

Chapitre 6

Ministère de la Santé et des Services communautaires

Services d'ambulance

Contenu

Contexte	91
Étendue	92
Résumé des résultats	92
Planification	93
Normes	94
Financement des services d'ambulance	96
Initiative spéciale relative à une ambulance aérienne	97

Ministère de la Santé et des Services communautaires Services d'ambulance

Contexte

6.1 Le programme des Services d'ambulance du ministère de la Santé et des Services communautaires a fait, et continue de faire, l'objet de beaucoup d'études. Vu l'attention portée aux services d'ambulance par l'Assemblée législative et le ministère, nous avons décidé d'effectuer un examen opérationnel du programme.

6.2 Le 5 mai 1988, deux documents de planification clés sur les services d'ambulance sont déposés à l'Assemblée législative. L'un est le livre vert ministériel intitulé *Document de travail sur les services d'ambulance*. L'autre est le rapport d'Applied Management Consultants intitulé *Étude des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick*.

6.3 Les deux documents sont renvoyés au Comité spécial d'élaboration de la politique sociale, un comité législatif. Celui-ci examine les documents, sollicite des présentations écrites et tient des audiences publiques sur les services d'ambulance. Le comité législatif reçoit 34 présentations, et 26 organismes lui remettent un mémoire et comparaissent devant lui. En 1989, le comité législatif publie ses constatations et ses recommandations dans un rapport intitulé *Les services d'ambulance du Nouveau-Brunswick*. Ces études, de même que les discussions et le débat qu'elles suscitent, mènent à l'adoption en 1990 de la *Loi sur les services d'ambulance* par l'Assemblée législative.

6.4 En 1992, la nouvelle loi est proclamée, à l'exception de l'article 11. Cet article exige que tous les ambulanciers soient accrédités par le ministère, confie au ministère la responsabilité d'établir des normes de formation et limite les actions des ambulanciers à celles couvertes par leur accréditation.

6.5 La loi charge le ministère du *développement à travers la province d'un réseau de services d'ambulance qui soit équilibré et efficace*. Cette responsabilité reconnaît que des services d'ambulance efficaces et efficaces constituent un service essentiel pour l'ensemble de la population du Nouveau-Brunswick. Le ministère s'engage à fournir ces services au public au moyen d'un réseau de corporations hospitalières, d'organisations à but non lucratif (p.ex. l'Ambulance Saint-Jean) et d'entreprises privées.

Étendue

6.6 L'une de nos responsabilités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* est de nous assurer que les fonds sont dépensés en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité. Conformément à cette responsabilité, l'un de nos objectifs de vérification est de déterminer si le ministère engendre l'économie et l'efficacité dans la prestation des services d'ambulance. Un autre objectif est de voir les progrès accomplis jusqu'à présent par le ministère en vue de satisfaire aux nouvelles responsabilités que lui confère la loi et de donner suite aux recommandations des différentes études.

6.7 Notre travail concernant le programme des Services d'ambulance a débuté en février 1996. Nous avons interviewé des membres du personnel ministériel et d'autres parties qui fournissent des services d'ambulance au public. Nous avons également terminé notre examen des divers rapports et effectué des analyses financières.

6.8 Au printemps de 1996, l'Ambulance Saint-Jean a annoncé qu'elle se retirait de la prestation des services d'ambulance. Étant donné l'importance de ce changement à venir et nos propres échéances en matière de vérification financière, nous avons reporté tout travail additionnel. Nous avons cependant décidé de présenter nos observations fondées sur le travail effectué jusqu'à présent. Nous avons classé nos observations dans les catégories suivantes :

- planification,
- normes,
- financement des services d'ambulance,
- initiative spéciale relative à une ambulance aérienne.

6.9 Nous avons l'intention de poursuivre notre travail au cours de l'exercice de vérification 1996-1997 et de fournir une mise à jour sur les progrès accomplis à l'égard des points clés des divers rapports et de la loi. Nous prévoyons également examiner les répercussions du retrait des services de l'Ambulance Saint-Jean de même que l'impact de la première année de fonctionnement du service d'ambulance aérienne.

Résumé des résultats

6.10 **Des normes minimales sont établies pour les services d'ambulance.**

6.11 **L'acquisition des normes minimales réduit le nombre de bénévoles disponibles.**

6.12 **L'application des nouvelles normes fera considérablement augmenter le coût du service.**

6.13 **Les frais d'utilisation des services d'ambulance varient énormément dans la province.**

6.14 **La combinaison de fonds provinciaux et d'autres sources de financement pour les services d'ambulance varie énormément dans la province.**

6.15 **Un service provincial d'ambulance aérienne est en vigueur depuis le 1^{er} avril 1996, après l'échec d'une tentative d'entente pour les Maritimes.**

Planification

6.16 Dans son rapport, le comité législatif recommandait de confier au ministère la responsabilité globale des soins d'urgence préhospitaliers. Au moment du dépôt de la loi, le ministre déclarait que le gouvernement allait transformer le système d'ambulance, jusque là un simple système de transport, en un système de soins de santé assorti d'une composante médicale.

6.17 La loi ne confie pas au ministère l'entière responsabilité des soins préhospitaliers. Les soins préhospitaliers comprennent, outre le service d'ambulance proprement dit, des éléments comme le secourisme opérationnel (p.ex. les soins d'urgence administrés par les agents de police ou les pompiers) et l'aiguillage (p.ex. le « 911 »). Elle le charge cependant du *développement à travers la province d'un réseau de services d'ambulance qui soit équilibré et efficace.*

6.18 Pour aider le ministre à s'acquitter de sa responsabilité, la loi dispose que « Le Ministre peut nommer un Comité consultatif des services d'ambulance pour que celui-ci l'avise concernant la fourniture des services d'ambulance dans la province ». Le comité consultatif est fonctionnel et continue de fournir des conseils au ministre.

Représentation locale dans la planification

6.19 Les rapports que nous avons examinés recommandent tous une participation locale dans la planification et la prestation des services d'ambulance. Aussi bien le comité législatif que AMC recommandent que cette participation se fasse au moyen de la création de comités régionaux auxquels siègent des représentants locaux. La loi exige la mise sur pied dans chaque région d'un Comité coordonnateur des services d'ambulance auquel siègent des représentants locaux. Le ministère a établi des comités coordonnateurs régionaux à représentation locale.

Préparation de plans régionaux

6.20 Le comité législatif recommande que chaque comité coordonnateur soit chargé d'établir, en consultation avec le ministère, un plan visant l'élaboration, la prestation et le fonctionnement des services dans sa région. L'étude d'AMC recommande de confier plus de responsabilités aux comités coordonnateurs. La loi exige la préparation d'un plan régional et son approbation par le ministre. Le plan a trait notamment au financement, au transport, au personnel, à la formation, aux communications, à l'orientation médicale et à la gestion de la qualité.

6.21 Les comités coordonnateurs sont en train de préparer des plans de prestation des services. Jusqu'à présent, une seule région a fait approuver

et mis en oeuvre son plan. Deux autres ont fait approuver leur plan par le ministère. Les quatre autres comités sont soit en train de préparer leur plan, soit en train de le réviser avec l'aide du ministère.

Normes

Établissement de normes minimales

6.22 Des organisations de taille et de genre divers fournissent des services d'ambulance au public pour le ministère. Pour que ces organisations assurent un service d'ambulance « équilibré et efficace », les différentes études recommandent l'établissement de normes pour tous les services d'ambulance. Pour s'acquitter d'une telle responsabilité, le ministère a établi par règlement des normes de service minimales que tous les fournisseurs doivent respecter. Ces normes sont les mêmes pour tous les services, qu'il s'agisse de services rémunérés ou bénévoles, de services à gros ou à faible volume, de services d'urgence ou planifiés.

6.23 Les normes en question sont une nouvelle entreprise pour la province et elles sont censées constituer des buts raisonnables et réalisables que les services d'ambulance doivent atteindre au cours d'une période de mise en oeuvre graduelle, commencée le 1^{er} janvier 1993. Les normes visent les services, les véhicules, l'équipement, le personnel et les fournitures et elles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1993, avec les exceptions suivantes :

- les véhicules commandés avant le 1^{er} janvier 1993 ne sont pas tenus de satisfaire aux normes relatives aux véhicules, mais les réparations doivent être conformes aux normes;
- le 1^{er} janvier 1995 (plus tard reporté au 1^{er} janvier 1996), et si une formation est offerte, un ambulancier par appel doit être un technicien ou une technicienne en urgence médicale (TUM-1);
- le 1^{er} janvier 1996 (reporté par la suite, aucune date d'entrée en vigueur n'est encore établie), les deux ambulanciers doivent être des TUM-1.

6.24 Le ministère espérait que la mise en application graduelle des normes mène à une évolution, et non à une révolution, de l'amélioration de la prestation des services d'ambulance par les fournisseurs de services.

6.25 Le ministère reconnaissait également que les normes devaient refléter les méthodes les plus actuelles et qu'il aurait à les réviser périodiquement. Il procède actuellement à une telle révision.

Transition aux normes de service minimales

6.26 L'établissement de normes a suscité une certaine discordance dans le réseau. Certains fournisseurs de services, en particulier les fournisseurs bénévoles, ont de la difficulté à satisfaire aux nouvelles normes. Le comité législatif et le ministre en poste au moment du dépôt du projet de loi à l'Assemblée législative avaient indiqué que les bénévoles allaient demeurer partie intégrante du réseau.

6.27 En 1995, trois fournisseurs de services bénévoles, ceux de Lepreau, de l'île Deer et de Saint Quentin, décident qu'ils ne sont pas en mesure de continuer à assurer des services. En 1996, l'Ambulance Saint-Jean en vient à la conclusion qu'elle ne peut pas continuer à assurer des services d'ambulance. Divers facteurs, en particulier un déclin dans le nombre de bénévoles et la hausse des normes, contribuent à de telles décisions. Les changements les plus importants découlant des normes sont l'obligation d'assurer un service 24 heures par jour et la présence d'au moins un TUM-1, et plus tard de deux TUM-1, sur chaque appel. Il en a résulté un déclin rapide, mais pas inattendu, dans les organismes bénévoles fournissant un service d'ambulance local.

6.28 La pièce 6.1 compare les coûts des services bénévoles en 1994-1995 aux coûts budgétés pour 1996-1997 pour les trois endroits, qui sont maintenant couverts par un service rémunéré.

Pièce 6.1

Coûts des services d'ambulance

	Lepreau	Île Deer	Saint Quentin	Total
Population desservie	2 168	826	2 269	5 263
Nombre d'appels d'ambulance (1994 - 1995)	132	61	213	406
Coûts d'exploitation en 1994 - 1995*	38 303 \$	13 930 \$	48 000 \$	100 233 \$
Coûts budgétés pour 1996 - 1997*	157 350 \$	135 972 \$	121 100 \$	414 422 \$
Hausse des coûts	119 047 \$	122 042 \$	73 100 \$	314 189 \$
Hausse des coûts en %	311	876	152	313

* Il s'agit des coûts bruts réels ou estimés du service fournis par le ministère, y compris les coûts financés par des subventions provinciales et les frais d'utilisation.

6.29 La pièce 6.1 montre que les coûts ont augmenté considérablement dans ces trois petites localités. Avec le retrait de l'Ambulance Saint-Jean, jusqu'à 26 autres services bénévoles d'ambulance d'urgence pourraient cesser leurs activités. Si la hausse globale des coûts de prestation des services s'approche de celles constatées à la pièce 6.1, cette hausse sera considérable.

Formation requise pour satisfaire aux nouvelles normes

6.30 La clé pour répondre aux nouvelles exigences en matière de formation est la présence d'une réserve de personnel qualifié. Le ministère s'est occupé activement de la gestion du contenu et de la prestation de la formation aux ambulanciers. Il a financé en entier la formation du personnel bénévole et d'autres personnes déjà dans le réseau. Il a également passé un contrat avec l'Ambulance Saint-Jean et l'Association des soins de santé du Nouveau-Brunswick pour la prestation du cours de TUM-1. L'Association médicale canadienne a approuvé le cours, qui répond aux normes nationales.

Inspections visant le respect des normes

6.31 Pour s'assurer que les fournisseurs satisfont aux normes établies, le ministère a mis sur pied un programme d'inspection, dont est chargée sa Direction des services d'ambulance. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'examiner le processus ni aucun dossier d'inspection, mais nous prévoyons le faire. Le personnel du ministère affirme toutefois que la direction mène effectivement des inspections régulières et que les fournisseurs qui ne répondent pas aux normes pourraient perdre leur permis.

Financement des services d'ambulance

6.32 Tant le ministère que le comité législatif ont recommandé que le financement venant de la province soit centralisé dans un seul ministère. Par contre, AMC voulait que le financement demeure la responsabilité commune des municipalités, des usagers et du ministère de la Santé et des Services communautaires. La province a décidé de centraliser le financement des services d'ambulance au ministère de la Santé et des Services communautaires, bien qu'elle permette toujours aux organismes d'exiger des frais d'utilisation. Nous sommes d'avis que le rapatriement du financement et de la responsabilité dans un seul ministère est une bonne chose, car la reddition de comptes s'en trouve facilitée.

6.33 La loi permet au ministère d'accorder des subventions et de partager les coûts du service d'ambulance. Il n'y a toutefois dans les mesures législatives aucune ligne directrice ni mesure de financement particulière au programme. À l'heure actuelle, la combinaison de fonds publics, de frais d'utilisation et de campagnes de souscription pour financer chaque service varie énormément dans la province. Le financement demeure un sujet de préoccupation à plusieurs titres, y compris le manque d'équité des frais d'utilisation et la recherche de nouvelles sources de financement pour remplacer les services d'ambulance bénévoles qui sont discontinués.

Incohérences dans les frais d'utilisation

6.34 Les études du ministère révèlent des écarts importants dans les frais d'utilisation exigés des résidents de la province pour les services d'ambulance. AMC et le comité législatif recommandaient de continuer à exiger des frais d'utilisation. Mais, alors que les consultants privilégient des frais d'utilisation fixés au niveau local, le comité législatif souhaite que des frais uniformes maximums soient fixés à l'échelle de la province pour tous les services d'ambulance, y compris les transferts non urgents

de personnes invalides. La loi ne dit rien sur les coûts, le cas échéant, que les utilisateurs devraient payer pour le service.

6.35 À l'heure actuelle, les frais d'utilisation varient énormément. Certains organismes fournissent les services gratuitement. D'autres facturent jusqu'à 400 \$ par appel lorsqu'il s'agit d'un accident de la route. De nombreux services facturent en plus un taux par kilomètre, qui peut varier de 0,42 \$/km à 2,50 \$/km. Un comité a été mis sur pied pour examiner la question des frais et autres sujets liés au financement, mais le ministère n'a encore pris aucune décision définitive à la suite des recommandations du comité, et aucun changement n'a eu lieu.

Initiative spéciale relative à une ambulance aérienne

6.36 AMC recommandait dans son rapport que la décision d'instaurer un service d'ambulance aérienne ne soit prise qu'à la suite d'une étude en profondeur. Les études ministérielles effectuées avant 1988 ne considéraient pas qu'un service exclusif soit rentable. Le comité législatif, par contre, recommandait que le service soit mis sur pied parallèlement au service d'ambulance au sol et qu'il soit obtenu de la manière la plus rentable possible.

6.37 Dans cette optique, le ministère a exploré la possibilité d'un service d'ambulance aérienne commun pour les Maritimes. Après des mois de discussions, le projet n'a pas abouti. Le 1^{er} avril 1996, le ministère a établi un service provincial d'ambulance aérienne.