



Commission to Promote
Sustainable Child Welfare

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

UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES ET DE GESTION DU SYSTÈME

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

Septembre 2012

Créée par le ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance est investie du mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions visant à assurer la viabilité des services de bien-être de l'enfance. La Commission relève du Ministère et a terminé ses travaux en septembre 2012. De plus amples renseignements sont disponibles sur le site Web de la Commission : www.sustainingchildwelfare.ca/fr/.

REDDITION DE COMPTES ET GESTION DU SYSTÈME

SOMMAIRE

IMPORTANCE DE LA REDDITION DE COMPTES POUR ASSURER LA VIABILITÉ

Il est primordial d'améliorer les données sur l'efficacité des services et les résultats pour les enfants pour renforcer la reddition de comptes et assurer la viabilité. En effet, le système de bien-être de l'enfance doit démontrer son efficacité aux bailleurs de fonds et aux collectivités, ainsi qu'aux familles qui bénéficient de ses services. De plus, il est essentiel de bien investir les ressources dans les services offerts afin de générer des retombées positives pour les enfants et les jeunes. Même si la Commission constate que les sociétés d'aide à l'enfance (SAE) effectuent un excellent travail, il est difficile d'évaluer les résultats. En l'absence d'attentes claires ou de données exactes, l'évaluation de l'efficacité des SAE doit se fonder sur des sources non fiables, des faits anecdotiques locaux ou des cas d'enfants ayant vécu des tragédies hautement médiatisées.

Les exigences actuelles en matière de reddition de comptes ont été introduites sur de nombreuses années, sans cadre global pour assurer leur cohérence. Cette situation a mené à la création de nombreux mécanismes distincts qui se chevauchent et, parfois, s'opposent. Ces mécanismes accordent généralement une importance démesurée au respect des processus et procédures au détriment des résultats mesurables et ne permettent pas d'assurer l'amélioration des services et des résultats pour les enfants. En effet, le nombre disproportionné de rapports et de vérifications détourne les ressources des services offerts aux enfants, décourage les professionnels et camoufle les résultats obtenus par les sociétés d'aide à l'enfance. Il est également évident que, pour diverses raisons, le système redditionnel actuel a une incidence négative sur les enfants, les familles, les collectivités et les organismes autochtones.

Plusieurs initiatives visant à renforcer la reddition de comptes ont été réalisées au cours des dix dernières années. Certaines SAE ont mis au point (et utilisent actuellement) d'excellents systèmes de planification et d'évaluation du rendement, lesquels génèrent des rapports publics et contribuent à améliorer les services. Au fil des ans, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) et les intervenants du secteur ont travaillé de concert avec des chercheurs pour élaborer des mesures d'évaluation du rendement et des résultats, ainsi que des mécanismes de reddition de comptes plus efficaces. Les travaux actuels prennent appui sur ces anciennes initiatives.

ORIENTATION DU CHANGEMENT

Les travaux de la Commission sont axés sur la création d'un nouveau cadre redditionnel plus cohérent visant à renforcer la gestion et à assurer une amélioration continue. Un cadre redditionnel efficace doit comporter les éléments suivants :

- Objectif et principes directeurs;
- Définition claire des rôles et responsabilités;
- Mécanismes de détermination des priorités et de communication de la politique;
- Données fiables sur les résultats et le rendement;
- Résultats associés aux futures améliorations du rendement.

Objectif et principes directeurs

L'objectif fondamental du cadre est de renforcer la gestion et de favoriser l'amélioration en rendant les mécanismes de reddition de comptes plus cohérents et en axant les travaux sur les priorités stratégiques.

Voici les principes orientant la nouvelle approche :

Situation actuelle	Nouvelle approche
Fractionnement de la reddition de comptes et lourdeur administrative	Système uniforme et cohérent qui réduit la charge administrative
Changement dépendant de la formule de financement	Utilisation d'un système de gestion du rendement définissant des attentes et des répercussions claires
Discussions centrées sur la gestion des finances et d'autres intrants	Discussions axées sur les enfants et l'optimisation des services
Intégration ponctuelle de nouvelles règles et exigences	Attentes claires selon un calendrier établi
Respect des processus normalisés	Responsabilité des SAE d'améliorer les résultats en continu
Accent du Ministère sur la gestion de cas	Accent du Ministère sur la gestion du système
Nécessité de réaliser des évaluations sans disposer d'attentes et de données explicites	Analyse comparative et publication en temps et lieu de rapports publics sur les résultats Évaluation de l'efficacité des interventions

Rôles respectifs

Un cadre redditionnel efficace doit reposer sur une définition précise des responsabilités de chacun. En effet, il est essentiel que chacun connaisse son rôle lorsque les enjeux sont de taille et que les ressources sont utilisées à leur limite. La responsabilité d'élaborer et de tenir à jour un tel cadre revient au gouvernement. Par conséquent, il est important que le Ministère définisse la stratégie globale, les objectifs et les priorités associés au système de bien-être de l'enfance et veille à la mise en œuvre du cadre ainsi établi.

Les conseils d'administration des SAE sont chargés de gérer des organismes sans but lucratif indépendants. Ils doivent par conséquent rendre compte, à leurs membres, aux collectivités qu'ils servent et au gouvernement, de leur rendement et des résultats obtenus. Les SAE doivent s'acquitter de leurs responsabilités en préparant des plans pluriannuels correspondant à l'orientation en matière de planification communiquée par le Ministère et aux besoins et aux conditions de la collectivité locale. L'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) et l'Association of Native Child and Family Services Agencies of Ontario (ANCFSAO) doivent jouer un rôle déterminant dans la cohésion de leurs membres et le soutien qu'elles leur offrent afin de répondre aux attentes en matière de reddition de comptes établies par le gouvernement et d'autres intervenants.

Aspects du bien-être de l'enfance

Pour gérer leur rendement, évaluer les résultats obtenus et établir des plans visant à combler les lacunes, les SAE doivent savoir quelles sont les attentes envers elles. Les travaux de la Commission sur le champ d'action de ces organismes permettent de répondre en partie à cette question. Le grand principe sur lequel s'est fondée la Commission dans sa définition de champ d'action établit que chaque enfant et famille de l'Ontario devrait avoir accès à des services semblables, quel que soit son lieu de résidence ou l'organisme qu'il consulte. Les aspects visés par les travaux en matière de reddition de comptes sont la sécurité, la permanence et le bien-être des enfants, comme il est énoncé dans la politique de renouvellement.

Mécanismes de reddition de comptes

La Commission a examiné la gamme de mécanismes de reddition de comptes existants et en est venue à la conclusion que les trois processus nécessitant les changements les plus urgents sont : la planification stratégique et l'établissement de cibles, l'évaluation des résultats pour les enfants et de l'efficacité des services offerts, et les examens cycliques des organismes. Les exigences actuelles liées aux rapports et à l'administration doivent être simplifiées ou éliminées au fur et à mesure que ces mécanismes sont adoptés.

Planification stratégique et établissement de cibles

Il faut informer les SAE des objectifs à atteindre et les orienter à cet égard pour pouvoir les tenir responsables. Le MSEJ, en collaboration avec les intervenants du secteur, doit concevoir et mettre en place un processus pluriannuel de planification stratégique et d'établissement de cibles qui permet de définir des orientations claires en vue d'accentuer l'importance accordée aux enfants dans les programmes et services gouvernementaux, et le réseau de prestation local.

Le secteur a besoin d'un nouveau cadre conceptuel pour améliorer la planification et l'établissement de cibles et ainsi mieux harmoniser les orientations et les priorités du gouvernement avec les interventions effectuées sur le terrain. Ce cadre, défini au **chapitre 5**, établit une série de stratégies et de plans imbriqués les uns dans les autres :

- Une stratégie provinciale pluriannuelle relative aux services à l'enfance a été élaborée par un regroupement pangouvernemental dirigé par le sous-ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, avec le plein appui du ministre, du premier ministre et du Conseil des ministres. Les priorités qu'elle détermine doivent transcender les ministères et les limites existantes associées aux programmes. La stratégie doit aussi être mieux harmonisée avec le champ d'action du MSEJ et la politique et les priorités qui relèvent directement de ce ministère;
- Chaque société d'aide à l'enfance doit disposer d'un plan stratégique pluriannuel qui correspond aux priorités de la province et de la région;
- Les ententes annuelles de reddition de comptes conclues entre les SAE et le MSEJ doivent définir clairement les attentes envers le Ministère et les organismes locaux.

Évaluation des résultats pour les enfants et de l'efficacité des services offerts

Tout ce qui est évalué peut être géré. Par conséquent, il faut évaluer les résultats pour les enfants et l'efficacité des services offerts en vue d'augmenter la reddition de comptes et de favoriser l'amélioration.

Au cours de la dernière année, le secteur a travaillé avec la Commission afin de mettre au point une série initiale de 24 indicateurs de rendement qui touchent aux principaux aspects liés au bien-être de l'enfant (la sécurité, la stabilité et le bien-être) ainsi qu'à la gestion de l'organisme. Ces indicateurs sont divisés en deux catégories : ceux associés à l'efficacité des services offerts aux enfants et aux familles, qui donnent un aperçu des résultats obtenus, et ceux relatifs aux capacités de l'organisme, lesquels donnent une idée de la probabilité que la SAE continuera de s'améliorer.

Dans le cadre de la phase 1, les 24 indicateurs de rendement ont été utilisés pour recueillir des données et procéder à l'évaluation préliminaire de 24 sociétés d'aide à l'enfance. Les conclusions de l'évaluation ont été examinées dans le cadre d'un sommet d'un jour tenu en mai 2012, lequel réunissait les dirigeants de toutes les SAE ainsi que du MSEJ. Cette première phase a joué un rôle majeur dans

l'obtention des résultats préliminaires et la détermination des domaines nécessitant un examen plus approfondi, soit ceux où il n'existe pas de méthode commune de collecte de données et où il est nécessaire de normaliser les instruments et les définitions pour améliorer la saisie des données à l'avenir.

Tout est maintenant en place pour amorcer la phase 2 et recueillir les données et évaluer les résultats de toutes les sociétés d'aide à l'enfance en fonction de la série commune d'indicateurs de rendement. La Commission invite les sociétés d'aide à l'enfance à consigner régulièrement, au cours des prochaines années, des données sur l'origine ethnoculturelle de leurs clients selon les catégories normalisées employées dans le questionnaire long du recensement canadien de 2006. Ces renseignements seront utiles pour déterminer si le secteur s'adapte efficacement à la diversification de la population et si certains groupes reçoivent des services ou en manquent de façon disproportionnée. La Commission encourage également le secteur à créer des indicateurs ayant trait aux services offerts en milieu communautaire et familial pour compléter ceux existants, associés aux enfants placés en dehors du milieu familial. Il sera ainsi possible d'évaluer de façon plus précise les résultats de toutes les interventions des sociétés d'aide à l'enfance, et non pas uniquement celles visant les enfants pris en charge hors de leurs familles.

Tous les travaux à cet effet doivent être étroitement coordonnés avec la mise en œuvre du Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE). Le **chapitre 6** présente les mesures accomplies à la phase 1 et la manière dont les leçons tirées devraient orienter la phase 2.

Examens cycliques des organismes

La planification stratégique et l'établissement de cibles fournissent une orientation et un objectif clair, et les indicateurs de rendement, un aperçu rétrospectif des résultats. Toutefois, l'évaluation des capacités de l'organisme constitue le meilleur indice de l'amélioration et des résultats à venir. Les SAE doivent régulièrement faire l'objet d'un examen pour alimenter cette vision prospective; il faut donc que le Ministère lance un programme d'examens cycliques portant sur la capacité des organismes à s'améliorer. Contrairement aux examens opérationnels axés sur la conformité qui reposent sur des vérifications manuelles des dossiers des clients en fonction des normes du Ministère, les examens recommandés par la Commission seront davantage stratégiques, systémiques et axés sur les résultats. L'objectif est de favoriser l'adoption d'un leadership plus réceptif et responsable grâce à des processus organisationnels ayant une fonction précise et à une bonne boucle de rétroaction pour ainsi délaissier le besoin d'analyse rigoureuse des transactions effectuées dans le cadre des activités quotidiennes de l'organisme.

Ces examens seront axés sur les mesures d'amélioration des résultats pour les enfants qui misent sur les données associées au rendement. Il est primordial que les membres des équipes d'examen soient qualifiés et crédibles, et aient des compétences diverses en gestion, en finances, en traitement de données et en services de bien-être de l'enfance. Il faudra avoir recours à un savoir-faire d'expert, interne ou externe et s'apparentant aux mesures d'amélioration mises en place dans d'autres secteurs,

pour concevoir la structure des examens des organismes, élaborer une méthodologie et des outils, et assurer l'uniformité des vérifications et des rapports.

Toutes les SAE doivent subir un examen dans le cadre d'un cycle triennal. Les examens individuels doivent être effectués en fonction d'un processus itératif d'autoévaluation, de rétroaction et de publication de rapports et de plans d'action publics. L'utilité des examens résidera en grande partie dans la qualité des échanges effectués entre les SAE, l'équipe d'examen et le MSEJ dans le cadre du processus. Les résultats des examens doivent être publiés sans délai. Les rapports doivent être concis et présenter des conclusions claires concernant la capacité de l'organisme à s'améliorer et son efficacité à servir les enfants et familles de sa collectivité. Les résultats des examens permettront de comparer les organismes et de faire un suivi de leur amélioration au fil du temps. Le **chapitre 7** présente plus en détail le processus associé aux examens cycliques.

Insistance sur les résultats

Pour renforcer la reddition de comptes et améliorer les résultats, il faut faire appel à des méthodes – planification stratégique, analyse des données sur le rendement et examens cycliques – qui engendrent des retombées significatives. Les renseignements sur les attentes et les résultats doivent servir à orienter la prise de décisions concernant les enfants, les jeunes, les familles, les SAE et le Ministère. Il y a six principaux catalyseurs qui favorisent l'augmentation de l'importance accordée aux résultats :

Importance de la transparence

Les SAE disposent de puissants pouvoirs en matière de protection et sont autorisées à intervenir dans la vie des enfants et des familles, ce qui, dans de nombreux cas, a des répercussions permanentes sur l'enfant. Grâce à des attentes clairement présentées dans les plans publiés, les priorités des SAE et leur rôle dans la collectivité n'en sont que plus transparents. Les évaluations du rendement doivent également bien mettre en lumière les résultats pour les enfants sur les plans de la sécurité, de la stabilité de la prise en charge et du bien-être. Les SAE sont nombreuses à produire d'excellents rapports annuels et cartes de pointage, mais les mesures à l'échelle de la province permettront d'envisager les résultats dans un contexte plus large.

Utilité des comparaisons

Les attentes claires, les évaluations du rendement et les examens des organismes permettront de décupler l'utilité des comparaisons. En analysant les différences entre les organismes, il sera possible d'améliorer les connaissances disponibles et les pratiques exemplaires. Si une SAE place la plupart des enfants dans des familles d'accueil, reconstitue les familles plus rapidement, ou encore réussit davantage à trouver des foyers permanents, il est important d'en comprendre les raisons et de déterminer les changements qui pourraient être adoptés par d'autres SAE pour améliorer leurs résultats. Les données disponibles doivent être exactes, fiables et consignées rapidement afin de pouvoir être utilisées de diverses manières dans différentes parties du système.

Statistiques de rapprochement

Il existe plusieurs mécanismes permettant d'améliorer l'efficacité des analyses comparatives. Ils revêtent une importance particulière compte tenu de la diversité de la taille, des modèles de prestation de service, des ressources et des collectivités locales associés aux différentes SAE. La Commission a mis au point un prototype d'outil de « statistiques voisines » qui se sert d'une série de données socioéconomiques de la région et de données sur le rendement de l'organisme pour déterminer les SAE ayant les statistiques les plus semblables. Cet outil permettra aux SAE de comparer l'efficacité de leurs services à celui d'organismes semblables à partir de plusieurs points de référence. Cet outil pourrait s'avérer particulièrement efficace pour les conseils d'administration et les équipes de direction des SAE qui examinent les variations et mettent en œuvre des plans visant à éliminer les différences non justifiées par les conditions locales.

Utilité de la proportionnalité

Ce cadre de reddition de comptes efficace souligne et récompense l'excellence, et permet de rectifier le tir en cas de problème. Il vise dans l'ensemble à harmoniser les mesures incitatives avec l'obtention de bons résultats et les domaines où le rendement laisse à désirer. L'objectif est de créer un système évolutif qui récompense l'amélioration des organismes compétents, leur accorde une plus grande marge de manœuvre et les encourage à communiquer leurs pratiques exemplaires. Les organismes ayant un faible rendement feront l'objet d'une surveillance plus étroite et recevront du soutien externe jusqu'à ce qu'ils s'améliorent.

Culture de curiosité et d'apprentissage

Il est essentiel de connaître la manière dont un système tire des leçons pour être en mesure de le faire évoluer au final. Pour s'améliorer, un système doit bénéficier de rétroaction et de données provenant directement du personnel de première ligne. L'étape suivante consiste à mettre en place une « boucle d'apprentissage », laquelle permet d'adopter des mesures correctives en fonction des commentaires reçus. La rétroaction doit être axée non seulement sur la justesse des interventions, mais aussi sur leur bien-fondé. Il ne faut pas déterminer à cette étape-ci du processus si le rendement est adéquat ou non. Il faut d'abord stimuler la curiosité, approfondir les examens, et enfin favoriser la création d'une culture d'apprentissage. Les services de bien-être de l'enfance font partie d'un système complexe composé de nombreux éléments imbriqués les uns dans les autres. Le défi lié à l'évaluation de l'incidence de chacun de ces éléments consiste à cibler et à analyser les données appropriées pour les bons éléments. Plus les connaissances s'amélioreront, plus les organismes seront à même de prendre des décisions et d'adopter des mesures.

Incitatifs financiers et sanctions

Les mesures incitatives sont parfois confondues avec le financement offert aux organismes ou au personnel en fonction des résultats obtenus. Ce modèle de financement se trouve à un stade embryonnaire dans le domaine des services de bien-être de l'enfance. Il a été implanté à quelques endroits aux États-Unis, où des États et des comtés l'ont employé dans le cadre d'une stratégie globale de stimulation de la compétition visant à créer un marché, à réduire les coûts et à améliorer le

rendement. L'Ontario ne dispose pas d'une stratégie axée sur le marché en ce qui a trait aux services de bien-être de l'enfance, ni d'une approche de financement fondée sur les résultats.

Bien entendu, à l'heure actuelle, il est impossible d'accorder des fonds en fonction du rendement compte tenu du manque de clarté des objectifs stratégiques en matière de bien-être de l'enfance et de la normalisation insuffisante des services des SAE. Par ailleurs, il n'y a pas assez de données fiables disponibles pour évaluer le rendement et appliquer ce modèle de financement. La stratégie globale en matière de viabilité définie par la Commission présente certains des éléments fondamentaux nécessaires à l'utilisation de ce modèle : un système équitable et transparent d'allocation des fonds, une orientation stratégique claire, un cadre redditionnel efficace, des données sur le rendement et l'évaluation des organismes. Tous ces éléments constitueraient des jalons importants. Tenter d'instaurer un système de financement fondé sur les résultats avant la mise en place des composants fondamentaux nécessaires serait utopique. Le **chapitre 8** présente des précisions sur la manière dont le nouveau système de reddition de comptes permettra d'accentuer l'importance accordée aux résultats.

Renforcement de la capacité du système à évoluer

Les systèmes adaptatifs complexes fonctionnent mieux lorsqu'ils disposent des catalyseurs nécessaires à leur amélioration. Trois de ces catalyseurs sont mis en valeur dans la présente section. La Commission reconnaît qu'il y a de nombreux autres éléments devant être développés dans le cadre redditionnel global. Le cadre devra faire l'objet d'examen et de révisions réguliers pour tirer profit des mécanismes recommandés par la Commission dans le présent rapport, et être adapté à l'évolution du système de bien-être de l'enfance et de l'univers de responsabilisation. Au printemps 2012, l'AOSAE a mis sur pied un groupe consultatif sur la reddition de comptes et les résultats ayant pour mandat d'établir un nouveau cadre redditionnel à l'échelle du secteur et d'instaurer les mécanismes nécessaires à son adoption.

Renforcement de la gestion des SAE

La gestion rigoureuse effectuée par les conseils d'administration des SAE constitue le maillon déterminant de l'amélioration de la reddition de comptes envers la communauté et la province à l'échelle locale. Elle est aussi essentielle pour permettre au MSEJ et aux SAE de remplir efficacement leurs fonctions respectives. L'adoption d'un mode de gestion plus efficace et axé sur les résultats au sein du MSEJ et des organismes permettra d'améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes et d'augmenter la viabilité du système.

En 2012, grâce au soutien et à l'encouragement offerts par la Commission, l'AOSAE a mis sur pied un comité consultatif en vue d'inciter les SAE de l'Ontario à renforcer leurs pratiques de gestion.

Simplification des processus de reddition de comptes et de vérification existants

Il est primordial de toujours tenter de simplifier les processus de reddition de comptes existants pour assurer l'efficacité de l'ensemble du système et laisser une marge de manœuvre aux organismes par rapport aux nouvelles exigences associées au cadre de reddition de comptes. Dans le cadre des travaux

de la Commission, le MSEJ a commencé à prendre des mesures visant à réduire la charge administrative des SAE et du personnel de première ligne. La création d'un comité intermédiaire, comme le recommandait la Commission, a joué un rôle central dans la mise en œuvre de ces mesures. Ce comité, composé de représentants du MSEJ et du secteur, examine les processus nouveaux ou existants en vue de limiter et de réduire la charge administrative qui y est associée. Le MSEJ, appuyé par le comité intermédiaire, a entrepris des démarches initiales visant à simplifier les processus, comme la vérification des dossiers qui fait partie des examens des renseignements sur les pupilles de la Couronne et des permis des foyers d'accueil. Le comité a également contribué à réduire les chevauchements entre les rapports d'incident grave. Le Ministère a élaboré, en collaboration avec le secteur, une liste de priorités relativement aux travaux en cours.

Partage des ressources visant à améliorer la qualité des services de bien-être de l'enfance

L'approche en matière de reddition de comptes et d'amélioration recommandée par la Commission nécessitera une augmentation des capacités du système en matière de diffusion des connaissances, d'analyse des données, d'analyse comparative, de recherche appliquée et de soutien à l'amélioration. À l'heure actuelle, ces capacités sont réparties de façon inégale parmi les SAE. Par conséquent, l'amélioration de la qualité et du rendement fera partie intégrante des initiatives de services communs proposées par la Commission. La mise en commun des ressources permettra de concentrer davantage le savoir-faire, d'étendre la disponibilité des fonctions de qualité professionnelle à toutes les SAE, d'augmenter le rapport qualité-prix et d'améliorer l'échange des connaissances.

Le **chapitre 9** définit les exigences associées au fonctionnement d'un système plus axé sur l'amélioration.

RECOMMANDATIONS ET PRIORITÉS FUTURES

L'an dernier, le MSEJ et les intervenants du secteur ont participé activement à des discussions portant sur la reddition de comptes et à la mise en œuvre de la phase 1 du déploiement à l'échelle de la province des indicateurs de rendement, laquelle visait 24 SAE. Les conseils d'administration des SAE et les dirigeants de l'AOSAE et de l'ANCFSAO se sont intéressés activement à ces travaux et reconnaissent son importance dans l'atteinte de leurs objectifs relatifs aux enfants, aux jeunes, aux familles et aux collectivités bénéficiant de leurs services. Cet engagement, tout comme l'ouverture à la collaboration, laisse présager la mise en œuvre réussie des prochaines mesures visant à réunir tous les ingrédients nécessaires à l'adoption d'un nouveau cadre de reddition de comptes.

Les avancées futures profiteront aussi de la mise en œuvre du RIPE à l'échelle de la province. Des travaux préparatoires d'envergure ont été réalisés sous la direction du MSEJ et grâce à la participation active de nombreux employés des SAE de la province. Le RIPE pourrait augmenter grandement la qualité et l'actualité des renseignements disponibles à tous les niveaux du système de bien-être de l'enfance – le MSEJ et les conseils d'administration, les équipes de direction et le personnel de première ligne des SAE – et améliorer la transparence des résultats.

Le rapport et les recommandations qui suivent présentent la feuille de route menant à l'adoption d'un cadre redditionnel qui favorisera l'amélioration des résultats, portera ses fruits et contribuera à la viabilité.

TABLE DES MATIÈRES

N°	TITRE	PAGE
1	INTRODUCTION	15
2	IMPORTANCE DE LA REDDITION DE COMPTES POUR ASSURER LA VIABILITÉ DU SYSTÈME DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE	17
	2.1 Clarification des attentes et présentation de données probantes	
	2.2 Adaptation à la gestion indépendante des SAE	
	2.3 Adaptation aux enfants et collectivités autochtones	
	2.4 Discernement des écarts justifiés	
	2.5 Contexte économique difficile et accent mis sur la reddition de comptes	
	2.6 Altération de la reddition de comptes par les politiques, normes, directives et rapports ponctuels	
3	APPROCHE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DANS LE CADRE DE SES TRAVAUX	24
	3.1 Reddition de comptes : la clé du renouvellement	
	3.2 Données probantes venant d'autres secteurs de l'Ontario	
	3.3 Données probantes venant du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario et d'autres régions	
	3.4 Collaboration avec le secteur	
4	CADRE REDDITIONNEL ET DE GESTION DU SYSTÈME	31
	4.1 Définition du concept de reddition de comptes	
	4.2 Objectif et principes directeurs	
	4.3 Rôles respectifs du MSEJ, des SAE et de l'AOSAE	
	4.4 Principaux aspects liés au bien-être de l'enfance	
	4.5 Nouveaux mécanismes de reddition de comptes : planification, indicateurs de rendement et examen des organismes	
5	PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET D'ÉTABLISSEMENT DE CIBLES	43
	5.1 Présentation du calendrier de renouvellement	
	5.2 Planification stratégique et établissement du budget	
	5.3 Caractéristiques de l'avenir désiré	

6	INDICATEURS DE RENDEMENT	54
	6.1 Mise en application des idées	
	6.2 Critères de sélection des indicateurs de rendement	
	6.3 Indicateurs du rendement des Autochtones	
	6.4 Phase 1	
	6.5 Prochaines étapes – Préparation de la phase 2	
7	EXAMENS CYCLIQUES	63
	7.1 Introduction	
	7.2 Contexte	
	7.3 Justification de la mise en place de l'examen des organismes	
	7.4 Tendances associées à l'évaluation des fonctions publiques	
	7.5 Conception de la structure des examens des SAE	
	7.6 Rapport sur les conclusions de chaque examen	
	7.7 Considérations liées à la mise en œuvre	
8	INSISTANCE SUR LES RÉSULTATS	75
	8.1 Importance de la transparence	
	8.2 Comparaisons à l'œuvre	
	8.3 Relativisation des besoins	
	8.4 Culture de curiosité et d'apprentissage	
	8.5 Incitatifs financiers	
9	PLACE DE LA REDDITION DE COMPTES DANS UN SYSTÈME ÉVOLUTIF	84
	9.1 Composants interdépendants d'un système évolutif	
	9.2 Renforcement de la gestion des SAE	
	9.3 Simplification des processus de reddition de comptes et de vérification existants	
	9.4 Services communs en vue d'améliorer les données probantes et la qualité des services au sein du système de bien-être de l'enfance	
	9.5 Structure et capacités du MSEJ	
10	RECOMMANDATIONS – RÉSUMÉ	91
	BIBLIOGRAPHIE	95
	ANNEXES	
A	Points de réflexion dans la détermination du champ d'action du SAE local	104
B	Exemple de gabarit de rapport pour les examens sur les zones de services à l'enfance partagés	105
C	<i>Résultats des services de bien-être offerts aux enfants et aux jeunes autochtones (Document de travail, avril 2012)</i>	

D *Le recours aux indicateurs et à d'autres mécanismes redditionnels pour améliorer le rendement : l'expérience d'autres territoires de compétence* (septembre 2012)

DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT (Disponibles sur le site Web de la Commission)

- 1** *Mise en oeuvre d'indicateurs de rendement dans les services de bien-être de l'enfance en Ontario : Phase 1* (septembre 2012; comprend une liste de 24 indicateurs de rendement])
- 2** *Results and Lessons from Phase 1 Performance Indicators* (Rapport soumis à l'AOSAE, juin 2012)
- 3** *Report on Phase 1 Performance Indicators* (AOSAE, septembre 2012)
- 4** *Modèle statistique de rapprochement pour le secteur du bien-être de l'enfance : prémisses et prototype* (septembre 2012)

1. INTRODUCTION

Le premier rapport de la Commission présentait la stratégie en quatre volets que celle-ci avait adoptée pour assurer la viabilité du système de bien-être de l'enfance en Ontario. Le troisième volet de cette stratégie vise à mettre en œuvre une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système.

Nos travaux liés à la reddition de comptes (troisième volet) se fondent sur les efforts qu'a déployés l'Ontario pendant de nombreuses années pour surveiller et améliorer les résultats pour les enfants. Depuis plus de dix ans, des initiatives sont réalisées en vue de renforcer la reddition de comptes, comme la mise au point par les SAE de nombreux systèmes de planification et d'évaluation du rendement, lesquels sont utilisés actuellement. Grâce à l'Ontario Child Welfare Quality Network (Q-Net), à ses rapports statistiques réguliers, à la méthode Ontario Looking After Children (OnLAC) et à ses examens récents des normes et des permis, l'AOSAE apporte une contribution de taille. La Commission est reconnaissante au MSEJ pour ses initiatives dans ce domaine, soit le rapport préparé par le Groupe expert de référence pour les résultats en services de bien-être de l'enfance (dirigé par le Secrétariat au bien-être de l'enfance), les travaux portant sur la création d'un cadre de reddition de comptes à l'échelle du MSEJ (dirigés par la Direction des services à la clientèle avec le soutien de la Direction de la recherche et de la mesure des résultats), et les rapports précédents en matière d'assurance de la qualité préparés par une ancienne division du MSEJ. Pendant de nombreuses années, les intervenants du secteur ont travaillé de concert avec divers chercheurs de l'Université de Toronto (Trocmé, Fallon et Shlonsky), de l'Université McGill (Trocmé), de l'Université d'Ottawa (Flynn) et du Chapin Hall de l'Université de Chicago (Wulczyn). Une grande partie des recommandations énoncées dans le présent rapport ne constituent pas des nouveautés, mais elles ont la particularité d'être rassemblées dans un cadre adapté aux problèmes actuels nuisant à la viabilité du système de bien-être de l'enfance.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a tenu compte des faits concrets qui permettent de déterminer les mesures pouvant être adoptées à court et à moyen terme. La disponibilité et la qualité des renseignements liés à la gestion et à la pratique laissent fortement à désirer. Le Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE) que le MSEJ prévoit créer contribuera à combler certaines de ces lacunes. Toutefois, il faudra un certain temps avant que le déploiement du réseau soit terminé, et même lorsque ce sera le cas, il faudra toujours effectuer de nouvelles analyses et interprétations.

Un deuxième défi consiste à axer davantage sur les besoins le financement et la distribution des ressources entre les SAE dans la province. Dans ses recommandations relatives au financement, la Commission propose des moyens de rééquilibrer graduellement ces inégalités¹.

¹ CPVSBE. *Un nouveau mode de financement des services de bien-être de l'enfance en Ontario*, 2011.
http://www.sustainingchildwelfare.ca/assets/Funding-Approach-CPSCW-Final-Report-final-version-Aug-30-2011_FR_1.pdf

Enfin, le système vise à promouvoir le bien-être des enfants, mais de nombreux facteurs extérieurs – pauvreté, éducation, logement, santé, emploi et autres – influencent de façon déterminante la vulnérabilité et les résultats pour l'enfant. Il est par conséquent difficile pour les SAE d'assurer le bien-être des enfants et les résultats pour eux.

Ces aspects doivent être pris en compte dans le cadre des initiatives visant à créer un système de reddition de comptes rigoureux dans le secteur du bien-être de l'enfance. Cependant, ils ne doivent pas servir à justifier l'abandon de mesures ou l'attente de conditions propices. C'est pourquoi la Commission en tient compte dans ses mesures visant à mettre en œuvre un système de reddition de comptes qui optimise les retombées positives pour les enfants et les jeunes vulnérables de l'Ontario.

2. IMPORTANCE DE LA REDDITION DE COMPTES POUR ASSURER LA VIABILITÉ DU SYSTÈME DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

2.1 Clarification des attentes et présentation de données probantes

Pour assurer la viabilité du secteur, il est important de disposer de données sur les résultats et le rendement associés au travail des SAE. Dans un contexte financier de plus en plus exigeant, il est nécessaire de prouver la valeur des investissements socialement responsables pour justifier le financement offert en continu. En l'absence de données valides, l'évaluation de la valeur des SAE reposera sur des sources d'une fiabilité douteuse. Cette évaluation peut être influencée par l'opinion publique, laquelle est parfois hostile en raison de faits divers locaux, d'un scandale lié à la garde ou d'une tragédie vécue par un enfant qui se sont produits récemment, les rapports officiels, qui présentent les taux de conformité associés à une quantité pénible de normes liées aux processus, ou encore des recherches de nos voisins du Sud, qui produisent des rapports sur les données depuis de nombreuses années. Nous avons examiné les arguments favorables et défavorables à la lumière de renseignements associés à des enfants d'autres régions.

2.2 Adaptation à la gestion des SAE indépendantes

En Ontario, la responsabilité de protéger et de servir les enfants relève des SAE locales indépendantes, contrairement à de nombreuses autres régions de l'Amérique du Nord où la protection de l'enfance est assurée directement par le gouvernement. La Commission appuie le maintien en place du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario dans sa forme actuelle, soit des services décentralisés offerts par des SAE sous la supervision de conseils d'administration bénévoles. Nous croyons que les enfants seront plus en sécurité et que les familles bénéficieront d'un meilleur soutien si les services tissent des liens étroits avec les collectivités et s'adaptent aux conditions locales. Néanmoins, compte tenu de cette structure décentralisée, il est essentiel que les SAE connaissent bien les attentes envers elles et leurs responsabilités devant les bailleurs de fonds gouvernementaux, leurs clients et les collectivités locales. Le cadre de reddition de comptes doit permettre d'offrir les avantages de services adaptés aux besoins locaux, le tout dans une structure à l'échelle de la province qui assure l'offre d'un éventail uniforme de services aux enfants et aux familles de l'Ontario.

Dans le cadre de nos nombreuses discussions avec les SAE, le MSEJ et le gouvernement, nous avons souvent entendu que la province n'avait pas conscience de toute l'importance inhérente à la délégation des responsabilités et aux multiples obligations envers les bailleurs de fonds et les intervenants. Lors de nos visites dans les régions et les bureaux des SAE effectuées à la fin de l'année 2009 et en 2010, les membres des conseils d'administration et les dirigeants des SAE nous ont fait part de leurs opinions, dont voici quelques exemples.

- Nous avons besoin d'une vue d'ensemble claire. Je siège au conseil depuis cinq ans, et je n'ai pas l'impression de connaître l'orientation du MSEJ, tout particulièrement celle relative au secteur du bien-être de l'enfance.
- Nous nous sentons de plus en plus étouffés par des vérifications, des normes, des règlements et d'autres exigences imposées par des tiers.
- Nous avons besoin de directives explicites. Qu'est-ce que le Ministère attend de nous? Soyez clairs, fournissez-nous les ressources appropriées et tenez-nous responsables.
- Une des contributions les plus utiles de la Commission serait de déterminer clairement et concrètement les responsabilités du gouvernement et des SAE.

Ces points de vue nous ont poussés à examiner de près les mécanismes actuels de reddition de comptes des SAE, et à les placer dans une perspective dynamique à l'échelle du système.

2.3 Adaptation aux enfants et collectivités autochtones

Les SAE autochtones nous ont informés des facteurs de reddition de comptes propres aux organismes et enfants autochtones qui doivent être pris en considération. Les thèmes abordés dans le cadre de nos discussions et les rapports de la Commission relatifs au bien-être des enfants autochtones² soulignent les préoccupations profondes suivantes associées au système et aux mécanismes actuels de reddition de comptes :

- Le système renforce le modèle euro canadien de services de bien-être de l'enfance dont les objectifs ne correspondent pas aux structures de gestion autochtones;
- Il ne reconnaît pas les conditions associées aux mesures de gestion et à l'autorité traditionnelle des Autochtones;
- Il ne respecte pas le droit inhérent revendiqué par les Autochtones de s'occuper de leurs propres enfants;
- Il impose des normes et politiques inappropriées et irréalistes aux organismes autochtones, lesquelles ont une incidence négative sur les enfants, les familles et les collectivités autochtones.

En résumé, nos discussions avec les organismes autochtones portaient principalement sur le fait que le régime actuel de reddition de comptes ne reconnaît pas les besoins particuliers des Autochtones, ne

² CPVSBE. *Promotion d'approches spécifiques aux Autochtones en matière de bien-être de l'enfance*, 2011. http://www.sustainingchildwelfare.ca/assets/Advancing-Aboriginal-Approaches-to-CW_RecommandationRecommandationFrench.pdf.

respecte pas l'esprit de la partie X de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, et ne permet pas d'optimiser l'utilisation des exemptions prévues dans la Loi³.

2.4 Discernement des écarts justifiés

Le cadre de reddition de comptes destiné au secteur du bien-être de l'enfance de l'Ontario devra aussi faire la lumière sur les écarts en matière d'activités et services qui sont justifiés et ceux qui ne le sont pas. Pour régler ce problème, il faut établir des données comparables concernant l'efficacité des services et des attentes claires relativement au système, et réunir le tout dans un cadre redditionnel cohérent.

La variation des services de bien-être de l'enfance a été corroborée récemment dans une analyse pluri-niveaux visant plus de 16 000 enquêtes au sein de 111 SAE au Canada effectuée par Jud et collab. (2012) :

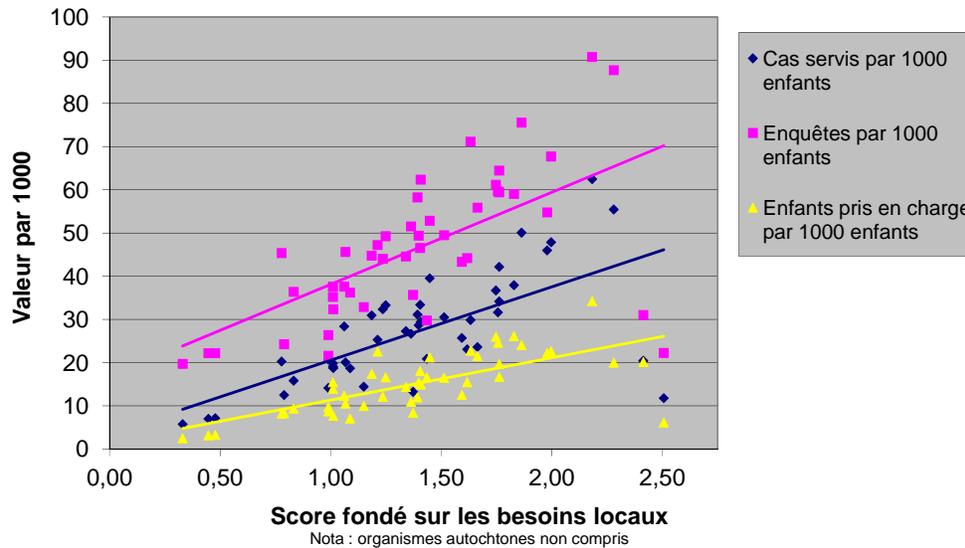
« La proportion des services fournis à la suite d'une enquête varie de façon remarquable à l'échelle des provinces canadiennes, allant d'aussi peu que 30 % des enfants qui sont ouverts à recevoir des services de bien-être de l'enfance ou un aiguillage vers certains autres services dans une province jusqu'à 70 % dans une autre province. La variation entre les sites échantillonnés est encore plus distincte et va d'aussi peu que 13 % jusqu'à autant que 96 % pour les organismes de taille moyenne et d'aussi peu que 15 % jusqu'à autant que 77 % pour les organismes de grande taille. Plusieurs caractéristiques des cas étaient associées de façon importante aux possibilités de recevoir des services. *Bien que la variation dans les taux d'aiguillage vers des services soit remarquable d'un organisme à l'autre, les facteurs qui justifient cette différence demeurent largement inexpliqués* [italiques ajoutés]⁴. »

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a constaté des cas isolés de variation des services pouvant découler de facteurs liés à l'organisme ou aux décideurs et a eu vent de tels cas. Une analyse des données relatives aux services laisse par ailleurs supposer des écarts insoupçonnés. La figure 1 présente la proportion des services des SAE consacrés aux trois dimensions de leurs activités (enquêtes, gestion de cas et prise en charge d'enfants). Les ratios sont représentés graphiquement en fonction d'un « score fondé sur les besoins locaux », une mesure composite élaborée dans le cadre des travaux de la Commission sur le financement pour représenter le besoin relatif en services selon un certain nombre de facteurs socioéconomiques et de caractéristiques du milieu. Sans surprise, le graphique illustre une corrélation entre l'augmentation des besoins et la hausse des niveaux de service. Toutefois, les variations sont considérables, et on constate certaines déviations importantes par rapport au schéma attendu. Il n'y a pas de consensus sur l'explication de ces écarts, et la Commission ne dispose pas des types de mesures et de données lui permettant d'expliquer cette situation.

³ En vertu de l'alinéa 214 (5) a), le Ministère est autorisé à créer des règlements visant à exempter des SAE de l'application de normes, de procédures et de pratiques prescrites dans le cadre de ses activités. D'autres dispositions (la disposition 214 (1) 6 et l'alinéa 223 a) autorisent le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements en vue d'accorder des dérogations aux dispositions de la Loi et de ses règlements dans des situations particulières ou pour des périodes déterminées.

⁴ A. Jud, B. Fallon, et N. Trocmé. (2012). « Who gets services and who does not? Multi-level approach to the decision for ongoing child welfare or referral to specialized services », *Child and Youth Services Review*, volume 34, p. 983-988.

**Enfants pris en charge, enquêtes et cas servis par
1000 enfants selon le score fondé sur les besoins des
organismes locaux**



Le score fondé sur les besoins locaux correspond (à tout le moins dans une certaine mesure) aux écarts de disponibilité des services locaux à l'enfance d'une SAE à l'autre; ce facteur ne peut donc pas expliquer les variations entre les niveaux de services observés. La raison de cette disparité demeure incertaine.

Le rapport *Précisions de la portée des services de bien-être de l'enfance* de la Commission appuie l'offre de mesures de soutien comparables à tous les enfants et familles de l'Ontario⁵. Cette visée contraste avec les écarts de service actuels entre les SAE de diverses régions. Dans son rapport, la Commission invite les conseils d'administration et les équipes de direction des SAE à examiner de façon critique les variations dans les services qui découlent non pas de situations individuelles des familles ou de particularités des milieux, mais de facteurs relatifs aux différentes connaissances, orientations culturelles ou tendances des services⁶. Un cadre redditionnel bien établi fournira au secteur les conditions et les mécanismes qui lui permettront de discerner les écarts problématiques et de mettre en place des plans d'amélioration.

2.5 Contexte économique difficile et accent mis sur la reddition de comptes

Le gouvernement de l'Ontario est actuellement confronté à des difficultés financières de taille, et cette situation se poursuivra dans les années à venir. Dans le budget de 2012, la croissance des revenus était

⁵ CPVSB. *Précisions de la portée des services de bien-être de l'enfance*, 2012, <http://www.sustainingchildwelfare.ca/>.

⁶ *Ibid.*

estimée à un taux annuel moyen de 3,5 %, de l'exercice 2011-2012 à 2014-2015⁷. Selon les prévisions, les dépenses totales devraient s'accroître à un taux annuel moyen de 1,5 % au cours de la même période, soit moins que l'augmentation de 2,2 % prévue dans le budget de 2011. Le budget de cette année fixait à 2,7 % le taux annuel moyen de croissance de l'ensemble des dépenses. La Commission de réforme des services publics de l'Ontario estime que ces dernières prévisions sont peut-être encore trop optimistes, et fait valoir que l'augmentation des dépenses relatives aux programmes sociaux, y compris le bien-être de l'enfance et les services connexes, ne devrait pas dépasser 0,5 % par année⁸.

En réponse à ces difficultés d'ordre économique et budgétaire, les secteurs public et privé accordent une plus grande importance à la reddition de comptes. Les SAE se montrent toujours réceptives aux demandes du secteur public visant à améliorer la reddition de comptes. Au cours des dernières années, il leur a fallu composer avec les répercussions de différents événements et appliquer les recommandations s'y rapportant. Par exemple, les 400 recommandations découlant des travaux effectués en 1997 par le Groupe de travail sur la mortalité juvénile de l'Ontario ont permis d'améliorer de façon substantielle les mesures de protection et les coûts afférents. Cette vague d'amélioration a été interrompue en 2003 par la publication du rapport *Évaluation du Programme de bien-être de l'enfance*. Le secteur a ensuite adopté une position plus viable dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance de 2005, mais a de nouveau reçu une évaluation défavorable, cette fois dans le rapport du vérificateur général de 2006. Les événements de ces dernières années liés au secteur du bien-être de l'enfance et à d'autres fonctions publiques ont propulsé les thèmes de la reddition de comptes et de la transparence à l'avant-plan de toutes les activités financées par le gouvernement.

Au cours des années 2009, 2010 et 2011, la reddition de comptes en matière de dépenses publiques a souvent fait les manchettes, les médias mettant Ornge, cyberSanté Ontario, la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) et la Société des loteries et des jeux de l'Ontario sur la sellette. D'autres nouvelles de ce type ont également alimenté le cynisme de la population et la susceptibilité associée à l'utilisation de l'argent des contribuables. C'est en partie à cause de cette situation qu'une nouvelle loi touchant les SAE a été créée. La *Loi sur les organisations sans but lucratif* a reçu la sanction royale en octobre 2010 et entrera en vigueur à la fin de l'année 2012. Elle fournira un nouveau cadre législatif aux 46 000 organismes sans but lucratif œuvrant en Ontario, y compris les SAE. Cette nouvelle loi s'articule autour de quatre grands principes : la transparence et la reddition de comptes, la flexibilité et la tolérance, l'adaptabilité et l'efficacité, et l'équité⁹. Elle instaure des règles pour les administrateurs, les dirigeants et les membres des organismes, et exigera que les conseils d'administration mettent à jour d'ici 2015 leurs règlements, leurs lettres patentes et leurs résolutions spéciales. En outre, la *Loi sur la responsabilisation du secteur parapublic*, adoptée en 2010, a imposé de nouvelles règles et responsabilités pour les hôpitaux, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les conseils scolaires, les collèges, les universités et les SAE¹⁰.

⁷ *Perspectives économiques et plan financier de l'Ontario*, 2012, <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ontariobudgets/2012/bk1.html>.

⁸ Rapport Drummond de la Commission de réforme des services publics de l'Ontario, février 2012, p. 40.

⁹ Ontario. Ministère des Services aux consommateurs. *Modernisation du secteur sans but lucratif*, 2001.

¹⁰ Ontario. MSSLD. *Loi de 2010 sur la responsabilité du secteur parapublic*, 2011.

Le budget de l'Ontario 2011 consacrait tout un chapitre à la responsabilité, à la transparence et à gestion financière : on y souligne en particulier les mesures prises par le gouvernement pour « protéger les intérêts des contribuables et renforcer la responsabilité des organismes qui reçoivent des fonds publics ». Ces mêmes thèmes sont repris dans le rapport Drummond de la Commission de réforme des services publics de l'Ontario et le budget de l'Ontario 2012. Des initiatives en voie de création visent à concrétiser ces orientations globales au sein du gouvernement; la Commission s'est tout particulièrement inspirée des progrès en matière de soins de santé et d'éducation. Le cadre redditionnel recommandé dans le présent rapport permettra d'harmoniser davantage le secteur du bien-être de l'enfance avec les principes et les approches employés au gouvernement de l'Ontario.

En bref, de nombreux facteurs laissent présager une demande élevée pour la création d'une nouvelle approche de reddition de comptes dans le secteur du bien-être de l'enfance. Cette approche doit être claire et accorder aux SAE la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour satisfaire l'ensemble des attentes du gouvernement provincial tout en s'adaptant aux besoins des clients et des collectivités de la région.

2.6 Altération de la reddition de comptes par les politiques, normes, directives et rapports ponctuels

Le système de bien-être de l'enfance de l'Ontario tirera plusieurs avantages de la mise en place d'un cadre redditionnel plus cohérent. Les ententes actuelles ont été mises au point de façon ponctuelle au fil des ans, et ce, sans cadre global commun. Il existe ainsi de nombreux mécanismes distincts qui parfois se chevauchent et s'opposent, lesquels engendrent des problèmes involontaires :

- Les données fiables et exactes ne sont recueillies que sporadiquement, et les SAE et le secteur n'y ont pas toujours accès.
- En l'absence de données sur le rendement crédibles et d'attentes claires, les discussions se concentrent invariablement sur l'argent et les dépenses, et relèguent au second plan les enfants et les résultats. Par ailleurs, les SAE se tiennent souvent sur la défensive compte tenu du peu de renseignements leur permettant de riposter aux critiques qu'elles reçoivent au sujet de la qualité et de l'efficacité de leur travail.
- L'objectif des mécanismes est parfois entravé par la fragmentation et le chevauchement de processus, ainsi que par le gaspillage de temps et d'efforts.
- Le flou entourant la définition des rôles compromet la clarté des responsabilités essentielle à la prise de décisions relatives à la sécurité des enfants, donne souvent aux SAE l'impression d'être l'objet de microgestion, et cause la frustration du MSEJ.
- La reddition de comptes repose essentiellement sur une hiérarchisation verticale et, dans une moindre mesure, sur des données servant aux autoévaluations et à l'amélioration continue des SAE et de l'ensemble du système.

- La reddition de comptes est affaiblie dans son ensemble, ce qui suscite parfois un sentiment de frustration dans les conseils d'administration, au MSEJ, au gouvernement et dans la population en raison de l'incertitude quant à l'efficacité des interventions visant à protéger les enfants vulnérables et à favoriser leur bien-être.

Dans le cadre de ses travaux en matière de reddition de comptes, la Commission a été encouragée par les initiatives du gouvernement, de l'AOSAE et des SAE visant à améliorer la transparence et à accentuer l'importance accordée aux résultats. Nous avons perçu une volonté d'effectuer les changements nécessaires à l'adoption d'un cadre redditionnel plus cohérent et efficace au sein du secteur des services de bien-être de l'enfance en Ontario.

3. APPROCHE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DANS LE CADRE DE SES TRAVAUX

3.1 Reddition de comptes : la clé du renouvellement

Dans son document de travail présentant une comparaison de la conception des systèmes de bien-être de l'enfance de différents territoires de compétence¹¹, la Commission a soutenu que les services destinés aux enfants et aux familles devaient être considérés comme un ensemble comportant plusieurs éléments interconnectés. Elle y a également expliqué son interprétation du concept de « viabilité » dans le cadre d'un système pouvant s'adapter à la situation changeante de la clientèle, des collectivités, des décideurs et des bailleurs de fonds. Selon cette perspective, la reddition de comptes ne constitue qu'un des composants d'un système évolutif.

Les éléments suivants sont largement perçus comme nécessaires à la création d'un système adaptatif plus viable et capable de s'améliorer. L'adoption d'un seul d'entre eux ne saurait produire les résultats désirés.

1. **Gestion du rendement descendante.** Pour orienter le système sur le rendement et le doter d'objectifs clairs appuyés sur des paramètres intelligents, la structure doit comprendre un mécanisme de gestion du rendement descendante. Souvent, l'introduction de cet élément permet d'amorcer le renouvellement des systèmes; il peut être utile pour satisfaire certaines normes fondamentales et créer une culture d'amélioration.
 - Établissement de cibles fondées sur les résultats
 - Cadre législatif et normatif
 - Évaluation du rendement (y compris des inspections)
 - Intervention directe
2. **Configuration ascendante des services par la clientèle et la collectivité.** Pour pouvoir intervenir rapidement et de façon appropriée, le système doit disposer d'une marge de manœuvre lui permettant de cerner les changements nécessaires et d'innover. Les changements descendants s'écartent des expériences individuelles et régionales qui façonnent les besoins en service des gens et notre besoin collectif de protéger les enfants.
 - Choix et personnalisation
 - Financement adapté à la clientèle
 - Représentation plus forte et réalisation conjointe

¹¹ CPVSBE. *Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence – Document de travail n° 2*, 2010, <http://www.sustainingchildwelfare.ca/assets/Working-Paper-no-2-5-July-2010-FRENCH.pdf>.

3. **Renforcement des capacités et des compétences.** La réussite repose essentiellement sur le talent des personnes qui travaillent dans des organismes bien conçus ayant un mandat précis. Il est nécessaire d'investir dans le renforcement des compétences pour optimiser la contribution des intervenants du système.
 - Leadership
 - Perfectionnement de la main-d'œuvre
 - Développement organisationnel et collaboration

4. **Aiguillons du marché destinés à accroître l'efficacité et la qualité.** Cet élément bénéficie peut-être d'un moins grand soutien dans le domaine du bien-être de l'enfance, tout comme d'autres secteurs qui jouent souvent un rôle de protecteur auprès de clients involontaires. On constate cependant que ces éléments sont en cours d'intégration dans certains services personnels offerts au Canada et dans d'autres pays.
 - Concurrence et ouverture aux défis
 - Services de commande : séparation payeur-fournisseur

Certains de ces mécanismes, soit le cadre normatif et les interventions directes visant à corriger les lacunes associées aux services, sont déjà en place dans le secteur du bien-être de l'enfance en Ontario. La représentation de la collectivité locale constitue une des caractéristiques distinctives des SAE de l'Ontario, et elle joue un rôle important compte tenu du mandat des organismes consistant à protéger la vie personnelle des familles. Les SAE manifestent également un engagement envers leur clientèle, mais les mesures en ce sens sont plutôt rares. De temps à autre, des initiatives sont réalisées à l'échelle provinciale ou régionale pour renforcer le leadership ou les capacités des organismes. Dans le présent rapport, la Commission recommande de remplacer les mécanismes existants par ceux qu'elle propose, car elle estime que ces derniers soutiendront mieux les objectifs stratégiques et liés aux services.

Ces éléments ne conviennent pas tous au système du bien-être de l'enfance, mais leur adoption pourrait toutefois être envisagée ultérieurement.

Le problème le plus manifeste limitant les choix offerts aux clients est le mandat de protection dont sont investis les SAE, lequel leur confère les pouvoirs nécessaires pour intervenir dans la vie des enfants et des familles. Les services de bien-être de l'enfance sont parfois imposés, mais cela ne devrait pas servir d'excuse pour dénier tout droit à la clientèle des organismes, car la coopération des clients, même les clients involontaires, est nécessaire pour produire les changements désirés. Certaines SAE soutiennent que c'est pour cette raison qu'il est important d'essayer d'instaurer un climat de confiance avec la clientèle. De plus, contrairement à l'Ontario, dans d'autres régions (p. ex., le Manitoba), chaque famille a le droit de choisir le bureau de protection de l'enfance qui la servira.

Toutefois, avant de pouvoir élargir l'éventail de choix ou accroître la concurrence, il faut d'abord accomplir des travaux plus systémiques étant donné les questions entourant l'efficacité des mécanismes actuels d'achat, d'établissement de prix et de délivrance de permis associés aux ressources externes rémunérées. De même, un modèle de financement adapté à la clientèle ne peut être lancé qu'une fois que les fonds associés aux besoins de la population ont permis de répartir les ressources de façon équitable et viable dans la province. Par ailleurs, de manière générale, le système ne dispose pas des données ou des mécanismes nécessaires pour orienter les décisions portant sur les choix et la qualité. Nous espérons que l'adoption des recommandations de la Commission nous permettra, à court terme, de mieux équilibrer les renseignements et les influences.

Des systèmes dotés de ces éléments (voir la figure 2) sont actuellement conçus pour assurer la viabilité, et certains sont en voie d'être adoptés dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation en Ontario, et ce, en partie en raison d'échanges avec le Royaume-Uni¹².

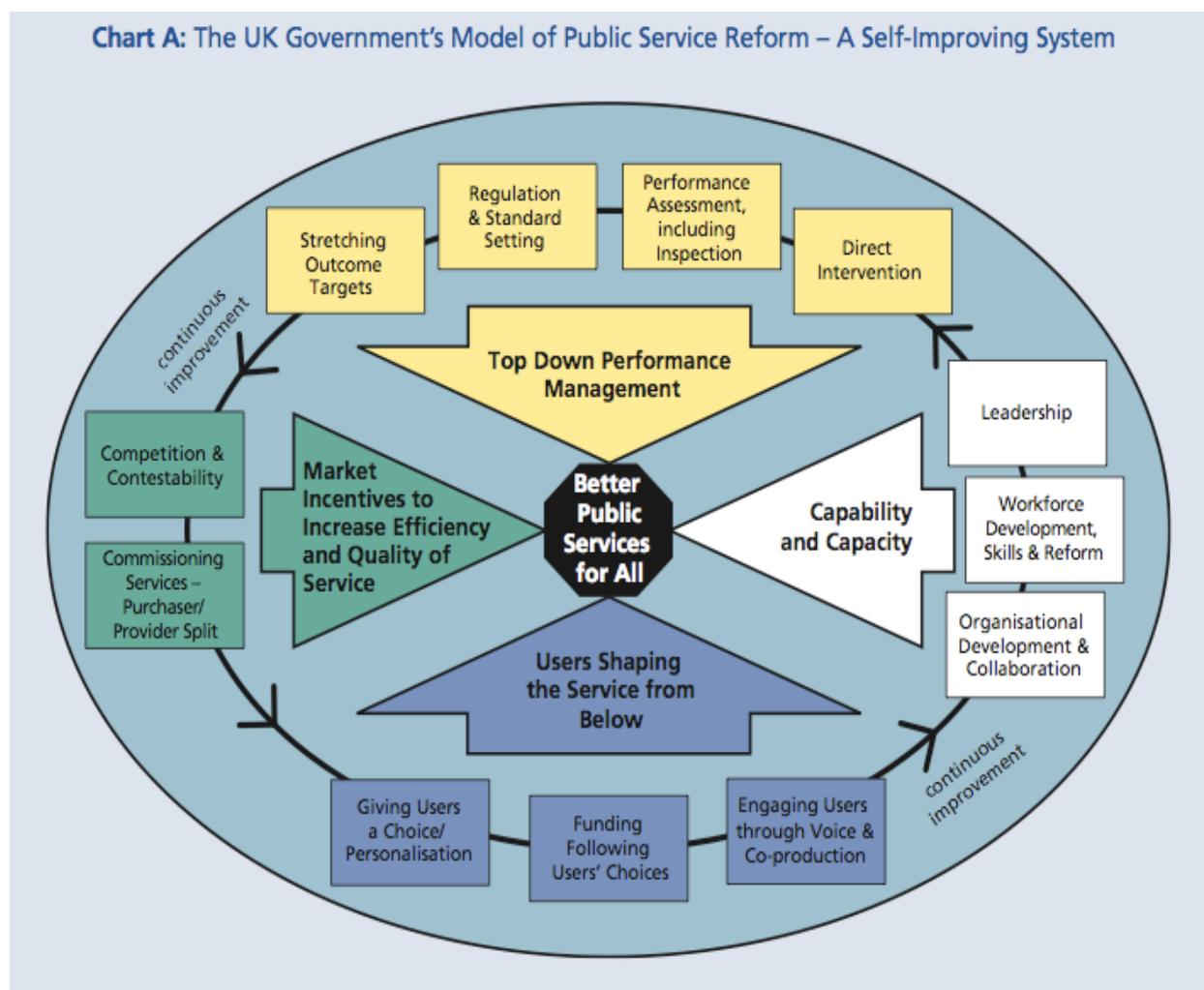


Figure 2 : Approche adoptée par le Royaume-Uni dans le cadre de sa réforme de la fonction publique¹³

¹² Consultez les présentations de divers services nationaux de santé sur le site de l'Ontario Hospital Association (<http://www.oha.com/KnowledgeCentre/Pages/KnowledgeCentre.aspx>) et de The Change Foundation (<http://www.changefoundation.ca/library/integrated-healthcare-in-england-lessons-for-ontario/>), ainsi que le rapport sur l'influence de la réforme systémique sur l'éducation (http://www.edu.gov.on.ca/adele/reportFullan_BarberFr.pdf).

3.2 Données probantes venant d'autres secteurs de l'Ontario

La reddition de comptes dans le secteur du bien-être de l'enfance n'est pas isolée : elle fait partie du système global de la fonction publique de l'Ontario, lequel fait actuellement l'objet d'un programme de renouvellement de grande envergure. La Commission a examiné les lois et les directives en cours d'adoption visant à renforcer la reddition de comptes au sein de la fonction publique (celles-ci sont décrites à la section 5 du présent rapport).

Il a aussi été intéressant d'examiner les mesures prises afin d'améliorer la qualité et les coûts dans le domaine des soins de santé en Ontario, lesquelles exploitent des pratiques émergentes dans d'autres pays. Le modèle novateur de la province en matière d'établissement de coût par cas en est à sa 7^e version, et constitue la source de données la plus complète du secteur hospitalier canadien¹⁴. La politique consistant à séparer les demandes de service de la prestation de services directs a été concrétisée grâce aux réseaux locaux d'intégration des services de santé et aux centres d'accès aux soins communautaires. Ayant pour but de limiter les délais d'attente, la Stratégie provinciale de réduction des temps d'attente a préparé le terrain pour le déploiement d'une évaluation en temps réel des systèmes de technologie de l'information et de l'orientation vers les traitements. Action Cancer Ontario tient un registre des demandes de services fondées sur des données probantes présentées par les centres de traitement régionaux spécialisés. Le Modèle d'allocation fondée sur la santé, les procédures de qualité en matière de paiement, les mesures de rendement de base et les ententes de reddition de comptes sont de nouveaux mécanismes ayant été adoptés pour mieux gérer le système de santé. Ces mécanismes ont été promulgués par la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*.

Manifestement, une importance semblable est accordée à la reddition de comptes et à l'amélioration dans le secteur de l'éducation de l'Ontario. La province s'est servie de comparaisons entre les Programmes internationaux pour le suivi des acquis des élèves (PISA) pour classer le rendement des élèves, clarifier les rôles des conseils scolaires et les attentes envers eux, appuyer la mise en œuvre de sa Stratégie de littératie et de numératie à l'aide de données et de repères, et favoriser l'amélioration en renforçant les compétences. La province a conçu un modèle statistique de rapprochement destiné à faciliter l'établissement de repères et la réalisation d'analyses comparatives sur le rendement des écoles.

Le cadre proposé par la Commission table sur ces approches et attribue la même importance à l'amélioration, à la clarté des rôles et des attentes, à la transparence et à la communication des résultats.

¹³ Cabinet Office. The Prime Minister's Strategy Unit. *The UK Government's Approach to Public Service Reform – A Discussion Paper*, 2006, p. 23, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100428141142/http://cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/sj_report.pdf.

¹⁴ Initiative ontarienne de coût par cas, <http://www.occp.com/mainPage.htm>.

3.3 Données probantes venant du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario et d'autres territoires de compétence

Canada

Dans le même ordre d'idées, la Commission a examiné des approches en matière de reddition de comptes employées par les SAE de la province et d'autres territoires de compétence. Tout particulièrement, ses travaux approfondis sur les indicateurs de rendement l'ont mise en contact avec une série de personnes utilisant des données pour favoriser l'amélioration des résultats pour les enfants et de l'efficacité des services. La matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse créée par le professeur Trocmé¹⁵ continue d'influencer les indicateurs employés par de nombreuses provinces, ce qui pourrait permettre de comparer leurs services de bien-être de l'enfance aux nôtres. De son côté, la Commission a mené une étude approfondie des mécanismes de préparation de rapports sur les données et la qualité des services des SAE. Elle a en outre profité de la base de données Ontario Child Abuse Neglect Data System (OCANDS), conçue par l'Université de Toronto. La Commission a également constaté que d'autres provinces canadiennes publiaient un nombre croissant de rapports au sujet des données sur le rendement. La discussion que nous avons eue avec le comité d'experts de l'Alberta sur le bien-être de l'enfance est arrivée au bon moment : elle nous a permis d'examiner les débuts de l'adoption de ses recommandations dans un conseil de bien-être de l'enfance et un organisme indépendant en vue de recueillir et d'analyser des données.

Pendant cette période, 16 centres jeunesse du Québec se sont associés au Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill afin de bâtir une base de données longitudinale axée sur les enfants. Celle-ci se réfère à plusieurs cohortes enregistrées dans le système centralisé bien ancré dans les provinces (Projet information jeunesse) pour produire des données sur la sécurité, la stabilité et le bien-être.

États-Unis

Les États-Unis bénéficient de plus de dix ans d'expérience dans ce domaine depuis l'adoption de l'*Adoption and Safe Families Act* en 1997. Selon l'alinéa 203 a) de cette Loi, les États doivent présenter des rapports sur leur rendement en fonction d'une série de cibles touchant les enfants placés en foyer d'accueil et adoptés. Ces documents reposent sur une évaluation annuelle qui permet de dresser un portrait sommaire de l'efficacité des services au pays et dans chaque État par rapport à sept principaux résultats. Ces rapports se fondent sur 23 données relatives à la sécurité, au suivi, à la stabilité, à la permanence et au bien-être¹⁶.

La première série d'évaluations du rendement a principalement fourni des données transversales plutôt que longitudinales; les enfants placés à long terme y étaient par conséquent surreprésentés. Une révision des modalités de présentation de rapports en 2008 a réglé certains problèmes et amélioré la qualité des données servant à évaluer le rendement des États. De nouveaux regroupements ont été

¹⁵ Trocmé et collab. Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse, Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill. <http://www.mcgill.ca/crcf/projects/national-outcomes-matrix-nom-phase-v>

¹⁶ <http://archive.acf.hhs.gov/programs/cb/pubs/cwo06-09/cwo06-09.pdf>

créés, lesquels permettent d'obtenir un portrait plus global des résultats que si l'on se réfère uniquement aux données. Chaque État effectue un examen triennal de ses dossiers en se fondant sur des données qualitatives et quantitatives, ainsi qu'une vérification sur place des cas et de la qualité des services. En fonction des aspects laissant à désirer, il prépare un plan d'amélioration du programme en tenant compte des cibles négociées. Les États ne respectant pas ces cibles s'exposent à des sanctions financières¹⁷.

Comme la prestation des services est déléguée aux comtés et aux districts, puis à des fournisseurs locaux, les indicateurs de rendement et les domaines prioritaires sont indiqués dans les plans globaux d'amélioration du programme. Les États cernent leurs forces, de même que leurs points à améliorer, et les intervenants conviennent d'une série de stratégies concrètes et en font un suivi assidu. Ces stratégies se composent d'un mélange d'objectifs stratégiques généraux (comme augmenter le recrutement de familles d'accueil) et de cibles négociées en matière de service. Afin de privilégier le maintien dans la famille et la réunification, plutôt que les placements en foyer d'accueil et les soins collectifs, certains États sont exemptés des sanctions financières et la marge de manœuvre ainsi accordée a parfois porté des fruits. Bien qu'aucun État n'ait réussi à atteindre les cibles fédérales, cette expérience s'avère une mine de renseignements et d'apprentissages qui nous a aidés à mettre au point l'approche ontarienne.

La situation des États-Unis nous présente par ailleurs un aperçu de la reddition de comptes par des mécanismes de marché, et nous avons examiné les données des États en voie d'instaurer un système d'octroi de contrats fondé sur le rendement.

Angleterre

L'Angleterre possède 30 précieuses années d'expérience en matière de plans relatifs aux enfants, d'évaluation du rendement et d'inspection des services à l'enfance locaux. Ses institutions nationales, comme le Social Services Inspectorate et l'Audit Commission, ont produit des données et des rapports sur le rendement de façon indépendante en s'appuyant sur les pratiques employées de longue date par les services des bureaux d'inspection en éducation de la reine (Ofsted), les forces policières (Her Majesty Inspectorate of Constabulary), les prisons (Her Majesty Inspectorate of Prisons), les bureaux de probation et les tribunaux.

Le Royaume-Uni a testé la combinaison d'approches des secteurs public et privé, notamment en instaurant des indicateurs de rendement au début des années 1980, en séparant la demande de services de la prestation au milieu des années 1980, en concluant des ententes de service public au sein du gouvernement à la fin des années 1990, et en créant de nouvelles formules d'inspection et d'examen des services et des organismes pour assurer le respect des priorités stratégiques du moment. Les services gouvernementaux locaux et centraux et les organismes indépendants ont acquis une culture de gestion du rendement et des capacités dans ce domaine. De plus, les gouvernements qui se sont succédé se sont employés à améliorer la transparence, ce qui a permis de créer un volume considérable de littérature grise et de rapports sur les données classées. Les services à l'enfance ont également fait l'objet de couvertures médiatiques intenses à la suite de décès d'enfants, lesquelles ont fourni un

¹⁷ <http://www.ocfs.state.ny.us/main/cfsr/CFSR%20PIP%202009%20Revised.pdf>

précieux éclairage sur les risques pour le système d'intervenir uniquement en réponse à des tragédies isolées.

L'expérience du Royaume-Uni a permis d'enrichir considérablement les travaux de la Commission sur les indicateurs de rendement, les évaluations des organismes et l'intégration des services.

Vous trouverez à l'annexe C une description plus détaillée des études de cas sur l'amélioration de la qualité et des mécanismes de reddition de comptes employés dans d'autres territoires de compétence.

3.4 Collaboration avec le secteur

En somme, la réussite de la nouvelle approche en matière de reddition de comptes dépendra du degré d'application des travaux de la Commission par les SAE et le MSEJ. C'est pourquoi la Commission, dès le départ, a envisagé cette initiative comme un partenariat.

Les travaux ont débuté par la mise sur pied d'un groupe de référence composé de spécialistes du domaine venant du MSEJ et de l'AOSAE. Celui-ci a tenu cinq réunions plénières et rencontré plusieurs sous-comités pour aborder des éléments précis du cadre redditionnel et déterminer les critères de sélection des indicateurs de rendement. Parallèlement, nous avons régulièrement organisé des discussions avec des groupes dirigeants de l'AOSAE, notamment des cadres supérieurs de directions locales, des présidents de secteurs et le conseil d'administration de l'AOSAE. Ces rencontres ont pris également la forme d'un forum de soir regroupant les présidents des conseils d'administration des SAE, et de consultations avec l'AOSAE. Au début du processus, l'AOSAE a établi un groupe consultatif sur la reddition de comptes, qui sert de tribune pour orienter en continu la Commission et les dirigeants du secteur concernant ces travaux.

La Commission reconnaît en outre que la reddition de comptes associée aux services de bien-être de l'enfance des Autochtones doit être traitée différemment. C'est pourquoi elle a organisé plusieurs discussions informelles au cours des derniers mois avec les dirigeants des organismes autochtones de bien-être de l'enfance. Au début du mois de juin, nous avons tenu une table ronde sur la reddition de comptes avec les cadres supérieurs de toutes les SAE autochtones de Thunder Bay. Les thèmes abordés à cette occasion ont fait l'objet de consultations supplémentaires lors de réunions du groupe consultatif autochtone mis sur pied récemment par l'AOSAE.

Dans le cadre de notre partenariat avec le Ministère, nous avons commencé à rencontrer les représentants du MSEJ en décembre 2010. Notre groupe directeur sur la reddition de comptes, quant à lui, s'est réuni régulièrement avec des représentants du Ministère et des bureaux régionaux jusqu'en mars 2011. Pendant les mois suivants, les travaux de la Commission ont bénéficié de la contribution de personnel détaché et des réunions avec le Ministère.

Le mandat de la Commission tirant à sa fin, nous estimons que ces partenariats permettront de faire progresser l'approche multidimensionnelle visant à renforcer la reddition de comptes et la gestion du système. La réussite de l'approche dépendra de cette collaboration.

4. CADRE REDDITIONNEL ET DE GESTION DU SYSTÈME

4.1 Définition du concept de « reddition de comptes »

Dans le cadre de nos travaux auprès du secteur du bien-être de l'enfance, le terme « reddition de comptes » est revenu très souvent, mais les gens ne lui attribuent pas tous le même sens ou ne l'utilisent pas de la même manière. Il ne s'agit pas seulement d'une question de sémantique : ces différences pourraient expliquer pourquoi certaines initiatives n'ont pas réussi à augmenter l'efficacité de l'approche globale de reddition de comptes du secteur.

Le Conseil canadien de la santé a soulevé ce problème dans une publication de 2012 portant sur l'amélioration de la gestion du rendement dans le système de santé. Ce document, lequel s'appuie sur une quantité impressionnante de recherches, évoque deux interprétations ou emplois de ce terme :

« [...] la reddition de comptes suggère une gouvernance réactive et responsable, qui s'assortit d'un comportement éthique et de la capacité de stimuler la performance souhaitée par le biais de la réglementation et de la surveillance. [...] Au Canada, le terme [...] a été utilisé [...] pour décrire un outil potentiel qui peut servir à obtenir des améliorations dans les soins de santé¹⁸. »

Nous estimons que la définition du Conseil apporte une précision utile : elle réunit l'importance accordée à l'administration et au contrôle (éléments plutôt liés aux activités quotidiennes du Ministère) et la mise en valeur de l'amélioration et des résultats (aspects associés surtout aux SAE et à leurs conseillers en assurance-qualité). Nous estimons que le concept de reddition de comptes englobe autant l'administration que l'amélioration, et que ces deux aspects sont tout à fait compatibles. Ceux-ci devraient figurer parmi les responsabilités de toutes les instances institutionnelles faisant partie du système de bien-être de l'enfance, même s'ils se présentent sous différentes formes chez les organismes de première ligne, les groupes intermédiaires et les entreprises faisant affaire avec le Ministère.

Cette définition du concept de reddition de comptes, soit la combinaison d'une gestion responsable et réceptive et de mécanismes visant à améliorer les services et les résultats, sous-tend les travaux et les recommandations de la Commission visant à renforcer la reddition de comptes et la gestion du système. Nous recommandons aux intervenants d'adopter cette définition et de l'appliquer aux travaux existants et futurs en matière de reddition de comptes exécutés au sein du système de bien-être de l'enfance.

4.2 Objectif et principes directeurs

Le nouveau cadre vise à renforcer la confiance du secteur en consolidant la reddition de comptes dans les deux sens du concept – l'administration et le perfectionnement – et en améliorant la viabilité.

Un cadre redditionnel efficace devrait permettre aux clients, à la collectivité, au personnel, aux conseils d'administration et au gouvernement :

- d'établir clairement leurs rôles et responsabilités respectifs;

¹⁸ Conseil canadien de la santé. *Mesure de la performance du système de santé et production de rapports au Canada : possibilités d'optimisation*, mai 2012, p. 6. (y compris les citations des sources directes)

- de communiquer des attentes claires;
- de recueillir des données probantes en vue d'améliorer les programmes et les interventions de première ligne;
- d'évaluer le rapport qualité-prix des services de bien-être de l'enfance;
- d'obtenir des renseignements appropriés et transparents qu'ils pourront utiliser pour s'acquitter de leurs fonctions dans le système.

Pour assurer une reddition de comptes plus rigoureuse et viable, la Commission estime qu'il faut apporter les trois principaux changements suivants :

1. Uniformiser le vaste éventail de rapports et d'examens employés par le secteur du bien-être de l'enfance et le MSEJ.
2. Clarifier les rôles et les responsabilités.
3. Adopter les mécanismes nécessaires pour améliorer le fonctionnement du système, et supprimer ceux qui sont inutiles.

Le premier document préparé par la Commission dans le cadre du troisième volet de la Stratégie – une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système – présente la méthode recommandée pour apporter ces changements.

Un concept qui n'est pas entièrement nouveau

Les motifs poussant la Commission à créer un nouveau cadre redditionnel ne datent pas d'hier. Pendant la mise en œuvre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance, le MSEJ a publié un document de travail sur la reddition de comptes¹⁹. Il y proposait d'adopter un cadre redditionnel rationalisé et simplifié et d'augmenter l'importance accordée aux résultats pour les enfants. Le cadre proposé comportait quatre niveaux : (i) le dossier, (ii) l'organisme, (iii) le système et (iv) la population. Ces niveaux formaient ensemble un cadre détaillé visant à répondre aux besoins des multiples intervenants. La mesure proposée – l'adoption d'une approche redditionnelle axée sur les résultats – visait alors à remplacer le système de reddition de comptes fondé sur la conformité par un autre, lequel contribuerait à maintenir l'intégrité des programmes et la prestation des services en les axant sur la clientèle²⁰.

Ce document de travail du MSEJ soulignait par ailleurs les difficultés associées à la création d'un système redditionnel fondé sur les résultats. Il établit les principaux thèmes abordés dans le cadre proposé, soit l'évaluation de l'incidence positive des services sur les enfants, les jeunes et les familles, la promotion d'une culture d'amélioration continue, la participation des enfants, des familles et des intervenants, l'adoption d'une approche stratégique en matière de qualité, et l'intégration de grandes collectivités nécessaire à l'adoption d'une approche employée à l'échelle du système. Dans le cadre des

¹⁹ Ontario, MSEJ. *Accountability Discussion Paper: Achieving a Better Balance*, Toronto, 2005, <http://www.oacas.org/pubs/oacas/presentations/accountabilitydiscpaper05nov1.pdf>. Aussi en partie les documents *Transformation du bien-être de l'enfance de 2005* et *Finding the Right Balance* (2004) du MSEJ.

²⁰ AOSAE. *Children Protection Standards Review 2010: Review of the 2007 Child Protection Standards in Ontario as Related to Outcomes for Children and Families*, 2006, p. 4-6.

consultations, les participants ont en outre proposé des moyens de simplifier d'autres mécanismes de reddition de comptes, comme le traitement des plaintes des clients, les enquêtes sur les décès d'enfants et la vérification des dossiers des pupilles de la Couronne.

Principes directeurs

Pendant l'élaboration du cadre redditionnel global, la Commission a cerné certains principes qui se sont avérés utiles pour orienter son approche et comparer la situation actuelle avec les plans proposés pour l'avenir. Nous estimons que l'orientation fournie par ces principes permettra de renforcer la reddition de comptes en augmentant la cohérence et l'offre de mesures et de ressources gratuites, et en réduisant les insatisfactions et la charge administrative liées aux exigences existantes en matière de rapports et de conformité.

Voici les principes orientant la nouvelle approche :

Situation actuelle	Nouvelle approche
Fractionnement de la reddition de comptes et lourdeur administrative	Système uniforme et cohérent qui réduit la charge administrative
Changement dépendant de la formule de financement	Utilisation d'un système de gestion du rendement définissant des attentes et des répercussions claires
Discussions centrées sur la gestion des finances et d'autres intrants	Discussions axées sur les enfants et l'optimisation des services
Intégration ponctuelle de nouvelles règles et exigences	Attentes claires selon un calendrier établi
Respect des processus normalisés	Responsabilité des SAE d'améliorer les résultats en continu
Accent du Ministère sur la gestion de cas	Accent du Ministère sur la gestion du système
Nécessité de réaliser des évaluations sans disposer d'attentes et de données explicites	Analyse comparative et publication en temps et lieu de rapports publics sur les résultats Évaluation de l'efficacité des interventions

Un concept qui n'est pas entièrement nouveau

La rationalisation et la simplification du cadre redditionnel figuraient parmi les sept principales priorités de la Stratégie de renouvellement du secteur du bien-être de l'enfance, laquelle découle de l'Évaluation du Programme de bien-être de l'enfance²¹. Nous croyons que la nécessité de rationaliser et de simplifier le cadre est aussi impérative aujourd'hui qu'au moment de la préparation de ce document de travail.

²¹ MSEJ. *Accountability Discussion Paper: Achieving a Better Balance*, octobre 2005, p. 5.

Dans cette même publication, le Ministère se fixe comme objectif de créer un cadre redditionnel plus simplifié et rationalisé qui met à profit les forces des SAE présentes dans les collectivités de l'Ontario tout en assurant le respect des normes provinciales²². Nous partageons cet objectif visant à optimiser les services des SAE œuvrant dans les collectivités de l'Ontario et à assurer le respect des normes provinciales, ou même à en fixer des plus sévères.

Qu'est-il donc arrivé à ces plans? Selon nos informations, étant donné l'attention croissante accordée par les médias aux rapports subséquents du vérificateur général de l'Ontario²³, cette dimension de la Stratégie a été reléguée au second plan. Nous en sommes venus à la conclusion que la multiplication des mesures de contrôle du gouvernement – plutôt que leur amélioration – a nui au secteur du bien-être de l'enfance et produit des dommages collatéraux sur certains impératifs stratégiques. Nous estimons que le moment est opportun pour revoir cette priorité compte tenu du soutien exprimé envers la modernisation et l'augmentation de l'efficacité de la reddition de comptes entre le gouvernement et le secteur.

Établissement d'un équilibre dans la gestion des risques

Ironiquement, bon nombre des mécanismes actuels paraissant mettre en avant les enfants ont été instaurés à la suite d'incidents qui ont porté préjudice à des enfants ou causé leur décès. Une grande partie de ces cas ont été très médiatisés. Malheureusement, la triste réalité est qu'il est impossible d'éviter qu'il arrive parfois du mal à des enfants, et ce, peu importe le nombre de vérifications et de mesures de contrôle mises en place. Le système doit permettre d'examiner minutieusement les incidents et les tragédies et d'en tirer des leçons, mais une volonté et un leadership politiques sont nécessaires pour résister à la tentation de toujours ajouter de nouvelles étapes de vérification et d'examen de la conformité. Ces mesures peuvent rassurer temporairement la population, mais elles engendrent aussi (comme cela a été le cas au cours des dernières années) un imbroglio de mécanismes de conformité qui détournent encore plus de ressources des services offerts aux enfants, et ce, sans nécessairement améliorer les résultats ou réduire les risques. Le cadre redditionnel recommandé par la Commission vise à équilibrer la gestion des risques afin non seulement de réduire la probabilité que les enfants soient victimes d'incidents, mais aussi d'augmenter leurs chances de réussite²⁴.

4.3 Rôles respectifs du MSEJ, des SAE et de l'OASAE

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, le personnel du MSEJ, tout comme les conseils d'administration, les gestionnaires et les employés des SAE, a souvent signalé à la Commission le manque de clarté de leurs rôles respectifs : quelles sont donc les responsabilités de chacun?

²² *Ibid.*, p. 4.

²³ Bureau du vérificateur général de l'Ontario. *Rapport annuel 2006*, http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_2006_fr.htm.

²⁴ J. Mansell. « The Underlying Instability in Statutory Child Protection: Understanding the System Dynamics Driving Risk Assurance Levels », *Social Policy Journal of New Zealand*, 2006.

Il est essentiel que les organismes indépendants tenus d'offrir des services provinciaux soient investis de fonctions claires lorsque les enjeux sont de taille et que les ressources sont utilisées à leur limite. Le manque de clarté de la définition des rôles risque de déséquilibrer l'attention accordée aux problèmes systémiques et opérationnels. Lorsque les rôles se chevauchent ou présentent des lacunes, les mesures risquent d'être inefficaces, voire contreproductives.

La Commission de réforme des services publics de l'Ontario a reconnu ces problèmes en déclarant dans son rapport final que, selon elle, il y avait trop de gestionnaires par rapport au nombre d'exécutants²⁵. À notre avis, les services de bien-être de l'enfance connaissent le même problème.

La question des rôles et des responsabilités (entre les gestionnaires et les exécutants) a souvent été abordée dans l'optique d'une reddition de comptes « partagée ». Nous sommes d'accord avec cette idée et convenons qu'il faut que les intervenants collaborent, dans la mesure où notre objectif consiste à créer un système de bien-être de l'enfance intégré en optimisant ses différents composants autonomes. Toutefois, ce partage risque d'embrouiller la définition des rôles et responsabilités de chaque intervenant. Il arrive souvent que ce partage mine la reddition de comptes; dans le pire scénario, cette situation génère des confusions qui mettent les enfants en danger et, dans le meilleur des cas, entraîne le gaspillage d'efforts et de ressources précieuses. Nous ne pouvons pas nous permettre de prendre ces risques.

MSEJ

L'élaboration et la tenue à jour d'un système de reddition de comptes efficace relèvent en tout temps du gouvernement, et dans le cas qui nous occupe, elle relève plus précisément du MSEJ. Ce ministère a été créé en 2003 pour faire suite à « la détermination du gouvernement de faire de l'Ontario une province où tous les enfants et les jeunes ont les meilleures chances de réussir et de réaliser tout leur potentiel²⁶ ». Ainsi, ses rôles et responsabilités se déclinent en deux niveaux : dans l'ensemble du système (tous les services destinés aux enfants et aux jeunes) et à l'échelle du secteur (p. ex. le bien-être de l'enfance et la justice pour les jeunes).

Voici le rôle du MSEJ au niveau du **systeme** :

- Fournir un cadre global et une orientation stratégique;
- Faire un suivi du rendement et des résultats pour le système ainsi que les enfants et les jeunes en général;
- Gérer activement et influencer les questions interministérielles ou intersectorielles touchant les enfants et les jeunes (et dans le cas du présent rapport, les questions d'intérêt pour les services de bien-être de l'enfance).

²⁵ Commission de réforme des services publics de l'Ontario. *Des services publics pour la population ontarienne : cap sur la viabilité et l'excellence*, février 2012, p. 74.

²⁶ MSEJ. *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2006-2007*, 2006.

Au niveau du **secteur** (les services de bien-être de l'enfance), voici les fonctions prévues dans le mandat du MSEJ :

- Création d'une stratégie globale pour le secteur du bien-être de l'enfance, la politique provinciale et les priorités;
- Conception et élaboration du système;
- Affectation des fonds et des ressources;
- Offre d'un cadre redditionnel et de mécanismes servant à assurer une gestion réceptive et responsable, et d'outils permettant aux organismes de s'améliorer;
- Suivi du rendement et des résultats du système;
- Présentation d'un cadre législatif et réglementaire, notamment le mandat, les normes et les permis (entrée et sortie du marché).

Le MSEJ dispose de bureaux ministériels et régionaux pour s'acquitter de son mandat. La Commission considère que la principale fonction des bureaux régionaux, dans l'ensemble, est de représenter le Ministère à l'échelle régionale. Compte tenu de la taille et de la diversité des collectivités de l'Ontario, les bureaux régionaux peuvent s'avérer un important point de relais entre les SAE et le Ministère sur le plan de la reddition de comptes. Les autres fonctions potentielles des bureaux régionaux seront abordées de nouveau dans la section présentant les processus de planification.

AOSAE

Comme toute autre association, l'AOSAE a la tâche difficile d'instaurer, au nom du secteur, des réformes stratégiques en temps opportun tout en offrant des services plus traditionnels aux membres (formations, enquêtes, etc.). Ce rôle est néanmoins essentiel : il peut permettre d'unifier et de soutenir les intervenants du secteur dans l'atteinte de leurs objectifs communs.

Au cours des derniers mois, l'AOSAE a effectué un examen stratégique ambitieux de son rôle et de ses activités. Le plan stratégique qui en découle établit une vision d'ensemble pour un système de services à l'enfance hautement efficace inspirant confiance aux familles et aux collectivités de l'Ontario²⁷. Il convient de noter que même si l'AOSAE reconnaît son rôle de dirigeant d'un secteur (les services de bien-être de l'enfance), ses membres ont décidé de contribuer à l'ensemble du système de services à l'enfance. Nous appuyons tout à fait l'orientation stratégique qu'adopte l'AOSAE, ainsi que le leadership dont elle fait preuve. De plus, nous soutenons le rôle défini dans les quatre orientations stratégiques associées à cette vision :

1. Guider les membres et participer avec les partenaires à l'élaboration d'un système de services à l'enfance intégré et transparent qui intervient de manière efficace et respectueuse dans la vie des enfants, des jeunes et des familles de l'Ontario;
2. Gagner la confiance de la population et favoriser sa participation dans les services de bien-être de l'enfance grâce à la création d'un système responsable et transparent;

²⁷ AOSAE. *Strategic Plan 2012-2017*, 2012.

3. Tout comme ses organismes membres, l'AOSAE soutiendra les collectivités autochtones et collaborera avec elles afin d'améliorer la santé, le bien-être et les chances de réussite des enfants autochtones de l'Ontario;
4. Renforcer la capacité de l'association et de ses organismes membres à remplir leurs mandats.

SAE

Les SAE sont des sociétés indépendantes devant rendre compte à leurs membres et aux collectivités de leur région qui relèvent du gouvernement en raison de leur mandat statutaire établi en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, et du financement qu'elles reçoivent. Ce sont les conseils d'administration des SAE qui doivent assumer ces multiples responsabilités. Ils sont chargés des tâches suivantes :

- Leadership et orientation stratégiques, lesquels s'inscrivent dans le cadre provincial défini par le MSEJ et correspondent aux besoins locaux cernés par les intervenants de la collectivité;
- Administration de la mission et des ressources, et supervision de l'intégrité de l'organisme;
- Surveillance des processus de planification et d'établissement de budget de l'organisme;
- Suivi du rendement et des résultats de l'organisme, comme la qualité du service et la sécurité de la clientèle;
- Nomination et évaluation du directeur administratif, et planification de la relève;
- Communication avec la collectivité et les intervenants;
- Établissement des politiques de l'organisme en matière de qualité, de finances, de ressources humaines et d'information;
- Gestion efficace.

Les SAE sont censées rendre compte au MSEJ de leur rendement et leurs résultats. Autrement dit, elles ne doivent pas être assujetties à un nombre excessif d'étapes de vérification en ce qui a trait à leurs décisions d'ordre financier ou pratique, ni se trouver dans l'obligation présenter des rapports à des paliers supérieurs concernant des cas ou des incidents particuliers. Une grande partie de leurs obligations devrait consister à présenter les plans pluriannuels proposés (qu'elles prépareront en fonction de l'orientation en matière de planification fournie par le Ministère), et des rapports sur le respect des cibles et de l'ensemble des normes. Les SAE sont censées assurer leur gestion avec les ressources allouées et préparer des rapports financiers où elles comparent leur rendement aux budgets prévus.

Un concept qui n'est pas entièrement nouveau

Divers documents stratégiques ont traité de la question des rôles respectifs et des relations hiérarchiques au cours des dix dernières années. Publié par le MSSC en 2000, le *Resource Manual for Boards of Directors of Children's Aid Societies* déterminait les rôles et responsabilités précis des conseils d'administration et du Ministère. Le cadre de gestion et de responsabilité pour les paiements de transfert aux organismes communautaires de 2003 abordait des sujets semblables. Ces thèmes ont été en grande partie repris dans *Achieving a Better Balance*, un document de travail sur la reddition de

comptes publié en 2005. Cette publication découle de l'évaluation du Programme bien-être de l'enfance menée en 2003, laquelle a contribué à la création de la Stratégie de renouvellement de 2005-2006. Ces thèmes sont très récurrents; pourtant, les rôles et responsabilités indiqués dans ces documents et repris dans le présent rapport n'ont toujours pas été adoptés dans leur intégralité. L'établissement du cadre redevable détaillé défini ici joue un rôle déterminant dans la création des conditions nécessaires pour adopter les rôles et responsabilités prévus.

4.4 Principaux aspects liés au bien-être de l'enfance

Un cadre redevable efficace doit reposer sur la détermination des responsabilités de chacun. Pour rendre compte de leurs activités, les SAE doivent disposer d'un mandat et de responsabilités clairs. Il est essentiel d'établir des attentes explicites quant à leur rôle, à leur fonction et aux résultats pour qu'elles puissent gérer leur rendement, évaluer leurs résultats, et établir des plans visant à combler leurs lacunes et à améliorer leur efficacité. Même si la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* énonce sept fonctions que les SAE sont autorisées à exercer, certaines des dispositions laissent largement place à l'interprétation. Nous avons ainsi constaté que les principaux rôles des SAE faisaient l'objet de beaucoup de débats.

La Commission a abordé certaines de ces questions dans ses travaux sur la portée des SAE²⁸ effectués dans le cadre du quatrième volet de sa stratégie. Ceux-ci reposaient sur le principe que chaque enfant et famille de l'Ontario a droit à un niveau comparable de service et de soutien, principe conforme à l'esprit de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, soit de « promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être ».

Dans notre rapport sur la portée des SAE, nous définissons trois catégories de services devant être offerts de façon uniforme à toutes les familles et à tous les enfants de l'Ontario :

- Services visant à protéger les enfants des mauvais traitements et de la négligence;
- Services de soutien offerts aux enfants et aux familles vivant des situations stressantes;
- Services favorisant le bien-être de l'ensemble des enfants et des familles.

Le rapport sur la portée présente une description du continuum des besoins des enfants et des familles, lequel sert de cadre pour déterminer les rôles respectifs des différents organismes et secteurs (figure 3).

²⁸ CPVSBE. *Précisions de la portée des services de bien-être de l'enfance*, 2012.

Continuum des besoins des enfants et des familles

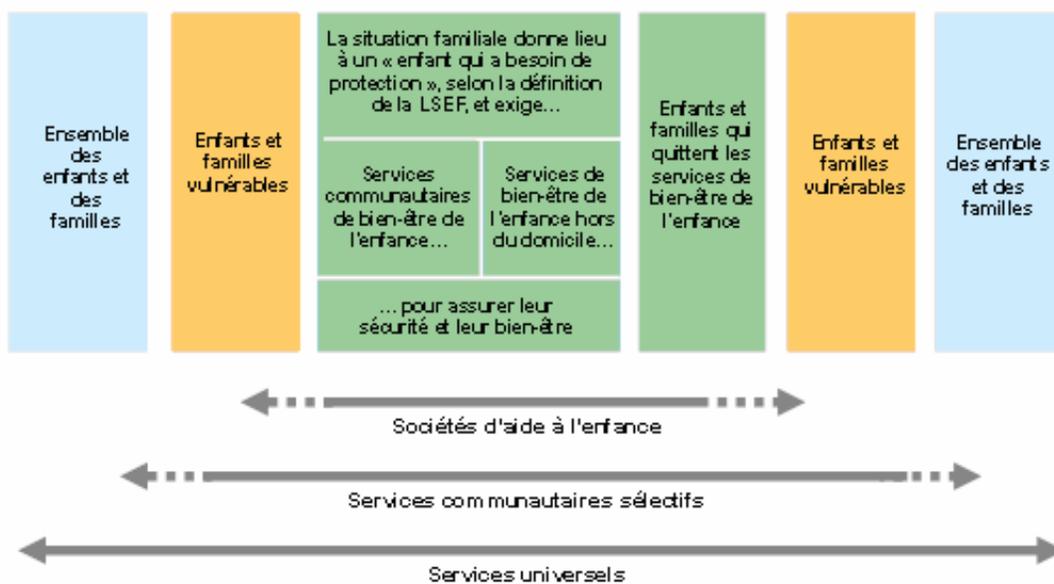


Figure 3 : Continuum des besoins des enfants et des familles

Ce continuum atteste que les services des SAE doivent consister entre autres à *protéger directement l'enfant en cas de mauvais traitements*, et à *intervenir proactivement lorsqu'une telle situation risque de se produire*. Le rapport explique plus en détail cette orientation globale en présentant une liste initiale des services que toutes les SAE **doivent fournir** directement ou sous forme de service partagé. La Commission recommande que le MSEJ, en collaboration avec le secteur, table sur ces travaux pour valider et définir une terminologie normalisée relativement aux services **qui doivent être offerts**.

Dans son rapport sur la portée, la Commission recommande également que toutes les SAE planifient leurs programmes et services en fonction du « Continuum des besoins des enfants et des familles ». Elles doivent ainsi tenir compte des services qui **doivent être** offerts, mais aussi ceux qui **peuvent** ou **ne devraient pas** être fournis, mais qui le sont actuellement en raison des circonstances historiques et de conditions particulières dans la collectivité locale. Ce cadre de planification est présenté à la figure 4²⁹. Nous reviendrons plus loin sur la manière dont les SAE peuvent utiliser ce cadre dans leur processus de planification local et leurs discussions avec les collectivités et le MSEJ.

²⁹ CPVSBE. *Précisions de la portée des services de bien-être de l'enfance*, 2012.

Population des enfants et des familles (selon le besoin et le risque)						
	Ensemble des enfants et des familles	Enfants et familles vulnérables	La situation familiale donne lieu à un « enfant qui a besoin de protection », selon la définition de la LSEF, et exige :		Enfants et familles qui quittent les services de bien-être de l'enfance	
			Services communautaires de bien-être de l'enfance...	Services de bien-être de l'enfance hors du domicile...		
			... pour assurer leur sécurité et leur bien-être			
But de la participation des SAE	<i>Faire l'examen initial des dossiers sélectionnés afin de déterminer les risques de protection</i>	<i>Enquête et confirmation de l'existence d'un besoin de protection Aiguillage pour la participation continue de la SAE ou vers des services communautaires, s'il y a lieu.</i>	<i>Protection des enfants et préservation de la famille</i>	<i>Protection des enfants et planification concourante visant à établir une permanence grâce à la réunification de la famille, l'adoption, la garde juridique ou autre.</i>	<i>Transition des enfants, des jeunes adultes et des familles à des soutiens offerts par les services sélectifs et universels.</i>	
Services offerts par l'intermédiaire de l'enveloppe budgétaire du bien-être de l'enfance	<u>Doivent être offerts</u>					
	<u>Peuvent être offerts</u>					
	<u>Ne devraient pas être offerts</u>					
Services offerts par l'intermédiaire d'autres sources de financement (p. ex. subvention équivalant à la prestation ontarienne pour enfants [subvention EPOE], Fondation, etc.)						

Figure 4 : Cadre de planification tiré du projet de la Commission sur la portée des SAE

4.5 Nouveaux mécanismes de reddition de comptes : planification, indicateurs de rendement et examens des organismes

Dans le cadre de son examen des éléments requis pour créer un système adaptatif et évolutif moins axé sur le respect du processus et des normes, la Commission a étudié de nombreux mécanismes de reddition de comptes qui pourraient améliorer la situation. La stratégie de la Commission comprend la

formulation de nombreuses recommandations (touchant d'autres domaines que la reddition de comptes) dont la mise en œuvre permettra de rendre le système plus durable et adaptatif. Celles-ci visent notamment la reconfiguration des organismes, l'intégration d'un plus grand nombre de services locaux, l'octroi de fonds en fonction des besoins de la population locale, la détermination d'attentes claires concernant la portée et les politiques, et la création d'une nouvelle approche pour les services de bien-être de l'enfance destinés aux Autochtones.

Pour renforcer la reddition de comptes et la gestion du système, et ainsi améliorer la viabilité du secteur, les trois nouveaux mécanismes suivants revêtent la plus grande importance :

1. **Processus de planification stratégique et d'établissement de cibles**

La gestion du système nécessite un mécanisme permettant de déterminer l'orientation et d'harmoniser les activités des SAE avec les structures du MSEJ dans le but d'établir des objectifs explicites pour l'ensemble de la province. La planification stratégique sera utile à cet égard si elle est alimentée par les politiques et axée sur les résultats.

Nous décrirons à la **section 5** la structure du cadre de planification stratégique utilisé à cette fin, lequel est conforme à nos principes directeurs.

2. **Collecte d'un plus grand nombre de données sur les résultats et l'efficacité des services, et utilisation accrue de celles-ci**

Les intervenants sont largement favorables à l'idée d'axer le système sur les enfants, la qualité des services de bien-être de l'enfance et l'amélioration des résultats. Les indicateurs de rendement seront utiles en ce sens qu'ils donneront une idée du résultat pour les enfants et favoriseront l'amélioration. À la **section 6**, nous présenterons les travaux de la Commission sur les indicateurs de rendement, la prochaine phase du projet, et la manière dont ces données devraient assurer le perfectionnement de la gestion et du système. Référez-vous au premier document d'accompagnement pour un bilan plus complet de la phase 1 du projet lié aux indicateurs de rendement.

3. **Examens cycliques des organismes** visant à évaluer les capacités

Alors que la stratégie fournit une orientation et des objectifs clairs et que les indicateurs de rendement permettent d'évaluer les progrès et les résultats, les capacités de l'organisme, quant à eux, constituent le meilleur indice de la probabilité que l'organisme mène à bien sa stratégie et atteigne ses cibles. Les examens des organismes seront utiles à cet égard s'ils sont bien conçus et exécutés par des professionnels et mettent l'accent sur la qualité des services offerts aux enfants.

Vous trouverez une description de l'approche employée pour l'examen des organismes à la **section 7**.

Nouveau cadre redditionnel – Recommandation n° 1

Le MSEJ doit établir un nouveau cadre redditionnel qui assure une gestion responsable et réceptive et concourt à l'amélioration grâce aux mesures suivantes :

- a) Harmonisation des rôles et responsabilités du MSEJ, des SAE et de l'OASAE avec ceux définis par la Commission;
- b) Publication d'un cadre redditionnel pour le secteur du bien-être de l'enfance, lequel améliore la cohérence et la transparence du système et s'appuie sur les principes et rôles proposés par la Commission;
- c) Adoption des changements nécessaires pour harmoniser les politiques et pratiques existantes avec ce cadre à l'aide des mécanismes préconisés par la Commission;
- d) Détermination des composants d'un cadre redditionnel distinct pour les services de bien-être de l'enfance destinés aux Autochtones. Ces composants seront mis à l'ordre du jour du forum stratégique que le Ministère doit créer avec les dirigeants autochtones, lequel visera à mettre au point une stratégie et une approche en matière de services de bien-être de l'enfance autochtone conformes à celles définies par la Commission.

5. PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET D'ÉTABLISSEMENT DE CIBLES

5.1 Présentation du calendrier de renouvellement

La Commission a d'emblée manifesté son soutien envers l'orientation de la Stratégie de renouvellement, comme l'indiquent ses nombreux rapports. Voici certaines des priorités prises en compte dans cette Stratégie :

- Un modèle d'accueil et d'évaluation laissant une plus grande marge de manœuvre aux SAE;
- L'élargissement de l'éventail d'options de placement en milieu familial en vue d'assurer une plus grande permanence pour les enfants;
- Une stratégie en matière de processus judiciaires visant à réduire les délais et à encourager le recours à des formes de règlement extrajudiciaire;
- Un modèle de financement viable et stratégique des services de bien-être de l'enfance;
- Un système d'information centralisé regroupant toutes les SAE (RIPE);
- Des recherches provinciales sur le bien-être de l'enfance.

Nombre de ces priorités nécessitaient l'élaboration de politiques, et des progrès ont été accomplis en ce sens dans plusieurs domaines. Cependant, le besoin de clarification pour certains d'entre eux s'est amplifié au cours des dix dernières années. En effet, de nouvelles pressions ont entraîné l'ajout de normes et de règles, lesquelles présentent des directives contradictoires au secteur. Le rapport sur la portée souligne d'ailleurs ce problème, et la Commission y recommande de cerner et d'éliminer les obstacles à la réalisation des buts associés au renouvellement, et de clarifier l'objectif stratégique afin de le rendre fonctionnel.

Ainsi, si cette orientation stratégique vise concrètement à augmenter le nombre d'enfants suivis dans leur famille et à réduire la quantité de prises en charge, alors cette attente doit être énoncée clairement dans un plan ministériel à l'échelle de la province. De même, nous souhaitons que les indicateurs de rendement publiés et le processus d'examen cycliques tiennent compte de ces attentes.

5.2 Planification stratégique et établissement du budget

À l'heure actuelle, le MSEJ et les SAE font appel à de multiples mécanismes de planification, lesquels ont évolué au fil des ans : certains se sont centralisés, tandis que d'autres sont devenus plus ascendants. Certains sont de nature générale, d'autres ont des visées ambitieuses, et d'autres encore sont davantage axés sur l'affectation détaillée des activités et des ressources. Le Ministère publie des stratégies globales pour tous ses programmes³⁰.

Même si chacun des mécanismes existants comporte ses avantages, la Commission est d'avis que, collectivement, ils ne sont pas suffisamment homogènes et précis pour soutenir la reddition de comptes et créer un système provincial axé sur les priorités et les objectifs communs. L'harmonisation de ces mécanismes favorisera l'atteinte d'un rendement et de résultats plus cohérents partout dans la province.

³⁰ MSEJ. *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2011-2012*, 2011.

Compte tenu des discussions en cours en Ontario au sujet de l'étendue des services des SAE, il est primordial de définir clairement la portée des programmes et services pour que le système de planification et d'établissement de budget et de cibles soit efficace. Actuellement, les différentes interprétations et le manque de clarté de la portée des services de bien-être de l'enfance rendent les mécanismes redditionnels inefficaces. Dans son rapport à ce sujet³¹, la Commission a recommandé des mesures au MSEJ, lesquelles doivent être adoptées en collaboration avec le secteur et permettront d'améliorer la clarté de la portée des services de bien-être de l'enfance.

MSEJ

Le MSEJ, pour sa part, prépare un cadre stratégique quinquennal. Le plus récent de ces cadres, *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir*³², s'étend de 2008 à 2012 et fixe des objectifs ambitieux transcendant les programmes destinés aux enfants et aux jeunes qui relèvent du Ministère. Tout au long de ses travaux, la Commission a eu du mal à déterminer la manière dont ces objectifs se traduisaient dans les activités de bien-être de l'enfance ciblées au sein du Ministère ou des SAE. Il était également difficile de distinguer le lien entre ce cadre stratégique global et la Stratégie de renouvellement de 2006, laquelle correspond à l'orientation stratégique relative au secteur de bien-être de l'enfance.

Il est nécessaire d'adopter des mécanismes plus rigoureux en vue de tisser des liens entre les objectifs généraux de secteurs divers et le cadre stratégique propre aux services de bien-être de l'enfance (renouvellement). Il faut également assurer l'harmonisation des stratégies pluriannuelles, des plans annuels fondés sur les résultats, et des priorités et des mesures mises en œuvre par le MSEJ et les SAE.

Le Plan axé sur les résultats annuel et le rapport annuel préparés par le MSEJ semblent favoriser la création de ces liens. Ce processus engagé par tous les ministères vise à harmoniser leurs priorités avec celles de l'ensemble du gouvernement. La figure 5 est un extrait du *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2011-2012* du MSEJ, qui présente la contribution des programmes ministériels à la réalisation des priorités provinciales³³.

³¹ CPVSBE. *Précisions de la portée des services de bien-être de l'enfance*, 2012.

³² MSEJ. *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir*, 2008.

³³ MSEJ. *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2011-2012*, 2011, p. 15.

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Budget des dépenses 2011-2012

Contribution du ministère à la réalisation des priorités et des résultats clés				
Priorités	Un meilleur avenir pour les familles	Un Ontario en meilleure santé	Un Ontario du savoir	Un Ontario plus fort
Résultats clés	<ul style="list-style-type: none"> Plus d'enfants sont prêts à apprendre lorsqu'ils entrent en 1^{re} année Plus d'enfants sont soumis à un dépistage plus précoce des facteurs de risque Adoptions plus nombreuses Plus d'enfants et de jeunes bénéficient de la Prestation ontarienne pour enfants 	<ul style="list-style-type: none"> Plus d'enfants prennent un déjeuner ou une collation santé Plus d'enfants sont soumis à un dépistage plus précoce des facteurs de risque Plus d'enfants ayant des besoins particuliers reçoivent du soutien Fonctionnement amélioré après avoir reçu des soins de santé mentale 	<ul style="list-style-type: none"> Plus d'enfants sont prêts à apprendre lorsqu'ils entrent en 1^{re} année Plus de jeunes à risque réussissent à l'école Plus de jeunes terminent leurs études secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> Plus d'occasions pour les enfants et les jeunes à risque Moins de jeunes ont affaire au système de justice, et les taux de récidive baissent
Stratégies	Soutien aux familles à faible revenu; programmes de dépistage et de soutien pour les familles à risque; programmes de développement sain des enfants; accès à des services appropriés pour les enfants et jeunes ayant des besoins particuliers, dont l'autisme et les problèmes de santé mentale; programmes de nutrition; stabilité pour les enfants pris en charge.	Programmes de dépistage et de soutien pour les familles à risque; programmes de développement sain des enfants; meilleur accès à des services appropriés pour les enfants et les jeunes ayant des besoins particuliers et des problèmes de santé mentale; programmes de bonne nutrition.	Soutien aux familles à faible revenu; programmes pour les jeunes à risque ou en conflit avec la loi; programmes de développement sain des enfants; programmes de bonne nutrition; plan de placement permanent pour les enfants pris en charge; meilleur accès à des services appropriés pour les enfants et les jeunes ayant des besoins particuliers ou des problèmes de santé mentale.	Programmes pour les jeunes à risque et les jeunes en conflit avec la loi; soutien aux familles à faible revenu; meilleur soutien aux familles avec enfants ayant des besoins particuliers et des problèmes de santé mentale.
Principales activités	Prestation ontarienne pour enfants (POE) Subvention équivalant à la POE Développement sain des enfants Services pour les enfants et les jeunes ayant des besoins particuliers, y compris les troubles autistiques Programmes et services de santé mentale Services de protection de l'enfance	POE Développement sain des enfants Plus d'enfants sont soumis à un dépistage plus précoce des facteurs de risque Programme de bonne nutrition des élèves Programmes et services de santé mentale Bilan médical amélioré à 18 mois	POE Subvention équivalant à la POE Développement sain des enfants Stratégie Perspectives Jeunesse de l'Ontario Services pour les enfants et les jeunes ayant des besoins particuliers, y compris l'autisme Programmes et services de santé mentale Services de protection de l'enfance Services de justice pour la jeunesse	POE Stratégie Perspectives Jeunesse de l'Ontario Cadre stratégique pour la jeunesse Services de justice pour la jeunesse Services pour les enfants et les jeunes ayant des besoins particuliers, y compris l'autisme Programmes et services de santé mentale Cadre stratégique ontarien des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

15

Figure 5 – Contribution aux résultats : Plan axé sur les résultats 2011-2012 du MSEJ

Comme il est illustré à la figure 5, les services de protection de l'enfance contribuent à la réalisation des priorités provinciales de deux manières :

- Ils assurent *un meilleur avenir pour les familles* en augmentant le nombre d'adoptions et en offrant de la stabilité aux enfants ayant besoin des services de protection de l'enfance.
- Ils augmentent le *savoir en Ontario*, ce qui a pour résultat notable de permettre la réussite scolaire d'un plus grand nombre d'enfants et de jeunes vulnérables. Une des stratégies employées consiste à mettre l'accent sur la permanence des enfants pris en charge tandis que les services de protection de l'enfance fournissent des mesures de soutien.

Le Plan axé sur les résultats de 2011-2012 présente une seule donnée sur le rendement des services de protection de l'enfance : le nombre d'adoptions effectuées par les SAE.

Changements nécessaires

Même si le Plan axé sur les résultats peut contribuer à harmoniser les activités du MSEJ avec les priorités générales du gouvernement, elle ne fournit pas les mécanismes d'établissement d'objectifs et de cibles clairs nécessaires pour appliquer la politique gouvernementale de renouvellement et améliorer continuellement l'efficacité des services de bien-être de l'enfance.

Les divers mécanismes (le cadre stratégique, le Plan axé sur les résultats et la Stratégie de renouvellement) indiquent l'objectif stratégique sur lequel fonder des attentes plus explicites et à partir duquel établir des cibles correspondant aux buts associés à l'orientation et au rythme des changements. Par exemple, il serait possible de préciser ainsi les objectifs stratégiques globaux sous-entendus dans la Stratégie de renouvellement :

Réduire :

- la proportion d'enfants pris en charge hors de leur famille;
- les taux de récurrence de mauvais traitements infligés aux enfants;
- la proportion de signalements faisant l'objet d'enquêtes complètes.

Augmenter :

- la proportion d'enfants qui reçoivent des services de soutien tout en demeurant dans leur famille ou chez un proche;
- le taux de réunifications réalisées en moins d'un an.

Pour faire progresser substantiellement la Stratégie de renouvellement, il faudra établir des attentes explicites de cet ordre, liées aux mécanismes de planification et orientées par les données recueillies au fil du temps. Autrement dit, nous souhaitons que les orientations ambitieuses et stratégiques soient associées à des cibles explicites, lesquelles seraient évaluées quantitativement grâce aux indicateurs de rendement (voir **section 6**) et qualitativement dans le cadre des examens cycliques des organismes (voir **section 7**).

Pour être réalistes et réalisables, les plans doivent aller de pair avec les ressources et, en toute logique, la stratégie pluriannuelle continue doit être assortie de budgets pluriannuels appropriés. Il faut plusieurs années pour appliquer des décisions stratégiques modifiant les structures et la dotation en personnel, comme la reconception des modèles de prestation de services, le recrutement de nouveaux employés et la création de nouvelles capacités. Dans son rapport sur le financement³⁴, la Commission recommandait d'adopter un modèle de financement pluriannuel pour permettre aux SAE de planifier stratégiquement l'utilisation des ressources et de s'adapter à l'évolution rapide du milieu.

La Commission est consciente que l'adoption d'un cycle pluriannuel de renouvellement constitue un changement majeur en Ontario; toutefois, même le processus budgétaire annuel devrait tenir davantage compte de la stratégie, de l'orientation, de l'harmonisation du système et des cibles. À l'heure actuelle, le lien unissant les plans stratégiques et les ressources semble résider dans des tentatives ponctuelles d'appliquer les priorités du Ministère en intégrant des incitatifs financiers à l'affectation des fonds de l'organisme. Nous ne sommes pas certains si ces mesures ont porté leurs fruits et si, dans certains cas, elles s'étaient avérées à double tranchant et entravaient la réalisation des objectifs de la Stratégie de renouvellement. Une approche plus stratégique, et au final plus rigoureuse, consiste à harmoniser ressources et priorités et à mettre en œuvre les initiatives à l'échelle du système à l'aide de plans et de budgets fondés sur une politique claire et comportant des cibles bien définies. Les progrès sont alors évalués à l'aide d'indicateurs de rendement.

La Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert

Le gouvernement dispose de nombreux autres mécanismes de reddition de comptes : l'un d'eux, digne de mention, est la *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert*³⁵. Celle-ci a été créée en 2007 et s'applique à tous les organismes bénéficiant des paiements de transfert de la province. Selon cette Directive, le gouvernement doit conclure des ententes pour tous les paiements de transfert versés à des organismes comme les SAE, les hôpitaux et les conseils scolaires. Ces ententes doivent :

- énoncer les attentes du ministère et les modalités et conditions du financement en vue de veiller à la bonne gestion des fonds, à l'optimisation des ressources et à une administration transparente des paiements de transfert;
- indiquer les droits, les responsabilités et les obligations du Ministère et du bénéficiaire des paiements de transfert;
- indiquer des résultats précis et mesurables relativement aux sommes reçues, les exigences en matière de rapports et toute mesure corrective que le gouvernement est en droit d'adopter si les résultats convenus ne sont pas atteints³⁶.

³⁴ CPVSBE. *Un nouveau mode de financement des services de bien-être de l'enfance en Ontario*, 2001, http://www.sustainingchildwelfare.ca/assets/Funding-Approach-CPSCW-Final-Report-final-version-Aug-30-2011_FR_1.pdf.

³⁵ Ontario. *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert*, 2007.

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

Ce type de mécanisme bidirectionnel de reddition de comptes est employé dans d'autres secteurs, notamment les soins de santé et l'éducation, où des ententes de reddition de comptes sont conclues avec les présidents des conseils d'administration. La Commission n'a pas trouvé de traces de ce genre de formalité dans la relation entre le MSEJ et les SAE.

SAE

Il n'existe pas actuellement de cadre de planification stratégique provincial destiné aux SAE, à l'exception de l'ensemble des documents budgétaires annuels. Les organismes doivent remplir un tableur détaillé qui présente le nombre d'activités remboursées par le MSEJ et les coûts prévus pour ceux-ci. Cet outil de collecte de données a deux fonctions principales : la première consiste à comparer les activités et l'affectation du budget d'une SAE d'une année à l'autre afin d'analyser les tendances et de noter les variations. La deuxième consiste à regrouper les données en vue de les analyser à l'échelle provinciale, par exemple en vérifiant si le nombre d'enquêtes relatives à la protection de l'enfance est en hausse, et en cernant le rythme de cette augmentation et les types de SAE concernés. Les organismes peuvent alors soumettre une version révisée de leurs prévisions et, quelques mois plus tard (en juillet cette année), ils sont informés de leur budget réel pour l'année (soit plusieurs mois après le début de l'exercice financier).

Ces soumissions et échanges divers, néanmoins, ne comprennent pas d'information sur les anciens objectifs, priorités ou cibles mesurables. La documentation budgétaire d'autres secteurs publics et privés présente habituellement toute une gamme de cibles (fixes et souples) visant à favoriser certains types de comportement.

À l'échelle régionale, les SAE ont adopté divers mécanismes stratégiques, budgétaires et de planification. Certaines disposent d'ailleurs de stratégies, de plans de service et de budgets très complets. Une grande partie des SAE ont d'ailleurs instauré des tableaux de bord prospectifs ainsi que d'autres plans d'amélioration et d'évaluation. Dans certains cas toutefois, la planification stratégique est plutôt rudimentaire, ou s'est détériorée en raison de pressions plus urgentes visant à équilibrer les budgets et à assurer la viabilité de l'organisme. Les SAE sont nombreuses à effectuer régulièrement des examens stratégiques et à publier des plans exposant les objectifs fixés pour l'année à venir. La plupart des organismes préparent un rapport annuel qui présente les résultats de l'année précédente et leur incidence sur l'année suivante.

Dans toutes les SAE, l'harmonisation des plans régionaux avec les priorités et cibles provinciales ne satisfait pas les conditions souhaitables dans un système bien défini axé sur le rendement. Comme il est précisé à la précédente section, ces lacunes ont pour origine l'absence de systèmes de reddition de comptes rigoureux et explicites à l'échelle provinciale.

Conseils de planification communautaire

Dans le cadre de ces processus variés, le degré d'engagement des SAE auprès de leurs partenaires communautaires varie d'un endroit à l'autre. Lorsqu'un forum de planification communautaire actif est en place dans la région, les plans et les priorités associées aux services à l'enfance sont alors discutés et

adoptés à l'échelle locale. Par exemple, le SAE de Simcoe joue un rôle déterminant dans la Coalition des services à l'enfance, à la jeunesse et aux familles du comté de Simcoe. Ces forums de planification communautaire, auxquels participent activement les SAE, sont essentiels pour rendre les services à l'enfance plus intégrés à l'échelle locale, et mettre sur pied les continuums de service auxquels ont droit les enfants et familles de la province. Les comtés de Simcoe et de York ont lancé un « programme de traitement unique » ayant pour but de réduire les chevauchements administratifs et de fonder la prestation des services sur les besoins évalués³⁷.

L'harmonisation des plans locaux de la collectivité et des SAE avec les priorités et les cibles provinciales ne satisfait pas les conditions souhaitables dans un système bien défini et axé sur le rendement. Comme il est précisé à la précédente section, ces lacunes découlent en partie de l'absence de cadre de planification stratégique provincial centré sur les enfants.

5.3 Caractéristiques de l'avenir désiré

Nous envisageons dans l'avenir de donner une nouvelle vocation aux mécanismes existants et de les renforcer pour opérer plusieurs changements à l'échelle provinciale et régionale. La figure 6 présente un cadre conceptuel pour modifier la planification et l'établissement de cibles au sein du secteur du bien-être de l'enfance. Ce cadre harmoniserait de manière générale les orientations et priorités provinciales avec leur application concrète à l'échelle locale en tenant compte des conditions propres à chaque collectivité.

³⁷ <http://www.simcoecountycoalition.ca/fr/home.aspx>. Le programme de traitement unique est présenté à l'adresse suivante : <http://www.ctn-simcoeyork.ca/>.

FIGURE 10

Harmonisation de la planification et des priorités provinciales et locales en matière de bien-être de l'enfance : Cadre conceptuel

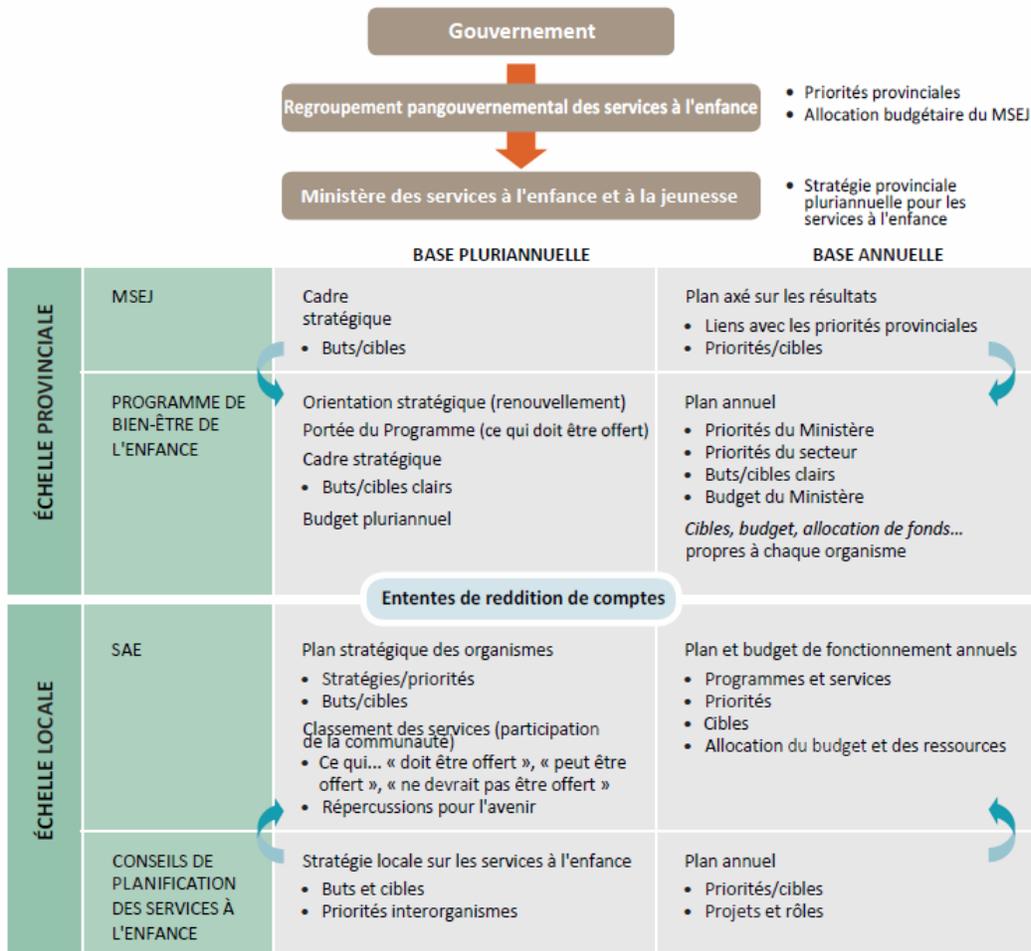


Figure 6

Ce cadre conceptuel comportera les éléments suivants :

Une stratégie relative aux services à l'enfance en Ontario – Au niveau du gouvernement

- Un regroupement pangouvernemental sur les services à l'enfance doit être mis en place pour élaborer et approuver une stratégie provinciale pluriannuelle destinée aux services à l'enfance de l'Ontario, et fixer des priorités qui transcendent les limites du Ministère et des programmes (c.-à-d. les écoles, les formations, la santé des enfants et des familles, la garde d'enfants et les municipalités).
- Ce regroupement doit être dirigé par le sous-ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, et bénéficier du soutien du ministre, du premier ministre et du Conseil des ministres.
- La stratégie liée aux services à l'enfance fournit une orientation et des objectifs communs, lesquels sont intégrés dans tous les plans ministériels et les priorités des organismes bénéficiant de paiements de transfert.

Le gouvernement affecte tous les fonds aux services à l'enfance à la lumière de cette stratégie, et le regroupement pangouvernemental en effectue le suivi et prépare des rapports pour les ministères participants.

- Les ministères, notamment le MSEJ, doivent obtenir des résultats dans le cadre de la stratégie liée aux services à l'enfance et des fonds alloués.

La santé mentale des enfants, la justice pour les jeunes, les besoins particuliers et le bien-être de l'enfance – Au niveau du Ministère

- L'adoption d'un cadre stratégique pluriannuel permet d'harmoniser la portée, les politiques et les priorités des services à l'enfance relevant du MSEJ – et tout particulièrement du secteur du bien-être de l'enfance (et des autres programmes du MSEJ) – avec la stratégie gouvernementale à cet effet. Ce cadre présente une orientation stratégique claire étayée par des objectifs et des cibles assortis de données sur le rendement. Il s'échelonne sur cinq ans et est sujet à examen et à révision tous les trois ans. Il définit la nature des services en laissant les SAE déterminer les méthodes de prestation à employer, et permet d'effectuer un suivi et de prendre des mesures au besoin pour améliorer la gestion du système et le rendement.
- La portée du programme de bien-être de l'enfance est définie grâce à la recommandation de la Commission visant à clarifier et à définir les services « devant être offerts³⁸ » par les SAE. Les autres programmes et services destinés aux enfants doivent eux aussi être clarifiés en vue de créer le continuum de service que chaque enfant et chaque famille de la province est en droit d'attendre.
- Chaque année, le cadre stratégique doit se transposer dans le Plan axé sur les résultats du MSEJ sous forme de priorités, d'objectifs et de paramètres clairs concernant le secteur du bien-être de l'enfance. Il sera appliqué au moyen d'ententes de reddition de comptes conclues avec chaque SAE.
- À l'aide de ces processus de planification et d'établissement de budget imbriqués les uns dans les autres, le MSEJ doit adopter des mesures pour éliminer les obstacles et accroître le nombre de catalyseurs permettant de faire progresser la Stratégie de renouvellement, comme le recommande la Commission dans son rapport sur la portée des services de bien-être de l'enfance³⁹.
- La Stratégie et le Plan axé sur les résultats des ministères orienteront l'affectation des fonds versés à chaque organisme et les cibles assujetties aux ententes de reddition de comptes scellées avec les SAE.

Stratégies locales relatives aux services à l'enfance – Au niveau des SAE et des collectivités

- Chaque SAE doit appliquer la recommandation présentée par la Commission dans son rapport sur la portée, soit de classer les programmes et services dans les catégories « doivent être offerts », « peuvent être offerts » et « ne devraient pas être offerts ». Cette

³⁸ Voir les recommandations n^{os} 2 et 3 du rapport de la Commission sur la portée des services de bien-être de l'enfance.

³⁹ Voir la recommandation n^o 1 du rapport de la Commission sur la portée des services de bien-être de l'enfance.

mesure permet aux SAE de cerner les répercussions futures sur les services en collaboration avec les partenaires communautaires et le MSEJ.

- Chaque SAE doit disposer d'un plan stratégique pluriannuel qui correspond aux priorités provinciales et régionales fondées sur la mission, la vision et la situation locale de l'organisme. L'incidence du classement des services et des programmes est prise en compte dans ce plan stratégique local.
- Toutes les SAE doivent être dotées d'un plan et d'un budget annuels qui mettent au premier plan les mesures à court terme découlant du plan stratégique pluriannuel et qui définissent les objectifs et paramètres en fonction desquels le rendement sera évalué.
- Chaque SAE négocie et scelle avec le MSEJ des ententes de reddition de comptes conformes à ses plans locaux.

Les SAE ne répondent pas aux besoins des collectivités qu'elles servent uniquement par elles-mêmes. Il est essentiel qu'elles collaborent avec d'autres fournisseurs locaux pour assurer l'offre d'un éventail uniforme de services aux enfants et aux familles. Le classement que la Commission recommande dans son rapport sur la portée est particulièrement utile pour atteindre cet objectif : il permettra aux SAE, ainsi qu'aux services à l'enfance, de classer les programmes et services actuels en fonction des objectifs provinciaux relatifs aux services de bien-être de l'enfance. Les organismes peuvent présenter ce classement initial à leurs partenaires communautaires, puis au MSEJ, pour déterminer avec eux les éléments devant demeurer inchangés, les modifications nécessaires, et les méthodes à employer. Ces conclusions peuvent ensuite être intégrées au plan stratégique de l'organisme et appliquées grâce aux plans annuels.

Outre ces discussions sur la planification menées dans les SAE, une stratégie en matière de services à l'enfance est élaborée, laquelle intègre les rôles et priorités respectifs de chaque partenaire communautaire dans l'atteinte des objectifs de la région. La stratégie gouvernementale dans ce domaine fournit une orientation stratégique et une perspective d'ensemble. Dans la figure 6, nous employons le terme « conseil de planification des services à l'enfance » dans son sens générique. De nombreuses collectivités de l'Ontario disposent déjà d'instances de planification locales. L'objectif est de doter chaque collectivité ontarienne d'une structure permettant aux organismes locaux offrant des services aux enfants, aux jeunes et aux familles d'évaluer les besoins, de repérer les lacunes, de fixer des objectifs communs, de redéfinir les priorités, et de gérer les projets touchant plusieurs organismes. Les bureaux régionaux sont bien placés pour faciliter ce type de planification et d'intégration à l'échelle locale conformément au cadre de planification provincial.

L'annexe A présente des conseils supplémentaires concernant les points de réflexion que le classement proposé doit générer chez les SAE et dans leurs relations avec les partenaires communautaires.

Planification stratégique et établissement de cibles – Recommandation n° 2

Le MSEJ doit concevoir et mettre en œuvre un processus pluriannuel de planification stratégique et d'établissement de cibles en collaboration avec le secteur. Ce processus servira à établir des orientations claires en vue de centrer davantage sur les enfants les programmes et services du gouvernement et du réseau local de prestation. Les dispositions de ce cadre de planification, énoncées dans le rapport de la Commission intitulé *Une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système*, comprennent notamment :

- a) Une stratégie ontarienne en matière de services à l'enfance élaborée par un nouveau regroupement réunissant les sous-ministres de plusieurs ministères, lequel est dirigé par le sous-ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse avec le plein appui du ministre, du premier ministre et du Conseil des ministres;
- b) Une stratégie de soutien aux enfants qui harmonise la portée, les politiques et les priorités des programmes relevant directement du MSEJ, y compris une stratégie relative au bien-être de l'enfance;
- c) Des stratégies et plans locaux associés aux services à l'enfance créés pour les SAE en collaboration avec leurs partenaires communautaires;
- d) La signature d'ententes de reddition de comptes entre les conseils d'administration des SAE et le MSEJ, lesquelles visent à établir clairement les attentes envers le Ministère et les organismes locaux en ce qui a trait à l'application des stratégies et des plans;
- e) Les ententes de reddition de comptes comprendront des exigences visant à dénombrer les enfants autochtones servis, à communiquer avec les bandes et, en tout temps, à tenir compte des relations et besoins propres aux enfants autochtones.

6. INDICATEURS DE RENDEMENT

6.1 Mise en application des idées

L'évaluation du rendement est le deuxième mécanisme que la Commission juge prioritaire pour renforcer la reddition de comptes et la gestion du système dans le secteur du bien-être de l'enfance en Ontario. Ces évaluations revêtent une grande importance, même si elles ne constituent pas le seul moyen de mesurer le rendement. En effet, les statistiques permettent de condenser une grande quantité de renseignements sur l'efficacité des services et les résultats du système. Elles permettent aussi d'établir des comparaisons historiques et interorganismes, et ce, plus efficacement qu'avec le seul recours à des rapports narratifs. De plus, ces données permettent de fixer des objectifs et d'en faire le suivi. Il est ainsi possible de répertorier les initiatives, les activités et les résultats accomplis au sein d'un organisme ou d'autres SAE afin d'évaluer la situation et les améliorations. Ces évaluations doivent être complémentées par les plans pluriannuels et les analyses qualitatives exécutées dans le cadre des examens des organismes. La combinaison de ces éléments permet de dresser un portrait plus complet de la situation.

Bien qu'il existe une longue tradition de publication de rapports financiers et statistiques dans le domaine du bien-être de l'enfance en Ontario, le manque de données longitudinales exactes et récentes sur les enfants est une source de critiques récurrentes de la part du Ministère et des organismes. En l'absence de données sur les enfants et les services, toutes les parties ont tendance à se concentrer seulement sur les volumes et les finances, et ce faisant, passent à côté de l'importante dimension de « valeur » de la proposition de reddition de comptes. Comme nous l'ont mentionné de nombreuses personnes, il ne sert à rien de connaître le montant exact des dépenses ou le bilan financier si l'organisme ne dispose pas de données sur le rendement du capital investi.

Afin de répondre à cette question, la Commission a amorcé la collecte de données sur le rendement relativement aux enfants et aux services. Pour ce faire, elle a consciemment décidé de mettre un frein à la tendance qu'ont les organismes d'attendre des conditions plus favorables. Il est vrai que la présence de conditions plus optimales – système d'information entièrement déployé, mesures plus complètes, définition claire de la portée des programmes et des priorités stratégiques, allocation plus équitable de fonds – améliorerait l'évaluation du rendement, mais les intervenants du secteur ont confié avoir déjà suffisamment attendu le moment opportun. Il était temps de passer à l'action.

Par conséquent, les évaluations du rendement constituent un aspect pratique de nos travaux sur la reddition de comptes. La Commission, en étroite collaboration avec le groupe consultatif de l'AOSAE sur la reddition de comptes et avec l'appui du MSEJ, a ciblé et amassé une série d'indicateurs de rendement auprès des 24 organismes participant à la phase 1 du projet. Le processus et les résultats de cette initiative font l'objet d'un rapport distinct, dont vous trouverez un résumé plus bas.

6.2 Critères de sélection des indicateurs de rendement

Pour sélectionner les indicateurs, la Commission s'est référée aux nombreux rapports des SAE sur le rendement et les résultats (offerts par l'AOSAE), à la matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse, au rapport du Groupe expert de référence pour les résultats en services de bien-être de l'enfance, et aux mesures de rendement utilisées aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Tout au long de cette initiative, l'amélioration des services et des résultats pour les enfants et le renforcement de la gestion des organismes et de l'ensemble du système sont demeurés à l'avant-plan. Quelle est l'importance du travail des SAE? Comment pouvons-nous mieux connaître l'incidence des services sur les enfants et les familles? Guidés par ces interrogations, nous avons défini deux catégories d'indicateurs pertinents pour cet objectif d'amélioration : 1) ceux associés à l'efficacité des services des SAE destinés aux enfants et aux familles, et 2) ceux liés aux capacités organisationnelles qui donnent un indice de la probabilité que l'organisme continuera de s'améliorer.

Nous avons procédé en trois étapes. D'abord, nous devions convenir des principaux aspects associés aux services de bien-être de l'enfance. Comme cette étape s'est déroulée avant la publication des recommandations sur la portée, la Commission s'est fondée sur les descriptions des principes d'« objet », de « fonction » et de « service » énoncés dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, ainsi que sur les conseils des SAE concernant les aspects jugés communs et importants par tous les organismes. Une liste exhaustive d'indicateurs de rendement potentiels a été créée, et la Commission en a sélectionné 24 en fonction de la série de critères suivante, approuvée par les représentants du Groupe expert de référence et du MSEJ :

Critères de sélection des indicateurs de rendement

1. *Disponibilité – Peut être trouvée dans les systèmes d'information actuels, fait partie de l'information déjà recueillie par les travailleurs et les organismes.*
2. *Faisabilité – Peut être extraite sans trop de difficulté.*
3. *Validité – Constitue une mesure raisonnable de la notion d'intérêt.*
4. *Fiabilité – Les données sont jugées raisonnablement fiables et exactes.*
5. *Caractère satisfaisant – Permet de commencer avec les données disponibles et de perfectionner au fur et à mesure.*
6. *Utilité – Est représentative du mandat central des SAE et orientera l'amélioration des services.*
7. *Pertinence pour le bailleur de fonds – Est représentative du mandat central des SAE et orientera l'amélioration des services.*

À la suite de consultations supplémentaires, les 24 indicateurs de rendement ont été jugés suffisants pour amorcer les évaluations. En raison de diverses questions liées à la disponibilité, à la validité et à la fiabilité des données ainsi qu'à la faisabilité de leur extraction, il a été impossible de cerner et de recueillir des renseignements sur le rendement de nombreux domaines importants du secteur de bien-être de l'enfance. Si la collecte de données n'était pas déjà normalisée, les renseignements ne pouvaient pas être intégrés aux évaluations effectuées à l'aide de cette première génération d'indicateurs de rendement. Par conséquent, les données obtenues portent principalement sur les enfants pris en

charge, et négligent les services offerts dans la collectivité, soit à 80 % de la clientèle des SAE. Cette lacune sera abordée dans les prochains travaux portant sur le système et les indicateurs de rendement.

Toutefois, les indicateurs de rendement de cette génération couvrent les données touchant à l'efficacité des services, aux résultats et à la capacité organisationnelle. Les définitions, le raisonnement et la série complète d'indicateurs employés sont présentés dans le premier document d'accompagnement⁴⁰.

Trois sources ont été utilisées pour concevoir les 24 indicateurs de rendement (figure 7). Parmi les 16 indicateurs portant sur l'efficacité et les résultats, 13 (sécurité et permanence) sont issues des systèmes actuels de gestion des cas des SAE et regroupées dans l'Ontario Children Abuse and Neglect Data System (OCANDS) de l'Université de Toronto, et trois (bien-être) proviennent de la base de données Ontario Looking After Children (OnLAC) de l'Université d'Ottawa. Les huit indicateurs concernant la capacité organisationnelle dérivent des systèmes administratifs et des conclusions d'enquêtes des SAE présentées à l'AOSAE, soit les rapports financiers trimestriels, les rapports d'activité et les sondages des ressources humaines. La Commission a préparé un guide technique définissant en détail chaque indicateur et ses composants (disponible sur le site Web de la Commission⁴¹).

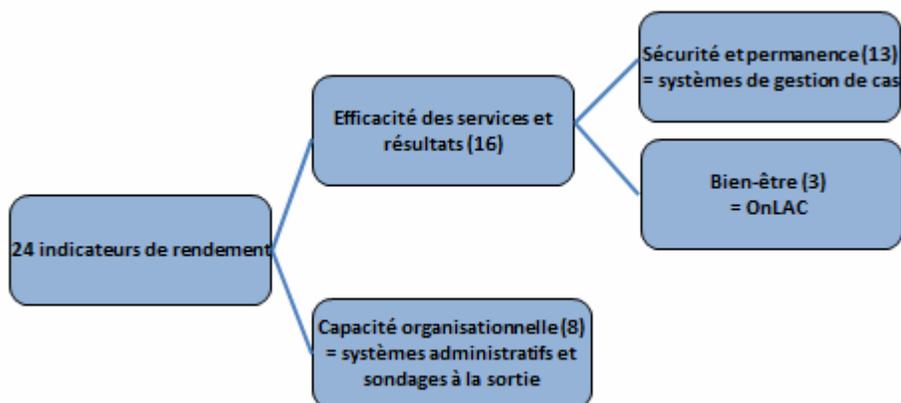


Figure 7

6.3 Indicateurs du rendement des Autochtones

Les caractéristiques et besoins distincts des enfants et familles autochtones constituent un élément central des travaux de la Commission. Comme ces collectivités contestent la gestion et les pouvoirs législatifs existants, il serait illogique de simplement appliquer aux enfants autochtones, telle quelle, la reddition de comptes relative à la sécurité et au bien-être. Le travail de la Commission consistait entre autres à sonder les SAE autochtones au sujet de la pertinence de la première génération de 24 indicateurs de rendement, et à déterminer les mesures supplémentaires requises pour bien tenir

⁴⁰ CPVSBE. *Mise en œuvre d'indicateurs de rendement dans les services de bien-être de l'enfance : Phase 1*, 2012.

⁴¹ CPVSBE. *Service and Organizational Capacity Performance Indicators: Technical Guide*, 2012.

compte des espoirs qu'elles entretiennent envers les enfants autochtones servis. D'après ces discussions et la rétroaction fournie par le comité consultatif autochtone de l'AOSAE, l'application des 24 indicateurs de rendement bénéficie d'un fort soutien auprès des SAE autochtones. Ces organismes souhaiteraient que ces renseignements soient recueillis non seulement pour les enfants dont ils s'occupent, mais aussi pour tous les enfants autochtones servis par des SAE en Ontario. Nous estimons qu'il s'agit d'un objectif important, et nous l'avons adopté dans le cadre de la phase 1 du projet.

La Commission a par ailleurs effectué des recherches pour cerner les initiatives visant à élaborer un cadre redditionnel adapté aux collectivités autochtones. Le fruit de ces travaux est présenté dans le document d'accompagnement *Résultats des services de bien-être offerts aux enfants et aux jeunes autochtones*⁴². La Commission souhaite que ce document et les résultats de ses consultations servent de point de départ aux discussions du forum stratégique, dont nous recommandons la création dans notre rapport sur une nouvelle stratégie ontarienne en matière de bien-être de l'enfance autochtone.

6.4 Phase 1

Vous trouverez dans cette section un résumé de la phase 1 du projet, des résultats accomplis et des prochaines étapes logiques.

Pour que l'évaluation du rendement à l'échelle du système soit optimale, les données de toutes les SAE doivent être recueillies. Cependant, le MSEJ a privilégié une mise en œuvre progressive. La phase 1 du projet visait une partie des SAE, lesquelles ont été sélectionnées en fonction des critères suivants :

- 1) L'organisme est résolu et apte à appuyer l'initiative, montre sa volonté à recueillir des indicateurs de rendement et est en mesure de démontrer sa capacité à mettre en œuvre de tels indicateurs.
- 2) L'organisme n'aura à apporter que de légères modifications à son système de gestion des cas; la SAE a l'intention d'installer au moins deux des systèmes de TI les plus couramment utilisés actuellement dans le secteur.
- 3) Le nombre de participants est suffisant pour obtenir un ensemble de données dont l'envergure permet de tirer des conclusions à l'échelle provinciale et d'effectuer des comparaisons.
- 4) L'ensemble des régions de la province, les SAE de diverses tailles, les organismes autochtones et ceux offrant des services multiples sont tous représentés.

Le plan initial était que chacune des SAE mette ces mesures en place localement, puis envoie les données à la Commission pour qu'elle brosse un portrait à l'échelle de la province. Lorsque les mesures ont gagné en complexité et que les SAE l'ont informée qu'elles ne croyaient pas disposer de la capacité nécessaire pour ce genre d'analyse, elle a décidé d'opter pour une approche plus centralisée. L'AOSAE a confié aux responsables de l'OCANDS, de l'Université de Toronto, la tâche de développer davantage sa

⁴² CPVSBE. *Résultats des services de bien-être offerts aux enfants et aux jeunes autochtones*, document de travail, 2012.

base de données centrale et d'extraire, de nettoyer et de communiquer les données enregistrées dans les systèmes de gestion des cas de chaque organisme.

Ce processus d'attribution de contrats s'est échelonné d'octobre 2011 à février 2012. Il a été supervisé par un comité directeur composé de représentants de la Commission, de l'AOSAE et de l'OCANDS. En l'espace de quelques semaines, les données associées aux indicateurs de rendement ont été recueillies, analysées et finalement présentées aux SAE à l'atelier portant sur la phase 1 tenu en avril 2012, avant d'être communiquées dans le cadre d'une journée d'information à l'échelle du secteur qui a eu lieu le 10 mai 2012. Les résultats de la phase 1 ont été exposés à cette occasion, et les participants ont engagé une discussion sur le meilleur moyen d'utiliser ces renseignements et d'améliorer le processus des phases suivantes.

Résultats préliminaires et analyse approfondie

Les résultats, analysés de façon préliminaire, révèlent plusieurs aspects nécessitant des examens plus poussés dans des domaines stratégiques pertinents. Vous trouverez de plus amples détails à ce sujet dans le rapport de l'OCANDS⁴³.

- Nombre de cas de mauvais traitements et de négligence corroborés;
- Récidive après la fermeture du dossier, ou dans les affaires en cours;
- Taux d'enfants pris en charge et durée du placement;
- Délai nécessaire pour stabiliser la situation de l'enfant.

L'évaluation a également mis en lumière plusieurs domaines où la définition des termes et la méthode de collecte de données des SAE ne sont pas uniformes. Par exemple, les renseignements associés aux trois indicateurs portant sur les délais d'intervention et la définition d'une « dérogation autorisée » varient dans la province, la méthode de collecte de données relatives aux enfants autochtones n'est pas fiable, et il n'existe pas de liste normalisée des types de placement.

Dans d'autres secteurs, il est obligatoire d'utiliser des instruments normalisés pour amasser des données dans l'ensemble de la province. Par ailleurs, malgré les travaux de l'AOSAE visant à normaliser les sondages menés auprès des clients des SAE, la plupart des organismes n'en mènent aucun. Il faut également établir un moyen de recueillir systématiquement les commentaires des partenaires communautaires. Le manque de définitions communes et de méthodes normalisées de consignation et de collecte de données a en outre limité le nombre d'activités visées par les indicateurs de rendement. Nous sommes également préoccupés du fait que les données recueillies portent essentiellement sur les enfants pris en charge, même si les services de la plupart des SAE visent les enfants et familles de toute la collectivité. Il est aussi prioritaire d'élaborer et d'utiliser des définitions communes concernant la Stratégie de renouvellement, comme pour les termes « intervention adaptée » et « règlement extrajudiciaire des différends ». Les problèmes mis en lumière par l'évaluation sont décrits en détail dans les documents d'accompagnement.

⁴³ Voir le deuxième document d'accompagnement : OCANDS. *Results and Lessons from Phase 1 Performance Indicators*, rapport présenté à l'AOSAE, juin 2012.

6.5 Prochaines étapes – Préparation de la phase 2

La Commission a ciblé une série de mesures nécessaires pour faire le suivi de ses travaux sur les indicateurs de rendement, lesquelles doivent être adoptées à court et à moyen terme.

À court terme, il sera nécessaire d'appliquer des mesures afin d'exploiter à son plein potentiel la première génération d'indicateurs pour l'analyse et la comparaison des données de l'ensemble du système. Le travail de conception et de mise en œuvre des indicateurs de rendement ne prendra tout son sens que si l'on continue de recueillir les mêmes mesures au cours de la phase 2. Des précisions et corrections mineures devront être apportées, dans la mesure du possible, pour améliorer la définition et la qualité des données, en veillant toutefois à ce que cela n'entraîne pas un changement profond. Ce n'est qu'en intégrant rapidement l'ensemble ou la majorité des SAE à la phase 2 que nous serons en mesure d'interpréter les données et de comprendre comment se porte le système de bien-être de l'enfance. La phase 2 permettra également d'exploiter davantage le potentiel de la base de données de l'OCANDS de l'Université de Toronto, ainsi que d'améliorer l'évaluation du rendement et de renforcer rapidement les capacités de l'ensemble des SAE.

Les leçons tirées de ce projet graduel, tant sur le plan technique que fonctionnel, nous ont permis de jeter des assises solides pour assurer la mise en œuvre et l'utilisation efficaces des données du RIPE. Une intégration tardive de toutes les SAE au projet risque de freiner le secteur dans son élan et de le démotiver.

La section 8 traite de l'emploi des indicateurs de rendement. Elle souligne l'importance d'utiliser ces données pour accroître la transparence et ainsi renseigner les bailleurs de fonds et le public sur les services offerts par les SAE dans les différentes régions de l'Ontario et les résultats de ceux-ci. Malgré la fusion des SAE de plus petite taille, on dénombre pas moins de 47 de ces organismes, d'où l'importance des analyses comparatives, qui s'accompagnent toutefois de nombreux défis.

Afin de favoriser la comparaison, la Commission a élaboré un prototype de **modèle statistique de rapprochement**. Ce dernier permet à chaque SAE de se comparer à l'organisme qui lui ressemble le plus au chapitre des statistiques (y compris les données sur le rendement et les données sociodémographiques), et non pas à celui qui se trouve à proximité ou dans la même région. Il s'agit d'un modèle dont la mise en œuvre a été couronnée de succès dans d'autres territoires et secteurs⁴⁴. Pour créer un modèle statistique de rapprochement, il faudra recueillir les données des indicateurs de rendement auprès de la totalité ou quasi-totalité des SAE; il s'agit d'ailleurs d'une raison supplémentaire d'amorcer la phase 2 le plus rapidement possible. Le prototype de modèle statistique de rapprochement des SAE est présenté dans un document de travail de la Commission⁴⁵.

Parmi les autres priorités à court terme, citons la collecte immédiate par les SAE de données complètes et exactes sur les **enfants autochtones**, une mesure motivée par des impératifs moraux et

⁴⁴ Voir <http://www.edu.gov.on.ca/fre/literacynumeracy/osnfre.pdf> et <http://www.cipfastats.net/resources/nearestneighbours/profile.asp?view=select&dataset=england>.

⁴⁵ CPVSBE. *Modèle statistique de rapprochement pour le secteur du bien-être de l'enfance : prémisses et prototype*, document de travail, 2012.

démographiques. Nous avons constaté qu'il est impossible de connaître la situation des enfants ontariens de diverses origines culturelles et ethniques étant donné l'absence d'un système de classification commun. Chaque SAE compte son propre éventail de catégories en la matière : c'est pourquoi le secteur a besoin d'un système de classification normalisé. Nous sommes conscients qu'il est problématique et délicat de tenter de classer les personnes et collectivités variées présentes de nos jours en Ontario, mais nous conseillons de commencer par employer les catégories qui figurent dans le questionnaire complet de recensement du Canada de 2006, qui nous semblent un bon point de départ.

Notre travail sur les indicateurs de rendement nous a permis de communiquer régulièrement avec l'équipe du Projet RIPE et de nombreux groupes de travail coopératifs. Ce que nous retenons de l'initiative, c'est l'importance de concevoir le RIPE de façon à faire le suivi des services offerts aux enfants et des résultats pour ceux-ci sur une base longitudinale.

De plus, nous avons cerné des mesures nécessaires à moyen terme. Pour un organisme, une rétroaction fiable et régulière de la part de ses clients et de ses intervenants constitue une ressource précieuse lui permettant d'apprendre et de s'améliorer. Nous sommes conscients que le recours à des échelles de satisfaction simples dans ce secteur est très limité, mais nous demeurons convaincus que l'AOSAE devrait mettre au point des outils normalisés permettant à toutes les SAE de recueillir les commentaires des clients et des intervenants.

Pendant les années où l'Ontario a été le théâtre des discussions sur l'évaluation du rendement, une hausse de la publication de rapports publics a été observée dans le secteur du bien-être à l'enfance. En jetant un coup d'œil dans les provinces canadiennes, on constate que les rapports publics constituent maintenant la norme. Malgré les disparités, les données signalées par la plupart des provinces comportent beaucoup de points communs avec celles comprises dans la matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse. Cette dernière a été élaborée sur plusieurs années par l'équipe de Trocmé en collaboration avec des directeurs provinciaux de services de bien-être de l'enfance des quatre coins du Canada. De nombreux représentants officiels se sont engagés à fonder les prochains rapports sur la matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse et à améliorer leur utilisation des données.

À notre avis, le but premier de la diffusion de renseignements publics à l'échelle provinciale devrait être de prouver la bonne gestion des organismes, et non de stimuler l'amélioration des services à l'échelle régionale. En approuvant les données qu'il se doit de communiquer, le Ministère s'engage publiquement à assumer les obligations associées au programme. À l'heure actuelle, les renseignements présentés se limitent au nombre d'adoptions effectuées⁴⁶. En plus des données de la matrice, d'autres provinces intègrent notamment le nombre d'enfants et de familles servies, la fréquence des cas de mauvais traitements et de négligence (sous forme de ratio par rapport à l'ensemble des enfants présents dans la population), les réunifications de familles ou les adoptions. Nous invitons le MSEJ à publier des rapports sur les indicateurs de rendement sélectionnés, ce qui permettra de comparer les résultats aux cibles fixées pour le système.

⁴⁶ MSEJ. *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2011-2012*, 2011, http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/about/Results_2011-2012.aspx.

Des travaux d'envergure doivent également être entrepris pour élaborer des indicateurs et des évaluations supplémentaires en vue d'évaluer certains aspects de l'efficacité des services et du rendement des organismes qui ne sont pas couverts par le premier ensemble, notamment : la gestion des SAE, les services offerts dans la communauté et en milieu familial pour les cas nécessitant des services permanents, la politique de renouvellement (c.-à-d. l'intervention adaptée et le règlement extrajudiciaire des différends) et la qualité des ressources de placement. La nature des critères de sélection employés par la Commission ne permettait pas d'adopter des indicateurs dans ces domaines. Il faudra néanmoins régler ce point sous peu pour offrir au RIPE les données dont il a besoin et permettre au système, dès que possible, de mieux présenter ses activités et résultats.

Enfin, il ne suffit pas de recueillir uniquement des données qui seront examinées et critiquées par des experts. L'adoption d'indicateurs de rendement vise à renforcer la reddition de comptes et la gestion du système, et à alimenter une culture de curiosité et d'apprentissage au sein du secteur et du MSEJ. Cette modification majeure de **l'utilisation des données et des évaluations du rendement** fait partie des recommandations de la Commission visant la création d'un cadre redditionnel renouvelé qui préconise l'amélioration de la gestion locale, l'élaboration de plans pluriannuels davantage fondés sur des données probantes et la réalisation d'examen cycliques des organismes.

Indicateurs de rendement – Recommandation n° 3

À court terme, nous recommandons :

- a) Que la première génération d'indicateurs de rendement (24) soit adoptée, que leur définition soit précisée, que leurs problèmes liés à la qualité soient corrigés, dans la mesure du possible, sans que soient apportés des changements profonds qui nuiraient aux comparaisons et aux progrès, et que la collecte de ces indicateurs se poursuive durant la phase 2.
- b) Que la phase 2 du projet sur les indicateurs de rendement s'applique à toutes les SAE, soit dirigée par l'AOSAE et mise en œuvre au moyen de l'OCANDS, comme dans la phase 1.
- c) Que le modèle statistique de rapprochement soit perfectionné au fur et à mesure que les données sur le rendement des SAE des phases 1 et 2 seront disponibles, et que les données sur le rendement servent de point de comparaison.
- d) Qu'à partir de maintenant les SAE soient obligées de recueillir des données complètes et exactes sur les enfants autochtones.
- e) Que les SAE soient obligées de recueillir des données exactes sur les origines culturelles et raciales des enfants en fonction d'un ensemble normalisé de catégories, telles que celles qui figurent dans le questionnaire complet de recensement du Canada de 2006.

À moyen terme, nous recommandons :

- f) Que des indicateurs et les résultats propres aux Autochtones soient élaborés dans le cadre du forum stratégique dont la Commission a recommandé la création dans son rapport sur le bien-être de l'enfance autochtone, en s'appuyant sur les consultations et le document de travail sur les indicateurs de rendement.
- g) Que l'AOSAE élabore des instruments normalisés de rétroaction des clients et des intervenants, de façon à ce que les SAE puissent les utiliser à compter d'avril 2013.
- h) Que le MSEJ instaure une pratique de production de rapports publics portant sur certains indicateurs de rendement, afin de dévoiler les résultats obtenus et les comparer aux objectifs fixés pour le système dans ses plans stratégiques et axés sur les résultats.

- i) Que des indicateurs et des mesures supplémentaires soient élaborés pour permettre l'évaluation de certains aspects de l'efficacité des services et du rendement des organismes qui ne sont pas couverts par le premier ensemble, notamment : la gestion des SAE, les services offerts dans la communauté et en milieu familial pour les cas nécessitant des services permanents, la politique de renouvellement (c.-à-d. l'intervention adaptée, le règlement extrajudiciaire des différends) et la qualité des ressources de placement.
- j) Que les indicateurs de rendement servent à renforcer la reddition de comptes et la gestion du système, et à alimenter une culture de curiosité et d'apprentissage au sein du secteur et du MSEJ, comme il est indiqué dans le cadre redditionnel proposé par la Commission (en vue d'améliorer la gestion et d'orienter les plans pluriannuels et les examens cycliques).

7. EXAMENS CYCLIQUES DES ORGANISMES

7.1 Introduction

Alors que la stratégie fournit une orientation et des objectifs clairs et que les indicateurs de rendement permettent d'évaluer les progrès et les résultats, les capacités organisationnelles, quant à elles, constituent le meilleur indice de la probabilité que l'organisme mène à bien sa stratégie et atteigne ses cibles. Les examens des organismes seront utiles à cet égard s'ils sont bien conçus et exécutés par des professionnels, et mettent l'accent sur la qualité des services offerts aux enfants. Dans la présente section, nous reviendrons brièvement sur les processus d'examen des SAE utilisés auparavant par le MSEJ, et formulerons des recommandations pour l'avenir. Nous comparerons nos propositions avec les évaluations des risques menées par les bureaux régionaux du MSEJ et les procédures d'accréditation employées au sein des services de bien-être de l'enfance et dans d'autres secteurs de services sociaux au Canada.

7.2 Contexte

L'expérience récente de l'Ontario

Par le passé, le Ministère (le MSEJ et son prédécesseur, le ministère des Services sociaux et communautaires) a créé et instauré des approches destinées à évaluer le rendement des SAE. Même si elles étaient pour la plupart ponctuelles et axées sur les processus, ces anciennes approches comportent des éléments dont il convient de tenir compte dans le cadre de l'élaboration des examens cycliques. Par exemple, les examens opérationnels et les vérifications exhaustives ont été privilégiés pendant de nombreuses années.

Le Ministère a mandaté des équipes interdisciplinaires pour mener des examens opérationnels dans les SAE en se fondant sur une série de points de réflexion et de questions préétablies. Dans les années 1980, au cours d'une période de deux ans, toutes les SAE de la province ont fait l'objet d'examens du genre. Même si ceux-ci étaient jugés pénibles et tentaient de couvrir beaucoup plus d'aspects liés à la gestion et aux activités de l'organisme que l'examen proposé par la Commission, leur structure et leurs ressources favorisaient grandement l'amélioration des SAE.

Chaque équipe d'examen était dirigée par un consultant externe et se composait de spécialistes d'un domaine en particulier (les services et programmes, ou les finances et l'administration). Ces derniers étaient nommés par le Ministère ou détachés d'une autre SAE pour la durée de l'examen, soit généralement de six à huit semaines. Les points de réflexion, préparés à l'avance, s'appliquaient à tous les examens. Ainsi, même si les équipes étaient temporaires, les renseignements recueillis étaient uniformes et comparables. L'équipe relevait du Ministère, mais selon le cadre de référence de chaque examen, elle devait présenter des rapports aux cadres supérieurs et au conseil d'administration de la SAE, et travailler avec eux à déterminer les mesures correctives requises pour améliorer le fonctionnement du conseil, la gestion de l'organisme (planification, aménagement organisationnel,

gestion des ressources, mesures de contrôle, établissement d'orientations et autoévaluation), les relations avec la collectivité et les services offerts (leur organisation et leur prestation).

En plus de la normalisation des domaines visés, la réussite de ces examens reposait sur l'objectivité, l'expérience et les compétences des vérificateurs. Au cours des années suivantes, les SAE étaient évaluées en cas de préoccupations, de plaintes ou de problèmes de financement sérieux. Certains organismes subissaient un examen tous les ans sous la supervision de la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes du Ministère dans le cadre de son cycle de vérification des programmes ministériels. Cet encadrement, fourni à toutes les SAE pendant plusieurs années, a favorisé les apprentissages et l'amélioration. La Commission préconise cette approche pour les examens qu'elle propose.

Expérience des SAE en matière d'accréditation

L'AOSAE a géré un programme d'accréditation jusqu'en 2008-2009. À cette époque, comme seules 13 SAE avaient obtenu une accréditation et que le secteur manifestait peu d'intérêt, l'association a éliminé le programme et réinvesti les ressources de façon plus productive, comme cela lui avait été recommandé dans un examen du programme. De l'avis des intervenants du secteur, le processus était pénible et difficile à respecter. Toutefois, de nombreux organismes polyvalents l'ont suivi pour tous leurs services, car l'accréditation est obligatoire pour offrir des services de santé mentale destinés aux enfants.

Récemment, l'AOSAE s'est associée à cinq secteurs de soins de santé et de services sociaux communautaires pour fonder le Centre canadien de l'agrément (CCA)⁴⁷. Cette initiative regroupait Santé mentale pour enfants Ontario, Santé des organismes communautaires inc. (avec l'Association des centres de santé de l'Ontario), Credit Counselling Ontario, la Canadian Association of Credit Counselling Services, Family Service Ontario, et l'AOSAE. Dans le sondage électronique mené par le CCA au sujet des normes relatives au bien-être de l'enfance, les SAE s'opposaient aux accréditations et demandaient quelles étaient les données probantes justifiant cette norme. Selon elles, il vaudrait mieux axer les ressources du secteur sur les résultats (l'état de la clientèle) plutôt que sur les services internes et les processus administratifs (l'état de l'organisme). Les SAE tentent de s'affranchir des normes onéreuses du MSEJ; il convient alors de faire preuve de prudence avant d'en adopter de nouvelles, tout aussi coûteuses, venant d'un organisme de normalisation indépendant, lesquelles pourraient se révéler non pertinentes. Ce conseil semble judicieux pour les prochains examens des capacités et du rendement des organismes.

La Commission est aussi consciente que certains intervenants sont favorables aux accréditations; par exemple, les SAE de Peel et de York suivent le Programme d'excellence progressive (PEP) d'Excellence Canada⁴⁸. La SAE de Peel en est à la dernière étape du processus d'accréditation, et celle de York, après

⁴⁷ Centre canadien de l'agrément, <http://www.centrecanadiendelagrément.ca/>.

⁴⁸ **Excellence Canada** – Le Programme d'excellence progressive (PEP) d'Excellence Canada est le modèle de mise en œuvre du cadre d'excellence organisationnelle qui aide les organismes canadiens à accentuer l'importance accordée à la qualité et au bien-être en milieu de travail. Ce cadre détaillé et concret vise à favoriser l'amélioration. Les principes d'excellence sont six catalyseurs servant à jeter les bases de l'amélioration à long terme et à assurer un rendement et des résultats soutenus pour l'organisme. Les entreprises ayant suivi le PEP ont réduit leurs taux d'attrition, de maladie et d'absentéisme, la prestation

deux ans, se trouve environ à mi-parcours. De nombreux hôpitaux de l'Ontario appuient le programme Qmentum d'Agrément Canada, qui dispose lui aussi d'une structure bien établie en matière d'accréditation⁴⁹. Ces régimes comportaient de nombreux éléments concordant avec nos objectifs, mais présentaient aussi des différences considérables. Les nouvelles approches doivent être conciliées avec celles existantes et les accréditations obtenues par les SAE.

La Commission a conclu que même si certains organismes sont partisans des processus d'accréditation de qualité disponibles, il ne serait pas profitable d'obliger toutes les SAE à obtenir une accréditation en particulier.

7.3 Justification de la mise en place de l'examen des organismes

La plupart des rapports présentent un aperçu rétrospectif des anciens résultats et activités de l'organisme. Les antécédents s'avèrent souvent un bon indice de la situation future de la SAE, mais les capacités organisationnelles – principalement l'excellence du leadership et de la gestion – sont plus éloquentes en la matière. Au final, c'est la qualité des services et des résultats qui compte, et par conséquent, les examens des organismes proposés présentent des perspectives prometteuses sur le plan de la qualité et de l'amélioration.

Les SAE constituent souvent le plus important fournisseur de services à l'enfance dans les collectivités. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont généralement des organismes plutôt modestes représentant d'ordinaire le seul point de services de la région. Leurs ressources sont par ailleurs limitées, et la gestion de l'organisme repose sur quelques personnes-clés. C'est pourquoi les événements imprévus risquent de nuire au rendement de l'organisme, et l'adoption de changements trop importants ou mineurs peut générer de l'instabilité ou un relâchement, une situation pouvant passer inaperçue pendant un bon moment. Entre-temps, il est possible que des enfants vulnérables soient exposés à des risques qui auraient autrement pu être évités, ou que le rendement global se détériore ni vu ni connu, même si le bilan financier demeure solide. Les organismes servant des personnes vulnérables doivent éviter de se refermer excessivement sur eux-mêmes ou d'être trop sur la défensive. Il leur est ainsi profitable d'être soumis à des vérifications de spécialistes externes, ce qui se traduit par la transparence de leurs activités et une évaluation objective de celles-ci. Les SAE ont mentionné à maintes reprises qu'à l'heure actuelle, les examens externes visent principalement les finances et la viabilité de l'organisme, ce qui ne correspond pas au besoin ressenti par la Commission d'accorder davantage d'attention à l'amélioration des résultats pour les enfants.

La recommandation de la Commission est sous-tendue par le principe que des examens réguliers de la capacité et du rendement des organismes, exécutés par des professionnels, favoriseront l'amélioration.

d'indemnités d'accident du travail, les plaintes des employés, la rotation du personnel, et les coûts de fonctionnement, et ce, en augmentant leur productivité. Le PEP leur procure également de nombreux autres avantages. (www.ngi.ca)

⁴⁹ Agrément Canada a lancé le programme Qmentum dans les services de soins de santé en 2008. « Fondé sur les preuves et les résultats de recherche les plus récents, et de nombreux commentaires de clients, de visiteurs, de membres du conseil d'administration et de membres du personnel, le programme Qmentum accorde une plus grande importance au rendement du système de santé, à la planification en matière de prévention des risques, à la sécurité des patients, à l'évaluation du rendement et à la gouvernance. » Le programme comprend une liste exhaustive de normes, de procédures opérationnelles requises et d'évaluations du rendement visant la sécurité des patients et les soins palliatifs.

<http://www.accreditation.ca/programmes-d-agrements/qmentum/les-normes/>

Contrairement aux examens opérationnels axés sur la conformité qui reposent sur des vérifications manuelles des dossiers des clients en fonction des normes du Ministère, les examens recommandés par la Commission seront davantage stratégiques, systémiques et axés sur les résultats. Selon notre hypothèse, si les processus organisationnels et de bonnes boucles de rétroaction alimentent un leadership responsable et réceptif, il est inutile de vérifier les transactions exécutées dans le cadre des activités quotidiennes de l'organisme.

7.4 Tendances associées à l'évaluation des fonctions publiques

Il peut être utile de tenir compte des tendances en matière d'inspection et d'examen de la fonction publique, et d'y comparer le système de bien-être de l'enfance de l'Ontario. Les premières inspections ayant visé ce secteur étaient fournies par le Social Services Inspectorate (SSI) en Angleterre, un bureau établi en 1985 à titre d'organisme indépendant du ministère de la Santé⁵⁰. Il a opté pour une approche fondée sur le respect des normes et a ainsi entamé le processus de normalisation du secteur, lequel a été renforcé par l'adoption de la *Children's Act* en 1989 et de la *Community Care Act* en 1990.

Le gouvernement a estimé que cette approche nécessitait un savoir-faire supplémentaire en matière de finances et de gestion, et c'est pour cette raison qu'en 1996, le SSI a uni ses forces à l'Audit Commission pour évaluer conjointement tous les services sociaux. Les services sociaux ayant progressivement établi une distinction entre les services aux enfants et aux adultes, les pouvoirs d'inspection des services à l'enfance ont été transférés à l'Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted). Dans le cas des adultes, cette responsabilité a été attribuée à la Commission for Social Care Inspection, et plus récemment à la Care Quality Commission. Pendant que les inspections s'orientaient vers la clientèle, différents examens conjoints ont été instaurés en vue d'harmoniser les attentes et les orientations de divers programmes et politiques. La mise en place du cadre de résultats de l'initiative « Every Child Matters » a permis la création d'examens conjoints, lesquels étaient menés selon une approche traditionnelle d'inspection comprenant un exposé détaillé des résultats, des normes, des critères et des données probantes. Les conclusions des 78 examens conjoints menés de 2007 à 2008 ont été présentées dans un rapport qui soulignait les problèmes de collaboration entre les différents services à l'enfance⁵¹. Vous trouverez à l'annexe B un exemple de rapport d'examen conjoint.

À plus grande échelle, les évaluations détaillées du rendement⁵² visaient tous les services fournis par l'administration locale, et étaient réalisées de concert par le SSI, l'Ofsted et l'Audit Commission. Des évaluations de ce genre, encore plus ambitieuses, ont été mises en place pour examiner les services et les organismes de chaque région administrative. Elles regroupaient six bureaux d'inspection : l'Audit Commission, la Care Quality Commission, l'Ofsted, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, Her Majesty's Inspectorate of Prisons et Her Majesty's Inspectorate of Probation⁵³.

⁵⁰ Pour en savoir plus sur le Social Services Inspectorate, consultez le site suivant :

http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4016177.pdf.

⁵¹ Ofsted. *Joint area reviews 2007-08 – Report on outcomes*, 2009, <http://www.ofsted.gov.uk/resources/joint-area-reviews-2007-08>.

⁵² Audit Commission. *Comprehensive Area Assessment*, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/Guidance/caaframework10feb09REP.pdf>.

⁵³ Audit Commission. *Comprehensive Area Assessment*, 2009, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/Guidance/caaframework10feb09REP.pdf>.

Données probantes appuyant cette approche

En Angleterre, le système de notation par étoiles et les rapports publics ont été établis entre le milieu des années 1990 et 2009 sous la direction du SSI, de la Commission for Social Care Inspection, puis de l'Ofsted (qui en est encore responsable actuellement). Même si le système de notation par étoile a ses défauts (trop simpliste), il s'est avéré utile pour améliorer les services sociaux (et ensuite tous les services locaux) qu'il visait. Les examens conjoints menés par le SSI et l'Audit Commission de 1996 à 2003 ont permis de mettre en lumière les conditions de réussite des services sociaux et de consigner la rétroaction des personnes visées par les inspections⁵⁴. Au cours de la première période d'évaluation suivant l'introduction de ce système, six services sociaux de plus qu'en 2004 se sont vu attribuer trois étoiles, et trois de moins n'en ont reçu aucune; le classement de la plupart des services avait tendance à s'améliorer (figure 8).

Changes in Rating from 2004 to 2005



Figure 8 : Changements de la notation des autorités locales britanniques entre 2004 et 2005

Par ailleurs, l'évaluation qualitative offerte dans le cadre des inspections a d'entrée de jeu produit des résultats positifs. Parmi les membres des conseils d'administration des organismes, 79 % trouvaient les rapports d'inspection instructifs et utiles, 77 % appuyaient le système de notation par étoiles et 70 %, les cotes d'amélioration⁵⁵.

Les résultats des évaluations détaillées du rendement de 2002 à 2008 permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Les organismes se sont perfectionnés : 42 % d'entre eux faisaient partie de la catégorie de rendement la plus élevée en 2008, soit une augmentation de 15 % par rapport à la première année du programme.
- Les faibles rendements se sont faits rares : aucun organisme n'a reçu aucune étoile en 2008, et seulement quatre d'entre eux se trouvaient dans la catégorie juste au-dessus, alors que le rendement de 34 organismes avait été jugé faible ou insatisfaisant en 2002⁵⁶.

⁵⁴ Audit Commission et SSI. *Old Virtues, New Virtues: An Overview Of The Changes In Social Care Services Over The Seven Years Of Joint Reviews in England 1996-2003*, 2003, p. 50.

⁵⁵ Audit Commission. *Changing gear*, 2001, p. 37, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/nrchanginggear.pdf>.

⁵⁶ Audit Commission. *Final Score: The impact of Comprehensive Performance Assessments of local government*, 2009, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AnnualReports/2009/050320009FinalScoreSummary.pdf>.

Cependant, les inspections sont devenues le mécanisme de prédilection pour responsabiliser et améliorer la fonction publique au Royaume-Uni, et les nombreuses étapes de vérification mises en place sont devenues onéreuses et ont été remises en question au fil du temps. Un examen de toutes les inspections visant la fonction publique, demandé par le gouvernement, a conduit à la rationalisation des bureaux d'inspection et à l'adoption d'une approche plus adaptée⁵⁷. Le gouvernement de coalition a simplifié davantage la réglementation régissant la fonction publique dans de nombreux domaines, notamment en mettant en œuvre la recommandation du professeur Munro d'inspecter les services à l'enfance à l'improviste, et non de façon planifiée⁵⁸. Chaque année, les services à l'enfance continuent de subir des inspections, et les résultats de celles-ci sont publiés dans un rapport.

7.5 Conception de la structure des examens des SAE

Il existe de multiples manières d'évaluer un organisme – et de nombreux exemples et expériences pouvant servir de référence –, mais un élément se démarque parmi les recommandations de la Commission : l'importance accordée à l'amélioration de l'efficacité des services et des résultats pour les enfants.

Il est primordial de bien structurer les examens : chaque catégorie doit être assortie de critères clairs, et le classement doit se fonder sur des données probantes transparentes. L'importance des différents domaines visés par les points de réflexion et l'équilibre entre ceux-ci devront être établis en collaboration avec les intervenants du secteur, en prenant soin de vérifier si les efforts investis permettent d'améliorer les services. Dans l'ensemble, les examens doivent couvrir les éléments suivants :

- ❖ Gestion et leadership;
- ❖ Expérience des familles et enfants servis et résultats pour ceux-ci;
- ❖ Stratégie, planification, suivi et examen : les processus (les cycles et procédures liées à la préparation des stratégies et des plans), mais aussi leur nature (ils sont stimulants, couvrent les sujets importants et sont fondés sur des paramètres intelligents);
- ❖ Gestion du programme et des services (comment les organismes remplissent leur mandat lié au bien-être de l'enfance, et s'ils sont adaptés aux besoins de la population locale et aux normes de service et de qualité);
- ❖ Partenariats avec des fournisseurs de services communautaires adressés aux enfants;
- ❖ Administration des ressources (p. ex. : gestion financière, rapport qualité-prix, ressources humaines, systèmes d'information, développement organisationnel et apprentissage);
- ❖ Diversité et compétences d'ordre culturel.

⁵⁷ Office of Public Services Reform. *Inspecting for Improvement*, 2003, <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/27881-0703-D8.pdf>.

⁵⁸ *The Munro Review of Child Protection: Final Report – A child-centered System*, Cm 8062, présenté au parlement par le secrétaire d'État à l'éducation mai 2011, http://www.education.gov.uk/munroreview/downloads/8875_DfE_Munro_Report_TAGGED.pdf.

Le processus constitue une étape importante de la création de la structure des examens : cibler les aspects importants dans chacun de ces domaines, favoriser la poursuite d'une vaste remise en question des normes de pratique actuelles, et jeter les bases des jugements portés dans chaque domaine. C'est en faisant participer tous les intervenants du système à ce processus que les examens pourront générer des apprentissages, établir une vision commune des bonnes pratiques, devenir crédibles et engendrer des améliorations.

Équipes d'examen et mesures de soutien

Il est aussi essentiel que les équipes responsables des examens cycliques des organismes soient considérées comme crédibles par la direction et le personnel des SAE. Conformément à notre objectif d'alimenter une culture de curiosité et d'apprentissage, la rétroaction recueillie dans le cadre des examens sera source de défis et ouvrira la voie à des améliorations et innovations supplémentaires. Les équipes se composeront de deux ou trois personnes possédant des compétences diverses en gestion, en finances, en traitement de l'information et en bien-être de l'enfance. En tenant compte de leur disponibilité, il devrait être possible de rediriger les ressources investies en ce moment dans l'élaboration des politiques (car la priorité actuelle est de mettre en œuvre les politiques) et les vérifications de la conformité (en raison de l'engagement à réduire la charge administrative). Pour assurer l'intégrité des équipes, nous conseillons de confier la direction des examens à des consultants indépendants, lesquels seront épaulés par des personnes d'expérience des SAE, du MSEJ et éventuellement d'autres organes gouvernementaux.

Il faudra mettre sur pied un petit centre de ressources pour concevoir la structure des examens, élaborer la méthodologie et les outils, et assurer l'uniformité de l'exécution et des rapports. Ce centre pourrait être un organisme indépendant, ou relever du MSEJ. Il est aussi envisageable de créer un service responsable de l'amélioration en vertu d'une loi, comme l'ont fait d'autres pays et secteurs.

Fréquence et durée

Il serait possible d'examiner toutes les SAE dans le cadre d'un programme triennal. L'utilité des examens sur le plan du suivi des progrès et de l'amélioration sera décuplée au fil du temps si la conception est uniforme et l'exécution, fiable.

Il pourrait être avantageux de planifier l'examen d'environ 15 SAE par an. En ciblant diverses SAE chaque année, nous pourrions obtenir une base de données factuelles solide pour étayer le processus d'examen. Cette méthode se prête mieux au repérage des organismes peu efficaces en fonction des données sur le rendement et de l'évaluation du bureau régional du MSEJ. Elle permettra également d'éviter que les examens soient considérés comme une sanction servant à punir le mauvais rendement.

Voici les cinq étapes du processus d'examen :

- 1) La SAE procède à son autoévaluation en fonction des données sur le rendement préétablies et la soumet à l'équipe d'examen.
- 2) L'équipe d'examen en prend connaissance et informe la SAE de son « plan de visite » sur place pour que celle-ci trace un itinéraire approprié et prenne les dispositions nécessaires.
- 3) La visite dure deux jours et se termine par une rencontre en personne avec les membres du conseil d'administration et les cadres supérieurs. L'équipe d'examen doit recommander des mesures pour la SAE et le MSEJ, et peut par ailleurs attirer l'attention sur des aspects devant faire l'objet d'analyses plus poussées par d'autres instances gouvernementales responsables des services à l'enfance. Les résultats de l'examen sont examinés, et la SAE et le MSEJ sont informés des conclusions préliminaires de l'équipe.
- 4) Le rapport final est préparé dans la semaine suivant la visite (pour assurer l'exactitude et l'actualité des résultats et des recommandations). Il est ensuite publié sur les sites Web du MSEJ et de la SAE, ce qui favorise la transparence.
- 5) La SAE et le MSEJ doivent, en retour, élaborer un plan d'action au cours du mois suivant. Des visites et des rapports de suivi sont effectués au besoin, selon la gravité des recommandations de l'examen.

L'utilité des examens résidera en grande partie dans la qualité des échanges effectués entre les SAE, l'équipe d'examen et le MSEJ dans le cadre du processus. Chaque étape représente une possibilité de renforcer la communication, de clarifier les rôles et les attentes, et d'améliorer la rétroaction au sein du système.

7.6 Présentation des conclusions de chaque examen

Pour susciter des changements, les examens doivent se terminer par un rapport sur le rendement et les capacités de l'organisme. Il s'agit d'ailleurs d'un des points faibles de multiples examens et procédures d'accréditation. Voici ce qu'il faut éviter :

- a) Des rapports qui décrivent trop longuement le contexte et les circonstances, et présentent insuffisamment de données et de conclusions claires. Ce type de document risque d'engendrer le problème classique de l'arbre qui cache la forêt, ce qui, selon de nombreuses sources tant à l'extérieur du secteur du bien-être de l'enfance qu'en son sein, est le cas des procédures d'accréditation. Il est possible qu'une telle approche soit plus facile, mais elle sera moins efficace dans un secteur de services sociaux possédant une culture de consensus et peu d'expérience en matière d'évaluation explicite du rendement, ayant tendance à contourner les problèmes et présentant une vision trop ambiguë.
- b) Des listes de vérification comportant des cases à cocher de type « oui/non », appuyées par des tableaux, peuvent sembler préférables à de longs rapports narratifs : elles demandent moins de travail et fournissent des notes en pourcentage faciles à comparer et à regrouper dans les rapports à l'échelle du système. Le défaut de cette méthode est qu'elle ne favorise pas l'excellence, ni ne la souligne : elle permet uniquement de savoir si l'organisme a l'élément en question ou non. Il se peut également que les éléments de la liste de vérification ne soient pas uniformes et qu'ils ne permettent pas d'améliorer les résultats pour les enfants.

L'examen doit se terminer par une évaluation transparente qui présente clairement les éléments suivants :

Efficacité des services offerts par la SAE aux enfants
... selon un portrait ponctuel reposant sur une visite et les données sur le rendement.

ET

Capacité de l'organisme à s'améliorer
... en fonction des évaluations de la capacité de l'organisme fondées sur (une autoévaluation et des visites sur place).

Rapports thématiques

Au fil du temps, les examens deviendront une riche source de savoir et d'apprentissages sur le secteur, les services offerts et les résultats pour les enfants. Leur exécution systématique et leurs méthodologies professionnelles permettront d'effectuer des analyses thématiques sur les problèmes transversaux et d'en diffuser les conclusions, de cibler les besoins et problèmes émergents et de trouver des pratiques prometteuses dignes d'être imitées au besoin⁵⁹.

Conclusions des rapports

Pendant l'élaboration d'une méthodologie destinée aux examens des organismes, il faudra faire participer le secteur et établir une politique et une série d'objectifs opérationnels clairs. Prenons par exemple le système de notation utilisé dans le cadre des inspections des services en Angleterre, lequel classe les organismes et les services dans des quadrants en fonction de leur rendement et de leurs capacités. Ce système indique ainsi l'orientation de leur cheminement et leur rendement du moment⁶⁰. Les notes sur le rendement (figure 9) allaient du niveau 4 (le plus faible) au niveau 1 (le plus élevé). Dans certaines versions, le classement se fondait sur le nombre d'étoiles attribuées.

➤ **Non (NOTE 4)**

Un service qui ne comble pas les besoins essentiels des clients, n'est pas rentable et contribue peu ou pas au bien de la collectivité.

➤ **Partiellement (NOTE 3)**

Un service qui comble les besoins essentiels de la clientèle, n'est manifestement pas rentable et ne contribue pas substantiellement au bien de la collectivité.

➤ **En majeure partie (NOTE 2)**

Un service qui va au-delà des besoins essentiels des clients, emploie des pratiques novatrices et améliore constamment sa rentabilité tout en contribuant au bien de la collectivité.

⁵⁹ Voir les rapports thématiques d'Ofsted : <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0910/hc00/0011/0011.pdf>; <http://www.ofsted.gov.uk/resources/edging-away-care-how-services-successfully-prevent-young-people-entering-care>; <http://www.ofsted.gov.uk/resources/outstanding-childrens-homes>.

⁶⁰ http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/archive_jrannrep01.pdf

➤ **Oui (NOTE 1)**

Un service qui est largement supérieur aux besoins essentiels de la clientèle, est novateur et rentable, et contribue à hausser les attentes et le rendement pour le bien de la collectivité.

Les *probabilités d'amélioration* étaient considérées comme...

- faibles
- incertaines
- prometteuses
- excellentes

Figure 9 : Échelle de notation du rendement des autorités locales britanniques

Les organismes se situant dans le quadrant inférieur gauche – ceux dont les services sont inefficaces et présentent de faibles probabilités d'amélioration – seraient visés en priorité par les interventions du Ministère. À l'inverse, les organismes classés dans le quadrant supérieur droit – dont les services sont efficaces et présentent de bonnes probabilités d'amélioration – ne nécessiteraient pas autant de surveillance et de mesures de contrôle. Par contre, ils serviraient de ressource en matière de pratiques exemplaires et de partage de capacités pour d'autres intervenants du secteur. Cette approche – laquelle différencie les organismes rigoureux et motivés de ceux plus faibles et manquant de vigilance – représente un moyen de rendre les efforts investis proportionnels au succès. Elle permet également d'éviter de se mettre à dos les organismes ayant un bon rendement et d'étouffer l'innovation.

Services efficaces Faibles probabilités d'amélioration Les probabilités	Les clients sont-ils bien servis? Services efficaces Excellentes probabilités d'amélioration Les probabilités
d'amélioration sont-elles faibles? Services inefficaces Faibles possibilités d'amélioration Les clients sont-ils mal servis?	d'amélioration sont-elles bonnes? Services inefficaces Excellentes probabilités d'amélioration

Selon cette approche différentielle en matière de mesures de contrôle et de rapports, laquelle est décrite dans la section « Augmentation de l'importance accordée aux résultats », les évaluations doivent comporter un système de classement clair permettant de distinguer l'emplacement relatif d'un organisme dans le continuum de rendement et des capacités. La Commission est consciente que cette approche sera exigeante pour de nombreux intervenants du secteur, lesquels valorisent le consensus et une culture inclusive et accueillante. Il est possible – voire plus avantageux – d'ajouter une touche de collégialité et de collaboration aux évaluations.

7.7 Considérations liées à la mise en œuvre

Étape 1

La première étape de la mise en œuvre des examens cycliques des organismes consiste à adopter une vision et une stratégie explicites concernant cette nouvelle approche :

- Accent mis sur les résultats au lieu des processus (introduit un virage culturel majeur);
- Harmonisation des opinions du secteur et du Ministère;
- Rapprochement des examens proposés avec les approches d'accréditation et d'amélioration de la qualité utilisées par les organismes.

Viendra ensuite la méthodologie d'examen, laquelle couvrira les éléments suivants :

- Sujets liés aux points de réflexion;
- Critères d'évaluation;
- Sources d'information et base de données probantes;
- Fondement des conclusions;
- Format des rapports;
- Mesures visant à assurer l'amélioration.

Étape 2

Par la suite, il conviendra d'instaurer un programme de planification des examens des SAE sur trois ans, lequel permettra aussi de fixer les critères servant à déterminer l'ordre des évaluations et les organismes visés chaque année.

Parmi les préparatifs nécessaires, citons aussi le recrutement des membres de l'équipe d'examen et le renforcement des capacités d'évaluation. Compte tenu de l'importance des conclusions tirées par les équipes, les membres doivent être recrutés en fonction de leurs compétences et de critères bien établis. Il faut déterminer les aptitudes requises au sein des équipes d'examen, et prévoir les effectifs des participants au processus (une combinaison de délégués et d'intervenants du secteur, du Ministère et de groupes d'experts-conseils engagés à court terme par contrat). Les méthodes et les outils d'examen devront être fonctionnels, et les équipes, familiarisées au cadre et aux procédés. L'utilité des examens repose en grande partie sur les conclusions fiables, cohérentes et opportunes formulées, lesquelles sont orientées par des données probantes et l'expérience des professionnels. Par conséquent, les membres de l'équipe doivent posséder les aptitudes en analyse et en communication requises.

Examens cycliques des organismes – Recommandation 4

Le MSEJ doit lancer un programme d'examen des SAE en vue de faire un suivi de l'efficacité des services qu'elles offrent aux enfants et familles et des probabilités qu'elles continuent à s'améliorer.

Ces examens doivent être :

- a) réalisés à l'aide d'un cadre de gestion professionnelle axé sur la capacité à s'améliorer, et non sur le respect des processus et des normes.
- b) guidés par des critères clairs, fondés sur des indicateurs de rendements et d'autres formes de données probantes, et élaborés en collaboration avec le secteur.
- c) effectués par des équipes ayant des compétences dans des disciplines variées, dirigées par des consultants externes et composées de gestionnaires, de consultants et d'analystes principaux des politiques chevronnés de la région.

8. INSISTANCE SUR LES RÉSULTATS

Le renforcement de la culture de reddition de comptes et l'amélioration des résultats doivent passer par la mise en place des mécanismes proposés; le secteur du bien-être de l'enfance ne peut évoluer que si l'information contenue dans les plans, celle issue des mesures du rendement et celle obtenue dans le cadre d'exams cycliques sont mises à profit. L'approche que nous mettons en avant diffère significativement de nombreuses pratiques redditionnelles actuelles dans le secteur des services publics. Jusqu'ici, nous avons discuté de moyens de mettre les attentes et les résultats au service du processus décisionnel, que les parties visées soient les enfants, les familles, les SAE ou le Ministère. Nos propositions mettent en lumière plusieurs thèmes : l'importance de la transparence, l'utilité des comparaisons, la relativisation des besoins (ce à quoi réfère « intervention adaptée »), et la culture de curiosité et d'apprentissage. Clairement, l'équation courante voulant que la question des mesures incitatives trouve sa solution dans les formules pécuniaires n'est pas adaptée à la situation actuelle du secteur du bien-être de l'enfance.

8.1 Importance de la transparence

Dans le présent rapport, nous avons, d'entrée de jeu, tenté de démontrer l'importance de la reddition de comptes pour la viabilité des services de bien-être de l'enfance. Les SAE sont investies de pouvoirs de protection et autorisées à intervenir dans la vie des enfants et des familles. Leurs interventions ont souvent des conséquences sur toute une vie. Or, le secteur peine à faire comprendre au public sa mission, la nature des services qu'il fournit et la portée de son action sur les enfants. Contrairement aux secteurs de la santé et de l'éducation, la plupart des gens sont peu au courant de ce que sont et de ce que font les SAE, puisqu'elles n'ont pas directement à faire avec eux. Le domaine semble s'être doté d'un langage qui n'est pas familier au grand public. Ce manque de compréhension est pallié en quelque sorte par le pont que les SAE ont jeté entre elles et les collectivités qu'elles servent.

Un autre gage de transparence est servi par la formulation d'attentes claires dans les plans destinés à être publiés; ces attentes doivent encourager la planification de services intégrés et recouper les priorités des SAE ainsi que leur rôle au sein du secteur. Les objectifs autour desquels les partenaires se réunissent doivent concerner autant la planification des programmes et des services que celle des interventions directes et personnalisées auprès de l'enfant.

Les mesures du rendement quant à elles éclairent la compréhension des indicateurs clés que sont la sécurité des enfants, la permanence dans les foyers et le bien-être. À ce sujet, bon nombre de SAE produisent d'excellents rapports annuels et cartes de pointage. De même, les mesures prises à l'échelle de la province offrent un autre point de vue, car elles permettent de situer les résultats locaux dans un contexte plus large. Pour de nombreux organismes publics, la transparence est un moyen de faire connaître son rendement au grand public, dont le regard peut avoir un effet de levier pour l'amélioration des services et le renforcement des mécanismes de reddition de comptes.

8.2 Comparaisons à l'œuvre

Pour mettre les comparaisons à contribution, il faut des attentes claires, des mesures du rendement normalisées et des examens cycliques menés par les organismes. Les différences relevées entre ceux-ci sont une occasion de parfaire ses connaissances et de dégager les meilleures pratiques. Par exemple, une SAE qui parvient à trouver une famille d'accueil pour la plupart des enfants à placer, à réunir les familles efficacement ou à trouver des foyers permanents rapidement, use de pratiques qui sont certainement d'intérêt pour les autres SAE. Il est important de comprendre sur quoi repose le succès et de cerner les changements susceptibles d'améliorer le rendement à plus grande échelle. Quant à la comparaison des résultats dans le temps, elle a l'avantage d'aider les SAE à suivre les progrès accomplis et de réduire le risque de régression.

Il va sans dire que les données recueillies aux fins de comparaison doivent être exactes, fiables et actuelles. Les données seront utilisées par divers acteurs du système dans des optiques différentes. Les organismes locaux les utiliseront pour suivre leur rendement et orienter les décisions qui concernent leurs clients. Les cadres supérieurs des SAE s'en serviront pour surveiller les domaines d'importance et établir des priorités lorsque des actions précises sont entreprises. Les conseils d'administration des SAE, qui demandent des comptes aux cadres supérieurs des directions locales tout en étant tenus responsables par les organismes locaux, la collectivité et les clients, y recourront pour remplir leur rôle d'administrateurs réceptifs et responsables.

Le MSEJ a besoin de renseignements pour rendre des comptes au public, aux ministres et à l'Assemblée législative. De plus, en ayant à sa disposition l'information provenant des ententes de reddition de comptes, des mesures du rendement et des examens cycliques, le MSEJ sera mieux outillé pour interpréter les données et ainsi acquérir les connaissances dont il a besoin pour exercer son rôle de gestionnaire du système. Il sera mieux éclairé pour établir des cibles à l'échelle de la province et proposer des objectifs locaux appropriés et réalistes. De même, une telle information fournira aux SAE une meilleure idée de leur situation par rapport aux autres, ce qui leur permettra de déterminer les domaines qui méritent une attention particulière de leur part et les amènera à donner la priorité à l'amélioration de leurs services.

8.3 Relativisation des besoins

L'approche en matière de rendement préconisée par la Commission mise sur un équilibre entre la valorisation de l'excellence et la correction des lacunes. Elle vise à encourager les bons résultats et le progrès par le biais de mesures cohérentes, tout en faisant la lumière sur les mauvais résultats et en apportant les améliorations requises qui cadreront avec les attentes claires fixées. Cette approche par relativisation est basée en quelque sorte sur les mêmes principes qui sous-tendent la politique d'« intervention adaptée », qui commande que les forces et les besoins propres à la famille concernée soient soupesés. Elle est garante d'une plus grande efficacité et d'une optimisation des ressources.

Une approche de cette nature vise la création d'un système dont la capacité d'évoluer repose sur la valorisation de l'excellence et l'échange de connaissances. Les organismes les meilleurs et les plus

ambitieux seraient encouragés à viser plus haut et à faire profiter les autres de leur bagage de connaissances et d'expérience pour contribuer à leur amélioration. Ils tireraient leur satisfaction d'avoir inspiré une plus grande qualité et un meilleur rendement, tout en évitant les vérifications de conformité uniformes à l'effet distrayant et démotivant. Il est inacceptable de voir les organisations au faible rendement présenter peu de disposition à changer, se contenter de remplir les exigences de base, ou se justifier de ne pas en faire plus.

En l'absence de mesures pour marquer les résultats favorables, tels qu'ils seront présentés dans les plans, les ententes de reddition de comptes, les mesures du rendement et les examens des organismes, les réussites seront traitées avec indifférence par le public, et, à ses yeux, les ressources et l'énergie investies n'en auront pas valu la chandelle. Les mesures incitatives possibles comprennent une production de rapports moins fréquente, une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds, la liberté de s'associer à d'autres services locaux de bien-être de l'enfance, du temps accordé pour la mise par écrit et le partage des meilleures pratiques, et la possibilité de suivre des formations et des activités de développement professionnel. Quant aux sanctions, elles pourraient correspondre à des ententes de reddition de comptes plus contraignantes, une production de rapports plus fréquente et un suivi plus serré des plans d'amélioration, des mesures que le ministre pourra appliquer en vertu des pouvoirs que la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* lui confère.

8.4 Culture de curiosité et d'apprentissage

Il est essentiel de connaître la manière dont un système tire des leçons pour être en mesure de le faire évoluer au final. À cet égard, le premier rapport de la Commission fait état de certains principes de la théorie des systèmes, principes approfondis dans le document *Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence*. Cette théorie insiste entre autres sur la rétroaction, c'est-à-dire les données qui permettent d'être au fait des progrès accomplis par le personnel de première ligne, là où les objectifs, les structures, les réformes, les politiques, les procédures, prennent une forme globale et concrète auprès des enfants, des jeunes et des familles. La rétroaction fait jouer le concept de boucle d'apprentissage, qui correspond au fait d'ajuster ses actions en fonction de la rétroaction reçue. On a une boucle d'apprentissage simple lorsque le comportement adopté est celui prescrit, tout comme un thermostat ajuste le niveau de chaleur émise selon la température de la pièce pour arriver à une température préréglée. Mieux encore, on a une boucle d'apprentissage double lorsque la prescription originale est remise en question, à savoir si les actions entreprises sont appropriées ou si on ne fait que se contenter d'appliquer les actions demandées.

Il n'y a pas lieu de tirer des conclusions sur le rendement des SAE sur la seule base des premiers résultats qui seront obtenus par la mise en œuvre des mécanismes recommandés dans le présent rapport. Ce serait même une grosse erreur : la curiosité et les questions doivent en tout temps précéder la formulation d'opinions puis de solutions. Chacun doit avoir le réflexe de s'interroger sur la signification des résultats, sur leur validité, sur la source des différences trouvées entre les résultats d'une SAE et ceux d'une autre. Le système de bien-être de l'enfance est complexe, de nombreux composants s'emboîtant les uns dans les autres. Le principal défi consiste à configurer les données et à interpréter les résultats en vue de prendre les décisions qui s'imposent. À mesure que la compréhension

des résultats progressera, cette difficulté fera place à une plus grande assurance et à une meilleure orientation des actions.

8.5 Incitatifs financiers

Les gens associent souvent le concept d'incitatif à la notion d'argent et sont souvent en faveur de donner plus de fonds aux individus et aux organismes qui produisent les meilleurs résultats. C'est une approche attrayante et pleine de bon sens, et pour cause : pourquoi ne pas récompenser davantage ceux qui font du bon travail?

Toutefois, la Commission a plusieurs raisons de ne pas recommander l'adoption de mesures incitatives financières pour récompenser les SAE ou leur personnel pour leur bon rendement.

Une première raison est d'ordre pratique. D'abord, les objectifs stratégiques du secteur du bien-être de l'enfance ne sont pas suffisamment clairs, ni les services fournis par les SAE assez normalisés, pour permettre l'attribution des fonds en fonction du rendement. Par exemple, les services de placement d'enfants hors du domicile, malgré qu'ils soient les plus faciles à chiffrer en termes de coût et donc les plus faciles à rembourser, sont les plus coûteux et les moins privilégiés par le secteur. Aussi, les données sur le rendement ne sont pas suffisantes ni assez fiables pour déterminer les SAE qui méritent d'être récompensées financièrement. Les objectifs stratégiques et l'expérience pratique en lien avec les objectifs établis ne sont pas suffisamment clairs pour servir de base à des incitatifs financiers. Enfin, la façon d'octroyer les contrats n'est pas assez implantée. Plus précisément, les parties au contrat, l'« acheteur » et le « fournisseur », ne sont pas toujours différenciées, et il ne semble pas y avoir d'intérêt pour en faire une norme.

En Ontario, les premiers efforts faits pour confier des mandats à d'autres organismes et externaliser les services ont notamment donné naissance aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). Toutefois, même dans le domaine de la santé où la détermination des coûts par cas et le travail sur les données sont des pratiques qui datent davantage, on ne fait que commencer à attribuer les fonds en fonction du rendement, et encore, cette pratique reste marginale. Pour qu'un tel changement soit opéré dans le secteur du bien-être de l'enfance, il faudrait une nouvelle structure, certainement plus imposante, qui permettrait de différencier la demande de services de la prestation de ceux-ci, les contrats sur le rendement, et les composants du rendement, lesquels seraient transparents et dont les coûts marginaux ou totaux seraient fiables. Or, la structure actuelle ne se prête pas à une approche d'incitatifs financiers en fonction du rendement. Un changement de cette ampleur profiterait certes grandement au secteur, mais les conditions requises font toujours défaut.

La deuxième raison est d'ordre stratégique : réduire les ressources destinées aux services fournis par des SAE dont le rendement n'est pas satisfaisant serait imposer un double fardeau aux collectivités concernées. Le secteur a pour mandat de bien servir toutes les collectivités, par l'intermédiaire des SAE, auxquelles on demande de s'améliorer continuellement. Les sanctions pécuniaires en tant que mesure incitative pour renforcer les mécanismes de reddition de comptes n'ont donc pas leur place. D'un autre côté, si les SAE étaient en situation de compétition et qu'une gamme élargie de services était offerte, il serait plus facile d'allouer davantage de fonds aux organismes que les clients préfèrent pour leur

excellence. Or, cette façon de faire ne convient pas au cadre stratégique actuel, et les conditions nécessaires (un éventail de services bien défini, une offre de services transparente, des données, etc.) sont absentes.

Les débuts de l'approche par rendement

L'attribution des fonds selon le rendement n'est pas pratique courante dans le domaine du bien-être de l'enfance, même ailleurs dans le monde où le système, lorsqu'il est pris en charge par le secteur privé, est bien organisé et fondé depuis longtemps sur l'externalisation des services. Dans le cadre d'un examen mené en 2009 à la demande du Children's Bureau des États-Unis, 14 des 47 États sondés ont dit avoir adopté une approche d'octroi des contrats basée sur le rendement⁶¹. Toutefois, la majorité des contrats avaient été accordés dans les deux à quatre années précédentes, une durée trop courte pour tabler sur les résultats rapportés. Qui plus est, un examen effectué alors que ces pratiques étaient encore jeunes aux États-Unis a permis d'établir que certains contrats ne tenaient pas vraiment compte du rendement.

« Dans certains États (Idaho, Minnesota, Caroline du Nord), on n'énumère pas explicitement les mesures du rendement dans les contrats; on encourage plutôt, au moyen d'incitatifs pécuniaires, la prestation de services précis [...] D'autres fois, on établit dans les contrats des mesures incitatives pour *améliorer* l'efficacité du travail effectué sur les dossiers. Certains contrats encouragent à la fois l'efficacité du travail sur les dossiers et les résultats positifs pour les clients. [...] D'autres contrats se concentrent exclusivement sur les résultats pour les clients, la plupart de ces résultats touchant à la sécurité et à la permanence de l'enfant. [...] Certains prévoient des montants fixes pour chaque adoption réussie, et d'autres accordent plus de fonds pour les adoptions rapides, ou pour les adoptions prioritaires ou difficiles. [...] Les contrats de garde en établissement comprennent des mesures incitatives variées pour les séjours en établissement plus courts. »

Ainsi, les façons de faire sont diverses, même dans un système privé où les services sont normalisés, les coûts et les mécanismes d'octroi de contrats établis, et les données sur les coûts et le rendement consignées. L'attribution de contrats basée sur le rendement requiert généralement des instances gouvernementales qu'elles réalisent des évaluations et des enquêtes; quant aux plans de prise en charge, ils sont confiés à des organismes externes.

L'examen mené aux États-Unis a permis de dégager des leçons de cette expérience, vécue alors que la formule d'octroi des contrats selon le rendement faisait son entrée en scène. Ces leçons ont été regroupées sous les six thèmes suivants :

⁶¹Quality Improvement Centre on the Privatization of Child Welfare Services – Examples of Performance Based Contracts in Child Welfare Service, 2009, p. 4-5. Rapport commandé par le Children's Bureau, US Department of Health and Human Services. <http://www.uky.edu/SocialWork/qicpcw/documents/2009/Performance%20Based%20Contracts%20in%20Child%20Welfare.pdf>.

- « La nécessité de maintenir la communication entre les organismes publics et privés », pour favoriser une discussion continue sur les défis et les solutions possibles aux problèmes découlant de la complexité de l'administration des contrats.
- « Le besoin de mesures du rendement claires », concrétisées sur une échéance donnée, et d'outils servant à normaliser les pratiques de gestion des dossiers.
- « Le besoin de transparence en matière de sanctions et d'incitatifs fiscaux », et la nécessité de les clarifier lorsque les mesures du rendement sont modifiées ou que les résultats fluctuent. Certains représentants d'État ont soulevé l'utilité pour les fournisseurs de connaître le rendement des uns et des autres, d'où la publication de « tableaux sur le rendement » sur le site Web des États pour aider les fournisseurs à se comparer entre eux.
- « Les données recueillies sur le rendement doivent être fiables et reconnues autant par les partenaires du secteur public que par ceux du secteur privé. » L'Illinois et le Tennessee ont souligné l'utilité de recourir à un tiers (généralement une université) pour rassembler et analyser les données sur le rendement.
- « Les contrats doivent clarifier les rôles et les responsabilités du personnel des organismes publics et privés. » Certains représentants d'État se sont aperçus que le langage employé dans les contrats avait beaucoup à voir avec l'atteinte des objectifs du secteur. C'est pourquoi les contrats doivent préciser les attentes à l'endroit des fournisseurs privés, de même que celles établies pour le personnel des organismes publics (y compris l'échéancier).
- « Les efforts investis pour améliorer les contrats doivent être continus. » L'Illinois, qui s'applique à concevoir, peaufiner et mettre en œuvre depuis plus de dix ans des contrats fondés sur le rendement, affirme qu'il y a encore du travail à faire pour les améliorer. Le perfectionnement continu du langage utilisé dans les contrats, des mesures du rendement et de la structure des contrats ne font pas directement l'objet de discussions chez tous les représentants d'État, mais ce travail incessant illustre bien la complexité de lier les fonds octroyés et le rendement dans le modèle de contrat habituel⁶².

Si l'Ontario décidait de privatiser ses services de bien-être de l'enfance, il lui faudrait restructurer le système et le mettre à l'épreuve avant d'emboîter le pas. Il lui faudrait également considérer le climat politique et culturel, à savoir si le moment d'instaurer un tel système est propice.

Une approche plus courante consiste à établir la rémunération des membres du personnel en fonction de leur rendement, à l'instar de ce qui a été fait pour la haute direction de la fonction publique de l'Ontario (FPO) de même que pour les directions générales des hôpitaux en vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*⁶³. Toutefois, rien n'indique que ces mesures particulières auraient eu

⁶² *Ibid.*, p. 6-7.

⁶³ http://www.health.gov.on.ca/en/legislation/excellent_care/

une incidence positive sur le rendement du personnel. Qui plus est, les recherches démontrent qu'au mieux, les effets de ce mode de rémunération sont modestes, voire incertains⁶⁴.

Dans une récente étude menée dans 25 pays de l'OCDE où la rémunération au rendement a été introduite, on rapporte que cette façon de faire s'est traduite par un éloignement des intérêts des politiciens par rapport à ceux des fonctionnaires. Les chercheurs étaient d'avis que « le défi posé dans toute organisation sociale n'est pas de créer un système aux mesures incitatives efficaces – il est assez facile de concevoir un tel système. Il consiste plutôt à trouver un système efficace qui ne laissera pas à ses membres l'impression que la haute direction pourrait le renverser à son gré⁶⁵ ». Dans une autre étude récente sur la rémunération au rendement dans le secteur public, on a tenté, au moyen d'un modèle expérimental, de comprendre les coûts sous-jacents entraînés par un tel régime d'émulation ainsi que les raisons qui expliquent que ses effets sont généralement modestes⁶⁶. Par ailleurs, une étude sur la théorie de Hirschman et les notions de défection, de prise de parole, de fidélité et de rémunération, révèle que la prise de parole et la fidélité font partie des motifs importants de rester en poste, alors qu'une rémunération insatisfaisante est une raison souvent évoquée pour expliquer un départ, surtout par les cadres supérieurs de l'administration. Une autre découverte qui intéressera les gens dans le domaine du bien-être de l'enfance concerne « la combinaison de plusieurs mécanismes de contrôle concurrents, comme la rémunération, qui est susceptible d'inhiber la réponse aux éléments psychologiques ou relationnels inhérents à tout contrat, comme l'engagement et le sentiment de contrôle, ou la prise de parole et la fidélité⁶⁷ ». Les gens qui connaissent bien les défis propres au domaine du bien-être de l'enfance savent d'ailleurs l'importance de l'engagement professionnel.

Le cas le plus étudié en matière de rémunération au rendement dans le secteur public est sans doute celui des enseignants. Le graphique suivant (figure 10) synthétise les conclusions tirées d'une récente étude menée par l'OCDE dans le cadre de son Program for International Student Assessment (PISA).

⁶⁴ C. Dahlström, et V. Lapuente, « Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, n° 3, 2010, p. 577-600. doi:10.1093/jopart/mup021

⁶⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁶ A. Wiebel, K. Rost, et M. Osterloh. « Pay for Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) costs », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, n° 2, 2010, p. 387-412.

⁶⁷ S. Lee, et A. Whitford. « Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce », *J Public Adm Res Theory*, vol. 18, n° 4, 2008, p. 647-671. doi:10.1093/jopart/mum029

Écart de performance moyen entre les pays disposant ou non de systèmes de rémunération des enseignants fondée sur la performance, selon le niveau de salaire des enseignants

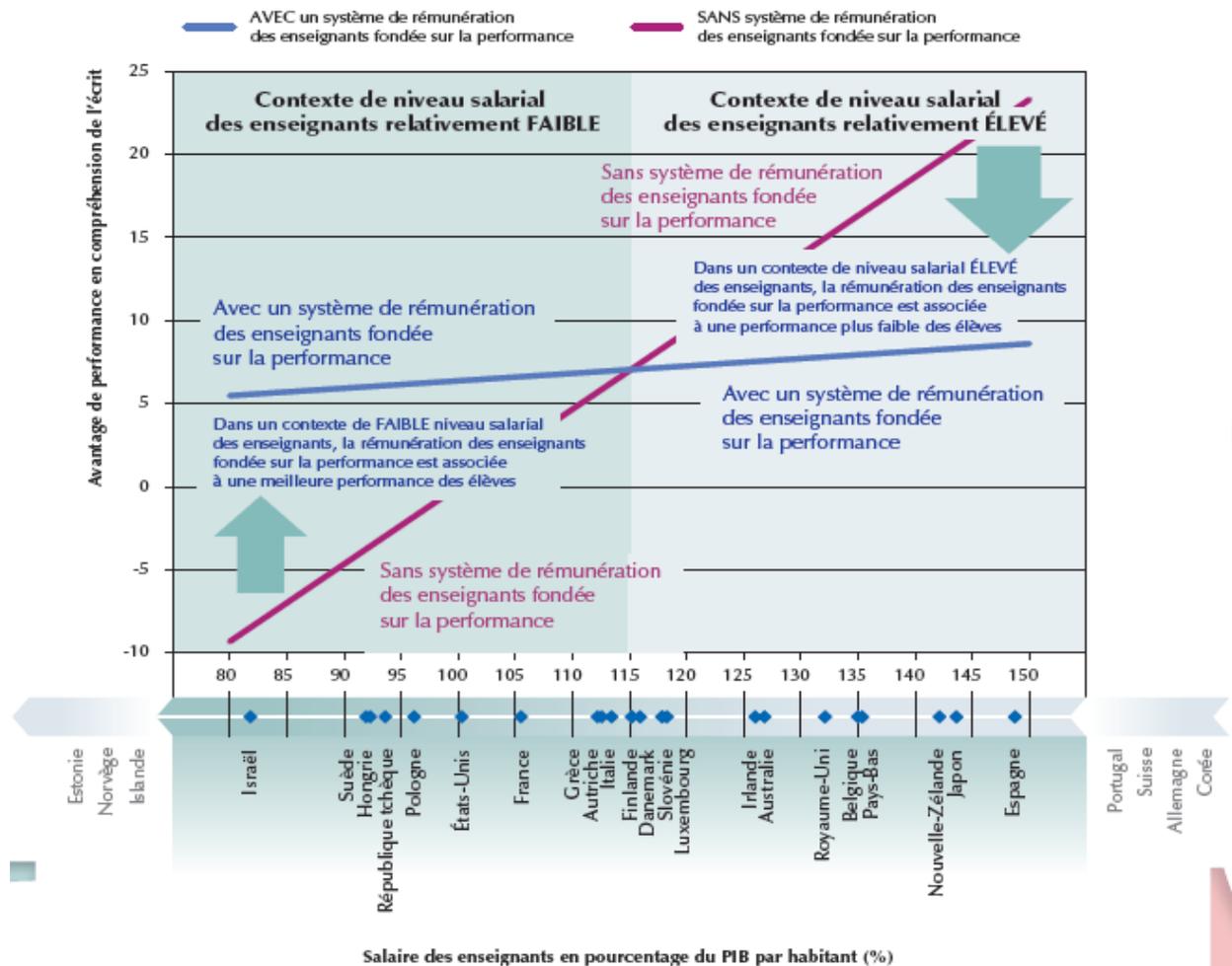


Figure 10 – Écart de performance entre les pays disposant ou non de systèmes de rémunération des enseignants fondée sur la performance⁶⁸

Les auteurs de cette étude – qui malheureusement exclut le Canada, le seul pays à ne pas avoir fourni ses données – concluent que « dans les pays où la rémunération des enseignants est comparativement faible (supérieure de moins de 15 % au PIB par habitant), les élèves obtiennent, en général, de meilleurs résultats lorsqu'il existe des systèmes de rémunération au rendement, tandis que dans les pays où la rémunération des enseignants est comparativement élevée (supérieure d'au moins 15 % au PIB par habitant), c'est l'inverse qui s'observe⁶⁹ ».

La rémunération au rendement est un sujet qui mériterait à lui seul de faire l'objet d'une étude. Si l'Ontario décidait de doter son secteur du bien-être de l'enfance d'un système d'émulation ou d'octroi des contrats basé sur le rendement, il lui faudrait d'abord s'assurer que les conditions requises sont en

⁶⁸ OCDE, *La rémunération fondée sur la performance améliore-t-elle la qualité de l'enseignement?* mai 2012. <http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/50529221.pdf>.

⁶⁹ *Ibid.*, 2012, p. 2.

place. Les recommandations formulées dans le présent rapport font valoir certains des ingrédients nécessaires, notamment la mise en place de mécanismes équitables et transparents pour l'allocation des fonds et le renforcement de l'orientation stratégique. À défaut de jeter les bases d'un tel système, des ressources précieuses pourraient être investies sans retour notable, comme ce fut le cas pour bon nombre de systèmes de rémunération au rendement instaurés dans le secteur public.

Insistance sur le rendement et les résultats – Recommandation n° 5

- a) Les SAE doivent communiquer leur progrès par rapport aux attentes fixées dans les ententes de reddition de comptes qu'elles ont établies avec le MSEJ. Elles doivent également élaborer des plans définissant les domaines d'amélioration où les objectifs doivent être atteints.
- b) Le MSEJ doit concevoir un format de rapport convivial permettant de comparer les résultats des SAE aux objectifs convenus dans l'entente de reddition de comptes, de présenter les conclusions découlant de leurs examens et d'établir les actions à entreprendre.
- c) L'AOSAE doit perfectionner son modèle statistique de rapprochement pour faciliter la comparaison entre les SAE. Elle devra pour ce faire recourir aux données des SAE sur leur rendement et aux facteurs sociodémographiques utilisés par la Commission.
- d) Le MSEJ doit prévoir un ensemble de mesures détaillées visant à reconnaître les réussites des SAE et à corriger les faiblesses. Ces « interventions adaptées » sont garantes d'une efficacité accrue et de l'amélioration des services.
- e) Le succès du nouveau cadre redditionnel doit reposer sur la transparence et sur une culture de curiosité et d'apprentissage plutôt que sur des mécanismes de sanction et de réprobation.
- f) À la suite de la mise en œuvre complète des recommandations de la Commission, aucune mesure incitative pécuniaire ne devra être envisagée avant que les données des SAE et les appréciations émises à leur endroit n'aient été reconnues.

9. RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DU SYSTÈME À ÉVOLUER

9.1 Composants interdépendants d'un système évolutif

L'une des clés de la viabilité pour le secteur du bien-être de l'enfance en Ontario est la création d'un système fondé sur les SAE et d'autres services communautaires, qui ont évolué à partir des communautés qui les ont fondées. La mobilité accrue des familles et les attentes toujours plus élevées des clients, des partenaires, des collectivités et des bailleurs de fonds obligent les organismes à fonctionner comme un système. Bien sûr, nous convenons de l'importance de partager la responsabilité de la qualité des services. Toujours est-il que chaque membre constituant doit comprendre son rôle et l'assumer complètement dans un esprit d'équipe.

Idéalement, un système évolutif complexe est doté de catalyseurs favorisant son renforcement. Dans la section 4 du présent rapport, nous avons traité des éléments constitutifs d'un système évolutif, et tout au long du rapport, nous avons recommandé l'intégration de certains mécanismes de reddition de comptes en vue de rapprocher le système de services de bien-être de l'enfance du modèle prôné. La flexibilité des SAE, une qualité que les membres à la base du système doivent posséder pour répondre aux besoins variés et individuels des familles et des enfants vulnérables, est un déterminant du progrès au même titre que les objectifs et les examens mis au service du niveau décisionnel. Tout comme les attentes doivent être clarifiées également pour les clients et les collectivités et pour le gouvernement, les mécanismes de reddition de comptes doivent être renforcés pour assurer la transparence autant envers les conseils d'administration qu'envers les partenaires locaux et les clients. De même, les gains doivent être appréciés et reconnus sur le terrain à leur juste valeur, tout comme ils doivent être reflétés dans les données sur le rendement.

Le cadre redditionnel qui sera mis en place devra être examiné régulièrement, et les changements devront respecter les principes d'intégralité et de cohérence. Si l'intérêt et la capacité requise pour l'instauration d'un modèle de financement fondé sur le rendement venaient à croître, que le système soit basé ou non sur l'octroi de contrats, il faudrait attendre quelque cinq années pour se pencher sur la visée et les étapes d'un tel projet.

9.2 Renforcement de la gestion des SAE

Comme il a été souligné précédemment, la gestion autonome des SAE, dans une province aussi grande que l'Ontario, laisse place à une culture de reddition de comptes envers la collectivité et à une capacité de réaction qu'il serait impossible de générer si les services étaient directement administrés et fournis par le gouvernement. En étant rigoureusement gérées par leur conseil d'administration, les SAE s'assurent de maintenir un lien optimal de transparence avec la collectivité d'une part, et le gouvernement en tant que bailleur de fonds d'autre part.

La fonction de gestion des conseils d'administration des SAE est également critique pour la relation qui prévaut entre le MSEJ et les SAE, une relation où chacun assume les rôles décrits dans la section 4.3 et où chacun doit pouvoir compter sur des attentes claires, des objectifs et des résultats mesurables. Ainsi,

une gestion rigoureuse des SAE permettra au MSEJ de se concentrer davantage sur les enjeux du système, l'intégration de ses composants et la planification, et aux SAE d'axer leurs efforts sur la stratégie, la planification et la prestation des services au niveau local. En permettant au MSEJ et aux SAE d'opérer une gestion plus efficace et axée sur les résultats, les conséquences ne peuvent être que de meilleurs résultats pour les enfants et les jeunes ainsi qu'une viabilité accrue du système.

Pour renforcer leur capacité de gestion, les SAE peuvent miser sur de nombreuses forces. L'amélioration de la gestion des organismes sans but lucratif et publics est un sujet qui a reçu beaucoup d'attention au cours des dix dernières années. Le profil d'un organisme financé par les deniers publics qui se distingue par sa bonne gestion se précise de plus en plus, et les exemples – bon nombre de SAE en sont – abondent plus que jamais. En 2012, l'AOSAE a mis sur pied, avec l'appui de la Commission, un comité consultatif sur la gestion destiné à aider les SAE de l'Ontario à renforcer leurs pratiques de gestion. Le comité a élaboré un projet pluriannuel assorti de trois objectifs :

- Définir et clarifier les rôles et les responsabilités de gestion propres au MSEJ, à l'AOSAE et aux SAE, à l'échelle locale et du système.
- Renforcer la capacité de rendement organisationnel et promouvoir une culture de reddition de comptes en misant sur les nouveaux indicateurs de rendement établis pour la province, en vue de favoriser une gestion mieux éclairée et une amélioration continue.
- Promouvoir les meilleures pratiques de gestion en mettant à la disposition des conseils d'administration des SAE des ressources en matière de pratiques de gestion, particulièrement des outils qui pourront être utilisés rapidement pour soutenir les initiatives de compensation et le rendement des directions générales et des chefs de direction ainsi que la planification de la relève.

Grâce à ce projet, le nouveau cadre redditionnel décrit dans le présent rapport pourra prendre forme. La mise en œuvre des nouveaux mécanismes proposés, comme les indicateurs de rendement provinciaux, le modèle statistique de rapprochement, les examens cycliques et les ententes de reddition de comptes, permettra aux conseils d'administration des SAE de s'appuyer sur des données et sur une capacité accrue pour exécuter leur fonction de gestion. La Commission insiste pour que l'AOSAE et le secteur continuent d'aller de l'avant avec ce projet sur la gestion et recommande vivement au MSEJ de poursuivre dans cette lancée en épaulant et en guidant le comité.

9.3 Simplification des processus de reddition de comptes et de vérification existants

Depuis sa création, la Commission ne cesse d'insister sur le fait que la mise en œuvre d'un cadre redditionnel simplifié et plus cohérent doit s'inscrire dans une vision globale, et que les nouveaux mécanismes proposés à ces fins ne suffiront pas à la tâche. Pour tenter d'alléger le fardeau administratif, le MSEJ a formé un comité intermédiaire et s'est appliqué à simplifier notamment les processus de révision des tutelles par la Couronne et d'octroi de permis pour les foyers d'accueil. Pour mener à bien le projet de cadre redditionnel, d'autres changements devront également être opérés dans cette même optique de rationalisation des processus :

- Les plans pluriannuels ainsi que l'attention accordée aux résultats dans les ententes de reddition de comptes et les indicateurs de rendement pourraient contribuer à alléger les **rapports trimestriels, notamment pour ce qui est de l'information qu'ils contiennent sur le volume de services et les activités menées**. Le nouveau modèle de financement permettra également de réduire la quantité d'information requise des organismes pour démontrer qu'ils répondent aux critères de financement.
- Les examens cycliques pourraient être conçus de façon à remplir les exigences afférentes aux **révisions des tutelles par la Couronne et aux vérifications des permis octroyés par les organismes**. Bien que ces mécanismes soient prescrits par la loi, la portée des examens cycliques est sans doute suffisamment vaste pour englober ces éléments, et le contexte semble se prêter à une réflexion sur une éventuelle modification de la loi.

La rigueur du nouveau cadre redditionnel et le besoin irréfutable de normes clairement définies, et donc d'une simplification d'éléments précis du processus redditionnel, confortent également la nécessité de :

- stopper l'ajout de nouvelles normes et déterminer une fréquence appropriée pour produire des rapports;
- examiner soigneusement les exigences existantes, telles que :
 - les normes visant les enfants pris en charge,
 - les Normes de la protection de l'enfance en Ontario,
 - le rapport d'incidents graves.

L'introduction de nouveaux mécanismes de reddition de comptes entre le MSEJ et les SAE ajoute au besoin de réduire le fardeau administratif, tel que le recommande la Commission.

9.4 Services communs pour une qualité et un savoir accrus

Pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport sur la reddition de comptes et l'amélioration des services, il faudra renforcer la capacité du système en matière de diffusion des connaissances, d'analyse des données, d'analyse comparative, de recherche appliquée et de soutien à l'amélioration. Actuellement, cette capacité se rencontre dans des proportions inégales chez les divers organismes, que ce soit des SAE, d'autres organismes indépendants tels que Practice and Research Together, le Child Welfare Institute ou les centres de recherche universitaires, ou encore les différentes divisions du MSEJ. À la lumière du travail qui a été fait pour incorporer les indicateurs de rendement au système, nous pouvons affirmer que cette forme de répartition de la capacité n'est pas à la hauteur des défis propres au paradigme du savoir qui attendent les SAE.

Ainsi, la Commission recommande que l'initiative des services communs vise également l'amélioration de la qualité et du rendement et qu'elle soit développée et administrée de façon à ce que toute la province en bénéficie⁷⁰. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de maintenir séparément pour chaque SAE une fonction de qualité; la mise en commun des ressources favorisera la concentration du savoir, permettra à toutes les SAE d'offrir des services professionnels de qualité, entraînera une optimisation des ressources et facilitera l'échange de connaissances. En somme, les services communs représentent l'axe sectoriel autour duquel le cadre redditionnel mis en avant dans le présent rapport pourra s'organiser.

9.5 Structure et capacité du MSEJ

Le cadre redditionnel proposé pour le secteur du bien-être de l'enfance de l'Ontario doit être pris en charge et maintenu par le Ministère et, par extension, par le gouvernement dans son ensemble, puisque le cadre vaudra également pour les services à l'enfance dispensés par d'autres ministères. Le MSEJ devra s'assurer que sa vision centrée sur les enfants s'imprime dans tout le système et qu'elle justifie le soutien qui lui sera apporté dans le rôle stratégique qu'il doit jouer; une stratégie adaptée, un système bien conçu, une culture de reddition de comptes et une bonne intendance des ressources sont autant d'éléments qui doivent émerger d'une telle vision. Le cadre redditionnel recommandé par la Commission jouera sur l'organisation mise en place par le Ministère, sur le rôle qu'il joue dans le système, sur la façon dont il élabore et met en œuvre ses politiques, sur la manière dont il gère ses affaires, et sur les habiletés et la capacité dont son personnel devra faire montre. Bien sûr, certains de ces éléments se rapportent aussi à la culture, à la capacité et au mode organisationnel des SAE. Toutefois, la volonté de changer doit prendre sa source dans les hautes sphères du système.

L'orientation que privilégie la Commission favorisera des initiatives gouvernementales de plus grande envergure en matière de « renouvellement » et appuie de nombreuses recommandations de la Commission Drummond. C'est une approche qui trouve écho dans certains des principes bien enracinés qui sous-tendent le concept de « réinvention du gouvernement⁷¹ », perçu par beaucoup comme la clé de voûte d'un processus de transformation qui permettra de faire face aux changements rapides et au

⁷⁰ CPVSBE. *Reconfiguration du secteur du bien-être de l'enfance de l'Ontario – Services communs*, 2012.

⁷¹ D. Osborne, et T. Gaebler, *Reinventing Government*, New York, Addison Wesley Publishing Co., 1992.

contexte économique incertain. Ces principes comprennent les suivants : mener la barque plutôt que de ramer (c'est-à-dire se concentrer sur les enjeux stratégiques et déléguer les tâches opérationnelles), décentraliser le pouvoir et favoriser la participation des membres du système, s'orienter à partir de la mission et des objectifs plutôt qu'en fonction des règles et des ressources disponibles, avoir une attitude préventive plutôt que réactive. Bien que ces principes ne s'appliquent pas facilement, ils constituent des points de repère précieux en temps difficile.

Fonctions et structures sur mesure

Notre réflexion sur la structure du Ministère dans ses hauts échelons nous a permis de constater un changement de paradigme; les théories de longue date prônant la séparation des domaines stratégique et administratif ont fait place à quelque chose de nouveau. Aujourd'hui, le défi consiste à établir les bonnes connexions entre la stratégie, les politiques, les processus de mise en œuvre et les résultats attendus. À ce sujet, Jocelyne Bourgon, présidente émérite de l'École de la fonction publique du Canada, fait le constat suivant : « Nous avons appris que l'élaboration des politiques et la mise en œuvre de celles-ci ne forment qu'un processus interactif où les décideurs et les administrateurs se réunissent et discutent.⁷² » Au Royaume-Uni, on a adopté en 2012 un plan de réforme de la fonction publique qui suit le même raisonnement : « La mise en œuvre d'une politique ne devrait jamais être détachée de son élaboration. Le succès d'une politique est tributaire d'objectifs clairs, d'échéanciers réalistes et d'une planification professionnelle. Élaborer une politique qui s'avère difficile à mettre en œuvre est coûteux en temps et en argent.⁷³ » Les processus de mise en œuvre des politiques et les résultats atteints sont aussi importants que le but de la politique ou le libellé de la loi qui la fonde. Pour parvenir à une gestion plus efficace, à une orientation stratégique plus adéquate et à des résultats plus satisfaisants, il est primordial de concevoir une structure permettant de rendre compte sur des points précis avec clarté et rigueur et de réagir à la rétroaction.

L'orientation stratégique du système de services de bien-être de l'enfance est maintenant bien établie et bien accueillie. Il est donc l'heure de se pencher sur sa mise en œuvre. C'est une étape qui requiert l'intégration intelligente des fonctions que sont l'élaboration de politiques et de méthodes de mesure appropriées, l'établissement des cibles, la cueillette et l'analyse des données et l'amélioration des services.

Naturellement, toute structure peut être adaptée à la culture du milieu et viser à favoriser des relations de travail saines et à encourager les efforts. Il y a tout de même lieu de saisir l'occasion qui se présente, alors que le Ministère en est à élaborer sa stratégie pour les trois prochaines années, pour réfléchir aux structures qui permettront l'atteinte des objectifs fixés. Les grands appareils administratifs sont inévitablement poussés à fournir des efforts viables et des structures simples, tout en faisant face aux défis qu'apportent la formation de nouvelles unités aux fins de nouveaux projets, la division accrue du travail, la séparation des fonctions et l'élargissement de la structure hiérarchique. Les organismes locaux

⁷² J. Bourgon. « Responsive, Responsible and Respected Government: towards a New Public Administration theory », *International Review of Administrative Sciences*, n° 73, 2007, p. 7-26.

⁷³ *The Civil Service Reform Plan*, Londres, HMSO, juin 2012, p. 18. Disponible à l'adresse : <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Plan-acc-final.pdf>

ont besoin d'un soutien décentralisé pour répondre aux enjeux de gestion incontournables auxquels les grandes provinces comme l'Ontario sont confrontées.

Les moyens que le Ministère a choisis pour répondre à ces défis doivent être régulièrement évalués pour vérifier qu'ils cadrent toujours avec son rôle, ses priorités et ses ressources, et être modifiés au besoin. Pour arriver à déployer des efforts et des ressources efficaces et adaptés selon les échéanciers, les coûts établis et la qualité attendue, il faut disposer d'un système où les projets concrets et la gestion des programmes sont à l'honneur. En outre, il est nécessaire de définir les points précis relatifs aux priorités et cibles stratégiques pour lesquels il faudra rendre des comptes.

Avec la venue d'un centre ministériel stratégique mieux adapté aux besoins de la reddition de comptes, les bureaux régionaux pourront délaissier leur rôle de palier d'approbation et cesser d'exiger des rapports, pour acquérir une nouvelle vocation, celle de faciliter l'échange d'information entre les organismes locaux et le centre ministériel.

Stratégie : conçue pour être mise en œuvre, appuyée de données, exécutée dans la transparence

Depuis le lancement de la Stratégie de renouvellement, le système de services de bien-être de l'enfance a connu une évolution étonnante : relativement moins d'enfants nécessitant une prise en charge hors du domicile, une réduction de la durée de prise en charge et une plus grande permanence. Maintenant, comme il a été souligné dans le rapport de la Commission sur la portée des services, pour marquer un autre pas, il faut miser davantage sur la stratégie globale et éliminer les obstacles qui entravent le progrès. Les politiques élaborées doivent être de grande qualité, tenir compte du processus de mise en œuvre qui s'ensuit et être étayées de points de vue et d'expertises variés, des données disponibles et des connaissances du milieu. Il faut s'interroger sur la façon dont le système fonctionne et réfléchir aux changements susceptibles de le rendre meilleur.

Le Ministère, s'il veut jouer le rôle qui lui revient dans le cadre de la vision préconisée par la Commission d'un système « capable d'évoluer », devra démontrer sa capacité d'adaptation. Celle-ci doit se traduire par un investissement dans des analyses prospectives, la modification des conditions en place, une intervention rapide, l'innovation, et l'utilisation des rétroactions et des leçons apprises pour corriger le tir. Le Ministère devra lui-même tracer la voie aux autres organismes pour les pratiques qu'il met de l'avant, d'autant plus que l'expérience redditionnelle en ce qui a trait aux résultats et aux ressources se verra renforcée par sa relation avec les SAE. Le Ministère pourra s'appuyer sur ses plans axés sur les résultats pour déterminer les méthodes de mesure qui lui permettront d'évaluer sa propre contribution à l'efficacité des services de bien-être de l'enfance et de gérer les progrès.

Habilités, capacité et culture

Dans un système qui offre une visée plus stratégique, des priorités réduites mais rigoureusement orientées, et une gestion et une optique d'amélioration davantage centrées sur les méthodes de mesure et les connaissances, il est important que le personnel ministériel de tous les échelons dispose d'habiletés spécifiques. Dans les années à venir, le Ministère sera appelé à élaborer des approches en matière de gestion du système qui devront être davantage axées sur le rendement et les résultats. C'est

pourquoi les habiletés de mesure et d'évaluation des données deviendront plus que jamais un impératif pour le personnel du Ministère.

Dans un monde où les ressources se raréfient, où le besoin de rendre des comptes se fait de plus en plus sentir, et où la soif d'apprendre est immense, il devient essentiel de récompenser les travailleurs qui contribuent au domaine de leurs innovations et de leur rendement. Un système basé sur la reddition de comptes ne peut se passer d'une main-d'œuvre qualifiée en gestion de projets et en analyse de données, non plus qu'il ne peut se permettre un roulement du personnel qui viendrait à l'encontre d'une culture de gestion où les projets sont pris en charge par une même personne, du début à la fin. En vue d'attirer et de retenir des gens hautement qualifiés et compétents dans le domaine des technologies de l'information, le Ministère doit s'employer à se faire reconnaître des personnes qui ont la vocation pour l'aide à l'enfance comme étant un milieu de travail de choix; il doit se moderniser, réduire sa structure hiérarchique et se concentrer davantage sur les résultats que sur les règles. Nous nous réjouissons de savoir que la FPO est consciente de ces défis de gestion ainsi que du besoin pressant d'évaluer continuellement les effets que ces changements pourraient produire sur le personnel et de voir à ce que des stratégies appropriées soient mises en place par le service des ressources humaines. Nous l'encourageons à poursuivre dans cette voie.

Renforcement de la capacité d'évoluer du système – Recommandation n° 6

- a) Le MSEJ doit s'engager à mettre en place pour le secteur du bien-être de l'enfance un système capable d'évoluer. Il doit également clarifier l'apport du cadre redditionnel à cet égard, cadre dont la Commission recommande la publication le plus rapidement possible.
- b) Le sous-ministre du MSEJ doit revoir les fonctions et la capacité des bureaux ministériel et régionaux. Il doit effectuer les changements qui leur permettront de remplir leur rôle de façon efficiente et efficace.
- c) Le comité consultatif sur la gestion de l'AOSAE doit mettre en œuvre les plans qu'il a élaborés pour renforcer la fonction de gestion des SAE, notamment la capacité des conseils administratifs à utiliser les données recueillies afin d'améliorer leur gestion et leur progrès.
- d) Le MSEJ doit accroître ses efforts pour simplifier les processus de reddition de comptes et de vérification existants et apporter les changements réglementaires nécessaires en vue de se conformer au nouveau cadre recommandé par la Commission.
- e) Les services de recherche, de données et d'amélioration requis pour appuyer cette approche redditionnelle axée sur les données doivent être déterminés sans plus tarder, et les ressources réorganisées en vue de doter le système d'une capacité suffisante.
- f) Ces services, qui porteront le nom de « Services d'amélioration et d'assurance de la qualité », doivent être traités en priorité dans l'application de la recommandation de la Commission en matière de services communs.

10. RECOMMANDATIONS ET PRIORITÉS FUTURES EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES

RECOMMANDATIONS

Cadre redditionnel

Le MSEJ doit établir un nouveau cadre redditionnel qui assure une gestion responsable et réceptive et concourt à l'amélioration grâce aux mesures suivantes :

- a) Harmonisation des rôles et responsabilités du MSEJ, des SAE et de l'OASAE avec ceux définis par la Commission;
- b) Publication d'un cadre redditionnel pour le secteur du bien-être de l'enfance, lequel améliore la cohérence et la transparence du système et s'appuie sur les principes et rôles proposés par la Commission;
- c) Adoption des changements nécessaires pour harmoniser les politiques et pratiques existantes avec ce cadre à l'aide des mécanismes préconisés par la Commission;
- d) Détermination des composants d'un cadre redditionnel distinct pour les services de bien-être de l'enfance destinés aux Autochtones. Ces composants seront mis à l'ordre du jour du forum stratégique que le Ministère doit créer avec les dirigeants autochtones, lequel visera à mettre au point une stratégie et une approche en matière de services de bien-être de l'enfance autochtone conformes à celles définies par la Commission.

Planification stratégique

Le MSEJ doit concevoir et mettre en œuvre un processus pluriannuel de planification stratégique et d'établissement de cibles en collaboration avec le secteur. Ce processus servira à établir des orientations claires en vue de centrer davantage sur les enfants les programmes et services du gouvernement et du réseau local de prestation. Les dispositions de ce cadre de planification, énoncées dans le rapport de la Commission intitulé *Une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système*, comprennent notamment :

- a) Une stratégie ontarienne en matière de services à l'enfance élaborée par un nouveau regroupement réunissant les sous-ministres de plusieurs ministères, lequel est dirigé par le sous-ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse avec le plein appui du ministre, du premier ministre et du Conseil des ministres;
- b) Une stratégie de soutien aux enfants qui harmonise la portée, les politiques et les priorités des programmes relevant directement du MSEJ, y compris une stratégie relative au bien-être de l'enfance;
- c) Des stratégies et plans locaux associés aux services à l'enfance créés pour les SAE en collaboration avec leurs partenaires communautaires;

- d) La signature d'ententes de reddition de comptes entre les conseils d'administration des SAE et le MSEJ, lesquelles visent à établir clairement les attentes envers le Ministère et les organismes locaux en ce qui a trait à l'application des stratégies et des plans;
- e) Les ententes de reddition de comptes comprendront des exigences visant à dénombrer les enfants autochtones servis, à communiquer avec les bandes et, en tout temps, à tenir compte des relations et besoins propres aux enfants autochtones.

Indicateurs de rendement

À court terme, nous recommandons :

- a) Que la première génération d'indicateurs de rendement (24) soit adoptée, que leur définition soit précisée, que leurs problèmes liés à la qualité soient corrigés, dans la mesure du possible, sans que soient apportés des changements profonds qui nuiraient aux comparaisons et aux progrès, et que la collecte de ces indicateurs se poursuive durant la phase 2;
- b) Que la phase 2 du projet sur les indicateurs de rendement s'applique à toutes les SAE, soit dirigée par l'AOSAE et mise en œuvre au moyen de l'OCANDS, comme dans la phase 1;
- c) Que le modèle statistique de rapprochement soit perfectionné au fur et à mesure que les données sur le rendement des SAE des phases 1 et 2 seront disponibles, et que les données sur le rendement servent de point de comparaison;
- d) Qu'à partir de maintenant les SAE soient obligées de recueillir des données complètes et exactes sur les enfants autochtones;
- e) Que les SAE soient obligées de recueillir des données exactes sur les origines culturelles et raciales des enfants en fonction d'un ensemble normalisé de catégories, telles que celles qui figurent dans le questionnaire complet de recensement du Canada de 2006.

À moyen terme, nous recommandons :

- f) Que des indicateurs et les résultats propres aux Autochtones soient élaborés dans le cadre du forum stratégique dont la Commission a recommandé la création dans son rapport sur le bien-être de l'enfance autochtone, en s'appuyant sur les consultations et le document de travail sur les indicateurs de rendement;
- g) Que l'AOSAE élabore des instruments normalisés de rétroaction des clients et des intervenants, de façon à ce que les SAE puissent les utiliser à compter d'avril 2013;
- h) Que le MSEJ instaure une pratique de production de rapports publics portant sur certains indicateurs de rendement, afin de dévoiler les résultats obtenus et les comparer aux objectifs fixés pour le système dans ses plans stratégiques et axés sur les résultats;
- i) Que des indicateurs et des mesures supplémentaires soient élaborés pour permettre l'évaluation de certains aspects de l'efficacité des services et du rendement des organismes qui ne sont pas couverts par le premier ensemble, notamment : la gestion des SAE, les services offerts dans la communauté et en milieu familial pour les cas nécessitant des services permanents, la politique de renouvellement (c.-à-d. l'intervention adaptée, le règlement extrajudiciaire des différends) et la qualité des ressources de placement;

- j) Que les indicateurs de rendement servent à renforcer la reddition de comptes et la gestion du système, et à alimenter une culture de curiosité et d'apprentissage au sein du secteur et du MSEJ, comme il est indiqué dans le cadre redditionnel proposé par la Commission (en vue d'améliorer la gestion et d'orienter les plans pluriannuels et les examens cycliques).

Examens cycliques des organismes

Le MSEJ doit lancer un programme d'examen des SAE en vue de faire un suivi de l'efficacité des services qu'elles offrent aux enfants et familles et des probabilités qu'elles continuent à s'améliorer.

Ces examens doivent être :

- a) réalisés à l'aide d'un cadre de gestion professionnelle axé sur la capacité à s'améliorer, et non sur le respect des processus et des normes;
- b) guidés par des critères clairs, fondés sur des indicateurs de rendements et d'autres formes de données probantes, et élaborés en collaboration avec le secteur;
- c) effectués par des équipes ayant des compétences dans des disciplines variées, dirigées par des consultants externes et composées de gestionnaires, de consultants et d'analystes principaux des politiques chevronnés de la région.

Insistance sur le rendement

- a) Les SAE doivent communiquer leur progrès par rapport aux attentes fixées dans les ententes de reddition de comptes qu'elles ont établies avec le MSEJ. Elles doivent également élaborer des plans définissant les domaines d'amélioration où les objectifs doivent être atteints.
- b) Le MSEJ doit concevoir un format de rapport convivial permettant de comparer les résultats des SAE aux objectifs convenus dans l'entente de reddition de comptes, de présenter les conclusions découlant de leurs examens et d'établir les actions à entreprendre.
- c) L'AOSAE doit perfectionner son modèle statistique de rapprochement pour faciliter la comparaison entre les SAE. Elle devra pour ce faire recourir aux données des SAE sur leur rendement et aux facteurs sociodémographiques utilisés par la Commission.
- d) Le MSEJ doit prévoir un ensemble de mesures détaillées visant à reconnaître les réussites des SAE et à corriger les faiblesses. Ces « interventions adaptées » sont garantes d'une efficacité accrue et de l'amélioration des services.
- e) Le succès du nouveau cadre redditionnel doit reposer sur la transparence et sur une culture de curiosité et d'apprentissage plutôt que sur des mécanismes de sanction et de réprobation.
- f) À la suite de la mise en œuvre complète des recommandations de la Commission, aucune mesure incitative pécuniaire ne devra être envisagée avant que les données des SAE et les appréciations émises à leur endroit n'aient été reconnues.

Renforcement de la capacité

- a) Le MSEJ doit s'engager à mettre en place pour le secteur du bien-être de l'enfance un système capable d'évoluer. Il doit également clarifier l'apport du cadre redditionnel à cet égard, cadre dont la Commission recommande la publication le plus rapidement possible.

- b) Le sous-ministre du MSEJ doit revoir les fonctions et la capacité des bureaux ministériel et régionaux. Il doit effectuer les changements qui leur permettront de remplir leur rôle de façon efficient et efficace.
- c) Le comité consultatif sur la gestion de l'AOSAE doit mettre en œuvre les plans qu'il a élaborés pour renforcer la fonction de gestion des SAE, notamment la capacité des conseils administratifs à utiliser les données recueillies afin d'améliorer leur gestion et leur progrès.
- d) Le MSEJ doit accroître ses efforts pour simplifier les processus de reddition de comptes et de vérification existants et apporter les changements réglementaires nécessaires en vue de se conformer au nouveau cadre recommandé par la Commission.
- e) Les services de recherche, de données et d'amélioration requis pour appuyer cette approche redditionnelle axée sur les données doivent être déterminés sans plus tarder, et les ressources réorganisées en vue de doter le système d'une capacité suffisante.
- f) Ces services, qui porteront le nom de « Services d'amélioration et d'assurance de la qualité », doivent être traités en priorité dans l'application de la recommandation de la Commission en matière de services communs.

BIBLIOGRAPHIE

Reddition de comptes

- ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE. *Children Protection Standards Review 2010: Review of the 2007 Child Protection Standards in Ontario as Related to Outcomes for Children and Families*, 2006.
- CASEY CENTRE. *Ensuring safe, nurturing and permanent families for children: the Role of Accountability in Child Welfare Finance Reform*, New Haven (CT), Casey Family Services, 2011. Disponible à l'adresse <http://www.casey.org/resources/publications/accountability.htm>.
- CASEY CENTRE. *Review of Performance Based Contracting*, 2008. Disponible à l'adresse <http://www.dshs.wa.gov/pdf/ca/CaseyFamilyPBReview.pdf>.
- CENTRE D'EXCELLENCE POUR LA PROTECTION ET LE BIEN-ÊTRE DES ENFANTS, PORTAIL CANADIEN DE LA RECHERCHE EN PROTECTION DE L'ENFANCE (CWRP). *Protection de l'enfance au Canada*, 2007. Disponible à l'adresse <http://cwrp.ca/fr/home>.
- CHAMBERLAIN, T., S. GOLDEN, et F. WALKER. *Implementing Outcomes Based Accountability in Children's Services: An Overview of the Process and Impact*, Slough (GB), NFER, 2010. Disponible à l'adresse <http://nfer.ac.uk>.
- CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTING. *The Performance Pulse: Managing Performance to Achieve Strategic Outcomes*, Londres (GB), CIPFA, 2011.
- GOVERNEMENT DE L'ONTARIO. *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, 2011.
- GOVERNEMENT DE L'ONTARIO. *Perspectives économiques et plan financier de l'Ontario*, 2012. Disponible à l'adresse <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ontariobudgets/2012/bk1.html>.
- GOVERNEMENT DE L'ONTARIO. *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert*, 2007.
- LEMAY, R. « Our perverse reliance on prescribed standardized processes as proxies for quality in Ontario Children's Aid Societies: Towards the establishment of direct service and outcomes standards », *Children and Youth Services Review*, vol. 33, n° 5, 2011, p. 605-611.
- ONTARIO. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO. *Rapport annuel 2006*, Toronto, 2006. Disponible à l'adresse http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_2006_fr.htm.
- ONTARIO. COMMISSION DE RÉFORME DES SERVICES PUBLICS DE L'ONTARIO. *Des services publics pour la population ontarienne : Cap sur la viabilité et l'excellence*, Toronto, 2012. Disponible à l'adresse <http://www.fin.gov.on.ca/fr/reformcommission/index.html>.
- ONTARIO. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE. *Hospital Accountability Planning Submission Guidelines*, Toronto, 2010.

- ONTARIO. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE. *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*, Toronto, 2 mars 2011.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Accountability Discussion Paper: Finding the Right Balance*, Toronto, octobre 2004. Disponible à l'adresse http://www.oacas.org/pubs/oacas/presentations/achievingbetterbalance_04nov26.pdf.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Accountability Discussion Paper: Achieving a Better Balance*, Toronto, octobre 2005. Disponible à l'adresse <http://www.oacas.org/pubs/oacas/presentations/accountabilitydiscpaper05nov1.pdf>.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Child Welfare Program Evaluation Report*, Toronto, 2003. Disponible à l'adresse http://www.kidsmentalhealth.ca/documents/Res_Child_Welfare_Eval_Nov_2003.pdf.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2006-2007*, Toronto, 2006. Disponible à l'adresse http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/about/Results_2006-2007.aspx.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2011-2012*, Toronto, 2011. Disponible à l'adresse http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/about/Results_2011-2012.aspx.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir. Cadre stratégique 2008-12*, Toronto, 2008. Disponible à l'adresse <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/documents/about/StrategicFramework.pdf>.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Transformation du bien-être de l'enfance de 2005 : Plan stratégique pour un modèle de prestation des services souple, viable et fondé sur les résultats*, Toronto, 2005. Disponible à l'adresse <http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/13000/257324.pdf>.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS. *Modernisation du secteur sans but lucratif*, 2011.
- ONTARIO. MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES, et MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE. *Governance and Accountability: Framework for Transfer Payments to Community Agencies*, Toronto, 2003.
- ONTARIO. QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO. *Observateur de la qualité : Rapport annuel 2011 sur le système de santé de l'Ontario*, Toronto, 2011. Disponible à l'adresse <http://www.ohqc.ca/fr/yearlyreport.html>.
- ONTARIO. QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO. *Observateur de la qualité : Rapport annuel 2012 sur le système de santé de l'Ontario*, Toronto, 2012. Disponible à l'adresse <http://www.ohqc.ca/fr/yearlyreport.html>.
- ROYAUME-UNI. CABINET OFFICE, THE PRIME MINISTER'S STRATEGY UNIT. *U.K. Government's Approach to Public Services Reform: A Discussion Paper*, Londres, HM Government, 2006. Disponible à l'adresse

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100428141142/http://cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/sj_report.pdf.

SASKATCHEWAN CHILD WELFARE REVIEW PANEL. *For the Good of Our Children and Youth*, 2010. Disponible à l'adresse <http://saskchildwelfarereview.ca/CWR-panel-report.pdf>.

TESTA, M., et J. POERTNER. *Fostering Accountability: Using evidence to Guide and Improve Child Welfare Policy*, New York (NY), Oxford University Press, 2010.

WULCZYN, F., B. ORLEBEKE, et J. HAIGHT. *Finding the Return on Investment: A Framework for Monitoring Local Child Welfare Agencies*, Chicago (IL), Chapin Hall Center for Children à l'Université de Chicago, 2009. Disponible à l'adresse <http://www.chapinhall.org>.

Gestion

Articles sur la reddition de comptes et la gestion. Disponible à l'adresse <http://www.charityvillage.com/>.

CHARITY VILLAGE, s. d. CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. *The Good Governance Standard for Public Services*, Londres (GB), CIPFA, 2004. Disponible à l'adresse www.cipfa.org.uk/pt/download/governance_standard.pdf.

CÔTÉ, L., dir. *La gouvernance : frontières, dispositifs et agents*, Presses de l'Université du Québec, 2011. Disponible à l'adresse <http://www.puq.ca/catalogue/livres/gouvernance-13505.html>.

GOOD, D. A. « Public Servants in Minority Government », *Optimum Online*, vol. 41, n° 1, 2011.

LE CONFERENCE BOARD DU CANADA. *Building the Enabling State: What it Looks Like and What it Will Take to Achieve It* (webinaires enregistrés), juin 2011.

Session 1 – The Post-Thatcher Era: Beyond the New Public Management, jeudi 31 mars 2011, 13 h (HNE); Session 2 – Crisis, jeudi 14 avril 2011, 13 h (HAE); Session 4 – Federation, mardi 14 juin 2011, 13 h (HAE).

THE IMPROVEMENT NETWORK. *Fundamentals of governance*, s. d. Disponible à l'adresse <http://www.improvementnetwork.gov.uk/imp/core/page.do?pageId=1068304>.

Indicateurs de rendement

AGENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU CANADA. Études canadiennes et ontariennes sur l'incidence des signalements entre 1993 et 2008, Ottawa (ON). Disponible à l'adresse <http://cwrp.ca/fr/survol>.

ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE. *Measuring 2005 Transformation Goals To 2010 Child Welfare Practices*, Toronto (ON), AOSAE, juin 2011.

- ATKINSON, T., et collab. *Social indicators: the EU and social inclusion*, Oxford (GB), Oxford University Press, 2002.
- AUDIT COMMISSION. *In the know: Using information to make better decisions*, Londres (GB), février 2008. Disponible à l'adresse <http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/localgov/pages/intheknow.aspx>.
- BURGESS, S., D. WILSON, et J. WORTH. *A natural Experiment in School Accountability: the impact of school performance information on pupil progress and sorting*, Centre for Market and Public Organization, Bristol (GB), Bristol Institute of Public Affairs, 2010.
- CARTER, N., R. KLEIN, et P. DAY. *How Organizations measure Success: the use of performance measurement in government*, Londres, Routledge, 1995.
- CASEY CENTRE. *Tennessee and Youth Villages Common Knowledge Case study*, New Haven (CT), Casey Family Services, juin 2010. Disponible à l'adresse <http://www.youthvillages.org/Portals/0/PDFs/TN-YV-Common-Knowledge-Case-Study.pdf>.
- CONSEIL CANADIEN DE LA SANTÉ. *Mesure de la performance du système de santé et production de rapports au Canada : Possibilités d'optimisation*, Ottawa (ON), mai 2012.
- COURTNEY, M. E., B. NEEDELL, et F. WULCZYN. « Unintended consequences of the push for accountability: The case of national child welfare performance standards », *Children and Youth Services Review*, vol. 23, n° 2, 2004, p. 169-199.
- ESPING-ANDERSON, G. « Indicators and Social Accounting for 21st century social policy », *Statistics, knowledge and policy: key indicators to inform decision-making*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2005.
- ÉTATS-UNIS. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, CHILDREN'S BUREAU. *Outcomes: Safety, Permanency, Well-Being, Guiding Principles for Developing the Child Welfare Outcomes and Measures*, 1998. Disponible à l'adresse <http://www.acf.hhs.gov>.
- ÉTATS-UNIS. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, CHILDREN'S BUREAU. *Child Welfare Outcomes: 2006-2009 Report to Congress*, 2010. Disponible à l'adresse <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/pubs/cwo06-09/>.
- FLUKE, J. D. « Some ways of thinking about outcome measurement », dans N. McDaniel, éd., *Summary of Proceedings: First National Roundtable on Outcome Measures in Child Welfare Services*, Englewood (CO), The American Humane Association, 1993.
- JOHNSON, M., et S. J. WELLS. *Measuring success in child welfare*, Urbana (IL), Children and Family Research Center, School of Social Work, University of Illinois at Urbana-Champaign. *Practical guidelines for child welfare agency administrators and evaluators*, 2000. Disponible à l'adresse http://cfrc.illinois.edu/pubs/rp_20001018_MeasuringSuccess%20inChildWelfare.pdf
- POERTNER, J., T. MOORE, et T. McDONALD. « Managing for outcomes: the selection of sets of outcomes measures », *Administration in Social Work*, vol. 32, n° 4, 2008, p. 5-22.

- RAGHAVEN, R. « Using risk adjustment approaches in child welfare performance measurement: applications and insights from health and mental health settings », *Child and Youth Services Review*, vol. 32, 2010, p. 103-112.
- TILBURY, C. « The influence of performance measurement on child welfare policy and practice », *British Journal of Social Work*, vol. 34, n° 2, 2004, p. 225-241.
- TILBURY, C. « Accountability via performance measurement: The case of child protection services », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, n° 3, 2006, p. 48-61.
- TROCMÉ, N., et collab. *Child welfare outcome indicator matrix*, Bell Canada Child Welfare Research Unit, 1999. Disponible à l'adresse <http://www.mcgill.ca/files/crcf/OutcomesIndicatorMatrix.pdf>.
- TROCMÉ, N., et collab. *Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP)*, Centre for Research on Families and Children, 2009. Disponible à l'adresse <http://cwrp.ca/fr/publications/1104>.
- WELLS, S., et M. JOHNSON. « Selecting Outcomes Measure for Child Welfare Settings: Lessons for Use in Performance Management », *Child and Youth Services Review*, vol. 23, 2001, p. 169-199.
- WHITE, M., et collab. « Measuring organizational capacity among agencies serving the poor: implications for achieving organizational effectiveness », *Justice Policy Journal*, vol. 2, n° 2, 2005.
- WULCZYN, F., et B. ORLEBEKE. *Getting What We Pay For: Do Expenditures Align with Outcomes in the Child Welfare System?* Chicago (IL), Chapin Hall Center for Children à l'Université de Chicago, mars 2006. Disponible à l'adresse <http://www.chapinhall.org>.
- WULCZYN, F., et collab. *Beyond Common Sense: Child Welfare, Child Well-Being, and the Evidence for Policy Reform*, Chicago (IL), Chapin Hall Centre for Children à l'Université de Chicago, Aldine Transactions, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.chapinhall.org>.

Examens, inspections, améliorations

- AUDIT COMMISSION et SOCIAL SERVICES INSPECTORATE. *Old Virtues, New Virtues: An Overview of the Changes in Social Care Services over the Seven Years of Joint Reviews in England 1996-2003*, Londres (GB), 2003. Disponible à l'adresse <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090415040155/http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/FB602E53-C5B6-443B-A7FF-D60A4FE3DA46/OverviewReport.pdf>.
- AUDIT COMMISSION. *Changing Gear*, 2001. Disponible à l'adresse <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/nrchanginggear.pdf>.
- AUDIT COMMISSION. *Comprehensive Area Assessments – lessons learned*, Londres (GB), 2010. Disponible à l'adresse <http://www.audit-commission.gov.uk/inspection-assessment/caa/pages/default.aspx>.

- AUDIT COMMISSION. *Final Score: the Impact of Comprehensive Performance Assessments in Local Government*, 2009. Disponible à l'adresse <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AnnualReports/2009/050320009FinalScoreSummary.pdf>.
- AUDIT COMMISSION. *Joint Inspections framework documents*, Londres (GB), 2010. Disponible à l'adresse <http://www.audit-commission.gov.uk/inspection-assessment/pages/joint-inspections.aspx>.
- BEVAN G., et C. HOOD. « What gets measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system », *Public Administration* vol. 84, n° 3, 2006, p. 517-538.
- BOURGON, J. « Responsive, Responsible and Respected Government », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 1, 2007, p. 7-26.
- D'ANDRADE, A., K. LERNON OSTERLING, et M. AUSTIN. « Understanding and measuring child welfare outcomes: Effectiveness of US Children's and Family Services Reviews - case study of California State system of accountability », *Journal of Evidence-Based Social Work*, vol. 5, n° 1, 2008, p. 135-156.
- DAHLSTRÖM, C., et V. LAPUENTE. « Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, n° 3, 2010, p. 577-600. doi:10.1093/jopart/mup021.
- FENNA, A. « Benchmarking in federal Systems », dans Fenna & Knupling, éd., *Benchmarking in Federal systems: Roundtable proceedings*, Melbourne (AU), Australian Government Productivity Commission et Forum of Federations, décembre 2010, p. 19-20.
- JOHNSEN, A. « Performance information and Educational Policy making », dans W. Van Dooren et S. Van de Walles, éd., *Performance information in the Public Sector*, Basingstoke (GB), Palgrave Macmillan, 2008.
- KELMAN, S., et J. N. FRIEDMAN. « Performance Improvement and Performance Dysfunction: An empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n° 4, 2009, p. 917-946.
- KING'S COLLEGE, LONDON. « Working Paper 24 – Evidence for accountability: The nature and uses of evidence in the audit, inspection and scrutiny functions of government in the UK », Londres (GB), ESRC U.K, Centre for Evidence Based Policy and Practice, 2006. Disponible à l'adresse <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politicaconomy/research/cep/pubs/papers/paper-24.aspx>.
- LAMING, L. *The Protection of Children in England: A Progress Report*, Londres (GB), HM Government, mars 2009. Disponible à l'adresse <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/HC-330.pdf>.

- LAMING, L. *The Victoria Climbié Inquiry: Report of an Inquiry by Lord Laming*, Londres (GB), HM Government, mai 2003. Disponible à l'adresse <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm57/5730/5730.asp>.
- LEE, S-Y., et A. WHITFORD. « Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n° 4, 2008, p. 647-671.
doi:10.1093/jopart/mum029
- LEVITT, R., et collab. *Evidence for accountability – using evidence in the audit, inspection and scrutiny of U.K. Government*, Londres, (GB), Nuffield Foundation, 2010. Disponible à l'adresse http://89.28.209.149/fileLibrary/pdf/Evidence_for_accountability_web_PDF.pdf.
- MUNRO, E. *The Munro Review of Child Protection – Part One: A Systems Analysis*, Londres (GB), Department for Education, 2011. Disponible à l'adresse <http://www.education.gov.uk/munroreview/firstreport.shtml>.
- MUNRO, E. *The Munro Review of Child Protection: An Interim Report – The child's Journey*, Londres (GB), Department for Education, 2011. Disponible à l'adresse: <http://www.education.gov.uk/munroreview/downloads/Munrointerimreport.pdf>.
- NUTLEY, S., et P. SMITH. « League tables for Improvement in Health care », *Journal of Health Services Research and Policy*, vol. 3, n° 1, 1998.
- OCDE. *Does performance-based Pay Improve Teaching?*, mai 2012. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/pisa/50328990.pdf>.
- OFFICE OF PUBLIC SERVICE REFORM. *Inspecting for Improvement: Developing a Customer Focused Approach*, Londres (GB), HM Government, 2003. Disponible à l'adresse <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/27881-0703-D8.pdf>.
- OFSTED. *Annual Report 2008-2009*, Londres (GB), 2009. Disponible à l'adresse <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0910/hc00/0011/0011.pdf>.
- OFSTED. *Framework for the inspection of local authority arrangements for the protection of children*, Londres (GB), 2012. Disponible à l'adresse <http://www.ofsted.gov.uk/sites/default/files/documents/inspection--forms-and-guides/f/Framework%20for%20the%20inspection%20of%20local%20authority%20arrangement%20for%20the%20protection%20of%20children.doc>.
- OSBORNE, D., et T. GAEBLER. *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison Wesley Publishing, 1992.
- QUALITY IMPROVEMENT CENTRE ON THE PRIVATIZATION OF CHILD WELFARE SERVICES. *Examples of Performance-based Contracts in Child Welfare services*, 2009. Disponible à l'adresse <http://www.uky.edu/SocialWork/qicpcw/documents/2009/Performance%20Based%20Contracts%20in%20Child%20Welfare.pdf>.

RISBERG, T.F. « National Standards and Tests: the worst solution to America's educational problems....except for all others », *George Washington Law Review*, vol. 79, n° 3, 2011.

ROYAUME-UNI. DEPARTMENT FOR EDUCATION. *A Child Centred System: The Government's Response to the Munro Review*, Londres (GB), HM Government, juillet 2011. Disponible à l'adresse <http://www.education.gov.uk/munroreview/downloads/GovernmentResponsetoMunro.pdf>.

WIEBEL, A., K. ROST, et M. OSTERLOH. « Pay for Performance in the Public Sector- Benefits & Hidden costs », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, n° 2, 2010, p. 387-412. doi:10.1093/jopart/mup009

Portée des services

JUD, A., B. FALLON, et N. TROCMÉ. « Who gets services and who does not? Multi-level approach to the decision for ongoing child welfare or referral to specialized services », *Child and Youth Services Review*, vol. 34, 2012, p. 983-988.

MANSELL, J. « The underlying instability in statutory child protection: understanding the system dynamics driving risk assurance levels », *Social Policy Journal of New Zealand*, vol. 28, 2006, p. 97-132.

Rapprochement statistique

BENTON, T., et collab. *The Development of the Children's Services Statistical Neighbour Benchmarking Model, Final Report, 2007*, Slough (GB), NFER, 2007. Disponible à l'adresse <http://www.education.gov.uk/rsgateway/DB/STA/t000712/nfer-2007rept.pdf>.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTING. *Nearest Neighbours model for U.K. local authorities*, 2009. Disponible à l'adresse <http://www.cipfastats.net/resources/nearestneighbours/>.

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

Disponible à l'adresse <http://www.sustainingchildwelfare.ca>.

Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence : Document de travail n° 2, juillet 2010.

Un nouveau mode de financement des services de bien-être de l'enfance en Ontario, août 2011.

Promotion d'approches spécifiques aux autochtones en matière de bien-être de l'enfance, décembre 2011.

Renforcer la prise en charge en milieu familial dans un système viable au service de bien-être de l'enfance : Rapport final et recommandations, juin 2012.

Précisions de la portée des services de bien-être de l'enfance, juin 2012.

Reconfiguration du secteur du bien-être de l'enfance de l'Ontario – Services communs, juin 2012.

Service and Organizational Capacity Performance Indicators: Technical Guide, septembre 2012.

Entrevues menées dans d'autres territoires de compétence

La Commission a mené des entrevues auprès de personnes œuvrant dans d'autres territoires de compétence afin d'entendre leur point de vue sur les améliorations qu'elles ont observées et les expériences qu'elles ont vécues dans leur milieu alors que des régimes de reddition de comptes étaient mis en place.

Alberta – Mark Hattori, sous-ministre adjoint, Child and Youth Services, Ministry of Human Services, et responsable du Child and Family Services Council for Quality Assurance), Nancy Reynolds, Joni Brodziak, Diane Thompson, Maureen Mooney et Fred Anderson. Communication personnelle le 15 mars 2012.

Connecticut – Allon Kalisher, administratrice régionale, Region 3, et ancienne directrice de l'Office for Research and Evaluation, Department of Children and Family. Communication personnelle le 29 mars 2012.

Qualité des services de santé Ontario – Nizar Ladak, vice-président et directeur général des opérations. Communication personnelle le 12 avril 2012.

Ministère de l'Éducation de l'Ontario – Eric Ward, Barnabus Emenogu, Julin Yang et Carem Quintero, Direction de la statistique et de l'analyse de l'éducation, ministère de l'Éducation. Communication personnelle le 16 novembre 2011. Lucie McCartney, Secrétariat de la littératie et de la numératie, ministère de l'Éducation. Communication personnelle le 25 janvier 2012.

New York – Claire Strohmeier, directrice de l'amélioration continue de la qualité, Office of Child and Family Services. Communication personnelle le 2 février 2012.

Tennessee – Pat Lawler, fondateur et directeur général, Youth Villages. Communication personnelle le 16 mars 2012.

Québec – Jean-Pierre Hotte, secrétaire d'office et directeur général, Association des centres jeunesse du Québec, et Nico Trocmé et Toni Esposito, Centre de recherche sur l'enfance et la famille, Service social, Université McGill.

Royaume-Uni – Professeure Eileen Munro, Munro Review of Child Protection, professeure de politiques sociales, Social Policy, London School, Angleterre.

ANNEXES

ANNEXE A#

Classement des services de bien-être de l'enfance

QUESTIONS SUR LES SERVICES QUI DOIVENT ÊTRE OFFERTS

- Offons-nous adéquatement les services qui *doivent* être offerts? Quelles sont les lacunes?
- Dispensons-nous les services aux « bonnes personnes » et dans des « proportions adéquates »? Comment le savons-nous? Quelle est l'efficacité de nos services par rapport à d'autres SAE qui nous ressemblent?

QUESTIONS SUR LES SERVICES QUI PEUVENT OU NE DEVRAIENT PAS ÊTRE OFFERTS

- Y a-t-il dans notre collectivité des besoins non satisfaits exerçant une pression sur les programmes et services qui *peuvent* ou *ne devraient pas* être offerts?
- Existe-t-il *présentement* d'autres façons d'assurer la prestation de ces services, par exemple par l'entremise de partenariats ou en les confiant à des fournisseurs locaux? A-t-on envisagé tous les organismes en mesure de fournir ces services?
- Quelles sont les circonstances qui nous poussent à fournir ces services? Est-ce pour combler des lacunes? Quelles sont les autres raisons? Quelles seraient les conséquences si nous nous retirions complètement ou partiellement de ces domaines de service? Y a-t-il d'autres sources de financement sur lesquelles nous (notre SAE ou les fournisseurs locaux) pourrions miser? Quel est le soutien dont nous avons besoin de la part du MSEJ pour continuer à fournir ces services?
- Le rôle que nous jouons actuellement dans les services qui *peuvent* être offerts est-il optimal? Devrions-nous envisager une autre façon de faire pour *les années à venir*? Comment pourrions-nous soutenir le développement de la capacité locale à répondre aux besoins relevant de ces services?

AUTRES QUESTIONS

- Les *services offerts par l'intermédiaire d'autres sources de financement* viennent-ils appuyer notre mission principale? Dans quelle mesure les sources de financement sont-elles stables? Comment notre mission principale serait-elle mise en jeu si le financement de ces services était interrompu? Y a-t-il d'autres sources de financement ou d'autres services complémentaires que nous devrions envisager?
- Quels sont les changements qui s'opèrent dans notre collectivité en matière de population et de besoins? Quels sont les changements que nous anticipons en ce qui concerne la nature et l'ampleur des besoins que présentent les enfants et les familles de notre collectivité? Comment ces changements affecteront-ils les services qui *doivent*, *peuvent* et *ne devraient pas* être offerts?

EXEMPLE DE GABARIT DE RAPPORT POUR LES EXAMENS CONJOINTS DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

Example of a local area children's services summary profile		November 2009																																																																					
<p>Outstanding services, settings and businesses</p> <p>% of providers judged outstanding, good, satisfactory, inadequate for use of children's services</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>number of providers</th> <th>% satisfactory (good/satisfactory)/inadequate for use of children's services</th> <th>% outstanding in good (one level)</th> <th>comparison with national average</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Childminders</td> <td>34</td> <td>79%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>Childcare of 2-5 years provision</td> <td>100</td> <td>71%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>Childcare of 3-5 years provision</td> <td>51</td> <td>77%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>Nursery (in schools)</td> <td>100</td> <td>79%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>Primary schools</td> <td>100</td> <td>79%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>Secondary schools</td> <td>20</td> <td>61%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>Non-fee paying (in secondary, special and FE)</td> <td>10</td> <td>50%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>Special schools</td> <td>10</td> <td>60%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>High schools/ FE</td> <td>4</td> <td>50%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>Approved foster families and family carers</td> <td>1</td> <td>0%</td> <td>below</td> </tr> <tr> <td>All term colleges</td> <td>1</td> <td>0%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>Independent specialist colleges</td> <td>0</td> <td>0%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>Childcare homes</td> <td>20</td> <td>79%</td> <td>in line</td> </tr> <tr> <td>LA Housing Agency</td> <td>1</td> <td>0%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>LA Adoption Agency</td> <td>1</td> <td>0%</td> <td>above</td> </tr> <tr> <td>Private fostering arrangements</td> <td>1</td> <td>0%</td> <td>above</td> </tr> </tbody> </table>				number of providers	% satisfactory (good/satisfactory)/inadequate for use of children's services	% outstanding in good (one level)	comparison with national average	Childminders	34	79%	in line	Childcare of 2-5 years provision	100	71%	in line	Childcare of 3-5 years provision	51	77%	in line	Nursery (in schools)	100	79%	in line	Primary schools	100	79%	in line	Secondary schools	20	61%	above	Non-fee paying (in secondary, special and FE)	10	50%	in line	Special schools	10	60%	above	High schools/ FE	4	50%	above	Approved foster families and family carers	1	0%	below	All term colleges	1	0%	above	Independent specialist colleges	0	0%	above	Childcare homes	20	79%	in line	LA Housing Agency	1	0%	above	LA Adoption Agency	1	0%	above	Private fostering arrangements	1	0%	above
number of providers	% satisfactory (good/satisfactory)/inadequate for use of children's services	% outstanding in good (one level)	comparison with national average																																																																				
Childminders	34	79%	in line																																																																				
Childcare of 2-5 years provision	100	71%	in line																																																																				
Childcare of 3-5 years provision	51	77%	in line																																																																				
Nursery (in schools)	100	79%	in line																																																																				
Primary schools	100	79%	in line																																																																				
Secondary schools	20	61%	above																																																																				
Non-fee paying (in secondary, special and FE)	10	50%	in line																																																																				
Special schools	10	60%	above																																																																				
High schools/ FE	4	50%	above																																																																				
Approved foster families and family carers	1	0%	below																																																																				
All term colleges	1	0%	above																																																																				
Independent specialist colleges	0	0%	above																																																																				
Childcare homes	20	79%	in line																																																																				
LA Housing Agency	1	0%	above																																																																				
LA Adoption Agency	1	0%	above																																																																				
Private fostering arrangements	1	0%	above																																																																				
<p>Overall annual rating for children's services</p> <p>Performs well</p>																																																																							
<p>Outstanding and looked after children, including commercial, independent, and advice case reviews</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Outstanding</th> <th>Looked after children</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2008</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>				Year	Outstanding	Looked after children	2008	100	100	2009	100	100	2010	100	100	2011	100	100	2012	100	100																																																		
Year	Outstanding	Looked after children																																																																					
2008	100	100																																																																					
2009	100	100																																																																					
2010	100	100																																																																					
2011	100	100																																																																					
2012	100	100																																																																					
<p>Every Child Matters indicators (National Indicator set)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicator</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Being healthy</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>5</td> <td>5</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Being safe</td> <td>14</td> <td>14</td> <td>14</td> <td>14</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>Being educated</td> <td>22</td> <td>22</td> <td>22</td> <td>22</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Being employed</td> <td>8</td> <td>8</td> <td>8</td> <td>8</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>Being economically well-being</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>				Indicator	2008	2009	2010	2011	2012	Being healthy	4	5	5	5	5	Being safe	14	14	14	14	14	Being educated	22	22	22	22	22	Being employed	8	8	8	8	8	Being economically well-being	10	10	10	10	10																																
Indicator	2008	2009	2010	2011	2012																																																																		
Being healthy	4	5	5	5	5																																																																		
Being safe	14	14	14	14	14																																																																		
Being educated	22	22	22	22	22																																																																		
Being employed	8	8	8	8	8																																																																		
Being economically well-being	10	10	10	10	10																																																																		
<p>Notes</p> <p>1) The number of providers judged outstanding, good, satisfactory, inadequate for use of children's services is based on the following set of providers: all private, all public, all voluntary, all not for profit, and other relevant used to inform the children and young people element of the joint inspection JAI report.</p> <p>2) The number of providers judged outstanding, good, satisfactory, inadequate for use of children's services is based on the following set of providers: all private, all public, all voluntary, all not for profit, and other relevant used to inform the children and young people element of the joint inspection JAI report.</p> <p>3) The number of providers judged outstanding, good, satisfactory, inadequate for use of children's services is based on the following set of providers: all private, all public, all voluntary, all not for profit, and other relevant used to inform the children and young people element of the joint inspection JAI report.</p> <p>4) Comparison with national average is based on the children's services database inspection report developed by Ofsted and DfE.</p>																																																																							

