. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit faire en sorte que le système d'information du programme pour l'autisme soit financé à un niveau qui permet au personnel des organismes, des bureaux régionaux et du ministère d'entrer et d'obtenir des données dans des conditions d'efficacité et d'efficience.

NOTES

- ¹ Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003* (Toronto : le bureau, 2003), p. 58-59.
- ² Ontario, ministère des Services à l'enfance, « Le ministère des Services à l'enfance dévoile son mandat », *communiqué de presse*, le 24 novembre 2003. Site Internet <http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/newsRoom/newsReleases/031124.htm> consulté le 22 juin 2004.
- ³ Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, « McGuinty Government brings services for children and youth under one roof », *Canada NewsWire*, le 19 mars 2004. Site Internet <http://www.newswire.ca/en/releases/archive/March2004/19/c2170.html?view=print> consulté le 22 juin 2004.
- ⁴ Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, 38^e Parlement, 1^{re} session (le 10 février 2004) : P-37 – P-38, P-41, P-58 – P-59, et P-60 – P-61.
- ⁵ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 59-61.
- ⁶ Idem, *Rapport annuel 2003*, p. 60-61.
- ⁷ Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, *Pour des services au service des gens* (un nouveau cadre pour les enfants et adultes atteints du trouble du développement) (Toronto : le ministère, avril 1997), p. iii.
- ⁸ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 68.
- ⁹ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-43 et P-46 – P-47.
- ¹⁰ Idem, p. P-39, P-43, et P-44 – P-45.
- ¹¹ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 62-64.
- ¹² Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-38 – P-39.
- ¹³ Idem, p. P-45 – P-46, P-50 – P-51 et P-59.
- ¹⁴ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 64-65.
- ¹⁵ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-39.
- ¹⁶ Idem, p. P-48 – P-49.
- ¹⁷ Idem, p. P-43.
- ¹⁸ Idem, p. P-60.
- ¹⁹ Idem, p. P-48.
- ²⁰ Idem, p. P-52.
- ²¹ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 64.
- ²² Note du sous-ministre adjoint par intérim, Division de la gestion des programmes, et du sous-ministre adjoint, Division de l'élaboration des politiques et de la conception des programmes, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, au chercheur, Comité permanent des comptes publics, le 14 mai 2004.
- ²³ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 66-67.
- ²⁴ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-39.
- ²⁵ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 68-71.
- ²⁶ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-39 – P-40.
- ²⁷ Idem, p. P-50, P-59 et P-60.
- ²⁸ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 69.
- ²⁹ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-56.
- ³⁰ Note du sous-ministre, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, au greffier, Comité permanent des comptes publics, le 19 mars 2004.
- ³¹ Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003*, p. 73-75.
- ³² Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-40.
- ³³ Idem, p. P-54.
- ³⁴ Idem.
- ³⁵ Idem, p. P-55.