



Commission to Promote
Sustainable Child Welfare

Commission de promotion de la viabilité
des services de bien-être de l'enfance

UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE EN ONTARIO

**RAPPORT FINAL
Août 2011**

La Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a été créée par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse pour élaborer et mettre en œuvre des solutions en vue de garantir la viabilité des services de bien-être de l'enfance. La Commission relève du ministère et achèvera ses travaux à l'automne 2012. De plus amples renseignements sont disponibles sur le site Web de la Commission : www.sustainingchildwelfare.ca/fr

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION	6
II. ÉTAT ACTUEL DU SYSTÈME ET RAISONS QUI L'EMPÊCHENT D'ÊTRE VIABLE	10
III. CHANGEMENTS RECOMMANDÉS CONCERNANT LE MODE DE FINANCEMENT GLOBAL	13
IV. APPROCHE RECOMMANDÉE CONCERNANT L'ALLOCATION DES FONDS DISPONIBLES	19
V. MISE EN ŒUVRE DES CHANGEMENTS RELATIFS AU MODE DE FINANCEMENT	33

RÉSUMÉ

De nombreux facteurs contribuent au rendement et à la viabilité des services de bien-être de l'enfance en Ontario, parmi lesquels se trouvent la clarté de la stratégie et des attentes établies par le gouvernement, la structure et l'organisation globale du secteur, l'efficacité du conseil d'administration et des équipes de leadership des sociétés d'aide à l'enfance (SAE) dans toute la province, le talent et l'implication des employés, la qualité des relations avec les autres secteurs liés à l'enfance et aux familles et *le mode de financement du secteur*.

En juin 2010, la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a publié son premier rapport définissant une stratégie en quatre volets en vue d'améliorer la viabilité et le rendement des services du secteur. Le présent rapport met en évidence les recommandations de la Commission relatives au deuxième volet de cette stratégie, à savoir *modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance en Ontario*.

Les travaux relatifs à ce deuxième volet se sont étalés entre août 2010 et février 2011, suivant une approche conforme aux principes de la Commission prévoyant un juste équilibre entre « l'expérience vécue » et les analyses fondées sur des données probantes. Cette étape a inclus de vastes consultations, notamment avec les chefs de file du secteur du bien-être de l'enfance, des recherches sur les modèles de financement adoptés par d'autres secteurs et instances, et des analyses et modélisations économétriques détaillées.

Outre les recommandations relatives au mode de financement général des sociétés d'aide à l'enfance, la Commission préconise de mettre en œuvre un nouveau modèle pour l'allocation de fonds limités à ces sociétés. Dans leur ensemble, ces recommandations visent trois objectifs majeurs :

- **Renforcer l'équité** en veillant à ce que les fonds soient alloués dans toute la province de façon proportionnelle aux besoins.
- **Accorder une certaine souplesse** aux SAE pour qu'elles puissent utiliser le financement d'une façon qui réponde aux attentes provinciales et aux critères de reddition de comptes tout en respectant le budget imparti et en tenant compte des situations communautaires uniques.
- **Favoriser la résilience** des SAE et ainsi, améliorer la viabilité du secteur dans son ensemble.

Voici la liste des recommandations.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LE MODE DE FINANCEMENT

*Établir une échéance cible en ce qui concerne la communication des **objectifs de financement** pour l'exercice à venir au plus tard trois mois avant qu'il ne commence.*

*S'engager à proposer un **financement pluriannuel** continu pour que les divers organismes et le secteur dans son ensemble aient des connaissances plus fiables à cet égard et puissent mener une planification à long terme.*

*Réviser les règles liées à la **rétenion des excédents** afin de permettre aux organismes de constituer de petits fonds de réserve.*

*Mettre en place une **nouvelle approche concernant la planification, la budgétisation et l'approbation de grands projets d'immobilisations** pour le secteur et distinguer les fonds d'immobilisations des fonds d'exploitation.*

Transférer la responsabilité administrative du paiement des subventions liées à l'adoption et à la garde légale des SAE au MSEJ.

*Élaborer un **mode de financement distinct pour les SAE autochtones désignées** aux fins de mise en œuvre.*

RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'APPROCHE RELATIVE À L'ALLOCATION DES FONDS DISPONIBLES

***Adopter un modèle de financement fondé sur les besoins locaux** pour allouer les fonds disponibles aux SAE.*

*Assurer une **mise en œuvre pluriannuelle progressive du modèle fondé sur les besoins locaux** en prévoyant des ajustements pour les pupilles de la Couronne, le regroupement des organismes et d'autres facteurs afin de garantir la continuité des services et la stabilité des organismes pendant cette période.*

*Quantifier les coûts différentiels engendrés par la prestation de **services en français** pour les SAE désignées et traiter ces coûts comme un « ajustement post-formule » dans le cadre du nouveau modèle de financement.*

Les recommandations pour le deuxième volet (Financement) seront complétées par les recommandations ayant trait au troisième volet (Reddition de comptes et gestion du système). Dans le cadre de ses travaux sur le troisième volet, la Commission a entrepris une collaboration avec le MSEJ et les SAE pour élaborer un cadre relatif à la reddition de comptes afin que toutes les SAE aient des attentes claires sur le rendement et les résultats qu'elles sont censées fournir grâce au financement reçu. Ces attentes seront parfaitement harmonisées avec les priorités à l'échelle provinciale en matière de soutien aux familles et aux enfants vulnérables.

La Commission est convaincue que le mode de financement actuel – tant en ce qui concerne la façon dont les fonds sont alloués qu'en ce qui touche le processus global de financement – ne contribue pas à la viabilité du secteur du bien-être de l'enfance. L'approche actuelle ne parvient pas à assurer une

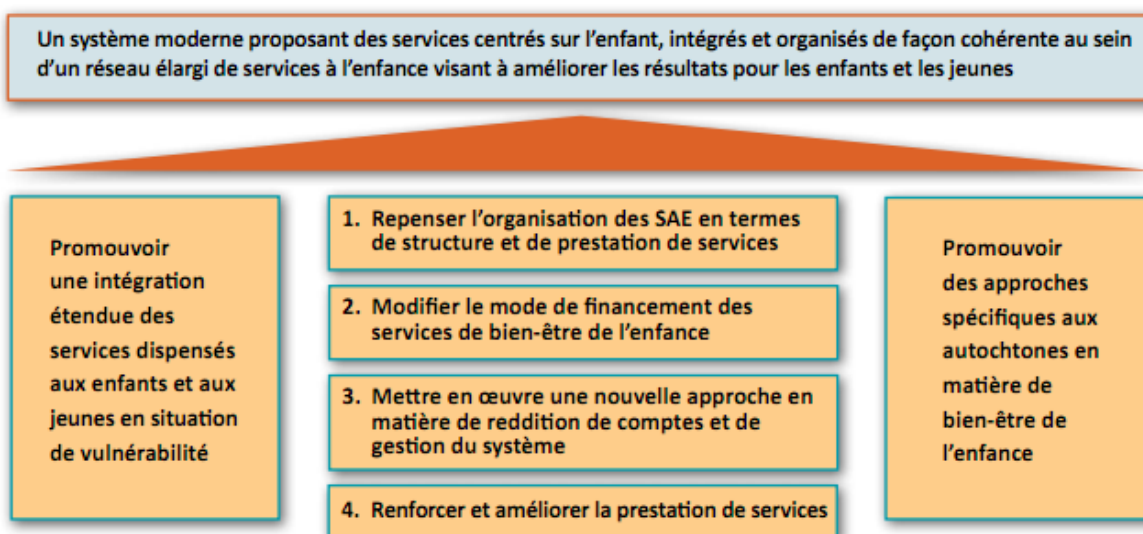
répartition proportionnelle des fonds et empêche les SAE de disposer de la souplesse nécessaire pour optimiser l'action positive qu'elles peuvent avoir à partir des fonds limités qui sont à leur disposition. Face à ces lacunes, l'approche recommandée par la Commission offre une solution qui est axée sur l'enfant. Les modifications à apporter au mode de financement vont compléter les changements issus des autres dimensions de la stratégie de la Commission pour améliorer la viabilité du secteur du bien-être de l'enfance et renforcer nos chances, en tant que province, d'optimiser les résultats pour les familles et les enfants vulnérables.

I. INTRODUCTION

A. Travaux de la Commission sur le financement

En juillet 2010, la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a publié son premier rapport, dans lequel elle a établi une stratégie en quatre volets en vue de réaliser sa vision. La stratégie est définie ci-après.

Stratégie en quatre volets pour la promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance



Le présent document de travail porte sur les travaux réalisés par la Commission concernant le deuxième volet de la stratégie qui consiste à *modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance*.

Les travaux sur le financement ont été menés entre août 2010 et février 2011 et se sont appuyés sur :

- un groupe de référence pour le mode de financement composé d'experts en la matière provenant des SAE, du MSEJ et de l'*Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE)*¹;
- de multiples consultations avec le comité consultatif sur le financement de l'AOSAE, le conseil d'administration de l'AOSAE et les responsables principaux de toutes les SAE à l'enfance de l'Ontario;
- des consultations simultanées avec les responsables principaux du MSEJ ainsi que les hauts fonctionnaires gouvernementaux des secteurs de la santé et de l'éducation;
- des consultations ciblées avec les responsables des SAE sur des enjeux particuliers liés au financement pour les communautés autochtones et au financement destiné à des

¹ Voir l'annexe 1 pour obtenir la liste des membres du groupe de référence pour le mode de financement.

- collectivités comme Toronto ou Hamilton desservies par plus d'une société d'aide à l'enfance;
- l'examen des nombreuses soumissions écrites émanant des SAE concernant le modèle actuel de financement;
 - l'examen des modes de financement pour le bien-être de l'enfance dans d'autres provinces et territoires du Canada, ainsi que dans des régions des États-Unis, du Royaume-Uni et d'Australie;
 - la participation de conseillers en économétrie pour effectuer des analyses et des modélisations détaillées.

En mettant à profit les contributions du MSEJ et des chefs de file du secteur, la Commission a fondé ses travaux sur le financement sur six principes directeurs, indiqués ci-après, pour évaluer l'approche actuelle et élaborer un nouveau mode de financement des services de bien-être de l'enfance.

- Financement équitable, proportionnel aux besoins locaux
- Promotion de la reddition de comptes à l'échelle locale et d'une certaine souplesse pour obtenir des résultats
- Prévention des mesures d'encouragement et des paris à effet pervers
- Transparence, caractère compréhensible et pragmatisme
- Adaptabilité
- Caractère opportun et prévisible.

Il est important de noter que les travaux de la Commission sur le financement mettent l'accent sur l'*allocation* des fonds et sur les *processus* relatifs au cycle de financement et de budgétisation pour chaque exercice, et non sur la taille de l'enveloppe budgétaire fournie. La Commission est et demeure consciente des pressions financières majeures que connaissent certaines SAE en cette période prolongée de restriction des dépenses publiques. Elle approuve les efforts de collaboration qu'ont déployés les SAE et le ministère au cours des deux derniers exercices pour mettre en place des mesures de gestion des dépenses. Signe de leurs efforts communs, on s'attend à ce qu'un nombre plus élevé de SAE équilibrent leur budget en 2011-2012 qu'en 2010-2011 ou 2009-2010, et ce, *malgré le climat de restrictions budgétaires*.

La stratégie globale de la Commission en matière de viabilité vise à poursuivre la mise en œuvre de changements qui renforceront la capacité du secteur à obtenir des résultats positifs en respectant le budget disponible. Les travaux concernant le deuxième volet (Financement) s'inscrivent uniquement dans le cadre d'un ensemble plus vaste de modifications qui, conjointement, favoriseront la viabilité du secteur.

Dans ce contexte, les recommandations issues des travaux de la Commission sur le deuxième volet relèvent de deux catégories :

- Recommandations relatives à l'*approche globale* en matière de financement du secteur du bien-être de l'enfance

- Recommandations concernant un *modèle d'allocation des fonds approuvés par le gouvernement* entre les différentes SAE de l'Ontario.

B. Pourquoi le mode de financement est-il important pour la viabilité des services de bien-être de l'enfance?

L'efficacité et la viabilité de tous les services publics sont largement influencées par l'approche suivie en matière d'allocation des fonds et par le contexte dans lequel les fournisseurs de services sont en mesure de traduire ces fonds en services répondant aux besoins.

Tous les modes de financement du secteur public ont leurs limites. Il sera toujours possible pour les personnes qui fournissent ou utilisent des services financés par les deniers publics de repérer des besoins insatisfaits et des lacunes en matière de services qui pourraient être délivrés avec un financement supplémentaire. Réciproquement, dans la mesure où l'incidence des services publics peut être difficile à quantifier, les bailleurs de fonds souhaiteront évidemment savoir si les financements sont optimisés et si des résultats optimaux sont obtenus.

En matière de bien-être de l'enfance, la quantification des résultats des fonds alloués est compliquée par le fait que, dans certains cas, une *activité* moindre (p. ex. moins d'enfants pris en charge) peut être une mesure de réussite si cela est compensé par une garantie de sécurité et de permanence pour les enfants sans qu'ils soient « pris en charge ». En conséquence, l'activité n'est probablement pas le facteur optimal à prendre en compte pour le mode de financement des services de bien-être de l'enfance. Les *besoins* en services sont sans doute un fondement plus attractif pour le mode de financement, dans la mesure où les services de bien-être de l'enfance sont destinés aux enfants qui ont besoin de protection. Les besoins sont directement influencés par un large éventail de facteurs de perturbation subis par les familles, lesquels peuvent être plus importants dans certaines collectivités et dans certains contextes familiaux que dans d'autres. Enfin, les ressources nécessaires pour fournir ces services dépendent de divers facteurs de coût qui peuvent varier d'une collectivité à l'autre, selon les distances à parcourir, la disponibilité d'autres services et d'autres éléments régionaux. L'un des défis dans une province aussi diverse que l'Ontario est la grande variabilité des besoins et des facteurs de coût d'une zone à l'autre. De plus, les besoins en services peuvent considérablement évoluer au fil du temps à l'aune des changements démographiques et économiques.

Comme c'est le cas pour tous les fournisseurs de services publics, les SAE doivent être en mesure de s'adapter aux changements des niveaux de financement qui découlent de l'évolution de l'économie provinciale. En Ontario, les deux dernières années ont mis en évidence les difficultés vécues par les SAE pour s'adapter à cette période continue de restrictions budgétaires.

La viabilité des services de bien-être de l'enfance nécessite un mode de financement qui puisse s'adapter à la diversité de la province et des circonstances fluctuantes tout en veillant de façon

constante à ce que les ressources limitées soient déployées de manière à répondre aux besoins et à optimiser les résultats positifs pour les enfants. Pour ce faire :

- Le financement doit être alloué dans toute la province de façon proportionnelle aux besoins actuels.
- Les SAE doivent connaître le processus de reddition de comptes et les résultats attendus.
- Les SAE doivent avoir la souplesse nécessaire pour gérer leurs fonds de façon à répondre à ces attentes dans le budget imparti.
- Le processus global de financement doit contribuer à la résilience et à la viabilité des organismes.

II. ÉTAT ACTUEL DU SYSTÈME ET RAISONS QUI L'EMPÊCHENT D'ÊTRE VIABLE

A. Histoire et contexte du mode de financement actuel

Les services de bien-être de l'Ontario sont dispensés par l'intermédiaire de 51 sociétés d'aide à l'enfance indépendantes dont presque tout le financement provient de paiements de transfert provinciaux.

En 1998-1999, un « cadre de financement » a été lancé, puis remplacé en 2005-2006 par un « modèle de financement pluriannuel des services de bien-être de l'enfance » élaboré dans le cadre plus vaste d'une Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance. Des changements législatifs ont eu lieu en novembre 2006. Les deux modèles de financement ont été définis comme des approches axées sur le volume reflétant la nature obligatoire des services de bien-être de l'enfance. Le modèle de financement pluriannuel a été conçu pour soutenir les initiatives stratégiques prévues dans le cadre de la Stratégie de renouvellement en allouant spécifiquement des enveloppes budgétaires aux initiatives favorisant la permanence et l'intervention adaptée. Le modèle comprenait également des mécanismes d'adaptation aux fluctuations annuelles en termes de volume.

Les restrictions budgétaires majeures qui ont commencé en 2009-2010 ont mis davantage en lumière les limites du mode de financement actuel et d'autres problèmes de l'approche globale adoptée par le gouvernement en ce qui concerne le financement du secteur des services de bien-être de l'enfance.

B. Défis du mode de financement actuel et de la viabilité du secteur du bien-être de l'enfance

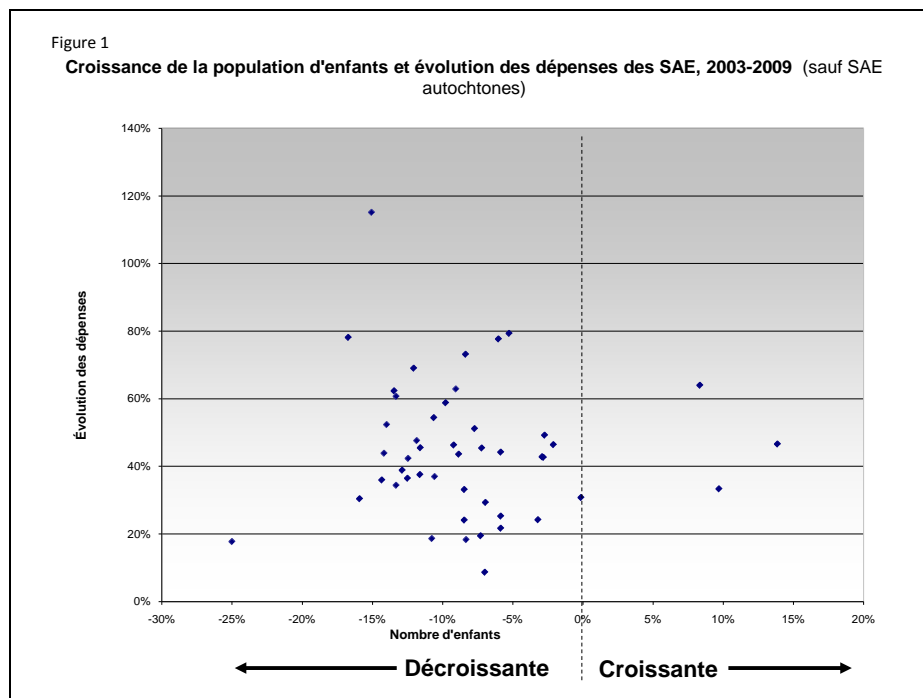
La Commission a décelé plusieurs défis posés par le mode de financement gouvernemental actuel des SAE, lesquels, conjointement, compromettent la viabilité de chaque organisme et du secteur dans son ensemble.

- Les décisions en matière de financement sont généralement communiquées alors que l'exercice est déjà entamé. Les organismes ne disposent donc pas de l'information dont elles ont besoin pour planifier et gérer les ressources publiques dans une perspective à plus long terme.
- Il n'y a aucune stratégie uniforme à l'échelle de la province concernant les bâtiments des SAE : ainsi, certaines sont soumises à des coûts de location et d'hypothèque très élevés, alors que pour d'autres, ces coûts sont très faibles. D'autres encore ont un besoin urgent de nouvelles installations, sans qu'aucun programme ne soit en place pour gérer cette situation. En outre, la qualité et la surface des locaux utilisés par chaque SAE sont extrêmement variables.
- Les SAE utilisent des ressources importantes pour répondre à un large éventail d'exigences en matière de production de rapports, mais les responsabilités globales ne sont pas

suffisamment clairement établies et l'on dispose de renseignements limités sur les résultats obtenus par les SAE en contrepartie des ressources publiques allouées.

Toutefois, le plus préoccupant reste la façon dont ces fonds limités pour les services de bien-être de l'enfance sont répartis entre les 51 organismes. Le mode de financement lancé en 2006 prévoit l'attribution des fonds disponibles en fonction des coûts historiques et des niveaux d'activité de chaque SAE, avec une certaine latitude pour des ajustements selon les fluctuations des volumes de services. Le financement est donc lié à des facteurs de coûts précis, lesquels sont liés à leur tour à des activités particulières. Dans la mesure où les activités les plus onéreuses concernent la prise en charge des enfants en famille d'accueil et en foyer de groupe, l'approche actuelle fait involontairement la part belle aux SAE qui maintiennent des volumes d'enfants « pris en charge », ce qui les dissuade inéluctablement de trouver d'autres solutions moins onéreuses pour soutenir les enfants et les familles. De plus, dans la mesure où le financement est déterminé au cas par cas, il n'existe aucun mécanisme permettant d'équilibrer les fonds entre les SAE lorsque les besoins évoluent d'une collectivité à une autre.

Comme le montre la figure 1, on s'aperçoit qu'en conséquence, de nombreuses SAE desservant une population décroissante d'enfants ont vu leur budget croître au même rythme, voire bien plus fortement que des SAE gérant une population croissante d'enfants.



Certains partisans de l'actuel modèle de financement pluriannuel des services de bien-être de l'enfance soutiennent que ce modèle n'a jamais été totalement mis en œuvre comme il était prévu, et que ses limites actuelles pourraient être corrigées par un déploiement complet. La Commission ne partage pas cet avis. Certes, un déploiement complet réglerait certaines lacunes, mais pas toutes. Le secteur

dépendrait toujours d'un modèle principalement influencé par les coûts historiques et les volumes de services des différents organismes et possédant peu de marge de manœuvre pour équilibrer et ajuster l'allocation de fonds proportionnellement à l'évolution des besoins, partout dans la province. La dépendance du modèle à l'égard de 17 facteurs de financement et des ajustements de volume annuels continuerait d'avoir un effet pervers en dissuadant les SAE d'investir dans des services et solutions moins onéreux que la prise en charge d'enfants en famille d'accueil et en foyer de groupe. Il faut également reconnaître que le modèle a été créé comme un outil de mise en œuvre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance et que son déploiement complet s'est avéré difficile dans un contexte de restrictions budgétaires.

Selon la Commission, le modèle de financement actuel et la stratégie d'allocation des fonds entre les SAE maintiennent les inégalités, créent involontairement des facteurs dissuasifs et ne donnent pas aux SAE une latitude suffisante pour qu'elles tirent le meilleur parti des fonds qu'elles obtiennent.

La viabilité des services de bien-être de l'enfance dépend des changements ciblés que nous pouvons apporter sur la façon d'allouer des fonds limités aux différentes SAE et sur les processus annuels de planification et de budgétisation. Sans ces changements, nous ne réussirons pas à fournir des dispositifs de soutien équitables aux familles et aux enfants vulnérables de toute la province, ni à optimiser la valeur de nos investissements dans des services qui sont destinés à leur apporter un soutien.

III. CHANGEMENTS RECOMMANDÉS CONCERNANT LE MODE DE FINANCEMENT GLOBAL

A. Renforcer les capacités et la résilience des SAE en modifiant le mode de financement

Pour que les SAE soient résilientes, il faut qu'elles aient la latitude de faire des choix et de mettre en place des stratégies de compensation qui vont de pair avec l'optimisation de l'utilisation de ressources limitées pour répondre à des besoins en constante évolution. La taille des organismes est également un facteur important en termes de résilience – ce facteur est examiné dans le premier volet des travaux de la Commission qui vont en faveur d'un certain nombre de regroupements des SAE. La résilience des SAE est largement influencée par le cadre général et le contexte qui entourent l'obtention du financement. La Commission a examiné le contexte du mode de financement gouvernemental et recommande un certain nombre de changements qui permettront de renforcer de façon continue la résilience et les capacités des SAE.

RECOMMANDATION n° 1

*Établir une échéance cible en ce qui concerne la communication des **objectifs de financement** pour l'exercice à venir au plus tard trois mois avant qu'il ne commence.*

L'efficacité de la planification budgétaire et de la gestion des ressources dépend de la capacité à pouvoir anticiper. Or, les organismes subissent le calendrier des annonces en matière de financement pour leur exercice à venir. Pendant un certain nombre d'années avant l'exercice 2009-2010, on a pu observer une tendance concernant le financement des services de bien-être de l'enfance suivant laquelle les SAE recevaient l'avis de leur financement plusieurs mois après le début de l'exercice et achevaient donc souvent l'année avec des déficits couverts par des « fonds d'atténuation » en fin d'exercice. Ce schéma d'annonce tardive des financements avec stratégie d'atténuation en fin d'exercice était contre-productif, tant pour le gouvernement que pour les SAE.

Dans un climat de restrictions financières, il est plus impératif que jamais que les organismes puissent compter sur l'obtention de renseignements en temps opportun sur lesquels appuyer leur planification budgétaire. La Commission recommande que le gouvernement se fixe comme objectif de communiquer ces données – ou tout du moins, les grandes lignes des paramètres de planification – au plus tard à la fin du troisième trimestre de chaque exercice.

Parallèlement, la Commission a observé des différences quant au degré de proactivité affiché par les conseils des SAE pour lancer le processus de planification et de budgétisation avant le nouvel exercice. Il serait bon que les conseils amorcent activement le processus bien avant le début de chaque nouvel exercice. Ainsi, les SAE pourraient recourir à une approche de planification selon divers scénarios pour

évaluer les stratégies budgétaires en fonction d'un éventail d'hypothèses de financement. Les conseils des SAE seraient d'autant mieux informés des choix qu'ils pourraient devoir faire selon les résultats de l'allocation des fonds.

RECOMMANDATION n° 2

*S'engager à proposer un **financement pluriannuel** continu pour que les divers organismes et le secteur dans son ensemble aient des connaissances fiables à cet égard et puissent mener une planification à moyen terme.*

En 2006, les recommandations associées à la mise en œuvre du mode de financement actuel préconisaient vivement au gouvernement de mettre en place une approche de financement pluriannuel pour le secteur. L'importance d'une telle approche n'a cessé d'être mise en valeur dans le cadre des visites de la Commission dans les régions et les organismes et à l'occasion des consultations associées. En sachant avec plus de certitude quels fonds devraient leur être alloués dans les années à venir, les conseils des SAE et les équipes dirigeantes pourraient effectuer plus efficacement une planification sur une longue période et rendre des comptes en ce qui concerne les objectifs à long terme.

Étant donné l'importance de ce facteur pour la résilience et l'autosuffisance des SAE, la Commission recommande que le gouvernement s'engage dans cette direction. Dans le cadre d'une approche pluriannuelle continue, les organismes recevraient une allocation prédéfinie pour l'exercice à venir et auraient une idée des fonds prévus pour les deux années suivantes. Cette formule – en plus de la notification précoce de l'allocation de fonds pour l'exercice à venir – permettrait aux organismes d'avoir des perspectives de planification à long terme pour gérer leurs fonds, mettre en œuvre les changements et équilibrer leur budget.

RECOMMANDATION n° 3

*Réviser les règles liées à la **rétenion des excédents** afin de permettre aux organismes de constituer de petits fonds de réserve pour parer aux déficits de l'exercice précédent ou à des circonstances futures imprévues.*

Les deux derniers exercices ont vu un nombre plus important de SAE accablées par des déficits croissants sans avoir les moyens suffisants d'y répondre. Cette situation a créé d'intenses préoccupations au sein des conseils des SAE, du personnel et des intervenants. N'étant pas en mesure

de créer des fonds de réserve sur lesquels s'appuyer, les SAE se concentrent excessivement sur le court terme et dépendent à outrance du gouvernement pour atténuer leurs déficits.

La Commission recommande une révision des règles actuelles pour permettre aux SAE de conserver une partie des fonds excédentaires afin de constituer de petites réserves pouvant servir à combler des déficits accumulés lors de l'exercice précédent et à répondre à des circonstances imprévues ou à des pressions budgétaires futures.

RECOMMANDATION n° 4

*Mettre en place une **nouvelle approche concernant la planification, la budgétisation et l'approbation de grands projets d'immobilisations** pour le secteur et distinguer les fonds d'immobilisation des fonds d'exploitation.*

Les modifications apportées en 2009-2010 à la formule actuelle de financement ont établi un plafond de 10 % sur les coûts d'infrastructures des organismes et ont ainsi mis en lumière les différences considérables existant entre les SAE en matière de frais généraux. Cela s'avère particulièrement vrai si l'on considère les variations liées aux grandes dépenses en immobilisations. Voici les conclusions d'une enquête menée par la Commission à l'automne 2010 sur les dépenses en immobilisations importantes des SAE :

- Les coûts des installations en tant que pourcentage du total des allocations de fonds approuvés par organisme sont fortement variables et ne correspondent pas forcément à la taille de l'organisme. Pour plus de vingt organismes, le pourcentage est inférieur à 1 %; pour deux organismes, il avoisine les 6 %; quant aux organismes restants, ils affichent des coûts d'installations s'étalant entre ces deux extrêmes.
- Le nombre d'emplacements exploités par les SAE est très variable et n'est pas forcément lié à la taille des SAE ou à des facteurs géographiques.
- Certains organismes fournissent gratuitement un local pour des partenaires communautaires, alors que d'autres ont des arrangements de bail et de location. Les revenus liés à la location peuvent s'élever à plus de 400 000 dollars.
- Certains organismes bénéficient d'investissements de longue date du gouvernement ou d'organisations philanthropiques pour leurs locaux, alors que d'autres ont dû accepter des contrats de location ou investir massivement à partir de moyens limités.

La Commission a également observé des différences importantes en ce qui concerne la qualité des locaux, la disponibilité de l'espace et les pressions futures en matière d'immobilisations importantes. Il n'existe aucune norme s'appliquant uniformément au secteur, ni aucun processus coordonné pour la planification des besoins en immobilisations majeures. Les coûts associés aux baux et hypothèques sont totalement imbriqués dans la formule de financement actuelle et ne sont pas distincts des coûts d'exploitation.

La Commission recommande que le MSEJ élabore une approche globale et uniforme à l'égard de la planification, de la budgétisation, de l'approbation et du financement des grands projets d'immobilisations. Cette approche devrait également établir une distinction entre les fonds destinés aux immobilisations et les fonds destinés à l'exploitation.

RECOMMANDATION n° 5

Transférer la responsabilité administrative du paiement des subventions liées à l'adoption et à la garde légale des SAE au MSEJ.

L'un des aspects majeurs de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance lancée en 2006 était l'accent mis sur le rôle crucial de la « permanence » dans le bien-être de l'enfance. Aussi insistait-on particulièrement sur l'importance pour les SAE de mettre en œuvre toutes les options possibles pour atteindre une stabilité à long terme pour les enfants et les jeunes demeurant ou retournant dans leur foyer d'origine. L'accent portait également sur l'augmentation des subventions disponibles aux familles qui adoptent des enfants ayant des besoins spéciaux ou en obtiennent la garde légale, mais qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour subvenir entièrement à leurs besoins. Il revient aux SAE de fournir une aide financière épisodique ou continue aux familles dans le cadre des Directives de financement du placement permanent en Ontario.

Au cours des dernières années, de nombreuses SAE sont allées de l'avant en fournissant des aides financières aux familles qui adoptent des enfants ayant des besoins spéciaux (ou qui en obtiennent la garde légale). Cette orientation stratégique a aidé beaucoup d'enfants ontariens à trouver un foyer permanent tout en évitant les coûts plus élevés liés à la prise en charge de ces enfants en famille d'accueil ou en foyer de groupe. Néanmoins, un tel engagement financier pour un enfant adopté grève le budget limité des SAE sur plusieurs années pour soutenir un enfant qui n'a plus besoin de protection. Les soutiens aux enfants et aux familles sont donc variables dans la province, selon les capacités financières et les priorités des SAE à un moment donné. Le caractère équitable du système s'en trouve compromis et beaucoup d'occasions de donner des foyers permanents à des enfants sont perdues, sans que cela se traduise pour autant par des économies – qu'il serait possible de réaliser en réduisant les coûts de prise en charge grâce à la permanence.

En août 2009, le rapport du Comité d'experts en matière d'infertilité et d'adoption a inclus une recommandation prévoyant le versement par le gouvernement provincial de subventions liées à l'adoption. En Alberta et aux États-Unis, les subventions liées à l'adoption sont gérées centralement et financées par le gouvernement. Il convient de noter que les services de bien-être de l'enfance sont dispensés de façon différente dans d'autres provinces et États, à savoir qu'ils sont administrés par le gouvernement et non par les SAE.

La Commission recommande que des fonds soient prélevés de l'enveloppe actuelle pour les services de bien-être de l'enfance et que l'on transfère des SAE au MSEJ la responsabilité administrative du paiement des subventions annuelles liées à l'adoption et à *la garde légale*. Dans les faits, les SAE continueraient à décider s'il est approprié de placer un enfant en vue d'une adoption ou d'une garde légale et à être le premier maillon de la chaîne pour repérer et soutenir les familles adoptives ou obtenant la garde légale. Les SAE appliqueraient les lignes directrices provinciales communes en proposant l'admissibilité à une subvention pour les enfants ou les jeunes qu'elles placent en vue d'une adoption ou d'une garde légale. L'approbation et le paiement des subventions incomberaient au gouvernement provincial.

RECOMMANDATION n° 6

*Quantifier les coûts différentiels engendrés par la prestation de **services en français** pour les SAE désignées et traiter ces coûts comme un « ajustement post-formule » dans le cadre du nouveau modèle de financement.*

Toutes les SAE dispensant des services à des enfants et à des familles francophones ont l'obligation de fournir ces services en français sur demande. Pour les organismes qui desservent de plus vastes populations francophones, cette obligation comporte de nombreuses exigences annexes : traduction de tous les documents publics, recrutement et conservation d'employés, de membres du conseil d'administration, de bénévoles et de familles d'accueil bilingues et francophones, recherche et collaboration avec d'autres fournisseurs de services ayant des capacités en français.

Une analyse de régression menée par la Commission en vue d'élaborer une nouvelle stratégie en matière d'allocation de fonds n'a pas défini les services en français comme un facteur particulièrement prédictif de coûts pour l'organisme. Cependant, en se basant sur les visites de la Commission et sur l'examen des organismes desservant des enfants et des familles francophones, la Commission a conclu que ces organismes doivent faire face à plusieurs facteurs de coûts uniques. Reconnaisant l'obligation non seulement morale, mais aussi légale de fournir des services en français, la Commission recommande que la ministre demande au MSEJ de se pencher davantage sur la quantification des coûts différentiels

engendrés par la prestation de tels services. Il faudra ensuite créer un système d'« ajustement post-formule » pour les organismes concernés dans le cadre du nouveau modèle de financement.

B. Répondre aux défis uniques du financement des services de bien-être de l'enfance autochtone

RECOMMANDATION n° 7

Élaborer une stratégie distincte pour le financement des SAE autochtones désignées.

La Commission a publié un document de discussion sur le bien-être de l'enfance autochtone, intitulé *Système de services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario – Document de discussion* qui décrit le contexte unique et les circonstances actuelles concernant le bien-être de l'enfance et de la jeunesse autochtones.

La vie des communautés autochtones est profondément marquée par une histoire qui a limité leurs capacités à prendre soin de leurs enfants. Les communautés autochtones sont également confrontées à un ensemble de facteurs perturbateurs sur le plan socio-économique et à des défis liés à une population de jeunes croissante. Les collectivités autochtones du Nord font face à d'autres difficultés liées au coût de la vie, à l'isolement et aux services locaux limités. Les Autochtones qui vivent dans des collectivités urbaines souffrent souvent d'un manque de liens culturels, du chômage et d'autres problèmes.

L'analyse menée par la Commission a examiné les coûts nécessaires pour répondre aux besoins des enfants et des jeunes autochtones. La Commission est convaincue que le « facteur relatif à la proportion d'Autochtones » élaboré dans le cadre du modèle de financement fondé sur les besoins locaux est un mécanisme efficace pour garantir un financement approprié aux organismes « classiques » qui s'occupent des enfants et des jeunes autochtones.

D'autre part, la Commission a déterminé que les structures de coût et les besoins en services des six SAE autochtones désignées et des collectivités qu'elles desservent sont manifestement différents de ceux des SAE classiques. L'idée de transcrire ces facteurs uniques dans le modèle de financement fondé sur les besoins locaux n'est pas dans le meilleur intérêt des enfants et des familles dépendant des SAE autochtones désignées. De plus, l'inclusion des SAE désignées dans le modèle de financement fondé sur les besoins locaux peut fausser les résultats concernant l'allocation de fonds pour les SAE classiques.

Aussi la Commission recommande-t-elle de mettre en place un projet visant à définir un mode de financement distinct pour les SAE autochtones désignées. Ce projet doit relever du MSEJ et intégrer les avis des organismes autochtones eux-mêmes ainsi que les conseils d'experts indépendants sur le bien-être de l'enfance autochtone et sur les modèles de financement.

IV. APPROCHE RECOMMANDÉE CONCERNANT L'ALLOCATION DES FONDS DISPONIBLES

RECOMMANDATION n° 8

Adopter un modèle de financement fondé sur les besoins locaux pour allouer les fonds disponibles aux SAE.

A. Compréhension des options disponibles en matière d'allocation des fonds

Trouver la meilleure approche pour allouer des fonds limités au secteur public est un défi que rencontre l'ensemble des provinces et territoires. Dans le cadre de son examen des modes de financement en Ontario et dans d'autres provinces et territoires, la Commission a pris en compte différentes approches s'appuyant sur différents critères :

- *Financement basé sur les organismes* – Le financement est transféré aux organismes au moyen de subventions forfaitaires pour couvrir les frais engagés. Souvent, les coûts historiques et les niveaux d'activité sont utilisés pour déterminer les niveaux de financement. Le modèle actuel relève de cette catégorie.
- *Financement basé sur la population* – Le financement est calculé en fonction du nombre d'habitants au sein des zones desservies désignées. Bien qu'un financement direct par habitant puisse être utilisé, les approches basées sur la population pondèrent souvent la population en fonction de facteurs sociodémographiques et communautaires (p. ex. pauvreté, immigration, état de santé, densité démographique) et des coûts et besoins en matière de services.
- *Paiement à l'acte* – Les paiements sont versés aux organismes indépendants pour la gamme des services précisés qui sont fournis aux individus.
- *Financement basé sur l'admissibilité* – Cette approche est fondée sur l'admissibilité; si les critères sont satisfaits, le paiement est versé. Les programmes comme Ontario au travail et le Programme de médicaments de l'Ontario utilisent cette approche. Cependant, la nature non limitative de cette approche la rend problématique dans le cadre d'une application à plus grande échelle.

La Commission a conclu que la meilleure façon d'atteindre les objectifs liés à la viabilité du bien-être de l'enfance passe par une approche hybride intégrant des éléments de ces différents modèles, en prenant

comme ligne directrice les besoins de la population. Il en résulte un *modèle de financement fondé sur les besoins locaux* basé sur une formule mathématique pour l'allocation des fonds entre les différentes SAE. Il convient de souligner que la Commission propose un modèle qui nécessite d'être encore affiné pour être opérationnel.

La suite de ce document décrit les principes sous-jacents du modèle fondé sur les besoins locaux, son mécanisme de fonctionnement en pratique et les divers facteurs à aborder afin d'en faire un modèle opérationnel pour la détermination des allocations de fonds annuels aux SAE.

B. Concept général du modèle de financement fondé sur les besoins locaux et différences par rapport au mode de financement actuel du bien-être de l'enfance

Le modèle de financement fondé sur les besoins locaux a été conçu pour veiller à ce que les enfants à risque aient accès à des niveaux de services comparables, en fonction de leurs besoins, quel que soit leur lieu de résidence dans la province. C'est une approche centrée sur l'enfant plus que sur l'organisme. Le modèle s'appuie sur la répartition des fonds disponibles en fonction de la population d'enfants dans les collectivités, de facteurs socioéconomiques qui influencent les besoins en matière de services de bien-être de l'enfance et de facteurs déterminant les coûts relatifs de la prestation de ces services.

Ce mode d'allocation des fonds est similaire à une approche mise en œuvre pour les services à l'enfance au Royaume-Uni, pour les services du bien-être de l'enfance en Alberta et pour certains aspects de ces services aux États-Unis. Il reflète également de nombreux principes actuellement utilisés pour le financement des écoles élémentaires et secondaires en Ontario.

Dans le cadre de son travail pour le troisième volet, la Commission collabore avec le MSEJ et les SAE pour élaborer un cadre relatif à la reddition de comptes afin que toutes les SAE aient des attentes claires sur le rendement et les résultats qu'elles sont censées fournir grâce au financement reçu. Ces attentes seront parfaitement harmonisées avec les priorités à l'échelle provinciale en matière de soutien aux familles et aux enfants vulnérables. Les différences essentielles en ce qui concerne l'allocation de fonds grâce au *modèle fondé sur les besoins locaux* (approche recommandée) et le *modèle de financement des services de bien-être de l'enfance* (approche actuelle) sont résumées dans le tableau suivant.

	Modèle de financement des services de bien-être de l'enfance (actuel)	Modèle de financement fondé sur les besoins locaux (recommandé)
Point(s) de mire du modèle	Axé sur l'organisme. Basé sur la couverture des coûts de chaque organisme d'une année sur l'autre.	Axé sur l'enfant. Basé sur le nombre d'enfants dans chaque collectivité, les facteurs socioéconomiques qui influencent les besoins en matière de services de bien-être de l'enfance et les facteurs locaux déterminant les coûts relatifs de la prestation de ces services dans les collectivités.
Harmonisation avec les priorités provinciales en matière de bien-être de l'enfance	Harmonisation incomplète. Les SAE sont entravées par la nécessité de garantir que les activités de l'exercice en cours optimisent leur financement pour l'exercice suivant. Aucun cadre clair en matière de rendement ou de reddition de comptes.	Un cadre pour la reddition de comptes et des priorités stratégiques provinciales clairement établies définiront le contexte des décisions des SAE concernant l'optimisation de leur financement pour fournir des résultats.
Rôle des mesures incitatives	Le lien entre le financement, les coûts internes et les activités crée des « mesures à effet pervers » qui incitent les SAE à optimiser le volume de services à coût supérieur (p. ex. prise en charge en foyer d'accueil) afin d'obtenir un bon financement pour l'exercice suivant.	Le financement est lié à des facteurs externes. Par conséquent, la seule motivation des SAE est d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles pour répondre aux besoins de leur collectivité et aux attentes définies dans le cadre relatif à la reddition de comptes.
Équité	Aucun mécanisme en place pour veiller à ce que les fonds provinciaux soient équitablement distribués et rééquilibrés au fil de l'évolution des données démographiques et des besoins des collectivités.	Conçu pour garantir des ajustements constants en vue d'équilibrer les fonds disponibles de façon proportionnelle aux besoins des collectivités.

	Modèle de financement des services de bien-être de l'enfance (actuel)	Modèle de financement fondé sur les besoins locaux (recommandé)
Lien avec le volume de services	Les fourchettes en matière de volume de services et le processus d'ajustement annuel du financement intégré à cette approche créent des facteurs imprévus qui incitent les SAE à maintenir, voire à accroître le volume de services de coût supérieur.	Le modèle présuppose que la répartition des fonds de façon proportionnelle aux besoins fournira en règle générale des ressources équivalentes pour soutenir les besoins en services. D'autres modifications au mode de financement (financement pluriannuel, rétention des excédents, etc.) ainsi que la garantie de disposer de SAE de taille adaptée grâce à des regroupements permettront aux organismes de s'adapter à des demandes imprévues en matière de volume et de services.

C. Rôle de l'analyse de régression dans l'élaboration du nouveau mode d'allocation du financement

Les facteurs influençant les besoins et les coûts des services de bien-être de l'enfance sont nombreux, complexes et souvent interdépendants. Ainsi, l'incidence de la pauvreté peut être associée à des foyers monoparentaux, à un logement inadapté ou à la proportion de nouveaux immigrants dans une collectivité. De même, il existe des facteurs d'atténuation qui peuvent réduire les besoins ou les coûts des services de bien-être de l'enfance, comme la présence d'autres organismes dispensant des services aux familles et aux enfants. La disponibilité d'autres services entre cependant en corrélation avec la densité démographique.

Par conséquent, l'un des défis est d'élaborer une formule qui prédise le plus précisément possible les niveaux relatifs des besoins. Pour ce faire, il est nécessaire de définir des indicateurs qui ne soient pas trop étroitement liés les uns aux autres afin de ne pas neutraliser leur importance globale. Un autre défi est de définir les facteurs pour lesquels on dispose d'ores et déjà de données précises et à jour à l'échelle des collectivités ontariennes.

S'agissant de la recherche de ces divers facteurs, la Commission a utilisé la technique statistique de l'analyse de régression pour éprouver les liens entre les facteurs et pour déterminer le sous-ensemble des facteurs qui, associés, peuvent au mieux prédire les demandes et les coûts des services de bien-être de l'enfance. L'analyse de régression est une méthode statistique courante très bien documentée, ce qui en fait l'un des outils statistiques disponibles les mieux appréhendés. À condition que toutes les données et la formule soient communiquées, il s'agit également d'un processus totalement transparent.

L'analyse de régression a l'avantage de permettre de prendre en compte plus d'un facteur à la fois et de déterminer l'incidence relative de chaque facteur sur la demande de services. Plus précisément, l'analyse de régression montre dans quelle mesure la valeur de la variable dépendante (besoin/coût de service) change avec l'évolution de l'une des variables indépendantes ou explicatives. Lorsque l'analyse de régression indique une forte corrélation ou un lien étroit entre des facteurs de risque, celui qui apparaît comme le meilleur facteur prédictif du besoin en matière de services de bien-être de l'enfance est choisi afin d'être inclus dans l'équation.

Dans l'analyse de la Commission, les dépenses des organismes ont été utilisées comme variable dépendante². Elles ont été définies comme la valeur la plus appropriée pour établir le besoin et le coût relatifs aux services de bien-être de l'enfance. Les dépenses des organismes sont également liées à ce que le modèle de financement doit générer, à savoir *des exigences de financement proportionnel* pour que les organismes puissent répondre aux besoins en matière de services dans leurs collectivités.

À des fins de comparaison, les dépenses des SAE ont été traduites en « dépenses par enfant recensé » afin que la taille de l'organisme n'entre pas en ligne de compte. Par « enfant recensé », on entend le recensement de tous les enfants vivant dans les zones desservies par chaque SAE, et pas seulement celui des enfants desservis par chaque SAE.

D. Quels sont les facteurs fondés sur les besoins locaux qui ont été utilisés pour garantir un financement approprié?

De très nombreux facteurs démographiques, sociaux et économiques ont été évalués, parmi lesquels on a retenu les facteurs suivants pour le modèle proposé :

- Le nombre d'enfants âgés de 0 à 15 ans³
- La proportion de familles avec enfants qui se situe en dessous de la mesure de faible revenu (MFR) après impôt
- Le taux de grossesse à l'adolescence chez les jeunes filles âgées de 15 à 19 ans
- La densité démographique
- la ruralité (mesure composite des tendances de distribution de la population).

Il a été confirmé que cette association de facteurs était suffisamment solide pour différencier de façon précise et objective les besoins et coûts relatifs des services de bien-être de l'enfance dans les diverses collectivités ontariennes. L'annexe 2 décrit plus en détail les facteurs de financement choisis et l'équation de régression.

² Il convient de noter que les dépenses sur la période de trois ans de 2007-2008 à 2008-2009 ont été utilisées pour garantir que des circonstances inhabituelles au cours de l'un de ces exercices ne puissent pas influencer de manière indue les résultats du modèle.

³ L'analyse a porté sur les enfants et les jeunes de moins de 15 ans, car la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* définit 16 ans comme l'âge limite pour qu'un enfant soit admissible à commencer à recevoir les services de protection d'une SAE.

Bien que ne s'inscrivant pas dans le cadre de l'équation de régression, le facteur relatif à la proportion d'Autochtones est intégré au modèle et fera l'objet d'une brève présentation.

E. Quels autres facteurs ont été pris en compte, sans être utilisés dans l'équation de régression?

Il ne fait nul doute que de nombreux autres facteurs influencent la demande et le coût relatifs aux services de bien-être de l'enfance. Néanmoins, comme nous l'avons noté, l'analyse de régression a défini un certain nombre d'autres facteurs étroitement liés aux facteurs ci-dessus.

À titre d'exemple, la Commission a reçu de nombreuses requêtes concernant la « proportion de nouveaux immigrants » comme étant un facteur logique de besoins en matière de services de bien-être de l'enfance. De nombreux facteurs ont été examinés en ce qui concerne les nouveaux immigrants, comme la proportion de la population dont la langue maternelle n'est pas l'anglais ou la proportion de la population installée au Canada depuis moins de cinq ans. Dans tous les cas, ces facteurs ont certes montré une corrélation avec la variable dépendante, mais ils ne possédaient pas la même puissance prédictive que l'association de facteurs choisis en définitive pour la formule de calcul fondée sur les besoins locaux. Cela s'explique probablement par le fait que la proportion de nouveaux immigrants entre en corrélation avec des facteurs comme la taille de la population, la densité démographique et la mesure de faible revenu.

La disponibilité d'autres services à l'enfance et à la famille dans une collectivité a constitué un autre facteur censé prédire les besoins et les coûts des services de bien-être de l'enfance. L'hypothèse sous-jacente est que les collectivités disposant d'une concentration supérieure de services à l'enfance et à la famille auront une demande inférieure en matière de services de bien-être de l'enfance, en raison de la disponibilité de services de prévention et de soutien pour les familles et les enfants à risque. Cette variable présentait un défi en termes de mesure. Le groupe de référence pour le mode de financement a confirmé qu'aucun ensemble unique de données n'offre une mesure suffisamment solide et comparable quant à la disponibilité des services communautaires à l'échelle locale. Dans le même temps, l'analyse a révélé une corrélation entre les facteurs relatifs à la taille de la population et à la densité démographique et la disponibilité apparente des services communautaires.

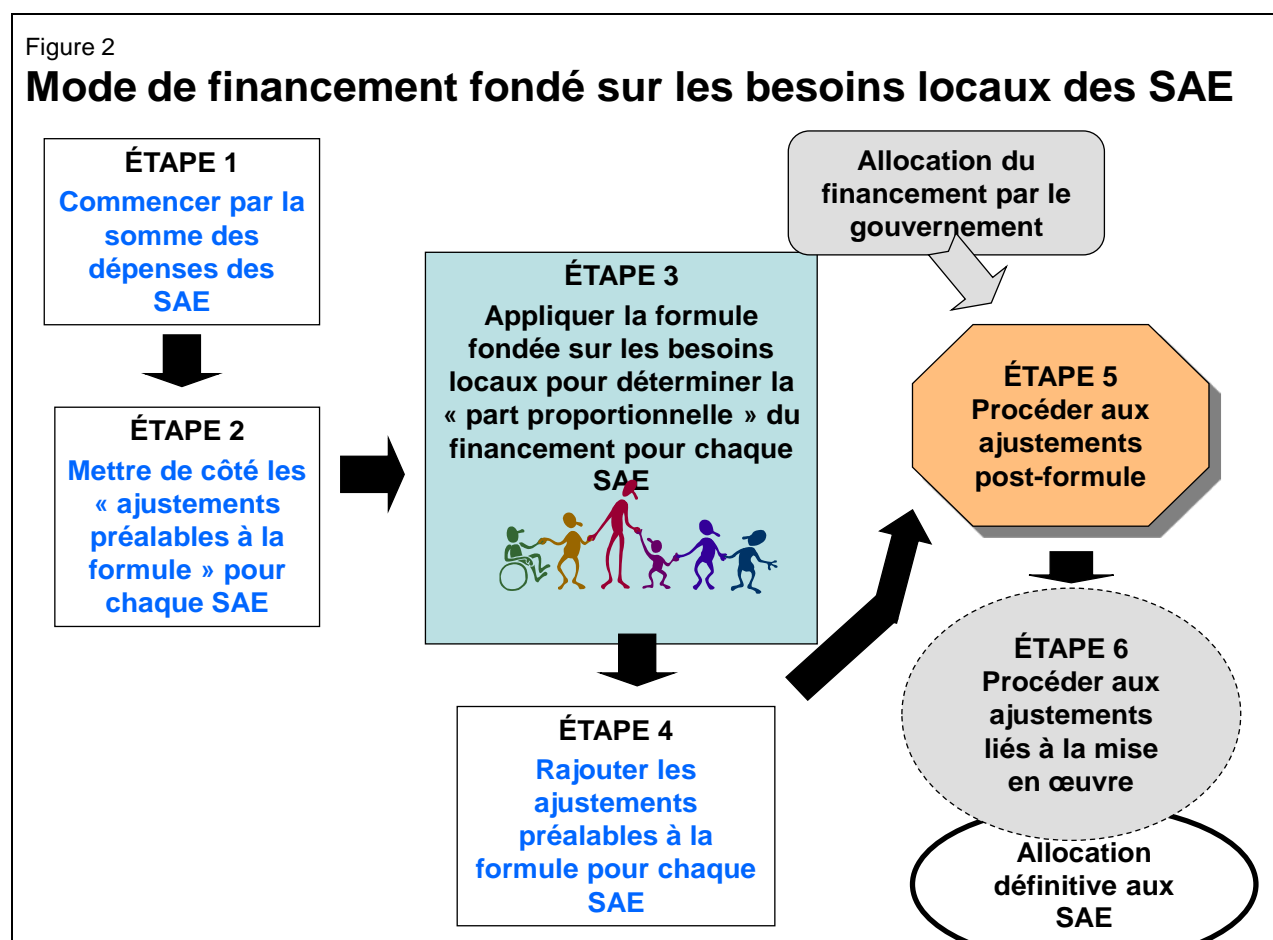
L'annexe 3 présente une liste complète des facteurs potentiels qui ont été évalués pour l'élaboration du modèle de financement fondé sur les besoins locaux.

La Commission reconnaît qu'une partie des coûts des SAE n'est pas tributaire de ce type de facteurs propres aux collectivités. Il peut s'agir par exemple des engagements pris par les SAE relativement à la prise en charge de jeunes plus âgés afin de les soutenir dans leur transition vers l'âge adulte. Ce type de coûts surviendra quelle que soit l'évolution des besoins communautaires. De même, il se peut que certaines SAE jouent des rôles provinciaux ou régionaux particuliers, par exemple en fournissant des services en français ou en dirigeant la prestation de services partagés au nom de plusieurs SAE. Le

modèle global de financement fondé sur les besoins locaux offre des mécanismes afin que les allocations de fonds entre les différentes SAE puissent être ajustées pour les coûts qui ne découlent pas de facteurs spécifiques aux collectivités.

F. Fonctionnement du modèle global de financement fondé sur les besoins locaux

La figure 2 présente un diagramme conceptuel du modèle fondé sur les besoins locaux pour le financement des services de bien-être de l'enfance. L'étape 3 est au cœur du modèle et prévoit l'application de la formule élaborée dans le cadre de la modélisation de régression pour déterminer la « part » proportionnelle de financement que chaque SAE doit recevoir en fonction de la population d'enfants de sa collectivité et des facteurs socioéconomiques influençant les besoins et les coûts des services de bien-être de l'enfance. L'annexe 4 illustre le cheminement d'une étape à l'autre.



Le fonctionnement du modèle est décrit brièvement ci-après.

Étape 1 – Commencer par la somme des dépenses des SAE

Chaque année, le total des dépenses de toutes les SAE est utilisé comme point de départ du modèle⁴. Il reste encore au MSEJ à décider à titre définitif si les « dépenses totales » ou les « allocations finales approuvées » doivent être utilisées comme point de départ. Si l'on se sert des dépenses totales, il faudra également établir si ces dernières doivent être calculées à partir des prévisions du deuxième trimestre de l'exercice en cours ou à partir des données réelles de la fin de l'exercice précédent.

Étape 2 – Mettre de côté les ajustements préalables à la formule pour chaque SAE

Dans la mesure où la majeure partie des allocations de fonds aux SAE reposera sur la taille de la population locale et sur ses besoins, il est important de procéder à des ajustements initiaux pour le sous-groupe de facteurs de coûts qui ne dépendent pas de la taille de la population locale ou de ses besoins. Le modèle de la Commission a traité ces éléments comme « ajustements préalables à la formule » : il peut s'agir d'engagements déjà pris auprès de jeunes plus âgés pris en charge dans le cadre de contrats SEP (soins et entretien prolongés), de subventions liées à l'adoption et à la garde légale ou encore de coûts nets associés aux baux et hypothèques de biens immobiliers. Les recettes⁵ sont considérées comme un ajustement positif préalable à la formule dans la mesure où elles sont ajoutées au montant total distribué par le modèle.

Comme nous l'avons indiqué dans la partie III, la Commission recommande que l'on mette en place un processus distinct pour les grands projets d'immobilisations (hypothèques et baux) et que le gouvernement provincial, et non les SAE, approuve et verse les subventions liées à l'adoption et à la garde légale. En cas de retard dans la mise en œuvre de l'un de ces changements, la Commission préconise que ces coûts soient également traités comme « ajustements préalables à la formule ».

Étape 3 – Appliquer la formule fondée sur les besoins locaux pour déterminer la part proportionnelle de financement pour chaque SAE

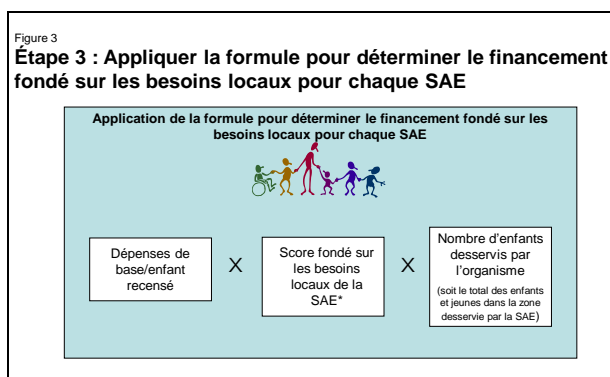
Les données actuelles relatives à chacun des facteurs fondés sur les besoins locaux sont intégrées à l'équation de régression pour calculer le « score fondé sur les besoins locaux » de

⁴ En se basant sur la terminologie employée dans l'actuel modèle de financement des services de bien-être de l'enfance, les dépenses totales incluent les dépenses essentielles (blocs 1, 3 et 4) et les dépenses du bloc 2.

⁵ Les « recettes » sont définies par la formule actuelle de financement comme suit : recouvrement des coûts et de l'impôt lié aux services de bien-être de l'enfance, contributions individuelles et des clients, compensations d'organismes caritatifs le cas échéant, indemnités, frais, intérêts perçus, prestation fiscale pour enfants, autre revenu à distribuer et tout autre recouvrement de dépenses relatives au bien-être de l'enfance, y compris l'imputation de coûts raisonnables à d'autres programmes financés pour des coûts associés s'inscrivant dans le budget des services de bien-être de l'enfance.

chaque SAE. Ce score symbolise l'incidence des divers facteurs communautaires et sociodémographiques sur les besoins et les coûts des services de bien-être de l'enfance pour chaque SAE par rapport aux autres SAE de la province. Les SAE dont les scores sont supérieurs à la moyenne provinciale présentent des besoins et des circonstances locales qui entraînent une demande et des coûts en matière de services de bien-être de l'enfance proportionnellement supérieurs à la moyenne provinciale, et c'est l'inverse qui se produit pour les SAE dont le score est inférieur à la moyenne provinciale. Comme prévu, les scores sont très variables dans la province du fait des différences en ce qui concerne les facteurs communautaires et sociodémographiques.

Le calcul qui sous-tend la formule fondée sur les besoins locaux est présenté à la figure 3. Il commence par les « dépenses de base par enfant recensé », soit les dépenses moyennes de bien-être de l'enfance par enfant dans la province. Les dépenses de base sont déterminées en divisant les dépenses totales des services de bien-être de l'enfance par enfant dans la province (en excluant le total des « ajustements préalables à la formule » mis de côté à l'étape 2) par le nombre total d'enfants et de jeunes de la province. Ce montant des dépenses de base est ensuite multiplié par le « score fondé sur les besoins locaux » de chaque SAE, puis par le nombre d'enfants et de jeunes dans la zone desservie par la SAE considérée.



Étape 4 – Rajouter les ajustements préalables à la formule pour chaque SAE

Après avoir déterminé la part proportionnelle des dépenses totales fondée sur les besoins pour chaque SAE, cette étape prévoit de rajouter les coûts qui ont été mis de côté à l'étape 2. Pour être plus précis, si 235 000 dollars ont été supprimés de la SAE « A » et 565 000 dollars de la SAE « B », ces montants seront rajoutés à l'allocation initiale pour chacune des SAE.

Étape 5 – Procéder aux ajustements post-formule

À cette étape, la part proportionnelle déterminée aux étapes 1 à 4 est traduite en allocation effective pour chaque organisme. Comme le montre la figure 2, cette étape commence avec l'allocation totale des fonds par le gouvernement pour le secteur du bien-être de l'enfance. Dans sa forme la plus simple, cette étape consisterait à multiplier la part proportionnelle pour chaque

SAE par l'allocation de fonds du gouvernement pour déterminer l'allocation définitive destinée à chaque SAE.

Cette étape permet également des ajustements pour les circonstances spécifiques à chaque organisme ou le financement particulier de priorités gouvernementales. Par exemple, si les travaux de reconfiguration aboutissent à des services partagés ou à des plateformes régionales pour des services spécialisés, le gouvernement pourrait choisir de fournir un financement supplémentaire aux organismes organisant la fourniture de ces services. Les fonds destinés aux organismes dispensant des services en français pourraient également être traités en tant qu'ajustement post-formule si le gouvernement en décide ainsi. De même, les orientations stratégiques du MSEJ et du gouvernement lors d'un exercice particulier pourraient entraîner un financement affecté spécialement à certaines priorités (p. ex. équité salariale, appuis de transition ponctuels pour de nouvelles initiatives soutenant le passage des jeunes à l'âge adulte). Si l'un de ces types d'ajustements est nécessaire, le financement associé doit être réservé sur l'allocation totale des fonds du gouvernement. La part proportionnelle est alors appliquée au montant résiduel pour déterminer les allocations initiales par organisme. Enfin, tout ajustement particulier peut être alors ajouté à chaque organisme pour aboutir à l'allocation définitive.

Il convient de noter que la Commission recommande fortement de limiter au maximum le nombre et l'ampleur des ajustements post-formule afin de maintenir l'intégrité du modèle de financement et des principes qui le sous-tendent.

Étape 6 – Procéder aux ajustements liés à la mise en œuvre

Il s'agit d'une étape de transition qui, de fait, disparaîtra du modèle une fois que celui-ci sera complètement mis en œuvre. Au vu de la réalité des inégalités de financement du système actuel d'allocations aux SAE, le passage à un mode de financement plus équitable nécessite des ajustements vers le bas pour certaines SAE et vers le haut pour d'autres. Il est nécessaire de procéder avec soin à la mise en œuvre progressive de ces ajustements pour minimiser l'incidence sur les familles et les enfants vulnérables. Les options de mise en œuvre sont détaillées ultérieurement dans le présent document.

G. Autres éléments et difficultés à prendre en compte

Le financement alloué à chacune des 51 SAE de l'Ontario varie d'environ 5 millions de dollars à près de 160 millions de dollars. Certaines SAE desservent exclusivement des populations urbaines, alors que d'autres desservent des populations urbaines et rurales. Six SAE sont désignées pour dispenser des services aux populations autochtones. Trois SAE ont un caractère confessionnel et coexistent dans des centres urbains (Toronto et Hamilton) avec d'autres SAE. Vingt-deux SAE sont désignées en vertu de la *Loi sur les services en français*. Toutes les SAE fournissent des services obligatoires définis dans la *Loi sur*

les services à l'enfance et à la famille et ne peuvent pas créer de listes d'attente en cas de besoins imprévus. Les travaux de la Commission sur une nouvelle approche de financement ont pris en compte tous ces éléments et difficultés, mais un certain nombre de ces sujets méritent quelques précisions.

Exactitude des données démographiques

Un modèle fondé sur les besoins de la population nécessite de disposer de données démographiques fiables concernant la population de la zone desservie par un organisme. Statistique Canada fournit des données démographiques pour les divisions de recensement (DR), qui correspondent principalement à des comtés, et pour les subdivisions de recensement (SDR), qui correspondent à des villes. Les données relatives à la population d'enfants âgés de 0 à 15 ans sont disponibles pour les zones desservies par la plupart des SAE.

Bien que le recensement national n'ait lieu que tous les cinq ans, les données au niveau des SDR sont disponibles pour chaque année grâce aux estimations démographiques annuelles de Statistique Canada. Par conséquent, un modèle fondé sur la population est tout à fait viable pour des services tels que le bien-être de l'enfance en Ontario. Néanmoins, il a fallu tenir compte de deux difficultés pour l'élaboration du modèle : le sous-dénombrement de certaines populations autochtones et la présence de plusieurs SAE dans une seule DR dans certaines zones de l'Ontario. Ces difficultés nécessitent qu'on s'y attarde.

Proportion d'Autochtones

Comme nous l'avons noté précédemment, la Commission recommande de mettre en place une approche distincte pour les allocations de financement destinées aux SAE autochtones désignées. Cependant, il reste nécessaire de concevoir une façon d'estimer la taille des populations autochtones et de soutenir le financement destiné aux enfants et jeunes autochtones dans les organismes classiques.

Bien que certaines données sur les Autochtones déclarés soient disponibles grâce au Recensement de 2006, cela n'inclut pas tous les lieux de résidence des Autochtones. En outre, relier les populations vivant dans les réserves et hors réserve aux organismes appropriés relève du défi.

Pour calculer la proportion d'Autochtones dans une DR, on s'est appuyé sur les données de février 2010 sur la population inscrite comme Autochtone provenant d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), ainsi que sur les données issues du Recensement.

Même avec des ajustements visant à garantir l'exactitude des données relatives à la population autochtone, un autre problème à prendre en compte concerne le coût des dispositifs de soutien destinés aux enfants et aux jeunes autochtones. Les visites de la Commission aux SAE de la province ont étayé l'idée que les SAE classiques fournissant des services aux enfants et aux jeunes autochtones sont confrontées à plusieurs coûts additionnels. Il peut s'agir de coûts dus aux exigences imposées par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF), notamment en ce qui concerne la notification des bandes autochtones et autres aspects connexes. D'autres coûts sont liés à l'importance de garantir la

sensibilisation culturelle appropriée du personnel et de fournir des programmes culturels enrichis pour enfants et les jeunes autochtones. D'autres exigences portent sur la complexité des facteurs stressants et des circonstances auxquels font face les familles autochtones.

L'équation de régression n'a pas pu saisir précisément cette interrelation entre les besoins des enfants et des jeunes autochtones et les demandes et coûts associés en matière de services. En conséquence, un facteur relatif à la proportion d'Autochtones a été inclus dans le modèle pour les organismes « classiques ». Ce facteur touche les organismes classiques qui ne partagent pas la zone qu'ils desservent avec une SAE autochtone désignée et où les enfants autochtones représentent plus de 5 % du nombre total d'enfants de la zone desservie. Pour ces organismes, le facteur relatif à la proportion d'Autochtones prévoit d'augmenter la population d'enfants de l'organisme de 25 % du total de la population d'enfants autochtones. Par exemple, si une SAE compte 2 000 enfants autochtones dans la zone qu'elle dessert, représentant 8 % de sa population totale d'enfants, alors 500 enfants supplémentaires seront ajoutés à la population d'enfants desservie par l'organisme.

Plusieurs SAE dans la même zone géographique

Dans certaines zones de la province, indiquées ci-après, il a fallu envisager d'autres solutions pour déterminer le nombre de personnes desservies par les SAE.

- À **Toronto**, on compte deux organismes à caractère confessionnel ainsi que la Toronto Children's Aid Society. L'un des organismes, Jewish Family and Child Services, a des limites opérationnelles qui s'étendent dans la région de York et chevauchent par conséquent la zone desservie par la SAE de York. Toronto dispose également de l'une des SAE autochtones désignées : Native Child and Family Services of Toronto.
- À **Hamilton**, les services de bien-être de l'enfance sont dispensés par la Hamilton-Wentworth Children's Aid Society et par la Catholic Children's Aid Society of Hamilton.
- À **Thunder Bay**, les services aux enfants autochtones sont fournis par Dilico Anishinabek Family Care, alors que les services aux autres enfants sont dispensés par la Children's Aid Society of the District of Thunder Bay.
- La division de recensement de **Cochrane** compte, quant à elle, trois SAE : une SAE autochtone (Payukotayno) et deux SAE « classiques » (les Services à l'enfance et à la famille de Timmins et du District, et les Services familiaux Jeanne Sauvé).

Ci-après sont indiquées les solutions qui ont été proposées.

- Pour les organismes à caractère confessionnel d'Hamilton et de Toronto, on a commencé par essayer de quantifier les populations catholiques et juives de ces zones, mais les seules données disponibles relativement à l'affiliation religieuse dataient du Recensement de 2001. De plus, ces données ne sont pas forcément considérées comme un reflet précis des

tendances en matière de services. À la suite de consultations avec les SAE concernées, une autre approche a été mise en place, prévoyant le calcul d'une moyenne sur trois ans à partir du nombre de types de dossiers, servant alors de valeur pour la proportion de population à affecter à chaque SAE.

- Pour les SAE classiques partageant une zone desservie avec une SAE autochtone désignée, les données de Statistique Canada et d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ont été utilisées pour déterminer la taille de la population d'enfants desservis.
- Pour tous les organismes autochtones, la question du financement sera gérée en suivant la recommandation de la Commission préconisant un processus distinct visant à finaliser le mode d'allocation des fonds aux SAE autochtones.

Les anciennes SAE de Kenora-Patricia et de Rainy River

La population d'enfants et d'adolescents desservie par l'ancienne SAE de Kenora-Patricia comptait parmi les moins importantes des SAE ontariennes, mais elle était répartie sur l'une des plus grandes superficies. En outre, cette SAE coexistait avec deux SAE autochtones désignées. Les différences entre l'ancienne SAE de Kenora-Patricia et toutes les autres SAE étaient si importantes qu'on ne pouvait leur rendre justice dans l'analyse de régression. Une autre difficulté vient désormais du fait que les SAE de Kenora-Patricia et de Rainy River se sont regroupées le 1^{er} juillet 2011.

Ajustements liés au volume ou à des circonstances extraordinaires

De nombreuses SAE estiment qu'il est essentiel que la formule de financement possède une disposition prévoyant l'ajustement pour des hausses significatives (ou des baisses – réalité moins préoccupante) du volume des services. Un argument avancé pour soutenir ce point de vue est que la protection de l'enfance est un service obligatoire et que, par conséquent, les volumes de services ne peuvent et ne doivent pas être contrôlés. Parallèlement, il a également été avancé qu'un certain type de financement pour « circonstances extraordinaires » devrait être mis en place pour répondre aux hausses de volumes ou de coûts imprévues liées à des événements également inopinés.

La Commission s'est largement attardée sur ces deux points, mais ne recommande ni ajustement lié au volume, ni fonds pour circonstances extraordinaires, et ce, pour un certain nombre de raisons. Le modèle de financement a spécialement été conçu pour éviter les éléments qui créeraient pour les organismes des mesures incitatives liées aux volumes – notamment liées aux services de prise en charge, à savoir les services ayant le coût le plus élevé. L'existence d'une composante liée aux volumes dans le mode de financement dissuade ou tout du moins empêche les organismes de se concentrer sur la meilleure combinaison de services à offrir, pour un ou plusieurs enfants de leur collectivité. De plus, une formule axée sur le volume pour des services financés par les deniers publics suggère un cadre de financement non limitatif. Il ne s'agit pas d'un mode de financement viable, notamment au vu du climat de restrictions des dépenses publiques.

L'analyse de la Commission a confirmé qu'il n'y a pas d'approche universelle à adopter à l'égard des « services obligatoires » dans les SAE de la province. Les SAE répondent à titre individuel aux besoins de leur collectivité avec l'enveloppe budgétaire qu'elles ont obtenue. Une répartition inéquitable des fonds entre les SAE est à l'origine d'un accès inéquitable aux « services obligatoires » en vertu du mode de financement actuel. De ce fait, la Commission ne perçoit pas la nature obligatoire de ces services comme un argument défendable en faveur du mode de financement actuel.

S'agissant d'un « fonds pour circonstances extraordinaires », l'ampleur des recommandations de la Commission en ce qui concerne le mode de financement (financement pluriannuel, notification plus précoce des allocations de budget, rétention des excédents, etc.) vise à renforcer les capacités des organismes et leur résilience face aux circonstances imprévues. Ces capacités et cette résilience seront encore renforcées par l'augmentation de l'envergure des SAE grâce aux fusions de certains organismes et aux services partagés.

V. MISE EN ŒUVRE DES CHANGEMENTS RELATIFS AU MODE DE FINANCEMENT

RECOMMANDATION n° 9

Assurer une mise en œuvre pluriannuelle progressive du modèle fondé sur les besoins locaux en prévoyant des ajustements pour les pupilles de la Couronne, le regroupement des organismes et d'autres facteurs afin de garantir la continuité des services et la stabilité des organismes pendant cette période.

A. Considérations générales concernant la mise en œuvre progressive du nouveau mode de financement

Les allocations préliminaires générées par le modèle de financement fondé sur les besoins locaux ont confirmé ce qu'une analyse précédente de haut niveau avait laissé entendre : les tendances historiques en matière de financement n'ont pas suivi les changements des taux de croissance démographique et les besoins fluctuants des collectivités ontariennes. On a ainsi abouti à des inégalités entre les parts proportionnelles de financement accordées aux SAE.

Le modèle de financement fondé sur les besoins locaux permettra de régler ces déséquilibres et est conçu pour s'adapter de façon dynamique aux changements en matière de besoins proportionnels au fil du temps. Cependant, pour arriver à ce résultat, un processus de transition mûrement pensé est nécessaire.

Si l'enveloppe budgétaire globale pour les services de bien-être de l'enfance venait à augmenter dans un futur proche, la mise en œuvre pourrait avoir lieu en maintenant le budget des organismes dont l'allocation doit être revue à la baisse, tout en réservant les nouveaux fonds disponibles aux organismes devant recevoir une allocation revue à la hausse. Le climat budgétaire actuel suggère une situation tout autre. La Commission suppose que, dans un avenir proche, la taille de l'enveloppe budgétaire restera constante dans le meilleur des cas. De plus, l'exercice 2011-2012 marque la troisième année consécutive de restrictions des dépenses pour les SAE et plusieurs d'entre elles doivent en outre gérer le processus transitionnel engendré par le regroupement des organismes. Ces divers facteurs doivent entrer en ligne de compte lorsque l'on conçoit une stratégie de mise en œuvre ayant pour objectif à long terme un financement plus proportionnel tout en garantissant la continuité des services et la stabilité des organismes à court terme.

La Commission a élaboré et analysé un certain nombre de stratégies de mise en œuvre qui peuvent être envisagées seules ou en association.

B. Option prévoyant une année préparatoire pour entamer la transition vers le nouveau modèle

Le lancement du nouveau mode de financement impose que les SAE disposent d'un certain temps pour comprendre ce nouveau modèle et ce qu'il implique en termes de dépenses et de décisions relatives aux services. Par conséquent, il semble judicieux d'envisager une « année préparatoire » associant le nouveau modèle pour seulement une petite partie des allocations de financement et le modèle existant mieux connu pour déterminer la majeure partie des allocations. S'agissant des SAE dont l'allocation doit être revue à la baisse, cette approche a l'avantage de préciser clairement l'ampleur des changements à long terme en matière de financement tout en laissant le temps de planifier comment gérer ces changements. Les SAE dont l'allocation doit être revue à la hausse peuvent également tirer parti de la planification offerte par cette « année préparatoire ». D'un autre côté, cette démarche peut aussi apparaître encore plus compliquée qu'un passage pur et simple à une mise en œuvre prolongée du modèle.

Ayant considéré diverses possibilités, la Commission a fourni à la ministre deux options pour préparer les SAE aux changements à venir tout en conservant la formule de financement actuelle comme mécanisme premier de l'allocation des fonds pendant une « année préparatoire » initiale :

- **« Double approche »** – Allocation de 90 % des fonds disponibles selon le mode de financement actuel et de 10 % selon le modèle fondé sur les besoins locaux.
- **« Facteur fondé sur les besoins locaux »** – Rétention d'un pourcentage des allocations aux SAE générées par le modèle actuel de financement et redistribution de cette retenue en fonction des prévisions à la hausse ou à la baisse des allocations destinées aux SAE dans le cadre du modèle fondé sur les besoins locaux. Plus la prévision de l'allocation est à la hausse pour une SAE, plus le montant de la retenue qu'elle recevra sera élevé. À l'inverse, les SAE dont l'allocation doit être revue à la baisse selon le modèle fondé sur les besoins locaux recevront un montant proportionnellement inférieur (voire nul) de la retenue.

Chacune des deux options a ses avantages et ses inconvénients. La stratégie reposant sur le « facteur fondé sur les besoins locaux » risque de créer de façon précoce des mouvements plus importants au niveau de la redistribution des fonds aux SAE se situant aux extrémités du spectre des fonds alloués. En règle générale, les SAE qui sont censées recevoir des allocations revues largement à la hausse obtiendront une augmentation des fonds alloués un peu plus importante que dans le cadre d'une simple « double approche ». L'inverse est également vrai pour les SAE dont les allocations doivent être largement revues à la baisse. L'inconvénient du « facteur fondé sur les besoins locaux » est que l'on pourrait critiquer le caractère trop arbitraire de la retenue et de la redistribution prévues. La « double approche » a l'avantage d'une plus grande objectivité, dans la mesure où elle applique purement et simplement la formule du modèle fondée sur les besoins locaux. Cette approche laisse moins de marge

aux critiques tout en mettant l'ensemble des organismes sur la voie d'une plus grande proportionnalité au niveau de la part de financement allouée.

Les deux approches répondent à deux objectifs : annoncer l'orientation future en matière de mode de financement et entamer le processus de redistribution proportionnelle des fonds disponibles.

C. Mise en place progressive et proportionnelle du modèle de financement fondé sur les besoins locaux

Avec ou sans « année préparatoire », la mise en œuvre complète du modèle nécessite un lancement graduel et proportionnel pour permettre des augmentations et diminutions gérables du financement tout en maintenant la part relative des fonds à laquelle chaque organisme a droit par rapport aux autres organismes. La Commission a modélisé diverses approches et défini deux options pour atteindre cet objectif en l'espace de trois ans. Les deux options s'appuient sur des valeurs limites (« planchers » et « plafonds ») pour les variations absolues rencontrées par les organismes en ce qui concerne l'évolution de l'allocation. Dans le cadre de sa modélisation, la Commission a utilisé 5 % comme valeur limite annuelle. Cette valeur pourrait être établie à des niveaux inférieurs ou supérieurs, en tenant compte du fait que le temps nécessaire au déploiement complet devrait alors être ajusté en conséquence pour obtenir une redistribution financière de la même ampleur. Les décisions finales concernant les valeurs limites et le calendrier de la mise en œuvre devront prendre en compte les considérations liées aux pressions inflationnistes exercées sur les organismes et la taille de l'enveloppe budgétaire globale. L'objectif reste d'équilibrer la redistribution du financement afin de garantir une allocation proportionnelle fondée sur les besoins tout en évitant des changements dont l'ampleur pourrait déstabiliser les organismes.

Les deux options examinées pour une mise en œuvre progressive sont indiquées ci-après.

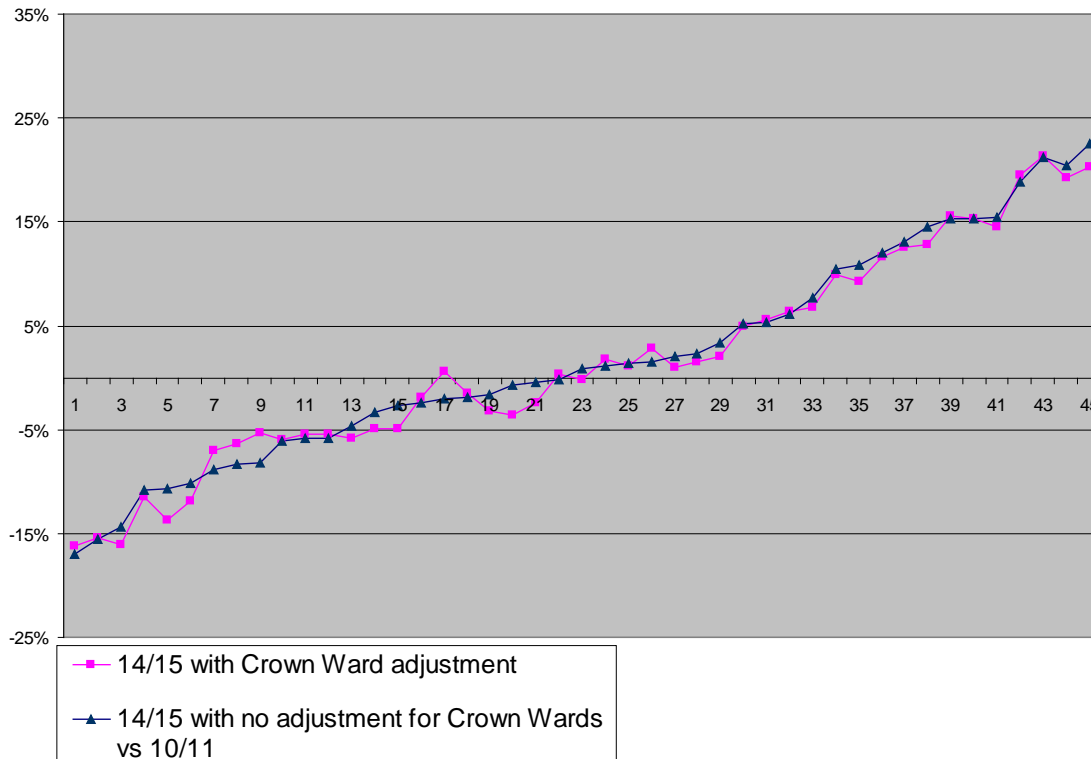
- **Lancement proportionnel direct** – Cette option se base sur les résultats produits par le modèle pour chaque exercice et prévoit leur pondération afin qu'aucun organisme ne connaisse une hausse de plus de 5 % ou une baisse de -5 %. L'organisme devant connaître la hausse la plus forte pour un exercice sera positionné au niveau +5 % et l'organisme devant connaître la baisse la plus forte sera positionné au niveau -5 %, tous les autres organismes seront ensuite positionnés proportionnellement à l'intérieur de cette fourchette afin que le rapport relatif entre les organismes reste constant.
- **Lancement proportionnel avec ajustement lié aux coûts pour les pupilles de la Couronne** – Cette option utilise les mêmes valeurs limites +/- 5 %, mais fait une exception pour les coûts relatifs aux pupilles de la Couronne pendant les trois ans de la mise en œuvre en les traitant comme « ajustement préalable à la formule ». À ce titre, ces coûts sont mis de côté, puis rajoutés à l'allocation de l'organisme après l'application de la formule fondée sur les besoins locaux. Selon ce cas de figure, 100 % des coûts relatifs aux pupilles de la Couronne sont

traités comme « ajustement préalable à la formule » la première année, 66 % la deuxième année et 33 % la troisième année. Aucun ajustement pour les pupilles de la Couronne ne sera réalisé au cours des exercices suivants.

La transition vers un modèle fondé sur les besoins de la population va de pair avec la nécessaire garantie que les SAE ont suffisamment de fonds pour soutenir les pupilles de la Couronne actuellement pris en charge. Une fois que la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance sera complètement déployée dans l'ensemble de la province, le fondement du modèle sur les besoins de la population doit veiller à ce que les organismes aient les fonds nécessaires en fonction du niveau prévu des besoins en matière de services de bien-être de l'enfance dans leur collectivité. Cependant, le modèle repose sur les normes provinciales actuelles et les données statistiques nous montrent qu'il y a actuellement des différences significatives au niveau de la proportion de pupilles de la Couronne d'un organisme à l'autre. À l'heure actuelle, pour les organismes « classiques », les coûts relatifs aux pupilles de la Couronne représentent entre 11 % et 31 % du total des coûts. Ces différences traduisent le rythme variable suivi par les SAE pour progresser vers la réalisation des objectifs définis dans la Stratégie de renouvellement de 2006. L'étalement des coûts sur une période de trois ans dans le cadre du modèle laisse le temps à tous les organismes d'atteindre les objectifs de permanence pour les pupilles de la Couronne et de faciliter le passage à l'âge adulte pour les pupilles de la Couronne plus âgés.

La figure 5 présente les variations budgétaires (en pourcentage) prévues pour chaque SAE selon les deux stratégies de mise en œuvre. Dans le cadre de cette analyse, les allocations pour l'exercice 2010-2011 ont été utilisées comme valeur de référence. Les tracés montrent les différences de pourcentage d'allocation de fonds à l'issue de la période de mise en œuvre de trois ans. Les SAE ne sont pas nommées, mais sont classées par ordre croissant : de l'ajustement maximal à la baisse à l'ajustement maximal à la hausse. Comme le montre le graphique, les deux options de mise en œuvre sont à l'origine de variations de même ampleur pendant la période de mise en œuvre. L'option qui prend en compte les pupilles de la Couronne module les variations subies par les organismes qui affichent les coûts relatifs aux pupilles de la Couronne les plus élevés.

Exhibit 5
Comparative Impact of Proportionate Phase-in Implementation Options



Pour la période de mise en œuvre de trois ans, la Commission recommande l'application de l'option prenant en compte les pupilles de la Couronne, car il s'agit de l'approche la plus centrée sur l'enfant. Cette stratégie permettra de répondre aux objectifs de transition de tous les organismes vers un système plus équitable de distribution du financement sur la base des besoins et des coûts locaux tout en veillant à ce que les fonds soient disponibles pour payer les coûts associés aux enfants et aux jeunes qui sont actuellement « pupilles de la Couronne ».

Les mérites d'un tel ajustement pour les pupilles de la Couronne seront perçus différemment par les organismes. Cette approche garantit que des organismes affichant des coûts associés aux pupilles de la Couronne très élevés soient protégés au même rythme que leurs coûts sont ajustés. À l'inverse, les organismes présentant des coûts associés aux pupilles de la Couronne relativement bas protègent les organismes précités et par conséquent procéderont à la transition plus rapidement (vers le bas) ou plus lentement (vers le haut). La Commission a envisagé ces perspectives divergentes, mais a conclu qu'une approche axée sur l'enfant en ce qui concerne l'allocation des fonds pencherait en faveur de l'option prenant en compte les pupilles de la Couronne pendant la période de mise en œuvre.

C. Ajustements relatifs aux regroupements de SAE

Mettre en œuvre le nouveau mode de financement parallèlement aux fusions d'organismes présente un certain nombre de difficultés supplémentaires. Les organismes faisant l'objet d'une fusion auront au final des structures de coûts différentes de celles des organismes précédents et devront par conséquent être soutenus pour réaliser ces nouvelles structures de coût tout en assurant leur stabilité pendant cette phase de transition.

Il reste à définir la stratégie de déploiement graduel de la redistribution des fonds pour les organismes nouvellement regroupés en tenant compte des éléments suivants :

- les circonstances uniques de chaque nouvel organisme précisées dans leur plan de regroupement;
- les ajustements aux projections actuelles qui découleront de l'actualisation annuelle du modèle de financement fondé sur les besoins locaux;
- le degré de suffisance d'un soutien ponctuel du gouvernement pour couvrir les coûts extraordinaires engagés pendant le processus de transition.

E. Conseils pour rendre le modèle opérationnel

Pour que le modèle proposé soit opérationnel, un certain nombre d'étapes importantes seront nécessaires.

Recalibrage de l'équation de régression en 2012-2013

L'équation de régression sous-tendant le modèle fondé sur les besoins locaux s'est appuyée sur une analyse approfondie de nombreuses variables sociodémographiques sur la période de trois ans s'étendant de 2007-2008 à 2009-2010. Il a été démontré que l'interdépendance des cinq facteurs sociodémographiques du modèle et des besoins en matière de services de bien-être de l'enfance était relativement fiable dans le temps.

Néanmoins, deux éléments importants imposent de recalibrer le modèle en 2012-2013 afin de l'ajuster aux évolutions des liens entre les facteurs sociodémographiques/communautaires *et la variable dépendante relative aux dépenses des organismes*.

1. La période entre l'exercice 2007-2008 et l'exercice 2009-2010 comprenait deux ans de croissance budgétaire et un an de restriction budgétaire. Entre 2009-2010 et 2011-2012, on a observé une période de trois ans de restrictions budgétaires pendant laquelle la structure globale des coûts du secteur a connu des bouleversements du fait des restrictions des dépenses et de la mise en œuvre des initiatives de viabilité de la Commission et de la Stratégie de renouvellement.

2. L'équation de régression repose sur les dépenses réelles de 45 SAE⁶. D'ici 2012-2013, les regroupements de SAE réduiront ce nombre à 38 et aboutiront à des SAE moins nombreuses, mais de plus grande envergure.

L'équation de régression devrait être reprise en vue d'un recalibrage tenant compte des évolutions de la nature et du rendement du secteur.

Détermination de la période optimale de mise en œuvre et des « valeurs limites » pour le modèle

L'analyse de la Commission a supposé une stratégie de mise en œuvre incluant une « année préparatoire » initiale suivie d'un déploiement proportionnel sur trois ans, ce qui aboutira à la mise en œuvre complète du modèle fondé sur les besoins locaux à la cinquième année. L'analyse a également admis un ensemble de valeurs limites (« planchers » et « plafonds ») afin qu'aucune SAE ne connaisse une hausse ou une baisse annuelle de financement de plus de 5 %.

De nombreux facteurs doivent entrer en ligne de compte pour déterminer si cette phase de déploiement et ces valeurs limites sont optimales pour atteindre les objectifs associés de mise en œuvre du nouveau modèle et de garantie de la continuité des services et de la stabilité des organismes. Il peut s'agir par exemple de la taille de l'enveloppe budgétaire, de l'ampleur des pressions inflationnistes et de tous les changements en matière de demandes de services que connaissent les SAE.

Bilan tous les trois ans

La force du modèle de financement fondé sur les besoins locaux repose sur sa capacité à traduire les changements constants en matière de population et de caractéristiques sociodémographiques des collectivités et sur son aptitude à y répondre. Une mise à jour annuelle des données actuelles relatives aux facteurs pris en compte dans le modèle permettra de définir des allocations de fonds qui reflètent les réalités actuelles, partout dans la province. À long terme, les seuls changements que connaîtront les allocations proportionnelles entre les organismes seront dus à l'évolution des caractéristiques sociodémographiques et communautaires. En conséquence, après la mise en œuvre complète du modèle, les variations d'un exercice à l'autre en ce qui concerne la différence procentuelle des allocations de fonds entre les organismes devraient être relativement limitées.

Néanmoins, une « actualisation » périodique de l'équation de régression à la base de ce modèle n'est pas sans mérite. Elle permettra de saisir tous les changements en matière de structure des coûts liés à la mise en œuvre continue des initiatives de viabilité de la Commission et à tout autre changement stratégique. Ce sera aussi l'occasion d'examiner s'il reste des lacunes en matière d'équité qu'il conviendrait de combler par d'autres redistributions du financement.

⁶ Les six organismes autochtones ont été exclus, tout comme Kenora-Patricia et Rainy River.

* * *

La Commission est convaincue que le mode de financement actuel – tant au niveau de la façon dont les fonds sont alloués qu’au niveau du processus global de financement – ne contribue pas à la viabilité du secteur de bien-être de l'enfance. L'approche actuelle ne parvient pas à assurer une répartition proportionnelle des fonds et empêche les SAE de disposer de la souplesse nécessaire pour optimiser l’action positive qu’elles peuvent avoir à partir des fonds limités qui sont à leur disposition. Face à ces lacunes, l'approche recommandée par la Commission offre une solution qui est axée sur l'enfant. Les modifications à apporter au mode de financement vont compléter les changements issus des autres dimensions de la stratégie de la Commission pour améliorer la viabilité du secteur des services de bien-être de l'enfance et renforcer nos chances, en tant que province, d'optimiser les résultats pour les familles et les enfants vulnérables.

ANNEXES

MEMBRES DU GROUPE DE RÉFÉRENCE POUR LE MODE DE FINANCEMENT

SAE	<p>Allan Hogan, directeur général, Family and Children’s Services of Leeds and Grenville</p> <p>Anna-Lisa Deluca, directrice des services, La Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing et Parry Sound</p> <p>Bill Walsh, directeur, finances et administration, La Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa</p> <p>Derek Evans, directeur des finances, Halton Children’s Aid Society</p> <p>Gail Bury, directrice des finances, Catholic Children’s Aid Society of Hamilton</p> <p>Jim Phillips, directeur des ressources générales, directeur général de FCS Foundation, Family and Children’s Services of Waterloo Region</p> <p>Louis To, directeur, Finances, administration et technologie de l'information, La Société catholique de l'aide à l'enfance – ville de Toronto</p> <p>Mark Atanasoff, analyste de l'assurance de la qualité et des opérations, Native Child and Family Services of Toronto</p> <p>Robert Rupnik, directeur des services généraux, York Region Children’s Aid Society</p> <p>Steve Woodman, directeur des services généraux, Association ontarienne des sociétés de l’aide à l’enfance</p> <p>Terry Simpkin, directeur des services généraux, Société d'aide à l'enfance de London et Middlesex</p>
MSEJ	<p>Nancy Johanson, analyste principale des programmes</p> <p>Rosana Zammit, analyste principale des politiques</p> <p>Vince Tedesco, directeur régional</p>
Commission	<p>Joan Conrad, conseillère principale, financement des services de bien-être de l'enfance</p> <p>Ross Tanner, analyste principal des programmes et des politiques</p> <p>Ene Underwood, Barry Lewis, Wendy Thomson – Commissaires</p>

LES FACTEURS DE RÉGRESSION ET L'ÉQUATION DE RÉGRESSION

L'équation suivante a été établie sur la base des données des exercices 2007-2008 à 2009-2010. Voici l'équation de régression finale générée à partir de ces divers facteurs dans le cadre de l'analyse menée :

$$ldep2score = \exp (c1 + c2*ladjpop15ct + c3*teenpreg + c4*popdenadj + c5*popdenadj2 + c6*rio08wgtavgcd + c7*lowinc06w08shr)$$

Résultats de l'équation				
Variable	Estimation	Valeur t	Symbole	Définition
ldep2score	S.O.	S.O.	S.O.	Relevé d'un indice annuel pondéré du ratio dépenses/population attribuée ajustée
Intercept	0,87058	2,4248	c1	Intercept
Ladjpop15ct	-0,12377	-4,1705	c2	Relevé de la population attribuée ajustée
teenpreg	0,01217	3,9361	c3	Grossesse à l'adolescence
popdenadj	-0,00153	-9,2509	c4	Densité démographique – ratio population ajustée/superficie en km ² de la DR pertinente
popdenadj2	0,0000003232	8,8267	c5	Carré de la densité démographique
rio08wgtavgcd	-0,00634	-4,3278	c6	Indice de ruralité
lowinc06w08shr	4,35911	4,1749	c7	Ratio familles de faible revenu avec enfants/total des familles avec enfants
Test F = 88,86 avec 6 et 128 degrés de liberté				
\bar{R}^2 ajusté = 0,797				

Les caractéristiques statistiques générales de l'équation sont très bonnes. Toutes les variables sont hautement significatives comme l'indique le test de Student (test t). Dans les grandes lignes, ce test statistique mesure la probabilité que l'estimation soit différente de zéro. Les valeurs t supérieures à 2 sont normalement considérées comme acceptables. De même, le test de Fisher est utilisé pour déterminer si le modèle présente dans l'ensemble des capacités prédictives statistiquement

significatives. Le \bar{R}^2 ajusté montre que l'équation explique environ 80 % de la variance de la variable dépendante.

En ce qui concerne la détermination de l'association de variables la plus appropriée pour la formule, il existe de nombreux facteurs potentiellement utilisables. Néanmoins, la corrélation entre ces facteurs peut être très significative, ce qui devient problématique lorsque l'une des variables ayant une forte

corrélation avec une variable existante est ajoutée à l'équation. Bien que cela n'influe pas négativement sur la puissance prédictive globale du modèle, cela peut poser problème lorsque l'on tente de définir sur un plan statistique si une variable particulière est importante ou non.

La matrice ci-dessous montre la corrélation entre les variables utilisées dans le modèle de régression. Dans l'ensemble, la plupart des variables ne présentaient pas une forte corrélation l'une avec l'autre. Lorsque c'était le cas, les deux variables ont conservé leur signification et leur puissance explicative dans le modèle.

Matrice de corrélation de l'ensemble de données							
	ldep2score	ladjpop15ct	teenpreg	popdenadj	popdenadj2	rio08wgtavgcd	lowinc06w08shr
ldep2score	1,00	-0,70	0,72	-0,25	-0,13	0,42	0,26
ladjpop15ct	-0,70	1,00	-0,54	0,39	0,29	-0,73	0,03
teenpreg	0,72	-0,54	1,00	-0,18	-0,10	0,34	0,38
popdenadj	-0,25	0,39	-0,18	1,00	0,99	-0,43	0,66
popdenadj2	-0,13	0,29	-0,10	0,99	1,00	-0,34	0,69
rio08wgtavgcd	0,42	-0,73	0,34	-0,43	-0,34	1,00	-0,18
lowinc06w08shr	0,26	0,03	0,38	0,66	0,69	-0,18	1,00

FACTEURS PRIS EN COMPTE DANS L'ÉLABORATION DE LA FORMULE FONDÉE SUR LES BESOINS LOCAUX

Le tableau 1 dresse la liste des facteurs qui ont été inclus dans l'équation de régression finale, laquelle définit le score fondé sur les besoins locaux.

Tableau 1

L'équation de régression : les facteurs inclus

Facteurs démographiques	
Population d'enfants (de 0 à 15 ans)	Nombre d'enfants âgés de 0 à 15 ans dans la zone desservie par la SAE.
Taux de grossesse à l'adolescence	Communiquée par le ministère de la Santé de l'Ontario, cette variable mesure le taux de grossesse pour 1 000 jeunes filles âgées de 15 à 19 ans.
Autochtones*	Ajustement à la hausse basé sur la population d'enfants autochtones dans des zones non desservies par un organisme désigné.
Facteurs économiques	
Mesure de faible revenu (MFR)	La mesure de faible revenu est définie comme la moitié du revenu familial médian. Cette mesure utilisée dans la formule de financement correspond à la proportion de familles à faible revenu par rapport à la population de familles avec enfants dans chaque division de recensement.
Facteurs régionaux	
Densité démographique	La densité démographique mesure la répartition moyenne de la population dans les zones desservies par les SAE.
Indice de ruralité de l'Ontario (IRO)	Élaboré par le ministère de la Santé de l'Ontario, l'IRO détermine les zones de service des SAE avec répartition inégale de la population.

**Le facteur relatif aux Autochtones est en réalité appliqué après l'équation de régression dans le cadre de la formule fondée sur les besoins locaux.*

Le tableau 2 dresse la liste des variables qui ont été examinées, sans être retenues dans l'équation de régression finale pour des raisons de signification statistique, de multicollinéarité (chevauchement avec d'autres facteurs) ou de disponibilité/qualité des données.

Tableau 2			
Variable considérée	Raison de l'exclusion		
	Faible signification	Multicolinéarité	Problèmes avec les données
Mesures démographiques			
Pourcentage de familles monoparentales par DR		x	
Pourcentage de personnes âgées de 0 à 6 ans par rapport au pourcentage de personnes âgées de 0 à 15 ans	x		
Nombre de personnes âgées de 0 à 15 ans divisé par le nombre de personnes âgées de 16 ans ou plus		x	
Pourcentage de la population âgée de 0 à 15 ans en 2006 par rapport au total de familles économiques par RD dans le Recensement de 2006		x	
Pourcentage des immigrants récents (de 2001 à 2006, Recensement de 2006)	x		
Pourcentage des immigrants de première génération (Recensement de 2006)	x		
Pourcentage portion de logements occupés ayant besoin de réparations (Recensement de 2006)	x		
Logements avec plus d'une personne par chambre, pourcentage par rapport au total des logements privés occupés (Recensement de 2006)	x		
Pourcentage des personnes ne parlant pas l'une des langues officielles (Recensement de 2006)	x		
Taux de croissance démographique sur 10 ans		x	
Indicateurs liés à l'emploi et à l'éducation			
Taux de chômage (EPA)		x	
Variation du taux de chômage (EPA)	x		
Taux d'emploi (EPA)	x		
Retard de deux ans dans les données du taux d'emploi (EPA)	x		
Niveau d'éducation : pourcentage des personnes de 25 à 64 ans avec diplôme de niveau secondaire ou postsecondaire par rapport à la population totale âgée de 25 à 64 ans, non ajustée (Recensement de 2006)	x		
Niveau d'éducation : personnes âgées de 15 ans ou plus sans diplôme ni de niveau secondaire, ni postsecondaire (Recensement de 2006)	x		
Niveau d'éducation : personnes âgées de 15 ans ou plus sans diplôme ou diplôme secondaire, pas de diplôme postsecondaire (Recensement de 2006)	x		

Nombre d'emplacements liés à des services à l'enfance (Registre des entreprises, à partir des catégories 624110 et 624410 du SCIAN)	x		
Emplois estimés dans les services à l'enfance (Registre des entreprises, à partir des catégories 624110 et 624410 du SCIAN)	x		
Mesure de faible revenu			
Seuil de faible revenu		x	
Mesure du panier de consommation			x
Ontario au travail et Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées		x	x
Indicateurs de consommation de substances			
Indicateur de consommation abusive d'alcool chez les adultes (Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, 2007)	x		
Consommation médicamenteuse des étudiants, y compris médicaments sur ordonnance à des fins non médicales, par RLISS (réseau local d'intégration des services de santé) (données du Centre de toxicomanie et de Santé mentale issues du Sondage sur la consommation de drogues et la santé des élèves de l'Ontario de 2009)	x		
Consommation de cannabis, au cours de la vie : pourcentage d'adultes (+ de 18 ans) de l'Ontario avec indicateurs de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie majeure, par RLISS (réseau local d'intégration des services de santé) (données du Centre de toxicomanie et de Santé mentale issues du rapport Addiction and Mental Health Indicators Among Ontario Adults) 2004-2007	x		
Indicateurs d'éloignement			
Tentatives pour saisir l'éloignement par des variables fictives	x	x	

Calculs du modèle de financement fondé sur les besoins locaux pour deux SAE fictives

	Organisme A	Organisme B
Étape 2 – Ajustements préalables à la formule	Ajustements s'élevant à 200 000 \$, composés de : <ul style="list-style-type: none"> ➤ SEP : 400 000 \$ ➤ Subventions : 350 000 \$ ➤ Infrastructure : 350 000 \$ ➤ Recettes : -900 000 \$ 	Ajustements s'élevant à 90 000 \$, composés de : <ul style="list-style-type: none"> ➤ SEP : 200 000 \$ ➤ Subventions : 150 000 \$ ➤ Infrastructure : 150 000 \$ ➤ Recettes : -410 000 \$
Étape 3 – Application de la formule fondée sur les besoins locaux	Hypothèse : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dépenses de base/enfant recensé (moyenne provinciale) = 570 ➤ Score fondé sur les besoins locaux = 0,786 ➤ Population d'enfants = 105 000 D'où le résultat de l'application de la formule fondée sur les besoins locaux → $= 570 \$ \times 0,786 \times 105\ 000$ $= 47\ \text{millions de dollars}$	Hypothèse : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dépenses de base/enfant recensé (moyenne provinciale) = 570 ➤ Score fondé sur les besoins locaux = 1,84 ➤ Population d'enfants = 20 000 D'où le résultat de l'application de la formule fondée sur les besoins locaux → $= 570 \$ \times 1,84 \times 20\ 000$ $= 21\ \text{millions de dollars}$
Étape 4 – Rajout des ajustements post-formule et calcul de la part proportionnelle	47 millions de \$ + 200 000 \$ = 47,2 millions de \$ Si la somme des étapes 3 et 4 pour <u>toutes les SAE</u> est de 1,2 milliard de dollars, alors la part proportionnelle de l'organisme A est : $47,2\ \text{millions de \$} / 1,2\ \text{milliards de \$} = 3,93\ \%$	21 millions de \$ + 90 000 \$ = 21,9 millions de \$ Si la somme des étapes 3 et 4 pour <u>toutes les SAE</u> est de 1,2 milliard de dollars, alors la part proportionnelle de l'organisme A est : $21,9\ \text{millions de \$} / 1,2\ \text{milliards de \$} = 1,83\ \%$
Étape 5 – Ajustements post-formule	Hypothèse : <ul style="list-style-type: none"> ➤ 1,3 milliard de \$ de financement total disponible (après indemnités pour les organismes autochtones) ➤ 20 millions de \$ réservés pour les ajustements post-formule ➤ L'organisme A est admissible à 100 000 \$ d'ajustements post-formule. Alors, l'organisme A recevra : <ul style="list-style-type: none"> sa « part proportionnelle » initiale de fonds disponibles ➔ 3,93 % de (1,3 milliard de \$ - 20 millions de \$) $= 3,93\ \%$ de 1,28 milliard de \$ $= 50,3\ \text{millions de \\$}$ + ajustements post-formule ➔ 50,3 millions de \$ + 100 000 \$ $= 50,4\ \text{millions de \\$}$ Allocation finale ➔ 50,4 millions de dollars*	Hypothèse : <ul style="list-style-type: none"> ➤ 1,3 milliard de \$ de financement total disponible (après indemnités pour les organismes autochtones) ➤ 20 millions de \$ réservés pour les ajustements post-formule ➤ L'organisme B n'est admissible à <u>aucun</u> ajustement post-formule. Alors, l'organisme B recevra : <ul style="list-style-type: none"> sa « part proportionnelle » initiale de fonds disponibles ➔ 1,83 % de (1,3 milliard de \$ - 20 millions de \$) $= 1,83\ \%$ de 1,28 milliard de \$ $= 23,4\ \text{millions de \\$}$ Sans ajout pour ajustements post-formule Allocation finale ➔ 23,4 millions de dollars*

*Les exemples ci-dessus sont donnés à titre d'exemple et représentent des organismes fictifs.