

Chapitre 3

Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.- Services d'ambulance

Contenu

Résumé.....	95
Tableau des constatations et observations clés.....	96
Recommandations et réponses.....	101
Introduction à l'audit.....	111
Conclusions	113
Contexte.....	113
Faible structure de gouvernance et de contrôle	128
Le contrat a permis une base de paiement discutable.....	138
Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et mesures de rendement ambiguës.....	144
Autres faiblesses en matière de gestion du rendement.....	157
Autre conflit d'intérêts.....	165
Annexe I – Objectifs et critères de l'audit.....	167
Annexe II – À propos de l'audit.....	168
Annexe III – Chronologie des événements.....	169
Annexe IV – Événements ultérieurs.....	170
Annexe V – Définitions.....	171
Annexe VI – Critères d'exemption.....	175
Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances.....	176



Services d'ambulance – Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.

Rapport de la vérificatrice générale – Volume I, Chapitre 3 – août 2020

Pourquoi est-ce important ?

- La qualité des services d'ambulance est importante, car elle peut influencer les résultats de santé dans des situations de vie ou de mort.
- La gestion des services d'ambulance provinciaux a été confiée au secteur privé, avec la responsabilité d'un budget annuel de 110 millions de dollars.
- Les frais de gestion payés à l'entrepreneur du secteur privé, Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick (SSMNB), se sont élevés en moyenne à 3,2 millions de dollars par année et ont dépassé 38 millions sur 12 ans.

Conclusions générales

- Le cadre législatif et la structure de gouvernance retenus par le gouvernement ne permettent pas une surveillance suffisante des services d'ambulance en raison de nombreux conflits inhérents et doivent être considérablement améliorés.
- Un contrat mal structuré a permis des paiements discutables pour des postes de travailleurs paramédicaux, ce qui a ensuite dissuadé les Services de santé Medavie du Nouveau-Brunswick de régler d'importantes difficultés opérationnelles.
- Le contrat a permis une utilisation non valide et excessive des exemptions, ce qui a faussé les résultats des délais d'intervention au 911.

Nos constatations

Faible structure de gouvernance et de contrôle

- Le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick (SSMNB) crée un conflit d'intérêts
- La composition du conseil d'administration entrave l'indépendance par rapport au ministère de la Santé.
- EM/ANB n'a pas de loi habilitante et son mandat n'est pas clair
- EM/ANB n'est pas assujettie à la *Loi sur les conflits d'intérêts*
- Les conflits d'intérêts existent sans aucune répercussion
- La conception du contrat compromet l'influence du conseil d'administration sur son propre directeur général
- Les employés de SSMNB peuvent être enclins à élaborer les stratégies d'EM/ANB de façon à maximiser la récompense financière de SSMNB

Le contrat a permis une base de paiement discutable

- La pénurie de travailleurs paramédicaux a entraîné des paiements de plus de 8 millions de dollars à SSMNB, ce qui a pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs
- La méthode de budgétisation des salaires d'EM/ANB a permis de verser des paiements discutables à SSMNB

Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et des mesures de rendement ambiguës

- La méthode pour mesurer le rendement désavantage les collectivités rurales et éloignées
- Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a entraîné une surestimation du rendement en matière de délais d'intervention
- Le contrat a permis d'accorder des exemptions alors que la cause réelle du retard était la distance, des unités hors service ou une erreur du conducteur

Tableau des constatations et observations clés

Services d'ambulance – Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.

Paragraphe	Constatations et observations clés
	Gouvernance, indépendance et responsabilité
3.46	<i>EM/ANB n'a pas de loi habilitante et son mandat n'est pas clair</i>
3.49	<i>Il manque d'importants éléments de gouvernance à la Loi sur les services d'ambulance</i>
3.50	<i>L'orientation générale des services d'ambulance manque de clarté</i>
3.52	<i>La composition du conseil d'administration a créé une relation de gestion complexe</i>
3.53	<i>La composition du conseil d'administration entrave l'indépendance</i>
3.55	<i>Des conflits d'intérêts pourraient empêcher le conseil d'administration d'agir dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB</i>
3.57	<i>Le conseil d'administration ne reconnaît pas et n'atténue pas les conflits d'intérêts</i>
3.59	<i>Malgré les conflits d'intérêts, les membres du conseil d'administration ne se sont pas récusés du processus décisionnel</i>
3.60	<i>Le risque que les membres du conseil d'administration n'agissent pas dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB n'a pas été atténué</i>
3.62	<i>Le contrat a compromis l'influence du conseil d'administration sur son directeur général</i>
3.64	<i>Impossible pour le conseil d'administration de choisir un directeur général</i>
3.65	<i>Il est peu probable que les membres du conseil d'administration puissent voter objectivement sur la sélection du directeur général</i>
3.66	<i>Le conseil d'administration n'a aucune influence sur la rémunération du directeur général</i>
3.67	<i>Le conseil d'administration n'évalue pas le rendement du directeur général</i>
3.69	<i>Le manque de contrôle remet en question l'influence du conseil d'administration sur le directeur général</i>
3.72	<i>Aucun élément probant ne montre que le conseil d'administration a remis en question la stratégie du directeur général pour EM/ANB afin de s'assurer que celle-ci s'aligne sur les obligations envers le Ministère</i>
3.75	<i>Le conseil d'administration n'examine pas régulièrement les plans annuels d'EM/ANB</i>
3.76	<i>Le fait de négliger l'examen des plans annuels a réduit l'efficacité du processus décisionnel du conseil d'administration</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
3.79	<i>Le conseil d'administration n'a pas reçu de rapports du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement après 2017</i>
3.85	<i>Le CCSGR n'a pas donné suite à la demande d'information adressée à SSMNB</i>
3.88	<i>Le conseil d'administration ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement le contrat</i>
3.89	<i>Le conseil d'administration ne demande ni ne reçoit les informations nécessaires pour évaluer pleinement le rendement d'EM/ANB</i>
3.92	<i>Absence de détails consignés dans les procès-verbaux du conseil d'administration</i>
Le contrat a permis une base de paiement discutable	
3.96	<i>La pénurie de travailleurs paramédicaux a créé des paiements d'excédents de plus de 8 millions de dollars versés à SSMNB, ce qui a pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs</i>
3.100	<i>Les coûts salariaux budgétés utilisés dans le calcul des paiements supposaient une utilisation complète des ambulances</i>
3.102	<i>La surestimation des coûts salariaux a permis des paiements discutables à SSMNB</i>
3.104	<i>Le contrat ne définit pas clairement les attentes en matière de rendement ni les restrictions liées aux paiements d'excédents budgétaires</i>
3.106	<i>Le contrat n'indiquait pas explicitement comment réaliser des économies budgétaires</i>
3.107	<i>L'absence de restrictions dans le contrat à l'égard d'économies ciblées a donné à SSMNB l'opportunité de négliger de pourvoir les postes vacants</i>
3.109	<i>Le Ministère n'a pas demandé à EM/ANB ou à SSMNB de rendre des comptes sur les économies de coûts</i>
3.111	<i>Le calcul des paiements d'excédents budgétaires n'explique pas comment les économies ont été réalisées</i>
3.112	<i>Le processus a érodé la capacité du Ministère de tenir SSMNB responsable des économies réalisées</i>
3.114	<i>Le calcul des paiements des excédents budgétaires était fondé sur des facteurs subjectifs</i>
3.118	<i>Les ajustements ont également introduit une certaine subjectivité dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires</i>
3.119	<i>Les charges exclues auraient réduit les paiements d'excédents à SSMNB</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
	Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et des mesures de rendement ambiguës
3.121	<i>L'exigence contractuelle d'un service continu et ininterrompu est mal définie</i>
3.125	<i>On ne sait pas très bien ce qui constituerait une interruption de service</i>
3.126	<i>Le manque de clarté affaiblit la capacité du Ministère de tenir EM/ANB responsable du maintien des niveaux de service</i>
3.127	<i>Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité dans la qualité de service au détriment des zones rurales</i>
3.131	<i>19 collectivités sur 67 ont descendu en dessous du pourcentage attendu de 90 % en matière de rendement</i>
3.132	<i>Les résultats des collectivités inférieurs à la norme de rendement n'ont pas eu d'effet sur les paiements fondés sur le rendement à SSMNB</i>
3.133	<i>Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité pour la réalisation d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population</i>
3.134	<i>Les mesures de rendement désavantagent les collectivités rurales et éloignées</i>
3.136	<i>Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention</i>
3.140	<i>Les exemptions ont permis de faire passer le taux d'intervention de moins de 90 % à dépasser 92 %</i>
3.141	<i>76 % des exemptions concernaient un déploiement total</i>
3.143	<i>Aucune limite à la fréquence des demandes d'exemption pour déploiement total</i>
3.144	<i>Saint John et Moncton semblent avoir un recours plus fréquent que quotidien aux exemptions de déploiement total</i>
3.145	<i>Le plan d'état du système semblait sous-estimer les besoins en ressources</i>
3.148	<i>Nombre de travailleurs paramédicaux requis par le plan d'état du système inchangé par rapport au contrat initial</i>
3.150	<i>Le maintien du plan d'état du système à un niveau constant a augmenté la probabilité d'exemptions de déploiement total</i>
3.151	<i>L'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a masqué la gravité apparente de l'augmentation du volume d'appels</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
3.154	<i>Surévaluation du rendement indiqué en matière de délais d'intervention</i>
3.155	<i>L'élimination de toutes les exemptions de déploiement total de Saint John aurait supprimé les paiements fondés sur le rendement pour la région du Sud</i>
3.157	<i>Le contrat a permis un recours excessif aux exemptions de déploiement total, ce qui a masqué les difficultés opérationnelles d'EM/ANB</i>
3.160	<i>Aucune exigence de déterminer les causes réelles des délais d'intervention qui ont dépassé les exigences du contrat</i>
3.161	<i>Les exemptions de déploiement total ont été utilisées pour la distance, les unités hors service et des erreurs des conducteurs</i>
3.162	<i>Les exemptions de déploiement total ont réduit l'importance accordée aux domaines à améliorer</i>
3.164	<i>Le déploiement dynamique a laissé de vastes zones géographiques sans couverture</i>
	Autres faiblesses en matière de gestion du rendement
3.165	<i>Les plans d'entreprise et les plans stratégiques ne comportent pas de mesures de rendement permettant de faire la démonstration des résultats</i>
3.168	<i>Aucune mesure claire de l'efficacité des initiatives réalisées</i>
3.170	<i>Peu d'objectifs liés aux domaines visés par le contrat autres que les délais d'intervention</i>
3.171	<i>Les IRC n'ont pas permis de saisir ni de mesurer les difficultés opérationnelles</i>
3.174	<i>Aucun IRC utilisé pour le plan des langues officielles</i>
3.176	<i>Les paiements fondés sur le rendement n'incluent pas les IRC liés aux ressources humaines, malgré l'effet des unités hors service sur les activités</i>
3.178	<i>La durée des unités hors service s'est élevée à plus de 95 000 heures</i>
3.179	<i>Les unités hors service ne sont pas incluses dans les paiements fondés sur le rendement</i>
3.180	<i>Les IRC ne saisissent pas les occasions d'amélioration</i>
3.181	<i>Les retards de déchargement aux hôpitaux obligent le travailleur paramédical à rester avec le patient</i>
3.182	<i>82 % des arrivées dans les quatre grands hôpitaux ont eu des retards de déchargement supérieurs à 25 minutes</i>
3.185	<i>La plupart des IRC ne comportaient pas d'objectifs progressifs</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
3.186	<i>Les indicateurs de rendement contractuels sont restés largement inchangés</i>
3.188	<i>La durée du contrat de 10 ans rend difficile pour le Ministère d'ajuster les attentes en matière de niveau de service</i>
3.189	<i>Aucun mécanisme permettant aux parties de fixer de nouveaux objectifs de rendement</i>
Autres conflits d'intérêts	
3.195	<i>Le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de SSMNB crée un conflit d'intérêts</i>
3.197	<i>Le directeur général serait enclin à agir dans l'intérêt de son employeur, soit SSMNB</i>
3.198	<i>Des employés de SSMNB ont élaboré la stratégie d'entreprise d'EM/ANB</i>
3.199	<i>Les employés de SSMNB peuvent être enclins à élaborer des stratégies visant à maximiser la récompense financière de SSMNB</i>
3.200	<i>EM/ANB n'est pas assujettie à la Loi sur les conflits d'intérêts</i>
3.202	<i>EM/ANB ne figure pas à l'annexe A du règlement pris en vertu de la loi</i>
3.205	<i>Le conflit d'intérêts a existé sans aucune répercussion</i>

Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.51 Que le Ministère officialise le mandat et la gouvernance d'EM/ANB dans une loi et fournisse des lettres de mandat à EM/ANB avec l'approbation du budget annuel.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé examinera d'autres formes de surveillance législative pour renforcer la surveillance, la responsabilisation et la gouvernance en ce qui concerne les services d'ambulance.</i></p> <p><i>EM/ANB fonctionne actuellement comme une société sans but lucratif en vertu de la Loi sur les compagnies du Nouveau-Brunswick, et l'exploitation de ses services d'ambulance terrestres et aériens est réglementée par la Loi sur les services d'ambulance.</i></p> <p><i>Le mandat d'EM/ANB est défini dans ses règlements administratifs, conformément à sa législation actuelle, et la direction de l'organisme est assurée par le ministère de la Santé en vertu d'une série de lettres budgétaires annuelles.</i></p> <p><i>Ce cadre législatif est en place depuis 30 ans pour assurer la réglementation et la surveillance des tiers fournisseurs de services d'ambulance.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.56 Que les règlements administratifs du conseil d'administration soient modifiés afin de changer la composition du conseil pour y inclure des membres indépendants du Ministère.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB acceptent la recommandation.</i></p> <p><i>L'ajout de membres indépendants au sein du conseil d'administration accroîtrait la transparence et la surveillance des activités d'EM/ANB. Les modifications à la composition du conseil d'administration seront mises en œuvre pendant l'exercice en cours.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p>3.61 Que le conseil d'administration applique sa politique en matière de conflits d'intérêts et examine périodiquement l'efficacité de cette politique pour atténuer les risques de conflits d'intérêts.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Les règlements administratifs actuels et la politique sur les conflits d'intérêts indiquent que les membres doivent déclarer un conflit d'intérêts relatif à toute question au conseil d'administration et qu'ils ne peuvent pas participer aux discussions ni aux votes sur la question.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration maintiendra la déclaration de conflits d'intérêts comme point permanent à l'ordre du jour des réunions du conseil et de ses comités et assurera une documentation adéquate, le cas échéant.</i></p> <p><i>La politique sur les conflits d'intérêts sera examinée régulièrement dans le cadre de l'examen régulier des politiques selon le processus du conseil d'administration.</i></p>	<p><i>Immédiatement</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
3.70 Que la loi habilitante d'EM/ANB renforce et clarifie les pouvoirs du conseil d'administration en ce qui concerne l'embauche, la rémunération, le rendement et la cessation d'emploi du directeur général.	<i>Le ministère de la Santé évaluera cette recommandation dans le contexte de son examen de la structure de gouvernance et du modèle de surveillance législative.</i>	<i>Exercice 2021-2022</i>
3.71 Que le conseil d'administration embauche un directeur général indépendant lors de la future modification ou renégociation du contrat.	<i>Le ministère de la Santé évaluera cette recommandation dans le contexte de son examen de la structure de gouvernance et du modèle de surveillance législative.</i>	<i>Exercice 2021-2022</i>
3.77 Que le conseil d'administration évalue les plans d'entreprise annuels d'EM/ANB dans le cadre de son examen du rendement du directeur général et de SSMNB et les compare au rapport annuel d'EM/ANB et à ses obligations envers le Ministère.	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration examine actuellement le plan général annuel d'EM/ANB et les rapports trimestriels reçus du DG sur l'évolution des initiatives en fonction des objectifs de l'organisme.</i></p> <p><i>Le rendement de SSMNB est mesuré en fonction d'indicateurs de rendement clés contractuels et d'un ensemble plus large d'indicateurs qui mesurent les résultats en matière de santé et de sécurité.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB veillera à ce que ces processus soient mieux documentés dans les procès-verbaux des réunions du conseil.</i></p>	<i>Exercice 2020-2021</i>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.78 Que le conseil d'administration établisse un cadre de gestion du rendement pour EM/ANB et qu'il évalue son rendement chaque année.</p>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Tous les trois mois, les comités du conseil d'administration (comité des finances et du rendement, comité de la qualité et de la sécurité des patients, comité consultatif médical et professionnel) produisent des rapports sur les résultats financiers, opérationnels et cliniques trimestriels d'EM/ANB.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration et ses comités poursuivront leurs efforts pour améliorer ce cadre de gestion du rendement.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p>3.94 Que le mandat de chaque comité permanent exige la présentation d'un rapport annuel écrit au conseil d'administration pour montrer que les sous-comités fonctionnent comme prévu.</p>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Les comités permanents présentent actuellement des rapports écrits au conseil d'administration à chaque réunion trimestrielle. Les mandats des comités seront modifiés pour exiger la présentation d'un rapport annuel au dernier trimestre de l'exercice.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p>3.95 Que le conseil d'administration améliore sa rédaction des procès-verbaux afin d'accroître la transparence.</p>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Les procès-verbaux du conseil d'administration seront élargis pour tenir compte des renseignements supplémentaires concernant l'examen des documents provenant des comités du conseil.</i></p>	<p><i>Immédiatement</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.103 Qu'EM/ANB calcule les paiements d'excédents budgétaires en fonction de montants budgétaires flexibles qui reflètent les charges prévues de l'exercice.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB approuvent l'intention de cette recommandation, qui consiste à veiller à ce que la lettre budgétaire annuelle tienne mieux compte des coûts réels d'exploitation des services d'ambulance.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>
<p>3.108 Que le conseil d'administration établisse les restrictions concernant aux paiements des excédents budgétaires afin d'exclure les circonstances susceptibles de diminuer la qualité de la prestation des services d'ambulance.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB approuvent l'intention de cette recommandation qui consiste à supprimer les incitations financières qui pourraient entraîner une réduction de la qualité ou de la sécurité des soins.</i></p> <p><i>Par exemple, le contrat qui régit le Programme extra-mural exclut les économies d'ordre clinique découlant de la formule de partage des coûts. Cela pourrait servir de modèle pour renouveler le contrat relatif aux services d'ambulance.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.113 Que le conseil d'administration veille à ce qu'EM/ANB ou SSMNB justifie la façon dont les économies sont réalisées afin de démontrer la valeur fournie par les économies de coûts réclamées en vertu du contrat de services d'ambulance.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>À l'heure actuelle, les deux parties reçoivent des rapports financiers réguliers d'EM/ANB qui précisent les chiffres réels par rapport au budget, et savent dans quels secteurs les économies sont réalisées.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB demandera des renseignements supplémentaires concernant les écarts par l'intermédiaire de son comité des finances et du rendement, afin de veiller à ce que ceux-ci soient justifiés dans les documents publics.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p>3.135 Qu'EM/ANB adopte une série plus équilibrée d'indicateurs de rendement clés comme base des paiements fondés sur le rendement afin d'inciter SSMNB à atteindre un rendement élevé dans toutes les collectivités du Nouveau-Brunswick.</p>	<p><i>Le ministère de la Santé et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>EM/ANB publie actuellement chaque mois les données réelles sur le rendement au niveau des collectivités afin d'assurer la transparence. Le conseil d'administration d'EM/ANB examinera des modèles de rémunération au rendement qui permettraient de veiller à ce qu'il existe, à l'échelle de la province, une norme minimale sous laquelle il y aurait des répercussions financières pour le gestionnaire tiers.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.152 Que le Ministère et EM/ANB adoptent des contrôles pour réduire au minimum la fréquence d'utilisation des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Les exemptions actuelles sont en place depuis le début du présent contrat pour veiller à ce que le gestionnaire tiers soit tenu responsable uniquement des événements sur lesquels il exerce un contrôle. Les exemptions relatives au déploiement complet sont souvent liées à un manque de ressources humaines qui peut être attribué en partie à la capacité du tiers à recruter des effectifs et à les maintenir en poste.</i></p> <p><i>L'élimination ou la réduction des exemptions admissibles seraient envisagées dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>
<p>3.153 Que le conseil d'administration d'EM/ANB exige que SSMNB révise le plan d'état du système afin d'actualiser les spécifications détaillées quant aux ambulances, aux installations et aux ressources humaines qui doivent être déployées pour atteindre les normes de rendement.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB entreprendra un examen du plan relatif à l'état du système afin de veiller à ce que les délais d'intervention soient maintenus à un niveau acceptable dans l'ensemble des collectivités du Nouveau-Brunswick.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.163 Que le Ministère et EM/ANB révisent le guide d'approbation des exemptions afin d'empêcher l'utilisation non valable des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Les exemptions actuelles sont en place depuis le début du présent contrat pour veiller à ce que le gestionnaire tiers soit tenu responsable uniquement des événements sur lesquels il exerce un contrôle. Les exemptions relatives au déploiement complet sont souvent liées à un manque de ressources humaines qui peut être attribué en partie à la capacité du tiers à recruter des effectifs et à les maintenir en poste.</i></p> <p><i>L'élimination ou la réduction des exemptions admissibles seraient envisagées dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>
<p>3.191 Que le conseil d'administration mette en œuvre des objectifs de rendement progressifs pour inciter SSMNB à assurer une amélioration continue pendant la durée du contrat.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le contrat de gestion par un tiers du Programme extra-mural comporte des objectifs de rendement progressifs qui sont renouvelés ou modifiés lorsque le rendement complet est réalisé. Cela pourrait servir de modèle pour la modification du contrat relatif aux services d'ambulance.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.192 Qu'EM/ANB améliore le repérage et le suivi des initiatives stratégiques et des initiatives d'entreprise et inclue des résultats mesurables dans ses plans.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration examine actuellement le plan général annuel d'EM/ANB et les rapports trimestriels reçus du DG sur l'évolution des initiatives.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration renforcera ces processus et veillera à ce qu'ils soient mieux intégrés à la documentation.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p>3.193 Que le conseil d'administration élargisse les indicateurs de rendement clés pour les paiements fondés sur le rendement afin d'inclure tous les secteurs d'activité, comme les ressources humaines, la flotte et les langues officielles.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Ces mesures de rendement plus larges sont déjà surveillées par l'intermédiaire des comités du conseil d'administration. On pourrait envisager d'intégrer ces mesures au contrat afin d'établir un équilibre entre les mesures actuelles relatives à l'efficacité et au délai d'intervention et les résultats en matière de qualité et de sécurité des patients.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
Nous recommandons :		
<p>3.194 Que le Ministère coordonne avec les régies de la santé régionales et EM/ANB la mise en œuvre de solutions visant à réduire l'incidence des retards de déchargement.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le ministère de la Santé demandera aux régies régionales de la santé et à EM/ANB de définir des solutions pour régler le problème des retards liés au déchargement qui ont une incidence directe sur les délais d'intervention des services d'ambulance dans les collectivités du Nouveau-Brunswick.</i></p> <p><i>Cette mesure continuera de faire l'objet d'un suivi et de rapports trimestriels du conseil d'administration d'EM/ANB à titre prioritaire.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p>3.206 Que le Bureau du Conseil exécutif examine le règlement sur les conflits d'intérêts pris en vertu de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> et le modifie pour y inclure à l'annexe A toutes les sociétés de la Couronne concernées, y compris EM/ANB Inc.</p>	<p><i>La loi habilitante de nombreuses sociétés de la Couronne comporte des fondements législatifs concurrents qui permettent aux sociétés d'élaborer leurs propres arrêtés ou politiques en matière de conflits d'intérêts. Le bureau du Conseil exécutif tâchera de développer une approche plus uniforme en procédant à l'examen de la Loi sur les conflits d'intérêts et de son règlement.</i></p>	<p><i>Automne 2021</i></p>

Introduction à l'audit

3.1 En vertu de la *Loi sur les services d'ambulance*, le ministre de la Santé est responsable de la prestation des services d'ambulance. Ces services sont fournis dans le cadre d'une entente sur les services d'ambulance (permis d'ambulance) entre le ministère de la Santé (le Ministère) et EM/ANB Inc. (EM/ANB), anciennement Ambulance Nouveau-Brunswick Inc. EM/ANB, une société de la Couronne, s'occupe des services d'ambulance terrestre et aérienne pour les citoyens et citoyennes du Nouveau-Brunswick. EM/ANB a confié la gestion de ces services à Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc. (SSMNB), anciennement SMU Nouveau-Brunswick Inc., une société privée et filiale de Medavie Inc.

3.2 Le contrat entre EM/ANB et SSMNB fournit le cadre pour la prestation des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick. Entre autres conditions contractuelles, EM/ANB et SSMNB sont tenus « d'assurer la prestation des services d'ambulance de manière continue et ininterrompue dans la province du Nouveau-Brunswick »¹. Une prestation cohérente du programme est essentielle pour que la population du Nouveau-Brunswick puisse utiliser ce service essentiel.

Pourquoi avons-nous choisi ce sujet ?

3.3 Nous avons choisi de procéder à l'audit des services d'ambulance pour les raisons suivantes :

- la prestation des services d'ambulance est une composante essentielle du système public de soins de santé pour tous les citoyens et citoyennes du Nouveau-Brunswick;
- la qualité des services d'ambulance est importante, car elle peut influencer les résultats de santé dans des situations de vie ou de mort;
- les services d'ambulance font l'objet d'un examen attentif par le public;

¹ Entente sur les services d'ambulance entre Ambulance Nouveau-Brunswick Inc. et Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc.

- la gestion d'EM/ANB a été confiée au secteur privé, y compris la responsabilité de son budget annuel de 110 millions de dollars;
- les frais de gestion payés à l'entrepreneur du secteur privé, SSMNB, se sont élevés en moyenne à 3,2 millions de dollars par année et ont dépassé 38 millions sur 12 ans.

Objectif de l'audit

3.4 Le présent audit avait comme objectifs de déterminer si :

- les structures et les processus de gouvernance du ministère de la Santé mis en place pour EM/ANB établissent les bases d'une surveillance efficace;
- le contrat de services d'ambulance d'EM/ANB est conçu et géré de manière à atteindre les objectifs prévus.

Étendue de l'audit

3.5 Notre audit a porté sur le ministère de la Santé et sur l'administration des services d'ambulance par EM/ANB. Nos entités auditées étaient le ministère de la Santé et EM/ANB; cependant nous avons aussi recueilli des éléments probants auprès de SSMNB lorsque nous l'avons jugé nécessaire. Pendant toute la durée de notre audit, toutes les parties concernées ont fait preuve d'une obligeance et d'une coopération exceptionnelles.

3.6 Notre audit a porté sur la période comprise entre le 1^{er} avril 2017 et le 31 mars 2019. C'est la période à laquelle s'appliquent nos conclusions d'audit. Toutefois, afin d'acquérir une compréhension plus complète de l'objet de notre audit, nous avons également examiné certaines questions qui ont précédé la date de début de notre audit. Les annexes I et II contiennent de plus amples informations sur les objectifs, les critères, l'étendue et la méthode que nous avons utilisés pour réaliser notre audit.

Chronologie et événements ultérieurs

3.7 En janvier 2018, Ambulance Nouveau-Brunswick a accepté la responsabilité du programme extra-mural au Nouveau-Brunswick et est devenue EM/ANB. Les services extra-muraux dépassent l'étendue de notre audit.

3.8 En mars 2020, EM/ANB a obtenu son agrément avec mention d'honneur suivant une évaluation par Agrément Canada, un organisme à but non lucratif qui agréé des organismes de soins de santé partout au Canada. Les travaux d'Agrément Canada ont porté sur les services extra-muraux et englobaient la gouvernance, qui était

également un thème central de notre audit. Cependant, Agrément Canada ne semble pas avoir pris en considération les liens entre EM/ANB et le ministère de Santé et Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc. Pour les besoins de notre audit, nous ne nous sommes pas appuyés sur le contenu du rapport final d'Agrément Canada.

3.9 Un diagramme des événements importants qui se sont produits pendant les contrats de services d'ambulance figure à l'annexe III.

3.10 Les détails des événements ultérieurs qui se sont produits après notre période d'audit terminée le 31 mars 2019 se trouvent à l'annexe IV. Nous avons déterminé qu'il est peu probable que ces événements modifient de manière substantielle nos conclusions d'audit.

Définitions

3.11 Un tableau de définitions est présenté à l'annexe V.

Conclusions

3.12 Nous avons conclu que :

- Le cadre législatif et la structure de gouvernance retenus par le gouvernement ne permettent pas une surveillance suffisante des services d'ambulance en raison de conflits d'intérêts et doivent être considérablement améliorés.
- Un contrat mal structuré a permis des paiements discutables pour des postes de travailleurs paramédicaux vacants, ce qui a ensuite dissuadé Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick de régler d'importantes difficultés opérationnelles.
- Le contrat a permis une utilisation non valide et excessive des exemptions, ce qui a faussé les résultats des délais d'intervention au 911 et donné lieu à un avantage financier pour Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc.

Contexte

3.13 La forme juridique d'EM/ANB est une société sans but lucratif créée en juin 2007 en vertu de la *Loi sur les compagnies* du Nouveau-Brunswick à laquelle a été déléguée la responsabilité de la prestation des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick. La création d'EM/ANB a permis d'intégrer les activités de 39 exploitants d'ambulances distincts et de 54 contrats distincts en une seule opération centrale. Dans la foulée, EM/ANB est devenue l'employeur de tous les travailleurs

paramédicaux du Nouveau-Brunswick.

3.14 Selon le rapport annuel inaugural d'EM/ANB en 2007-2008, la centralisation des services d'ambulance du Nouveau-Brunswick présentait plusieurs avantages, notamment :

- l'amélioration de la formation des travailleurs paramédicaux en vue d'atteindre des niveaux de compétences cliniques uniformes;
- l'élimination des quarts de travail « en disponibilité » et l'ajout de quarts « sur place »;
- la consolidation de la prise d'appels et de la répartition en un seul centre de communication;
- l'élaboration de nouveaux protocoles cliniques à l'échelle provinciale;
- l'uniformisation des ambulances et de l'équipement technique;
- des attentes et des mesures de rendement cohérentes dans toute la province.

3.15 Conformément à la *Loi sur les services d'ambulance*, EM/ANB relève du ministre de la Santé. Le Ministère a délivré à EM/ANB le permis pour exploiter des ambulances au Nouveau-Brunswick en décembre 2007. EM/ANB est régie par un conseil d'administration (le conseil) composé presque exclusivement d'employés du Ministère. Nous considérons EM/ANB une société de la Couronne pour les raisons suivantes :

- elle reçoit des fonds importants grâce à une subvention de fonctionnement accordée par le gouvernement provincial;
- ses employés sont des fonctionnaires en vertu de la Partie III du gouvernement;
- elle est comprise dans les comptes publics du gouvernement provincial en tant qu'entité contrôlée consolidée du gouvernement;
- sa lettre de mandat, signée par le ministre de la Santé le 29 novembre 2019, désigne EM/ANB comme une société de la Couronne.

Responsabilités contractuelles

3.16 Le permis d'ambulance décrit les responsabilités du ministre et d'EM/ANB. Les responsabilités d'EM/ANB comprennent :

- fournir des soins aux patients et des services de transport 24 heures sur 24, 365 jours par année, y compris mais pas seulement sur le territoire géographique du Nouveau-Brunswick;
- retenir les services du personnel nécessaire;
- assurer la fourniture et l'entretien de tous les biens nécessaires;
- percevoir et conserver les frais établis par le ministre;
- préparer et soumettre au ministre les rapports, dossiers et documents que celui-ci peut exiger.

3.17 En vertu du permis d'ambulance, les responsabilités du ministre comprennent :

- planifier, financer, réglementer et surveiller les services d'ambulance;
- fournir une orientation médicale pour les services d'ambulance et établir des protocoles médicaux;
- participer aux négociations collectives concernant les employés d'EM/ANB, au besoin;
- fixer les frais des services d'ambulance.

3.18 EM/ANB a initialement conclu le contrat de gestion des services d'ambulance avec SSMNB en juin 2007. Le directeur général et l'équipe de la haute direction d'EM/ANB sont des employés de SSMNB, dont les services sont fournis à EM/ANB en vertu du contrat. Le directeur général d'EM/ANB est également président de SSMNB.

3.19 SSMNB assure la gestion des services d'ambulance terrestre et aérienne dans la province. Le champ de responsabilité de SSMNB comprend :

- assurer la répartition des ambulances par l'intermédiaire du Centre de gestion des communications médicales;
- établir et maintenir l'amélioration continue de la qualité;

- acquérir, gérer et entretenir les biens nécessaires au fonctionnement des services d'ambulance;
- recruter, embaucher et licencier au nom d'EM/ANB;
- assurer la fonction de gestion d'EM/ANB, y compris le directeur général et d'autres employés de la haute direction;
- faire rapport sur le rendement conformément au contrat;
- fournir sur demande d'EM/ANB des services au titre du projet, à condition qu'EM/ANB paie tous les coûts supplémentaires engagés par SSMNB.

3.20 La pièce 3.1 présente la structure organisationnelle des services d'ambulance. Le rôle du conseil d'administration est de gérer ses sous-comités et de faire rapport au ministre de la Santé. Le Ministère est chargé de diriger les politiques et de définir les normes, de fournir un financement à EM/ANB conformément au permis d'ambulance et d'assurer la surveillance d'EM/ANB au moyen d'activités de contrôle.

- 3.21** Nous avons recensé les risques liés à la conception organisationnelle globale de la prestation des services d'ambulance, ainsi qu'à sa structure de gouvernance.
- 3.22** La plupart des membres du conseil d'administration d'EM/ANB sont également des employés du Ministère, sans aucune représentation impartiale du public. Nous avons cerné le risque que les employés du Ministère et ceux de SSMNB soient enclins à agir dans l'intérêt supérieur de leurs employeurs respectifs, plutôt que d'EM/ANB.
- 3.23** Comme EM/ANB et SSMNB partagent une équipe de haute direction, il est difficile pour les deux organismes de fonctionner indépendamment, ce qui crée divers conflits inhérents. Le Ministère a formé des comités et des unités de travail pour aider à résoudre les conflits.
- 3.24** Nous examinons plus en détail nos constatations relatives à ces risques dans la section intitulée *Faible structure de gouvernance et de contrôle* du présent rapport.
- 3.25** Le Ministère fournit à EM/ANB un budget annuel pour couvrir le coût de la prestation des services. Le contrat stipule que les excédents budgétaires, s'ils se produisent, doivent être partagés en parts égales entre SSMNB et EM/ANB. En outre, il y avait des frais de gestion annuels. À l'expiration du contrat en 2017, un nouveau contrat de dix ans a été signé, dans lequel les frais de gestion ont été remplacés par des paiements fondés sur le rendement, et la part des excédents pour SSMNB a été plafonnée à 1,1 million de dollars.
- 3.26** La pièce 3.2 montre le coût net des services d'ambulance pour le Ministère pour les cinq exercices terminés en 2018-2019. La subvention de financement représente la somme des paiements versés à EM/ANB par le Ministère pour couvrir les activités d'ambulance ainsi que les apports faits par le Ministère au Fonds de remplacement de l'actif et de l'amélioration du réseau d'EM/ANB pour l'acquisition d'immobilisations.

***Coût net des services
d'ambulance et
structure de paiement***

Pièce 3.2 – Coût net des services d'ambulance sur cinq exercices (en millions)

**Coût net des services d'ambulance sur cinq exercices
(en millions de dollars)**

	Exercice				
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Subvention de financement et financement des immobilisations	100,08 \$	100,95 \$	106,13 \$	110,17 \$	117,72 \$
Recettes de facturation	(3,18)	(3,70)	(3,59)	(3,88)	(3,77)
Part du Ministère de l'excédent d'EM/ANB	(2,22)	(2,13)	(2,01)	(1,17)	(1,45)
Coût net pour le Ministère	94,68 \$	95,12 \$	100,53 \$	105,12 \$	112,50 \$

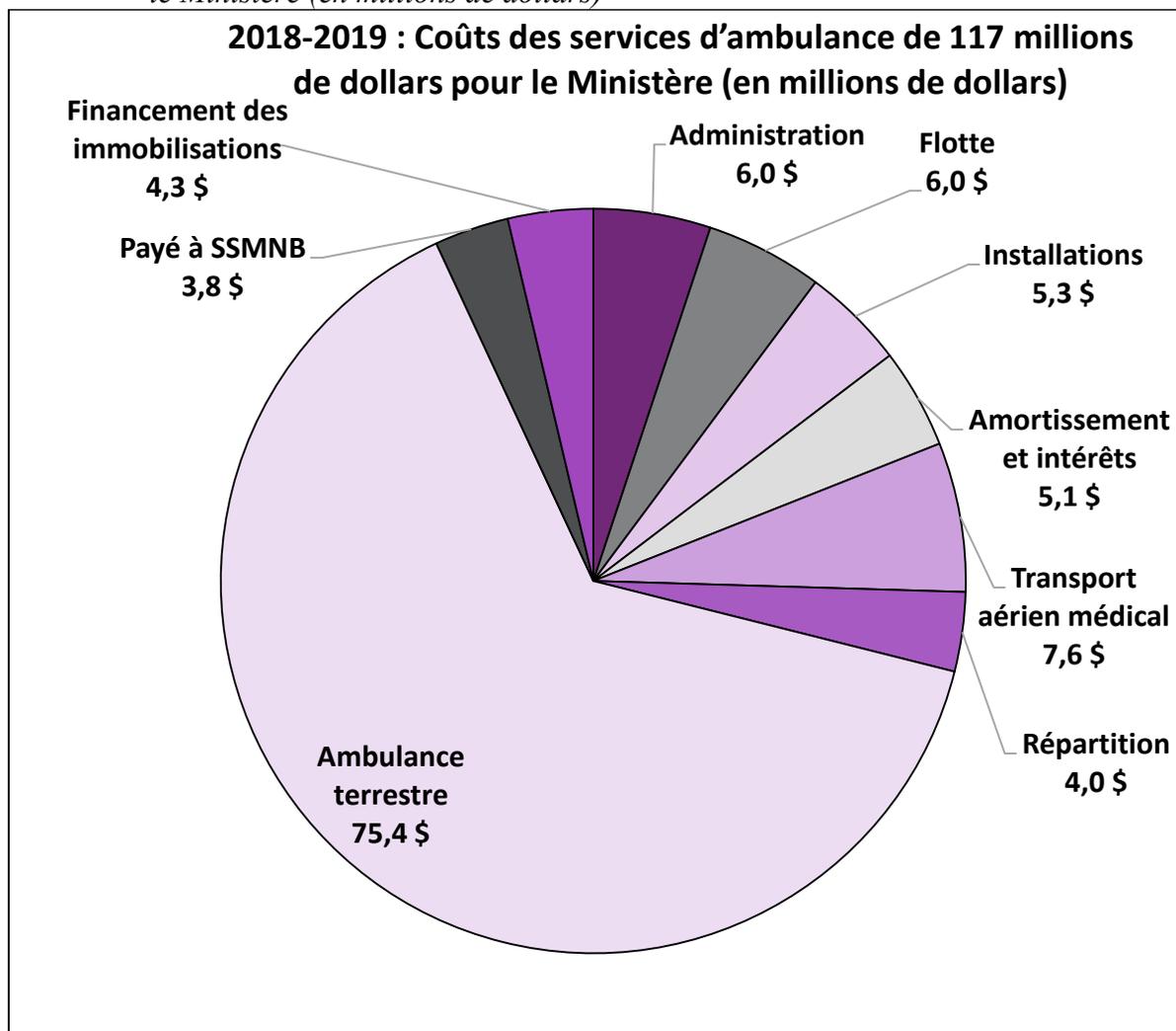
Source : tableau créé par la VGNB d'après les états financiers d'EM/ANB

3.27 Le coût pour le Ministère est partiellement compensé par les recettes provenant de la facturation. EM/ANB facture aux particuliers l'utilisation des ambulances sous certaines conditions. De plus, la part d'EM/ANB de 50 % de l'excédent prévue à l'entente a été remboursée au Ministère.

3.28 La pièce 3.3 présente la ventilation de la subvention de financement de 117 millions de dollars et du financement des immobilisations en 2018-2019. Selon le rapport annuel d'EM/ANB, 75,4 millions de dollars ont été affectés au service d'ambulance terrestre. Ce montant a principalement servi à payer les salaires des travailleurs paramédicaux, mais a également inclus le remboursement à SSMNB des salaires des cadres ou des employés non syndiqués.

3.29 En 2018-2019, environ 180 postes de direction ou non syndiqués liés aux services d'ambulance à EM/ANB étaient occupés par des employés de SSMNB. La rémunération brute de ces employés s'élevait à 8,9 millions de dollars. Ce montant ne comprend toutefois pas le salaire du directeur général d'EM/ANB, qui est financé par le budget administratif extra-mural.

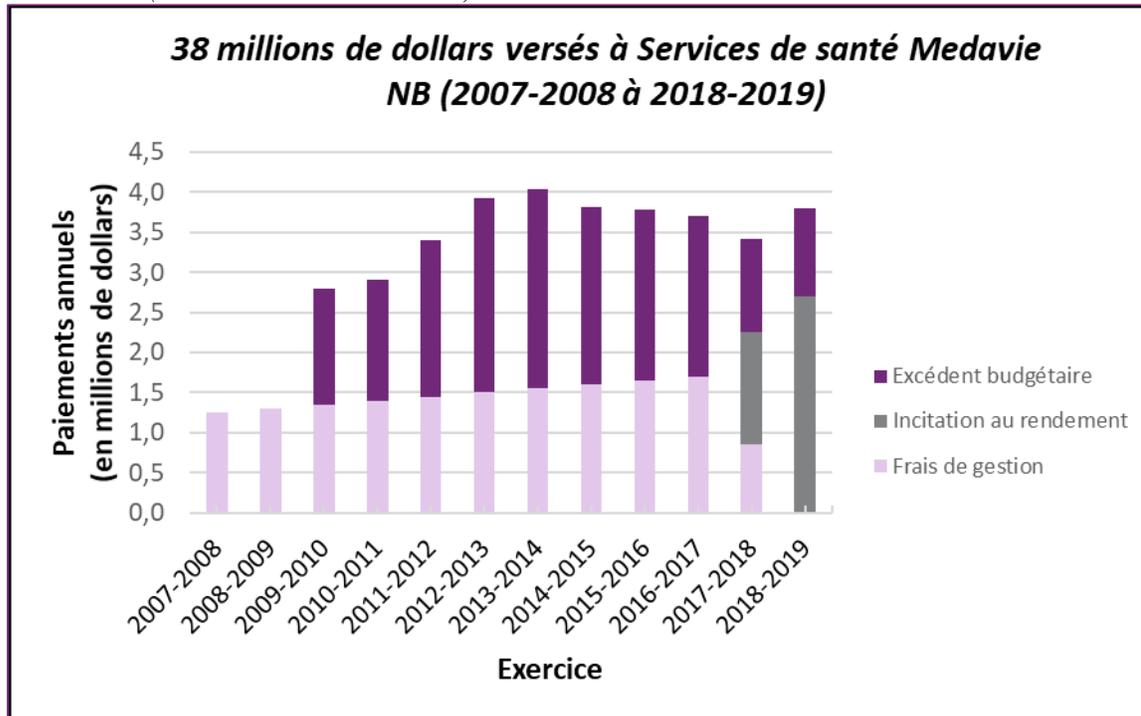
Pièce 3.3 – 2018-2019 : Coûts des services d'ambulance de 117 millions de dollars pour le Ministère (en millions de dollars)



Source : graphique créé par la VGNB d'après les états financiers d'EM/ANB

3.30 La pièce 3.4 présente l'historique des paiements versés à SSMNB pour les services de gestion en vertu du contrat initial de dix ans et des deux premiers exercices suivant la renégociation.

Pièce 3.4 – 38 millions de dollars versés à Services de santé Medavie NB
(2007-2008 à 2018-2019)



Source : tableau créé par la VGNB d'après les informations fournies par Services de santé Medavie NB

3.31 Le Ministère a versé plus de 38 millions de dollars à SSMNB au cours de la période de 12 exercices. Ces paiements s'ajoutent aux charges salariales des employés de SSMNB et aux biens achetés par SSMNB pour le compte d'EM/ANB. Le total des paiements annuels versés pour les services de gestion a varié entre 1,3 million de dollars en 2007-2008 et 4,1 millions en 2013-2014, pour une moyenne de 3,2 millions par année.

3.32 En vertu du contrat, si EM/ANB réalise un excédent, SSMNB a droit à 50 %. Les paiements d'excédents budgétaires présentés à la pièce 3.4 représentent la part des excédents de SSMNB. Le total des excédents budgétaires versés à SSMNB se chiffre à 18,4 millions de dollars sur un total de 38 millions au cours des 12 exercices. Les frais de gestion fixes ont représenté 15,6 millions de dollars au cours des 12 exercices.

3.33 Lors de la renégociation du contrat en 2017, les frais de gestion fixes ont été remplacés par des paiements incitatifs liés au rendement. SSMNB reçoit maintenant des paiements

en fonction de l'atteinte ou du dépassement d'indicateurs de rendement clés (IRC). L'exercice 2017-2018 a été un exercice de transition au cours duquel le paiement a été calculé selon une combinaison des conditions de l'ancien et du nouveau contrat.

3.34 En 2018-2019, le contrat actuel a supprimé le paiement de frais de gestion fixes, et le montant du paiement de l'excédent budgétaire a été plafonné à 1,1 million de dollars. Les 2,7 millions de dollars restants ont été attribués lors de la réalisation des IRC annuels, pour un paiement total de 3,8 millions à SSMNB.

Attentes en matière de rendement

3.35 En 2007, SSMNB a adopté un système de déploiement dynamique. Le concept de déploiement dynamique vise à optimiser la couverture des ambulances à tout moment. Lorsqu'une ambulance est dépêchée sur les lieux d'un appel, les ambulances qui se trouvent à proximité se déplacent de manière stratégique pour faire en sorte qu'aucune zone ne soit laissée sans couverture.



Source : Rapport annuel 2017-2018 d'EM/ANB

Le contrat définit les ressources nécessaires pour répondre aux attentes en matière de rendement

Le rendement des interventions urgentes est mesuré en combinant les zones rurales et urbaines dans chacune des quatre régions

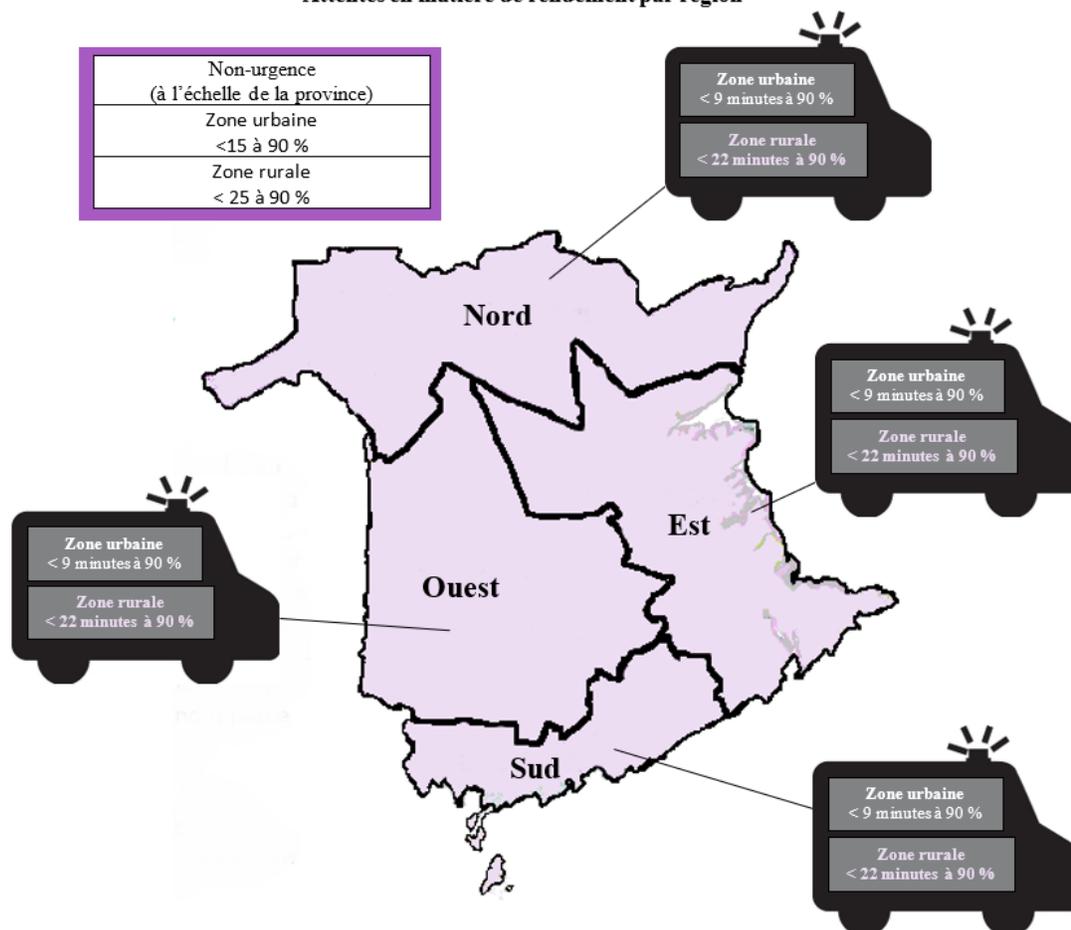
3.36 L'exécution du déploiement dynamique est guidée par le modèle de SSMNB, soit le plan d'état du système. En vertu du contrat, ce plan comprend des spécifications détaillées concernant les ambulances, les installations et les ressources humaines à déployer pour atteindre les normes de rendement. Le nombre d'ambulances, de travailleurs paramédicaux, de répartiteurs et ainsi de suite est détaillé à l'annexe B du contrat initial et du contrat renégocié. SSMNB et EM/ANB ont convenu, en signant le contrat, que ces ressources étaient suffisantes pour répondre aux attentes en matière de rendement dans le cadre du contrat.

3.37 Le contrat divise la province en quatre régions géographiques, désignées comme suit : Nord, Sud, Est et Ouest. Le rendement des interventions urgentes et non urgentes est mesuré en combinant les zones rurales et urbaines dans chacune des quatre régions et au sein de la province, respectivement.

3.38 La pièce 3.5 montre les attentes en matière de rendement qui sont en place depuis le début du contrat initial. On s'attend à ce que les ambulances répondent aux appels urgents au 911 dans un délai de 9 minutes dans les zones urbaines et de 22 minutes dans les zones rurales, soit 90 % du temps. Les délais d'intervention aux appels non urgents, ou lorsqu'il n'y a pas de menace perçue pour la vie ou l'intégrité physique, sont respectivement de 15 et de 25 minutes.

Pièce 3.5 – Attentes en matière de rendement par région

Attentes en matière de rendement par région



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

3.39 La pièce 3.6 montre quelles sont les collectivités désignées comme urbaines dans le réseau d'ambulances au Nouveau-Brunswick. À l'extérieur de ces collectivités, le délai d'intervention d'urgence prévu de 22 minutes s'applique.

Pièce 3.6 – Collectivités désignées comme urbaines en vertu du contrat

Collectivités désignées comme urbaines en vertu du contrat

Collectivités urbaines (en ordre alphabétique)	
Bathurst	Moncton
Campbellton	Oromocto
Dieppe	Quispamsis
Edmundston	Riverview
Fredericton	Rothesay
Grand Bay-Westfield	Sackville
Grand-Sault	Saint John
Miramichi	Woodstock

Source : extrait de l'entente sur les services d'ambulance (contrat) avec Soins de Santé Medavie NB

Les ambulances sont déplacées selon les besoins afin d'assurer une couverture optimale grâce au déploiement dynamique

3.40 Le plan d'état du système comprend des plans de déploiement qui précisent, par district de service, le nombre d'ambulances à déployer à tout moment pour répondre au volume d'appels prévu pour chaque zone. Les districts de service sont des regroupements de collectivités, tant rurales qu'urbaines, dans une zone géographique donnée.

3.41 Chaque plan de déploiement indique les stations ou postes d'ambulance qui devraient être couverts à tout moment. Les stations et les postes sont classés par ordre de priorité afin que, lorsque les ambulances sont occupées, d'autres ambulances puissent être déplacées dans le cadre d'un déploiement dynamique pour assurer la meilleure couverture possible avec les ressources disponibles.

3.42 Les plans de déploiement précisent également le nombre minimal d'ambulances nécessaires pour garantir un délai d'intervention raisonnable qui respecte les temps prévus au contrat. C'est ce que l'on appelle le seuil d'urgence. Si un district de service est en dessous du seuil d'urgence et que les districts voisins sont au-dessus, les plans de déploiement permettent aux districts voisins de fournir une couverture. Les plans de déploiement recommandent d'où retirer des ambulances pour assurer une couverture supplémentaire entre les districts au besoin.

**Difficultés
opérationnelles**

3.43 EM/ANB connaît des difficultés opérationnelles, qui ne sont pas mis en évidence dans la série actuelle d'indicateurs de rendement clés présentés dans la section de ses rapports annuels consacrée à la conformité du rendement.

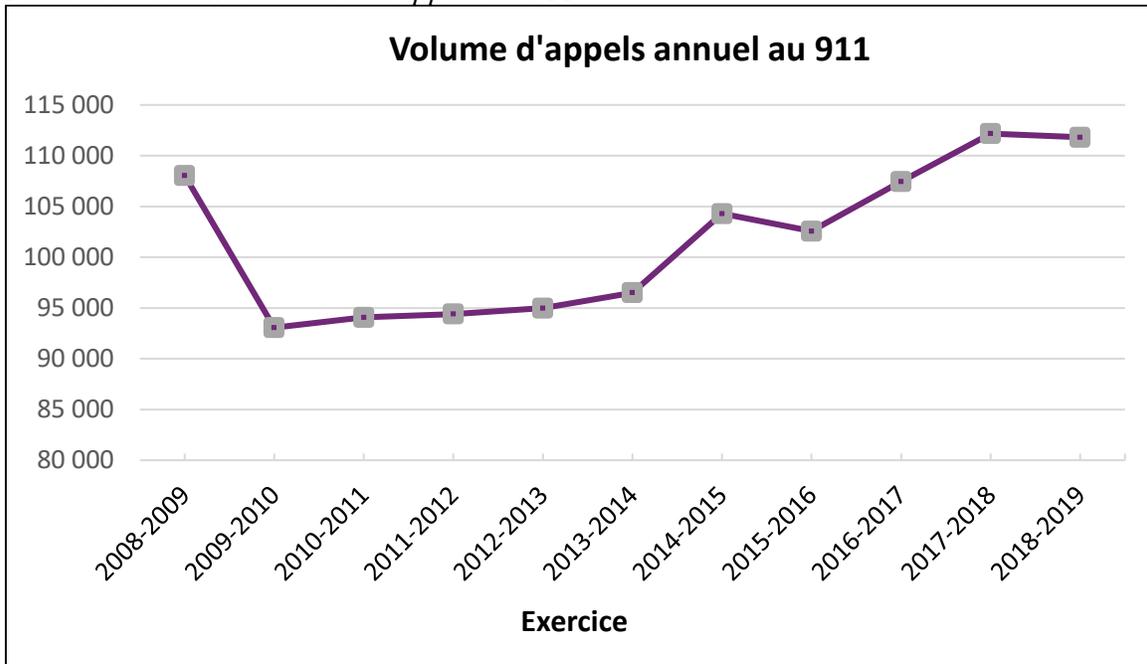
**96 postes de travailleurs
paramédicaux
permanents vacants en
2019**

3.44 Dans le premier rapport annuel d'EM/ANB en 2007-2008, le nombre de postes de travailleurs paramédicaux vacants déclaré par l'organisme était de 150. Le rapport indiquait que la dotation en personnel paramédical était le principal défi d'EM/ANB à l'époque. SSMNB nous a indiqué que le niveau des postes vacants est constant depuis 2007. En 2019, SSMNB a signalé que le nombre de postes de travailleurs paramédicaux permanents vacants était de 96.

**Augmentation constante
du volume d'appels
depuis 2009-2010**

3.45 SSMNB a indiqué que le besoin de ressources supplémentaires augmente en raison du volume croissant d'appels. La pièce 3.7 montre le volume annuel d'appels pour les 11 années allant de l'exercice 2008-2009 à l'exercice 2018-2019. Après une année où le volume a été particulièrement élevé (en 2008-2009), le graphique montre une augmentation constante du volume d'appels, qui est passé de 93 000 appels d'ambulance en 2009-2010 à 112 000 en 2018-2019. Selon le rapport annuel 2009-2010 d'EM/ANB, la diminution du volume d'appels est attribuable à une réduction des transferts de patients après l'instauration des frais d'ambulance.

Pièce 3.7– Volume annuel des appels au 911



Source : graphique créé par la VGNB d'après les rapports annuels d'EM/ANB

Faible structure de gouvernance et de contrôle

EM/ANB n'a pas de loi habilitante et son mandat n'est pas clair

3.46 Nous avons constaté qu'EM/ANB n'a pas de loi habilitante et que son mandat n'est pas clair.

3.47 Nous nous attendions à ce qu'EM/ANB, comme d'autres sociétés de la Couronne, ait une loi habilitante énonçant l'objectif général de l'organisme, la composition du conseil d'administration et ses pouvoirs. En tant que société de la Couronne au sein du groupe qui comprend le segment des soins de santé de la province, nous nous attendions à ce qu'EM/ANB ait une configuration similaire à celle des régies régionales de la santé. Les deux régies régionales de la santé, soit le Réseau de santé Vitalité et le Réseau de santé Horizon, ont une loi habilitante, la *Loi sur les régies régionales de la santé*.

3.48 De même, nous nous attendions à ce que le ministre de la Santé présente chaque année une lettre de mandat à EM/ANB pour accompagner sa lettre d'approbation de financement et fournir une orientation stratégique plus détaillée.

Il manque d'importants éléments de gouvernance à la Loi sur les services d'ambulance

3.49 Nous avons cherché à examiner la loi habilitante et les lettres de mandat pour EM/ANB afin d'évaluer dans quelle mesure le contrat était conçu pour s'aligner sur les objectifs d'EM/ANB. Cependant, nous avons constaté que la *Loi sur les services d'ambulance* ne contient pas de mandat pour EM/ANB, ni ne prescrit la composition ou les pouvoirs de son conseil d'administration. Il n'existait ni loi habilitante ni lettres de mandat pour fournir une orientation à EM/ANB pendant la période de notre audit. Cependant, nous avons remarqué qu'une lettre de mandat pour EM/ANB a été rédigée et signée par le ministre de la Santé le 29 novembre 2019, pendant la réalisation de notre audit et après notre période d'audit.

L'orientation générale des services d'ambulance manque de clarté

3.50 Sans loi habilitante ou lettre de mandat, l'orientation générale d'EM/ANB manque de clarté et n'a pas le poids d'une loi, ce qui affaiblit le contrôle du Ministère sur la société de la Couronne. Sans mandat clair, il est difficile d'évaluer si les différents contrats les ententes et la stratégie d'entreprise sont alignés.

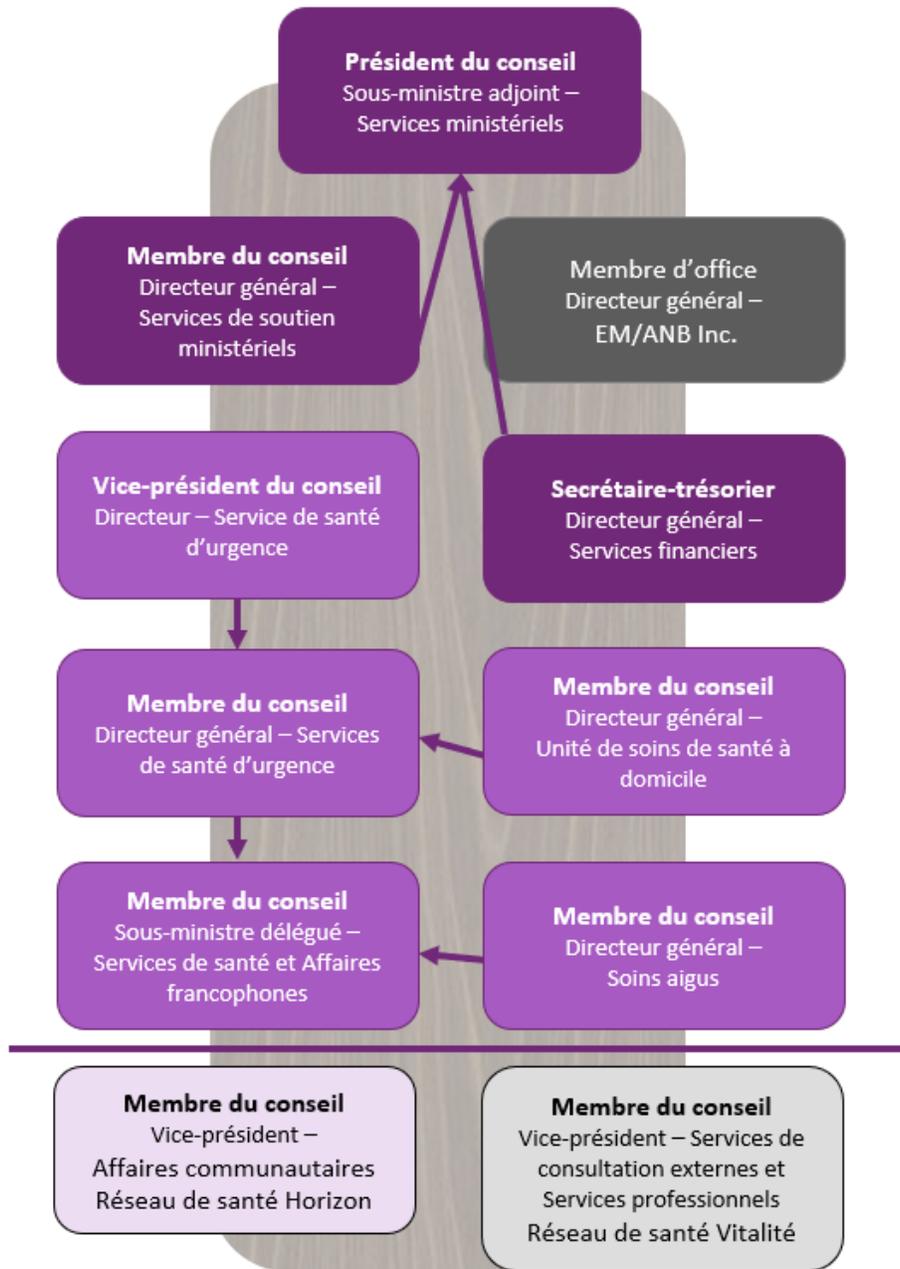
Recommandation

3.51 Nous recommandons que le Ministère officialise le mandat et la gouvernance d'EM/ANB dans une loi et fournisse des lettres de mandat à EM/ANB avec l'approbation du budget annuel.

La composition du conseil d'administration a créé une relation de gestion complexe

3.52 La pièce 3.8 montre la composition du conseil d'administration. Tous les membres du conseil sauf deux sont des employés du Ministère, ce qui a créé une relation de gestion complexe au sein du conseil. Par exemple, deux membres du conseil relevaient directement du président du conseil en leur qualité d'employés du Ministère. Quatre autres membres du conseil relevaient directement d'autres membres du conseil en leur qualité d'employés du Ministère. Les deux autres membres étaient des employés des régions régionales de la santé.

Pièce 3.8 – Composition du conseil d'administration d'EM/ANB en 2017-2018
Composition du conseil d'administration d'EM/ANB



Source : créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

La composition du conseil d'administration entrave l'indépendance

3.53 Nous avons constaté que la composition du conseil d'administration entrave l'indépendance, en grande partie parce que la plupart des membres du conseil sont des employés du Ministère.

3.54 Nous nous attendions à ce que des représentants du public, ou des membres qui sont indépendants du ministre de la Santé, siègent au conseil d'administration afin d'améliorer l'indépendance générale du conseil. Nous considérons qu'il s'agit là d'une pratique exemplaire pour les sociétés de la Couronne, qui permet d'améliorer la responsabilité à l'égard du public et l'objectivité en réduisant les priorités concurrentes parmi les membres du conseil d'administration.

Des conflits d'intérêts pourraient empêcher le conseil d'administration d'agir dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB

3.55 En vertu de cet arrangement, il a pu être difficile pour les membres individuels du conseil d'administration de remettre en question ou de contester l'opinion d'autres membres du conseil étant donné la nature de leurs rapports hiérarchiques au sein du Ministère. Par ailleurs, les règlements administratifs du conseil d'EM/ANB indiquent que le ministre de la Santé peut, par un avis écrit remis à l'entreprise, mettre fin à la participation au conseil de n'importe lequel de ses membres, ce qui accroît encore plus la possibilité de conflits d'intérêts pour les membres du conseil, lesquels peuvent être enclins à agir dans l'intérêt du Ministre ou du Ministère plutôt que dans celui d'EM/ANB.

Recommandation

3.56 Nous recommandons que les règlements administratifs du conseil d'administration soient modifiés afin de changer la composition du conseil pour y inclure des membres indépendants du Ministère.

Le conseil d'administration ne reconnaît pas et n'atténue pas les conflits d'intérêts

3.57 Nous avons constaté que le conseil d'administration ne reconnaît pas et n'atténue pas les conflits d'intérêts réels ou perçus.

3.58 Nous nous attendions à ce que les membres du conseil d'administration déclarent les conflits d'intérêts potentiels au cours des réunions et discutent de la nécessité de se récuser. En raison de leur rôle d'employés du Ministère, nous nous attendions à ce que des conflits occasionnels surviennent. Toutefois, nous avons constaté que cette pratique n'a pas été suivie.

Malgré les conflits d'intérêts, les membres du conseil d'administration ne se sont pas récusés du processus décisionnel

3.59 En septembre 2017, le conseil d'administration a délégué le pouvoir de dépenser pour le Fonds de remplacement de l'actif et de l'amélioration du réseau au vice-président et au président du conseil. Nous considérons que tout membre du conseil est en conflit d'intérêts lorsque l'objet d'un vote du conseil est de se déléguer des pouvoirs. Nous nous serions attendus à ce que le vice-président et le président se récusent de leurs votes de délégation respectifs. Malgré le conflit d'intérêt à leur participation au vote, aucun des deux membres ne s'est récusé du processus décisionnel.

Le risque que les membres du conseil d'administration n'agissent pas dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB n'a pas été atténué

3.60 Le conseil d'administration a effectivement une politique en matière de conflits d'intérêts; cependant, nous avons constaté qu'elle n'était pas suivie. Sans exiger des membres du conseil qu'ils suivent sa politique en matière de conflits d'intérêts et qu'ils déclarent les conflits d'intérêts, le risque que les membres du conseil n'agissent pas dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB n'a pas été atténué. Cela a donc laissé EM/ANB vulnérable à une influence indue des objectifs ministériels sur la prise de décision de l'organisme.

Recommandation

3.61 **Nous recommandons que le conseil d'administration applique sa politique en matière de conflits d'intérêts et examine périodiquement l'efficacité de cette politique pour atténuer les risques de conflits d'intérêts.**

Le contrat a compromis l'influence du conseil d'administration sur son directeur général

3.62 Nous avons constaté que la conception du contrat compromettait l'influence du conseil d'administration sur son propre directeur général.

3.63 En règle générale, le conseil d'administration d'une société n'a qu'un seul employé, un directeur général. Nous nous attendions à ce que ce soit le conseil qui emploie le directeur général d'EM/ANB pour garder le contrôle sur :

- la sélection;
- le salaire et le régime de rémunération;
- les évaluations du rendement du directeur général.

Impossible pour le conseil d'administration de choisir un directeur général

3.64 Le directeur général d'EM/ANB n'est pas choisi par le conseil d'administration. SSMNB sélectionne le directeur général et présente son choix au ministre. Selon les règlements administratifs du conseil, le ministre recommande ensuite à celui-ci d'approuver le directeur général. Il n'est pas possible pour le ministre de la Santé ou

le conseil de sélectionner un directeur général autre que celui présenté par SSMNB sans être en rupture de contrat.

Il est peu probable que les membres du conseil d'administration puissent voter objectivement sur la sélection du directeur général

3.65 Le conseil d'administration doit voter sur la recommandation présentée par le ministre. Cependant, en raison du manque d'indépendance des membres du conseil en tant qu'employés du ministre, il est peu probable qu'ils puissent voter objectivement sur la sélection du directeur général.

Le conseil d'administration n'a aucune influence sur la rémunération du directeur général

3.66 Le conseil d'administration n'a aucune influence sur le montant ou le type de rémunération versée au directeur général. SSMNB rémunère le directeur général et la haute direction d'EM/ANB à même le budget du contrat annuel fourni par le Ministère, et le conseil n'a pas d'influence sur cette rémunération.

Le conseil d'administration n'évalue pas le rendement du directeur général

3.67 Le conseil d'administration n'évalue pas le rendement des personnes employées par SSMNB, y compris le directeur général. En conséquence, le conseil n'aurait pas pu prendre de mesures correctives à l'encontre du directeur général si les résultats des évaluations montraient des aspects à améliorer.

3.68 Le conseil d'administration a le pouvoir de révoquer le directeur général; cependant, les choix soumis à l'examen du ministre sont de nouveau limités à ce qui est proposé par SSMNB.

Le manque de contrôle remet en question l'influence du conseil d'administration sur le directeur général

3.69 Comme le conseil d'administration n'est pas en mesure d'exercer un contrôle sur ces aspects de l'emploi en vertu des conditions du contrat, on peut se demander s'il a suffisamment d'autorité et d'influence sur son directeur général pour assurer un bon rendement.

Recommandations

3.70 Nous recommandons que la loi habilitante d'EM/ANB renforce et clarifie les pouvoirs du conseil d'administration en ce qui concerne l'embauche, la rémunération, le rendement et la cessation d'emploi du directeur général.

3.71 Nous recommandons que le conseil d'administration embauche un directeur général indépendant lors de la future modification ou renégociation du contrat.

Aucun élément probant ne montre que le conseil d'administration a remis en question la stratégie du directeur général pour EM/ANB afin de s'assurer que celle-ci s'aligne sur les obligations envers le Ministère

Le conseil d'administration n'examine pas régulièrement les plans annuels d'EM/ANB

Le fait de négliger l'examen des plans annuels a réduit l'efficacité du processus décisionnel du conseil d'administration

3.72 Nous n'avons trouvé aucun probant qui montre que le conseil d'administration a remis en question la stratégie du directeur général pour EM/ANB afin de s'assurer que celle-ci s'aligne sur les obligations d'EM/ANB envers le Ministère.

3.73 Nous nous attendions à ce que les éléments de la stratégie d'entreprise et des plans annuels d'EM/ANB soient discutés par les membres du conseil d'administration et documentés dans les procès-verbaux du conseil. L'examen aurait dû permettre de déterminer dans quelle mesure la stratégie et les plans annuels s'alignaient sur le mandat d'EM/ANB prescrit par le Ministère.

3.74 Nous avons examiné les procès-verbaux du conseil d'administration pour déterminer si celui-ci examine et approuve la stratégie de l'entreprise. Chaque réunion du conseil comprend une mise à jour du directeur général. Cependant, les procès-verbaux des réunions ne reflètent aucune discussion sur ce qui a été présenté. Le plan stratégique a été mentionné une fois dans les procès-verbaux de 2018 et de 2019, mais on n'y trouve pas de compte rendu détaillé des discussions.

3.75 Le conseil d'administration n'examine pas régulièrement les plans annuels d'EM/ANB et ne les compare pas aux informations contenues dans les rapports annuels. Dans l'ensemble, le conseil ne semble pas poser de questions sur la stratégie d'entreprise d'EM/ANB au directeur général, et il ne profite pas de l'examen des plans annuels pour évaluer le rendement du directeur général et de SSMNB.

3.76 Comme il ne compare pas les plans annuels aux résultats figurant dans les rapports annuels d'EM/ANB, le conseil d'administration est moins efficace dans son examen du rendement global d'EM/ANB, ce qui entrave sa capacité d'évaluer la vision de son directeur général et le rendement de SSMNB. Ce manque de surveillance a réduit l'efficacité du processus décisionnel du conseil d'administration pour ce qui est du respect de ses obligations envers le Ministère en vertu du permis d'ambulance.

Recommandations

3.77 Nous recommandons que le conseil d'administration évalue le plans d'entreprise annuel d'EM/ANB dans le cadre de son examen du rendement du directeur général et de SSMNB et les compare au rapport annuel d'EM/ANB et à ses obligations envers le Ministère.

3.78 Nous recommandons que le conseil d'administration établisse un cadre de gestion du rendement pour EM/ANB et qu'il évalue son rendement chaque année.

Le conseil d'administration n'a pas reçu de rapports du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement après 2017

3.79 Nous avons constaté que le conseil d'administration n'a pas reçu de rapports du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement après 2017.

3.80 Nous nous attendions à ce qu'EM/ANB, en tant que titulaire du contrat, soit seul responsable de la gestion du contrat. Cependant, comme la haute direction d'EM/ANB est employée par SSMNB, il était nécessaire que le Ministère, y compris les membres du conseil d'administration, s'acquitte de cette fonction.

3.81 Une partie de la solution a consisté à créer le Comité consultatif de gestion et de surveillance du rendement (CCGSR), chargé d'exercer la fonction de gestion des contrats et de faire rapport à chaque réunion du conseil.

3.82 Le président du CCGSR était également vice-président du conseil d'administration d'EM/ANB, dont les membres étaient des employés du Ministère et des employés choisis de SSMNB. Existant en dehors du conseil, le CCGSR se réunissait tout au long de l'année et devait faire rapport au conseil comme suit :

- examens des indicateurs de rendement clés pour tous les aspects des activités de SSMNB;
- examens des rapports exigés par contrat;
- conseils sur les affaires financières liées aux objectifs d'EM/ANB;
- recommandations relatives à l'équipement, à la technologie, à la sécurité et autres ressources.

3.83 Le CCGSR s'est acquitté d'un grand nombre des fonctions que la direction d'EM/ANB aurait normalement assumée, y compris la surveillance de l'exécution du contrat de SSMNB.

3.84 Notre examen des procès-verbaux du CCSGR nous a permis de constater que :

- le comité n'a tenu compte que des indicateurs de rendement figurant dans le contrat;
- le comité a exercé un suivi incohérent des rapports et des informations demandés à SSMNB;
- le président du comité n'a pas fourni de rapports officiels au conseil d'administration;
- le comité n'a pas fourni de conseils sur les questions financières liées aux objectifs d'EM/ANB.

Le CCSGR n'a pas donné suite à la demande d'information adressée à SSMNB

3.85 Dans un cas, le CCSGR a officiellement demandé les rapports sur les unités hors service et les ressources humaines de SSMNB, mais nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que SSMNB les avait fournis. Rien n'indique dans les procès-verbaux du CCSGR qu'il a été donné suite à cette demande.

3.86 Nous nous attendions à trouver des comptes rendus des rapports du CCSGR, avec un résumé détaillé de ce qui avait été présenté, dans les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration.

3.87 Nous avons examiné les procès-verbaux du conseil d'administration pour déterminer la fréquence à laquelle le CCSGR faisait rapport au conseil. Alors que le CCSGR était tenu de faire rapport au conseil à chaque réunion et de fournir un rapport annuel, aucune présentation du CCSGR au conseil n'a eu lieu après 2017.

Le conseil d'administration ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement le contrat

3.88 Comme le CCSGR n'était pas inclus dans les délibérations du conseil d'administration, il semble que celui-ci ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement le contrat. Cependant, le président du CCSGR étant également membre du conseil, il a pu fournir des mises à jour informelles.

Le conseil d'administration ne demande ni ne reçoit les informations nécessaires pour évaluer pleinement le rendement d'EM/ANB

- 3.89** Nous avons constaté que le conseil d'administration ne demande ni ne reçoit les informations nécessaires pour évaluer pleinement le rendement d'EM/ANB.
- 3.90** Lors de notre examen du conseil d'administration et des sous-comités, nous avons constaté que :
- le Comité des finances et du rendement ne semble pas remettre en question le rendement de SSMNB à l'égard du respect des conditions du contrat ni en faire rapport;
 - un comité de la gouvernance et des candidatures a été créé, mais il ne s'est pas réuni pendant la période couverte par notre audit.
- 3.91** Nous nous attendions à ce que des sous-comités du conseil d'administration fournissent des rapports annuels au conseil afin de permettre aux membres du conseil de discuter de questions importantes et d'améliorer la transparence.

Absence de détails consignés dans les procès-verbaux du conseil d'administration

- 3.92** Les informations fournies au conseil d'administration et les discussions qui ont eu lieu au cours des réunions n'étaient pas claires en raison du manque de clarté et de détails consignés dans les procès-verbaux du conseil.
- 3.93** Sans une utilisation efficace des sous-comités et un examen rigoureux des rapports sur le rendement, il a semblé que le conseil d'administration ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement EM/ANB.

Recommandations

- 3.94** Nous recommandons que le mandat de chaque comité permanent exige la présentation d'un rapport annuel écrit au conseil d'administration pour montrer que les sous-comités fonctionnent comme prévu.
- 3.95** Nous recommandons que le conseil d'administration améliore sa rédaction des procès-verbaux afin d'accroître la transparence.

Le contrat a permis une base de paiement discutable

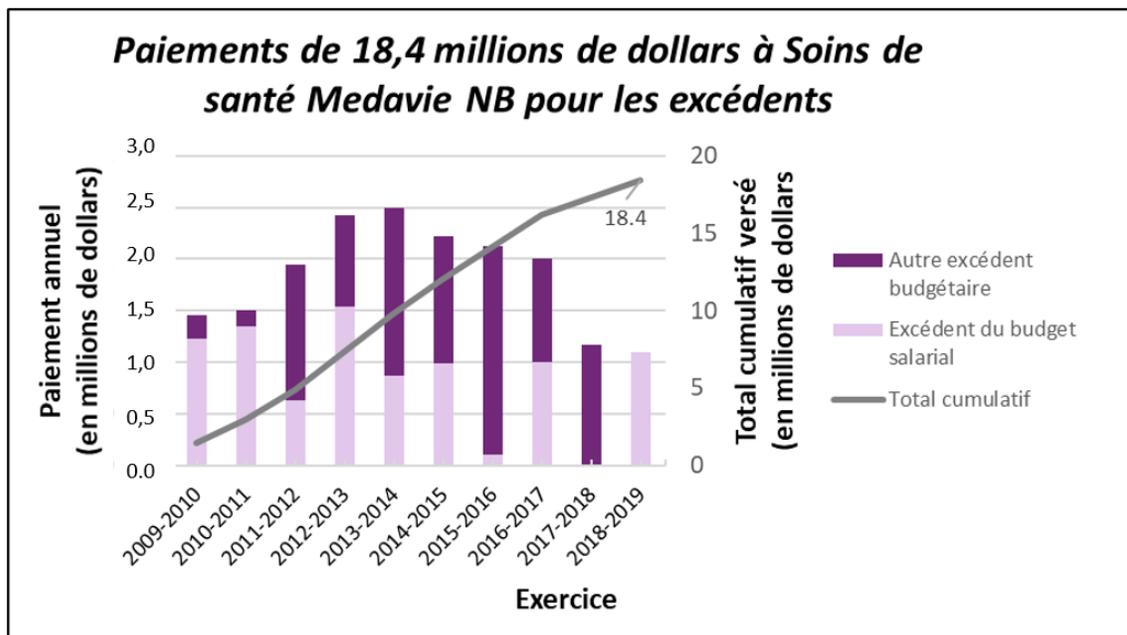
La pénurie de travailleurs paramédicaux a créé des paiements d'excédents de plus de 8 millions de dollars versés à SSMNB, ce qui a pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs

3.96 Nous avons remarqué que la pénurie de travailleurs paramédicaux a créé des paiements d'excédents de plus de 8 millions de dollars à SSMNB, ce qui aurait pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs.

3.97 Le Ministère fournit des fonds pour les services d'ambulance à EM/ANB, mais ces fonds sont gérés par SSMNB. En vertu du contrat, si SSMNB réalise un excédent, elle a le droit de conserver 50 % du montant de l'excédent.

3.98 La pièce 3.9 montre les paiements d'excédents versés à SSMNB depuis l'entrée en vigueur du contrat initial. Les deux premiers exercices financiers ne sont pas inclus, car aucun paiement d'excédent n'a été effectué. SSMNB a reçu un total de 18,4 millions de dollars pour les économies budgétaires réalisées sur la période des dix exercices suivants. Ce sont les écarts de salaires qui ont le plus contribué aux excédents pendant cette période, pour un total de 8,8 millions de dollars.

Pièce 3.9 – Paiements de 18,4 millions de dollars à Soins de santé Medavie NB pour les excédents



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB



Source : Rapport annuel 2017-2018 d'EM/ANB

Les coûts salariaux budgétés utilisés dans le calcul des paiements supposaient une utilisation complète des ambulances

3.99 Nous nous attendions à ce que tout calcul de l'excédent de la masse salariale budgétée utilise une approche flexible dans laquelle les coûts de main-d'œuvre sont ajustés en fonction des charges prévues, compte tenu des postes vacants et des heures supplémentaires habituelles.

3.100 Les coûts salariaux annuels budgétés pour les travailleurs paramédicaux utilisés dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires ont été déterminés à l'aide du plan d'état du système en vigueur au 31 mars 2017. Ce plan supposait l'utilisation complète des ambulances et aucun poste de travailleur médical vacant. L'utilisation complète nécessiterait qu'EM/ANB engage tous les travailleurs paramédicaux nécessaires au cours de l'exercice ou compense la pénurie par des heures supplémentaires.

3.101 Le montant des coûts salariaux semble avoir été surestimé dans le contrat de base lors de la renégociation du contrat et semble en fin de compte être la source de l'écart salarial. Compte tenu de l'historique d'EM/ANB en matière de postes vacants et de temps hors service, il était peu probable que cette méthode permette de prévoir avec précision les coûts de main-d'œuvre. En outre, cette méthode pour déterminer le budget affecté à la main-d'œuvre est la même que pour le contrat initial, ce qui laisse supposer que les coûts salariaux ont été surestimés pendant les 12 années des deux contrats.

La surestimation des coûts salariaux a permis des paiements discutables à SSMNB

3.102 La surestimation des catégories de charges a eu une incidence directe sur les économies budgétaires apparentes, qui ont servi de base au paiement des excédents budgétaires dans le cadre du contrat. À notre avis, le calcul du coût de la main-d'œuvre en fonction de la pleine utilisation des ambulances dans le budget est ce qui a permis de payer SSMNB de manière inappropriée (partant, indirectement, du fait que SSMNB n'a pas réussi à pourvoir les postes vacants de travailleurs paramédicaux), ce qui a pu inciter SSMNB à surestimer les effectifs nécessaires ou à maintenir de faibles niveaux d'effectifs tout en respectant ses obligations de rendement.

Recommandation

3.103 Nous recommandons qu'EM/ANB calcule les paiements d'excédents budgétaires en fonction de montants budgétaires flexibles qui reflètent les charges prévues de l'exercice.

Le contrat ne définit pas clairement les attentes en matière de rendement ni les restrictions liées aux paiements d'excédents budgétaires

3.104 Nous avons constaté que le contrat d'EM/ANB avec SSMNB ne définit pas clairement les attentes en matière de rendement ni les restrictions liées aux paiements d'excédents budgétaires.

3.105 Nous nous attendions à ce que le contrat définisse clairement les attentes en matière de rendement liées aux paiements d'excédents budgétaires, qui semblent être une incitation à économiser. Nous nous attendions à ce que tout paiement lié à la réalisation d'économies budgétaires soit assorti de restrictions afin d'éviter toute incidence négative sur la prestation de services découlant de mesures de réduction des coûts.

Le contrat n'indiquait pas explicitement comment réaliser des économies budgétaires

3.106 Le contrat n'indiquait pas explicitement comment réaliser des économies budgétaires. Il n'était pas clair où se trouvaient les possibilités de réaliser des économies dans la prestation des services d'ambulance, et le Ministère n'a pas précisé quels postes budgétaires pouvaient faire l'objet d'économies.

L'absence de restrictions dans le contrat à l'égard d'économies ciblées a donné à SSMNB l'opportunité de négliger de pourvoir les postes vacants

Recommandation

3.107 À notre avis, il était douteux de laisser à SSMNB la pleine autonomie pour décider où réduire les coûts. Le fait de ne pas imposer de restrictions dans le contrat à l'égard d'économies ciblées a donné à SSMNB l'opportunité de négliger de pourvoir les postes vacants et de maximiser les paiements d'excédents budgétaires.

3.108 Nous recommandons que le conseil d'administration établisse des restrictions relativement aux paiements d'excédents budgétaires afin d'exclure les circonstances susceptibles de diminuer la qualité de la prestation des services d'ambulance.

Le Ministère n'a pas demandé à EM/ANB ou à SSMNB de rendre des comptes sur les économies de coûts

3.109 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas demandé de comptes à EM/ANB ou à SSMNB sur la manière dont les économies de coûts utilisées dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires ont été réalisées.

3.110 Dans le volume II du Rapport de la vérificatrice générale du Nouveau-Brunswick de 2019, publié en décembre 2019, nous déclarions ce qui suit : « En s'acquittant de sa fonction de gérance de l'argent des contribuables, le gouvernement devrait tenir tous les bénéficiaires de financement responsables des montants reçus et des résultats obtenus. » À notre avis, tout contrat comportant des incitatifs pour la réalisation d'économies budgétaires devrait comporter des dispositions prévoyant un contrôle strict des aspects faisant l'objet d'économies.

Le calcul des paiements d'excédents budgétaires n'explique pas comment les économies ont été réalisées

3.111 Nous nous attendions à ce que le Ministère exige de SSMNB qu'il fasse rapport sur les initiatives mises en œuvre pour réaliser des économies. Le calcul des paiements d'excédents budgétaires a plutôt été fondé sur un rapport de comparaison entre le budget et les chiffres réels de l'exercice. Les catégories de charges du rapport de SSMNB ne correspondaient pas aux catégories des documents d'approbation budgétaire utilisés par le Ministère. En outre, le rapport ne contenait pas d'analyse détaillée des écarts entre le budget et les chiffres réels pour expliquer comment les économies avaient été réalisées.

Le processus a érodé la capacité du Ministère de tenir SSMNB responsable des économies réalisées

3.112 Comme les charges rapportées par le SSMNB ne concordaient pas avec les charges aux postes budgétaires et ne comportaient pas d'analyse détaillée des écarts, il aurait été difficile pour le Ministère de rapprocher ce rapport et les montants approuvés au budget et d'effectuer une analyse critique avant d'approuver les paiements d'excédents budgétaires. À notre avis, le processus manquait de transparence et a érodé la capacité du Ministère de tenir SSMNB responsable des économies réalisées.

Recommandation

3.113 Nous recommandons que le conseil d'administration veille à ce qu'EM/ANB ou SSMNB justifie la façon dont les économies sont réalisées afin de montrer la valeur fournie par les économies de coûts réclamées en vertu du contrat de services d'ambulance.

Le calcul des paiements d'excédents budgétaires était fondé sur des facteurs subjectifs

3.114 Nous avons constaté que le calcul des paiements d'excédents budgétaires était fondé sur des facteurs subjectifs.

3.115 Nous nous attendions à ce que le calcul servant à déterminer les paiements d'excédents budgétaires soit objectif. Toute exclusion ou tout ajustement dans le calcul aurait dû avoir pour objectif explicite de maintenir l'intégrité des services d'ambulance.

3.116 Nous avons examiné les calculs des paiements d'excédents budgétaires, qui excluent certains coûts indiqués dans le contrat. Les catégories exclues concernent, entre autres, les éléments suivants :

- le carburant;
- les fournitures médicales importantes;
- le coût supplémentaire pour SSMNB de toute circonstance extraordinaire;
- l'incidence de l'inflation;
- le coût imputable à l'incapacité d'EM/ANB de remplacer les immobilisations;
- le coût supplémentaire des kilomètres parcourus par tous les véhicules au-delà des spécifications du contrat.

3.117 En fait, les ajustements visant à exclure les frais du carburant et des fournitures médicales ont pu dissuader SSMNB de chercher des mesures de réduction des coûts dans ces domaines. Par conséquent, le Ministère assume le risque budgétaire pour ces catégories.

Les ajustements ont également introduit une certaine subjectivité dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires

3.118 Les catégories telles que les circonstances extraordinaires ou le défaut de remplacement des biens ne sont pas bien définies dans le contrat. Ainsi, la mesure dans laquelle SSMNB est censé anticiper les circonstances extraordinaires n'est pas claire. Le contrat ne précise pas les circonstances admissibles à une demande d'ajustement, ce qui rend encore plus subjectif le calcul des paiements d'excédents budgétaires.

Les charges exclues auraient réduit les paiements d'excédents à SSMNB

3.119 Nous avons constaté que les charges exclues auraient réduit les paiements d'excédents à SSMNB.

3.120 Dans notre analyse des calculs des paiements d'excédents budgétaires, nous avons calculé l'incidence totale des ajustements visant à exclure certains coûts au cours de la période de dix exercices. Les coûts exclus du calcul pendant cette période ont eu une incidence totale de - 2,5 millions de dollars. S'ils avaient été inclus, ces coûts auraient réduit de 1,2 million de dollars les paiements à SSMNB liés aux excédents budgétaires sur la période de dix exercices.

Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et des mesures de rendement ambiguës

L'exigence contractuelle d'un service continu et ininterrompu est mal définie

- 3.121** Nous avons constaté que l'exigence contractuelle d'un service continu et ininterrompu est mal définie.
- 3.122** Nous avons comparé les responsabilités contractuelles d'EM/ANB envers le Ministère avec celles de SSMNB. Nous avons constaté qu'EM/ANB, par l'entremise du contrat, a délégué une grande partie de ses responsabilités à SSMNB.
- 3.123** Nous nous attendions à ce que le contrat fournisse une orientation claire exigeant que SSMNB s'aligne sur le mandat d'EM/ANB.
- 3.124** Nous avons examiné le contrat et constaté que l'article 1.1 du contrat stipule qu' « [EM/ANB] est tenue d'assurer la prestation des services d'ambulance de manière continue et ininterrompue dans la province du Nouveau-Brunswick. »

On ne sait pas très bien ce qui constituerait une interruption de service

- 3.125** On ne sait pas très bien ce qui, selon le contrat, constituerait une interruption de service ou une rupture de la continuité du service. Le permis d'ambulance stipule qu'EM/ANB est tenue de fournir des services de soins et de transport de patients 24 heures sur 24, 365 jours par année. Sans une définition détaillée de l'une ou l'autre de ces exigences, il n'est pas clair si certaines difficultés opérationnelles au sein des services d'ambulance constituaient une rupture.



Source : archives de Radio-Canada

Le manque de clarté affaiblit la capacité du Ministère de tenir EM/ANB responsable du maintien des niveaux de service

3.126 Ce manque de clarté affaiblit la capacité du Ministère de tenir EM/ANB ou SSMNB responsable du maintien des niveaux de service. Le contrat constitue la principale source de résolution de tout conflit potentiel entre les intérêts de SSMNB et ceux d'EM/ANB. En tant que telle, l'intégrité des services d'ambulance dépend de la qualité de la conception du cadre de mesure du rendement et de la structure de paiement prévu au contrat.

Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité dans la qualité de service au détriment des zones rurales

3.127 Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité pour l'obtention d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population, au détriment des collectivités rurales ou éloignées où les appels au 911 se produisent moins fréquemment. Les délais d'intervention ont été la principale mesure par laquelle les primes de rendement ont été versées en 2017-2018 et en 2018-2019. Le contrat prévoit également des incitatifs en fonction du rendement en matière de langue de service et de transferts de patients; cependant, les IRC et les objectifs pour ces domaines de responsabilité étaient encore en cours d'élaboration au moment de notre audit.

3.128 En vertu du contrat, la base la plus importante pour les paiements fondés sur le rendement est le délai d'intervention. SSMNB avait droit à 650 000 \$ de plus par exercice en fonction de la fréquence à laquelle elle répondait aux appels au 911 dans les délais d'intervention prévus.

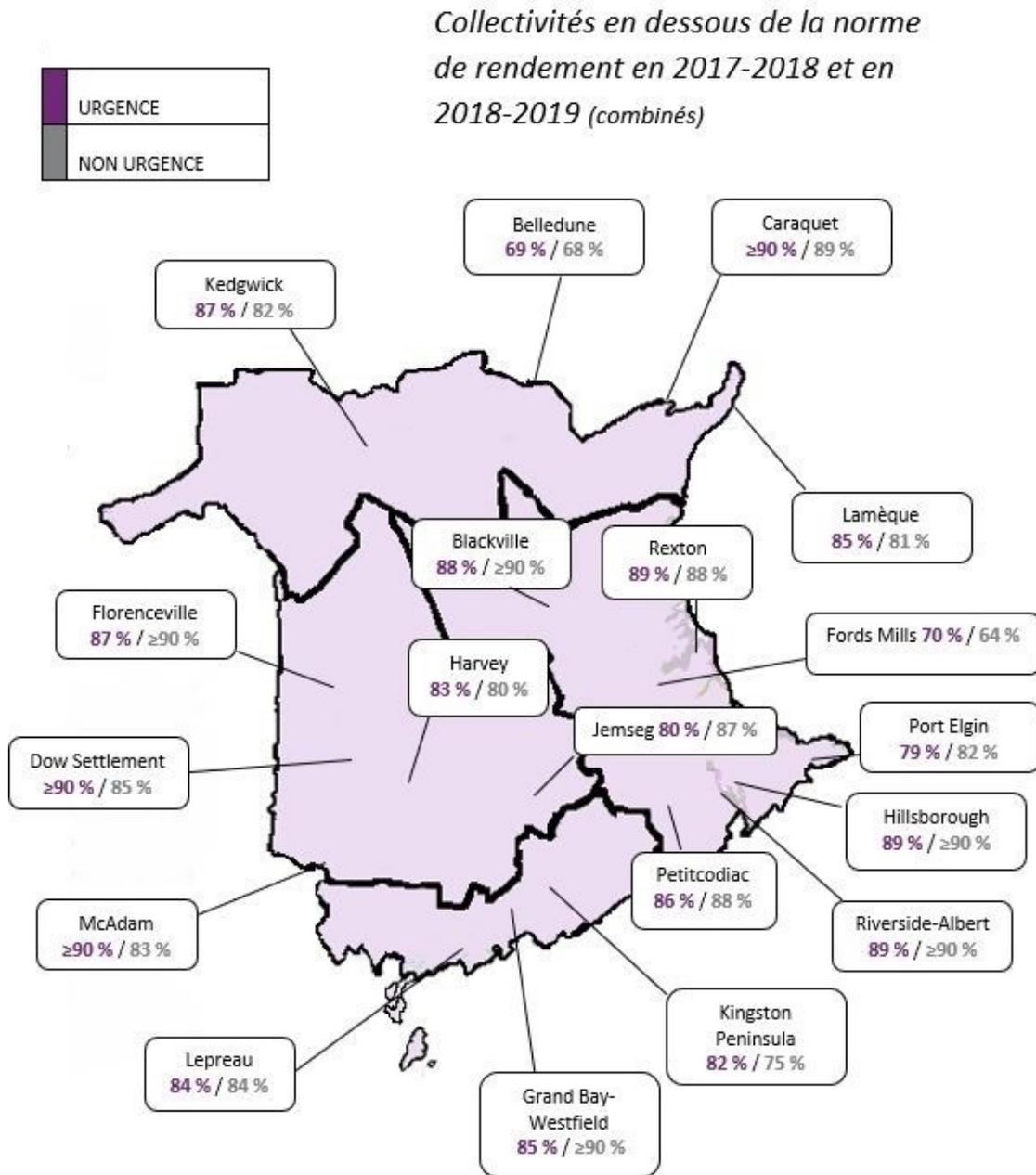
3.129 Des paiements fondés sur le rendement étaient accordés lorsque les ambulances arrivaient sur les lieux dans le délai d'intervention requis, en moyenne 90 % du temps. L'incitatif a augmenté progressivement jusqu'à un objectif de 92 %.

3.130 Nous avons analysé les données sur les appels d'ambulance pour déterminer comment l'IRC relatif au délai d'intervention a pu influencer le rendement de SSMNB dans la prestation des services d'ambulance aux collectivités du Nouveau-Brunswick.

19 collectivités sur 67 sont descendues en dessous du pourcentage attendu de 90 % en matière de rendement

3.131 Nous avons recalculé les résultats du rendement par collectivité pour les deux exercices 2017-2018 et 2018-2019 combinés. Le tableau 3.10 montre que, sur 67 collectivités, 19 sont descendues en dessous du pourcentage attendu de 90 % en matière de rendement pour les interventions d'urgence, les interventions non urgentes ou les deux.

Pièce 3.10 – Collectivités en dessous de la norme de rendement en 2017-2018 et en 2018-2019 (combinés)



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB

Les résultats des collectivités inférieurs à la norme de rendement n'ont pas eu d'effet sur les paiements fondés sur le rendement à SSMNB

3.132 Nous avons été surpris de constater que les rendements inférieurs aux attentes dans ces collectivités n'ont pas d'effet sur les paiements fondés sur le rendement versés à SSMNB. SSMNB a reçu une rémunération complète fondée sur le rendement au cours des deux exercices 2017-2018 et 2018-2019. Cela s'explique par la façon dont ils sont combinés au sein de quatre grandes régions, et les collectivités à plus forte densité de population, comme les zones urbaines, ont tendance à avoir une incidence plus importante sur les résultats en matière de rendement.

Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité pour la réalisation d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population

3.133 Nous avons testé différents scénarios afin de déterminer si des délais d'intervention inférieurs aux attentes en matière de rendement dans les collectivités rurales avaient une incidence sur les paiements incitatifs à SSMNB. À notre avis, le fait de combiner les collectivités pour calculer les paiements fondés sur le rendement a introduit une partialité pour la réalisation d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population, au détriment des collectivités rurales ou éloignées où les appels au 911 sont moins fréquents.

Les mesures de rendement désavantagent les collectivités rurales et éloignées

3.134 Les mesures de rendement qui en résultent désavantagent les collectivités rurales et éloignées en réduisant l'importance accordée à la réalisation des attentes en matière de rendement dans ces zones. Ainsi, SSMNB a la possibilité de concentrer ses ressources dans les zones urbaines tout en ayant un rendement moindre dans les collectivités périphériques et sans que cela influence ses paiements fondés sur le rendement.

Recommandation

3.135 Nous recommandons qu'EM/ANB adopte une série plus équilibrée d'indicateurs de rendement clés comme base des paiements fondés sur le rendement afin d'inciter SSMNB à atteindre un rendement élevé dans toutes les collectivités du Nouveau-Brunswick.

Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention

3.136 Nous avons constaté que le contrat permettait une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention.

3.137 Le calcul du pourcentage des délais d'intervention a inclus l'utilisation de certaines exemptions pour les appels au 911. Ces exemptions étaient offertes en plus de l'indemnité de 10 % déjà prévu dans l'attente de 90 % en matière de rendement. Les exemptions visaient à prendre en

compte les circonstances indépendantes de la volonté de SSMNB qui faisaient que l'ambulance arrivait sur les lieux au-delà du temps requis par le contrat. Des demandes d'exemption ont été soumises par SSMNB chaque mois, et le Ministère les a examinées et approuvées. Voir l'annexe VI pour une liste de toutes les exemptions possibles énumérées dans le guide d'approbation des exemptions.

3.138 À l'heure actuelle, des exemptions de déploiement total sont demandées pour les appels lorsque le nombre d'ambulances disponibles dans un district de service est inférieur au seuil d'urgence. Le seuil d'urgence représente le nombre minimum d'ambulances requis pour garantir un délai d'intervention raisonnable dans les temps prévus au contrat. Cela peut se produire en raison d'un événement important nécessitant l'intervention de plusieurs ambulances ou, plus fréquemment, en raison de plusieurs appels simultanés au 911.

3.139 Nous avons analysé l'utilisation des exemptions pour déterminer :

- leur incidence sur le résultat global du rendement;
- la pertinence du recours aux exemptions;
- si les exemptions étaient approuvées conformément au contrat.

Les exemptions ont permis de faire passer le taux d'intervention de moins de 90 % à dépasser 92 %

3.140 Environ 5 500 exemptions ont été approuvées au cours des exercices 2017-2018 et 2018-2019. Les appels exemptés ont représenté 3,4 % du total des appels pris pendant cette période. Ce chiffre est significatif, car il a fait passer le taux combiné d'intervention d'urgence pour le 911 d'un niveau inférieur au 90 % de rendement attendu à un niveau supérieur au seuil maximal de 92 % pour les paiements liés au rendement. Pour les deux exercices examinés, SSMNB a reçu la totalité de la récompense financière pour avoir atteint ou dépassé le taux d'intervention de 92 %.

76 % des exemptions concernaient un déploiement total

3.141 Nous avons examiné la composition des 5 500 exemptions et constaté que 76 % d'entre elles concernaient un déploiement total. La plupart des exemptions pour déploiement total, soit 72 %, ont été demandées dans des zones urbaines.

3.142 En vertu du contrat, le plan d'état du système doit préciser les ambulances, les installations et les ressources humaines nécessaires pour atteindre les normes de rendement. À notre avis, aucune exemption ne devrait être accordée lorsque le plan d'état du système ne parvient pas à prévoir le volume d'appels ou lorsqu'il n'a pas indiqué combien de ressources sont nécessaires dans un district de service.

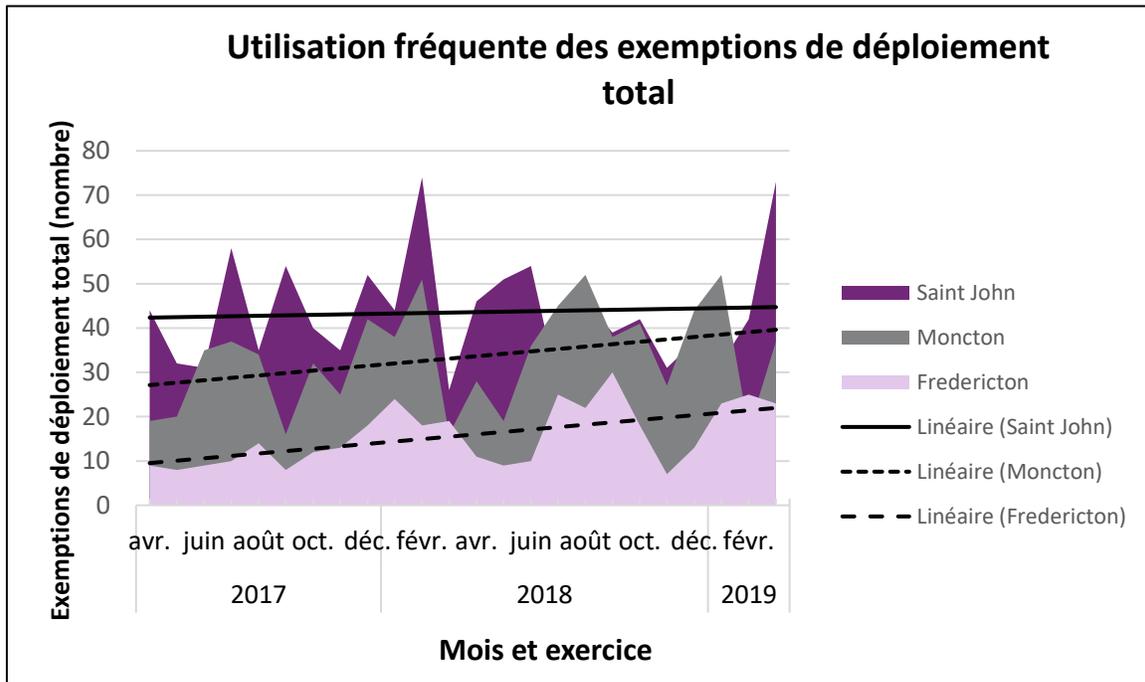
Aucune limite à la fréquence des demandes d'exemption pour déploiement total

3.143 Selon SSMNB et le Ministère, les exemptions de déploiement total servent à indiquer les pénuries aiguës de ressources qui sont considérées comme échappant au contrôle de SSMNB. Or, cela n'est pas explicitement indiqué dans le guide d'approbation des exemptions, et aucune définition de la notion de pénurie aiguë n'a été fournie par le Ministère ou SSMNB. En outre, il n'y a pas de limite à la fréquence à laquelle les exemptions de déploiement total peuvent être demandées dans un district de service. Nous nous attendions à ce que EM/ANB définisse la fréquence des exemptions de déploiement total, qui établirait un modèle prévisible et ne serait plus considérée comme aiguë.

Saint John et Moncton semblent avoir un recours plus fréquent que quotidien aux exemptions de déploiement total

3.144 Nous avons analysé la fréquence d'utilisation des exemptions pour déploiement total et constaté que plus de 2 000 exemptions ont été demandées dans les trois plus grandes villes du Nouveau-Brunswick en 2017-2018 et en 2018-2019, ce qui représente plus de la moitié de toutes les exemptions de déploiement total demandées au Nouveau-Brunswick pendant cette période. La pièce 3.11 montre les tendances d'utilisation dans ces villes. Saint John et Moncton semblent dépasser une fréquence quotidienne d'utilisation des exemptions de déploiement total. Les lignes de tendance des deux villes ont dépassé 30 demandes par mois.

Pièce 3.11 – Utilisation fréquente des exemptions de déploiement total



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB

Le plan d'état du système semblait sous-estimer les besoins en ressources

3.145 Nous avons constaté que le plan d'état du système ne semble pas prévoir suffisamment de ressources nécessaires, ce qui indique que les problèmes de sous-effectif sont plus graves que ce qui nous a été signalé.

3.146 Compte tenu de cette fréquence d'utilisation, les exemptions de déploiement total dans les trois villes semblent être pratique courante plutôt que liées à une pénurie aiguë de ressources, ce qui laisse croire que le plan d'état du système ne parvient pas à prévoir les besoins en ressources. La conception du plan d'état du système pour anticiper les besoins en ressources est un domaine de responsabilité de SSMNB et, par conséquent, ne peut être considérée comme échappant à son contrôle.

3.147 Nous avons demandé à SSMNB et au Ministère ce qui motivait le recours aux exemptions de déploiement total à Saint John. Les facteurs clés suivants ont été recensés :

- l'augmentation du volume d'appels au 911;
- les transferts non planifiés et l'augmentation de la durée des transferts;

- les retards de déchargement;
- le temps de mise hors service des ambulances.

Nombre de travailleurs paramédicaux requis par le plan d'état du système inchangé par rapport au contrat initial

3.148 SSMNB a indiqué que le plan d'état du système est resté très semblable depuis sa création et que les ressources ajoutées depuis lors n'ont pas suivi le rythme de la hausse du volume d'appels. Le nombre de travailleurs paramédicaux requis par le plan d'état du système inclus dans la renégociation du contrat d'EM/ANB et de SSMNB en 2017 était identique à celui du plan d'état du système inclus dans le contrat initial.

3.149 Il semble que le plan d'état du système inclus dans la renégociation du contrat de 2017 ne reflétait pas les ambulances, les installations et les ressources humaines devant être déployées pour atteindre les normes de rendement requises. Comme nous l'avons déjà indiqué, les coûts salariaux annuels budgétés pour les travailleurs paramédicaux utilisés dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires ont été déterminés à l'aide du plan d'état du système. Or, ce plan repose sur l'hypothèse d'une utilisation complète des ambulances et de l'absence de postes vacants pour les travailleurs paramédicaux. Cependant, si le plan d'état du système est incorrect, cela suggère également que le nombre de postes de travailleur paramédical vacants est plus élevé que ce qui est actuellement signalé par SSMNB.

Le maintien du plan d'état du système à un niveau constant a augmenté la probabilité d'exemptions de déploiement total

3.150 Compte tenu de l'augmentation persistante du volume d'appels, le maintien du plan d'état du système à un niveau constant a augmenté la probabilité que les districts passent en dessous du seuil d'urgence à tout moment, ce qui a contribué à un recours plus fréquent aux exemptions de déploiement total.

L'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a masqué la gravité apparente de l'augmentation du volume d'appels

3.151 À notre avis, les facteurs clés à l'origine des exemptions de déploiement total dénotées ci-dessus sont des problèmes persistants qui se sont accumulés sur une longue période et qui ne répondent pas aux critères de pénurie aiguë de ressources échappant au contrôle de SSMNB. L'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention et masqué la gravité apparente de l'augmentation du volume d'appels au fil du temps.

Recommandations

3.152 Nous recommandons que le Ministère et EM/ANB adoptent des contrôles pour réduire au minimum la fréquence d'utilisation des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.

3.153 Nous recommandons que le conseil d'administration d'EM/ANB exige que SSMNB révise le plan d'état du système afin d'actualiser les spécifications détaillées quant aux ambulances, aux installations et aux ressources humaines qui doivent être déployées pour atteindre les normes de rendement.

Surévaluation du rendement indiqué en matière de délais d'intervention

3.154 Nous avons constaté que l'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a entraîné une surestimation du rendement indiqué en matière de délais d'intervention.

L'élimination de toutes les exemptions de déploiement total de Saint John aurait supprimé les paiements fondés sur le rendement pour la région du Sud

3.155 Nous avons analysé l'effet de la réduction ou de l'élimination des exemptions de déploiement total à Saint John sur le résultat combiné des exercices 2017-2018 et 2018-2019. Nous avons utilisé une analyse de scénarios supposant une réduction de moitié et l'élimination complète des exemptions de déploiement total demandées pour la ville. Le résultat de la réduction de moitié des exemptions pour Saint John aurait réduit les paiements fondés sur le rendement à SSMNB pour la région du Sud. L'élimination de toutes les exemptions de déploiement total pour la ville aurait supprimé les paiements fondés sur le rendement pour la région du Sud pendant cette période.

3.156 À notre avis, le recours trop fréquent aux exemptions de déploiement total à Saint John a entraîné une surestimation du rendement indiqué pour la région du Sud. La question de savoir si cette situation a également entraîné un trop-payé dépend de la fréquence des exemptions de déploiement total qui pourraient être considérées comme raisonnables. En tant que tel, sans définition contractuelle de ce qui constitue une circonstance aiguë, le trop-payé est indéterminable.

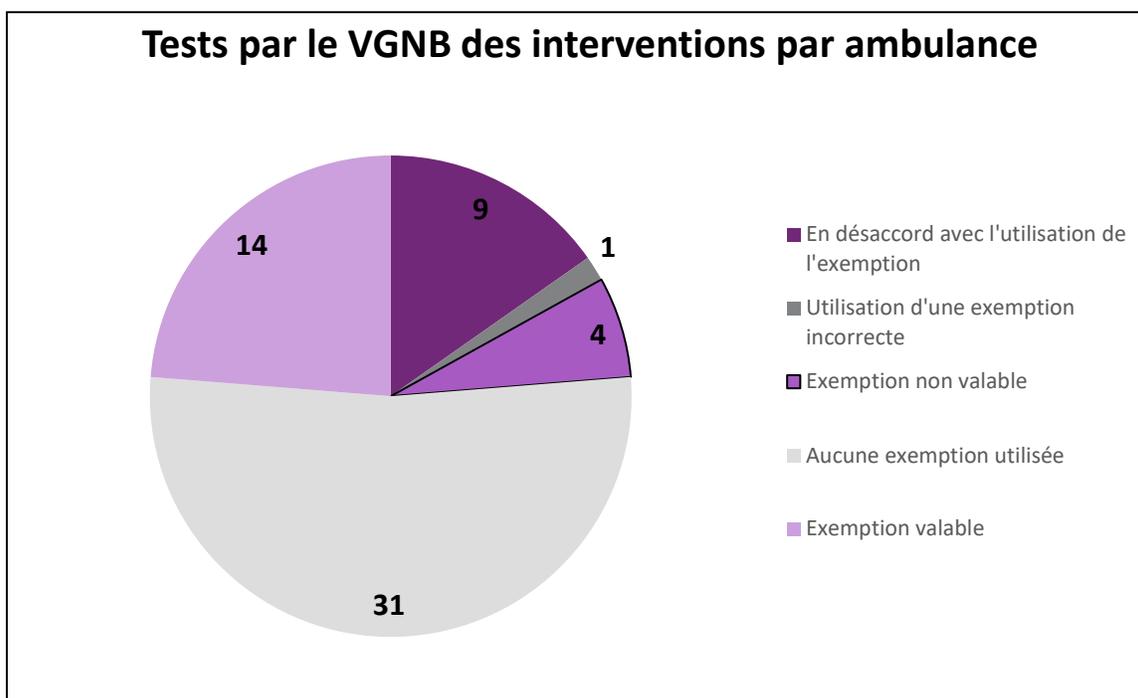
Le contrat a permis un recours excessif aux exemptions de déploiement total, ce qui a masqué les difficultés opérationnelles d'EM/ANB

3.157 Le recours excessif aux exemptions de déploiement total a masqué les difficultés opérationnelles d'EM/ANB et permis à SSMNB d'atteindre ses objectifs de rendement. Il en a résulté une réduction de l'importance accordée à la résolution de ces difficultés opérationnelles.

3.158 La pièce 3.12 résume nos tests d'un échantillon d'interventions par ambulance qui n'ont pas respecté le délai d'intervention requis. Nous avons sélectionné notre échantillon en fonction de notre évaluation des risques dans trois grandes catégories :

- les collectivités dont les résultats de rendement sont faibles;
- les collectivités ayant une vaste zone de couverture géographique;
- les endroits où il y avait des ambulances hors service dans la collectivité.

Pièce 3.12 – Tests par la VGNB des interventions par ambulance



Source : graphique créé par la VGNB

3.159 Les tests ont porté sur un échantillon de 59 interventions par ambulance. Voici la composition de nos observations dans le cadre des tests :

- 9 interventions répondaient aux conditions requises pour bénéficier d'une exemption en vertu du guide d'approbation des exemptions, mais la VGNB

n'était pas d'accord avec la ligne directrice et l'utilisation de l'exemption;

- 1 intervention où la VGNB était en désaccord avec l'utilisation de l'exemption, mais où l'utilisation d'une exemption différente aurait été acceptable;
- 4 interventions ont été approuvées pour des exemptions alors que les conditions prévues par le guide d'approbation des exemptions n'étaient pas remplies;
- 31 interventions ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier d'une exemption et aucune demande d'exemption n'a été faite; et
- 14 interventions comportaient des exemptions qui semblaient être valables.

Aucune exigence de déterminer les causes réelles des délais d'intervention qui ont dépassé les exigences du contrat

3.160 Comme le montre la pièce 3.12, la VGNB a exprimé son désaccord avec l'application des exemptions dans 9 des 59 interventions. Bien que les critères d'exemption aient été remplis, un examen détaillé de ces cas a révélé que la véritable cause du retard était liée à des circonstances ne pouvant pas faire l'objet d'une exemption. Les exemptions sont approuvées conformément au guide d'approbation des exemptions, et il n'est pas nécessaire de déterminer la cause réelle des délais d'intervention dépassant les exigences du contrat. Dans ces neuf cas, cela a entraîné le recours à des exemptions non valables.

Les exemptions de déploiement total ont été utilisées pour la distance, les unités hors service et des erreurs des conducteurs

3.161 Nous nous attendions à ce que les exemptions de déploiement total ne soient utilisées que lorsque le délai d'intervention ne pouvait pas être respecté parce que la station ou le poste le plus proche était inoccupé en raison du volume d'appels. Cependant, il y a eu des cas où la cause réelle d'une arrivée tardive était la distance, des ambulances hors service ou une erreur du conducteur, comme il est décrit à l'annexe VII.

Les exemptions de déploiement total ont réduit l'importance accordée aux domaines à améliorer

3.162 Permettre le recours aux exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle n'est pas une pénurie aiguë de ressources réduit la gravité apparente du problème réel. Il s'ensuit que l'importance accordée aux domaines à améliorer est réduite, puisque les exemptions de déploiement total sont considérées comme échappant au contrôle de SSMNB. En outre, l'utilisation impropre des

exemptions de déploiement total surestime le rendement en matière de délais d'intervention.

Recommandation

3.163 Nous recommandons que le Ministère et EM/ANB révisent le guide d'approbation des exemptions afin d'empêcher l'utilisation non valable des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.

Autres observations issues des tests

Le déploiement dynamique a laissé de vastes zones géographiques sans couverture

3.164 Lors de nos tests sur les interventions par ambulance qui n'ont pas respecté le délai d'intervention prévu par les obligations contractuelles, nous avons fait plusieurs observations qui, à notre avis, ont révélé certaines des vulnérabilités du réseau d'ambulances. Il s'agit par exemple de cas où les circonstances et le recours au déploiement dynamique ont laissé de vastes zones géographiques sans couverture. Voir l'annexe VII pour des exemples précis.

Autres faiblesses en matière de gestion du rendement

Les plans d'entreprise et les plans stratégiques ne comportent pas de mesures de rendement permettant de faire la démonstration des résultats

3.165 Nous avons constaté que les plans d'entreprise et les plans stratégiques ne comportent pas de mesures de rendement permettant de faire la démonstration des résultats.

3.166 Nous nous attendions à ce que les plans stratégiques comportent des objectifs visant à améliorer le rendement dans chaque domaine du contrat. L'absence de tels objectifs entraverait la capacité du Ministère et du conseil d'administration d'évaluer de façon critique le rendement dans le cadre du contrat.

3.167 Nous avons examiné les documents de planification de l'entreprise pour déterminer où étaient ciblées les initiatives visant à améliorer les services et si des IRC étaient utilisés pour évaluer l'efficacité des initiatives.

Aucune mesure claire de l'efficacité des initiatives réalisées

3.168 Alors que les objectifs de ces plans sont présentés avec une date cible de mise en œuvre et un indicateur d'état, il n'y a pas de descripteur des résultats que chaque initiative a atteints ou est censée atteindre. Il n'y a pas de mesure claire de l'efficacité des initiatives réalisées ni des mesures qui seront utilisées pour déterminer si l'objectif a réellement été atteint.

3.169 Par exemple, nous avons noté un objectif visant à mettre en place un système pour les transferts non urgents dans le plan stratégique le plus récent d'EM/ANB. Le résultat souhaité de cet objectif est énoncé comme suit : [Traduction] « fournir un meilleur service à la clientèle à nos patients et à nos partenaires de la santé ». Aucune indication n'est donnée quant aux paramètres qui seraient utilisés pour évaluer le degré d'amélioration du service à la clientèle ou l'efficacité globale de l'initiative. L'absence de tels détails empêche le conseil d'administration d'établir des priorités et d'évaluer de manière critique ses objectifs stratégiques.

Peu d'objectifs liés aux domaines visés par le contrat autres que les délais d'intervention

3.170 Alors que certains objectifs stratégiques auraient une incidence sur les délais d'intervention, aucun objectif précis n'a été établi pour améliorer les délais d'intervention, et il y avait peu d'objectifs directement liés à d'autres domaines visés par le contrat.

Les IRC n'ont pas permis de saisir ni de mesurer les difficultés opérationnelles

3.171 Nous avons constaté que les principaux indicateurs de rendement d'EM/ANB ne sont pas complets et n'ont pas permis de saisir ni de mesurer les difficultés opérationnelles.

3.172 La pièce 3.13 présente une liste des domaines de responsabilité de SSMNB ainsi que les mesures correspondantes, les incitatifs et l'évaluation de chacun par la VGNB.

Pièce 3.13 – Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB

Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB

<i>Responsabilité contractuelle</i>	<i>Mesure actuelle du rendement</i>	<i>Incitatif ou sanction prévu au contrat en fonction des IRC</i>	<i>Évaluation de l'IRC par la VGNB</i>
Ambulance aérienne	Patients par priorité (nombre)	Aucun	La mesure actuelle indique la fréquence d'utilisation, mais non la qualité du rendement de l'ambulance aérienne
Ambulance terrestre	Pourcentage d'interventions où l'ambulance arrive sur les lieux dans les délais prévus au contrat (des exemptions s'appliquent)	Jusqu'à 650 000 \$ pour les interventions urgentes et non urgentes Jusqu'à 400 000 \$ pour la réalisation d'étapes liées aux transferts de patients Sanction (en cas de baisse en dessous de 90 %) : <ul style="list-style-type: none"> • 50 \$ par appel urgent • 10 \$ par appel non urgent 	Comme il est indiqué précédemment : <ul style="list-style-type: none"> • La méthode de calcul du pourcentage des délais d'intervention désavantage les collectivités rurales. • Les exemptions ont surestimé les résultats en matière de délais d'intervention. Pas d'IRC pour les transferts de patients malgré l'incitatif au rendement

Pièce 3.13 – Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB (suite)

Responsabilité contractuelle	Mesure actuelle du rendement	Incitatif ou sanction prévu au contrat en fonction des IRC	Évaluation de l'IRC par la VGNB
Centre de gestion des communications médicales	Délais de traitement des appels : prise d'appels/saisie de données dans les 90 secondes, 90 % du temps	Sanction : 10 \$/appel non conforme au protocole jusqu'à 90 % du temps	Sanctions non considérées comme punitives
Gestion de la flotte	Aucune	Aucun	Rendement non mesuré
Langues officielles	Aucune	350 000 \$ accordés pour l'élaboration d'un plan des langues officielles Jusqu'à 350 000 \$ par année, en fonction de paramètres non encore définis au moment de notre audit	Aucun IRC pour les langues officielles
Ressources humaines	Profil RH (langue de service) Congé de maladie Travail sécuritaire NB	Aucun	Les mesures actuelles manquent d'objectifs de rendement
Autres : Saisie des données Documentation	Saisie dans la base de données dans les 10 jours ouvrables suivant la prestation des soins, 90 % du temps Saisie dans la base de données dans les 30 jours suivant la date de saisie initiale des données	Sanctions : 10 \$/sanction pour les dossiers de soins des patients ne répondant pas aux normes 5 000 \$ par point de pourcentage lorsque la satisfaction des clients est inférieure à 90 % (jusqu'à 50 000 \$ par année)	Sanctions non considérées comme punitives

Pièce 3.13 – Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB (suite)

Responsabilité contractuelle	Mesure actuelle du rendement	Incitatif ou sanction prévu au contrat en fonction des IRC	Évaluation de l'IRC par la VGNB
Service à la clientèle Rapports	>90 % satisfaction Rapports prévus au contrat fournis dans les 5 jours suivant la date d'exigibilité, 100 % du temps	50 \$/rapport tardif	

Source : tableau créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

3.173 Certains domaines de responsabilité de SSMNB, tels que la gestion de la flotte et les ressources humaines, n'avaient pas d'objectifs de rendement permettant de mesurer les résultats réels. L'absence de mesures du rendement dans ces domaines crée un risque que les difficultés opérationnelles ne soient pas pris en compte. Des objectifs mesurables aideraient la direction et le conseil d'administration à déterminer les possibilités d'amélioration dans ces domaines.

Aucun IRC utilisé pour le plan des langues officielles

3.174 Nous avons également remarqué qu'aucun IRC n'a été utilisé pour le plan des langues officielles, bien que ce soit une exigence de paiement en vertu du contrat depuis le 1^{er} avril 2018. D'après une discussion avec le Ministère, ces paramètres ont seulement été approuvés en décembre 2019.

3.175 Nous avons constaté que le contrat prévoit des sanctions en cas de non-respect de certains objectifs de rendement. Cependant, à notre avis, ces sanctions sont mineures et non punitives et seraient difficiles à imposer si SSMNB n'auto déclare pas les situations de non-conformité.

Les paiements fondés sur le rendement n'incluent pas les IRC liés aux ressources humaines, malgré l'effet des unités hors service sur les activités

3.176 Nous avons constaté que les paiements fondés sur le rendement n'incluent pas les IRC liés aux ressources humaines, malgré l'effet important que les unités hors service ont sur les activités d'EM/ANB.

3.177 Selon le site web d'EM/ANB : « une ambulance en service est retirée du service [...] pour diverses raisons, par exemple la gestion du stress à la suite d'un incident critique, la défaillance mécanique du véhicule, la réalisation d'une

inspection, la gestion de la fatigue des membres de l'équipe, un accident de la route ou un manque de personnel »².

La durée des unités hors service s'est élevée à plus de 95 000 heures **3.178** Les données obtenues du système de répartition assistée par ordinateur d'EM/ANB ont montré que plus de 6 400 cas d'unités hors service d'une durée de huit heures ou plus se sont produits en 2017-2018 et en 2018-2019. Au total, la durée des unités hors service s'est élevée à plus de 95 000 heures au cours de cette période. Dans chaque cas, les commentaires montrent que la raison pour laquelle les unités étaient hors service était un manque de personnel.

Les unités hors service ne sont pas incluses dans les paiements fondés sur le rendement **3.179** Nous relevons, à l'annexe VII, quelques exemples de l'incidence que les unités hors service ont eue sur les services d'ambulance. L'effet des difficultés opérationnelles importantes, telles que les unités hors service, ne semble pas être inclus dans les paiements fondés sur le rendement de SSMNB établis dans le contrat. Étant donné que SSMNB est responsable de la gestion des ressources humaines dans le cadre du contrat, nous nous attendions à ce que cette question soit incluse lors de la renégociation du contrat, vu qu'elle persiste depuis plusieurs années.

Les IRC ne saisissent pas les occasions d'amélioration **3.180** En revanche, les rapports annuels d'EM/ANB reflètent un niveau de rendement élevé, dépassant régulièrement les objectifs définis dans le cadre de la structure de paiement fondé sur le rendement. Il semble donc que les indicateurs de rendement clés, qui constituent la base des paiements fondés sur le rendement, ne saisissent pas les occasions d'amélioration des services d'ambulance.

Les retards de déchargement aux hôpitaux obligent le travailleur paramédical à rester avec le patient **3.181** En plus des unités hors service, SSMNB a indiqué que les ambulances connaissent de longues périodes d'attente dans les hôpitaux, appelées retards de déchargement. Selon la gravité de chaque cas, il se peut que l'hôpital n'admette pas le patient immédiatement. Les travailleurs paramédicaux sont tenus de rester avec leur patient jusqu'à son admission à l'hôpital. SSMNB considère qu'un déchargement qui prend plus de 25 minutes est retardé.

² <https://ambulancenb.ca/fr/responsabilite/ou-en-sommes-nous/heures-de-service/>

82 % des arrivées dans les quatre grands hôpitaux ont eu des retards de déchargement supérieurs à 25 minutes

3.182 La pièce 3.14 montre les arrivées dans quatre grands hôpitaux du Nouveau-Brunswick de juin 2018 à mars 2019. Les heures de retard montrent combien de temps les ambulances ont attendu au-delà des 25 minutes de déchargement prévues pour tous les appels. Les ambulances ont été occupées pendant plus de 3 600 heures en raison de temps d'attente imprévus dans les hôpitaux. Au total, 82 % des arrivées ont été retardées de plus de 25 minutes.

Pièce 3.14 – Retards de déchargement de juin 2018 à mars 2019

Retards de déchargement de juin 2018 à mars 2019			
Hôpital	Nombre d'arrivées en ambulance	Pourcentage d'arrivées retardées (au-delà de 25 minutes)	Heures de retard (au-delà de 25 minutes)
L'Hôpital de Moncton	4 142	86 %	1 724
Hôpital régional de Saint John	2 542	77 %	702
Centre hospitalier universitaire Dr-Georges-L.-Dumont	1 993	79 %	887
Hôpital régional Dr Everett Chalmers	776	81 %	299
Total	9 453	82 %	3 614 heures

Source : tableau créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB (non audités)

3.183 Avant juin 2018, le suivi des retards de déchargement était moins détaillé. SSMNB a précisé que les ambulances ont connu plus de 1 300 heures de retard de déchargement dans ces hôpitaux au cours de l'année civile 2017.

3.184 En vertu du contrat renégocié, les paiements fondés sur le rendement sont calculés progressivement de 90 à 92 % pour les délais d'intervention urgente et non urgente. Des objectifs de paiement échelonnés peuvent inciter le prestataire de services à continuer à répondre aux attentes en matière de service et à promouvoir l'amélioration continue.

La plupart des IRC ne comportaient pas d'objectifs progressifs

3.185 Nous avons constaté que tous les autres IRC ne comportaient pas d'objectifs progressifs.

Les indicateurs de rendement contractuels sont restés largement inchangés

3.186 Nous nous attendions à ce que les IRC comportent des objectifs progressifs, notamment des objectifs de base et des objectifs ambitieux. Alors que le contrat renégocié proposait un objectif progressif dans le cadre du modèle de paiement, les autres indicateurs de rendement contractuels sont restés statiques et largement inchangés, bien qu'EM/ANB ait systématiquement signalé que ces objectifs étaient atteints ou dépassés.

3.187 Sans objectifs de rendement dynamiques, SSMNB est moins enclin à tenter d'améliorer son rendement pendant la durée du contrat. L'inclusion de tels objectifs inciterait davantage SSMNB à assurer une amélioration continue.

La durée du contrat de 10 ans rend difficile pour le Ministère d'ajuster les attentes en matière de niveau de service

3.188 Compte tenu de la durée du contrat de dix ans, nous avons constaté qu'il serait difficile pour le Ministère d'ajuster les attentes en matière de niveau de service en dehors de ce qui a été énoncé dans le contrat.

Aucun mécanisme permettant aux parties de fixer de nouveaux objectifs de rendement

3.189 Nous avons été informés que SSMNB a toujours respecté les mesures de rendement contractuelles pendant la durée du contrat. Toutefois, il n'existait pas de mécanisme permettant aux parties de fixer de nouveaux objectifs de rendement une fois les objectifs précédents atteints.

3.190 Cela empêche le Ministère d'apporter des modifications aux mesures de rendement pendant la durée du contrat et l'empêche de promouvoir l'amélioration continue et d'aligner un ensemble complet d'IRC sur le contrat.

Recommandations

- 3.191** Nous recommandons que le conseil d'administration mette en œuvre des objectifs de rendement progressifs pour inciter SSMNB à assurer une amélioration continue pendant la durée du contrat.
- 3.192** Nous recommandons qu'EM/ANB améliore le repérage et le suivi des initiatives stratégiques et des initiatives d'entreprise et inclue des résultats mesurables dans ses plans.
- 3.193** Nous recommandons que le conseil d'administration élargisse les indicateurs de rendement clés pour les paiements fondés sur le rendement afin d'inclure tous les secteurs d'activité, comme les ressources humaines, la flotte et les langues officielles.
- 3.194** Nous recommandons que le Ministère coordonne avec les régies de la santé régionales et EM/ANB la mise en œuvre de solutions visant à réduire l'incidence des retards de déchargement.

Autre conflit d'intérêts

Le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de SSMNB crée un conflit d'intérêts

3.195 Nous avons constaté que le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de SSMNB crée un conflit d'intérêts.

Le directeur général serait enclin à agir dans l'intérêt de son employeur, soit SSMNB

3.196 Nous nous attendions à ce qu'un directeur général indépendant, nommé par le conseil d'administration en tant qu'employé du conseil, défende l'intérêt supérieur d'EM/ANB.

3.197 Comme le directeur général d'EM/ANB est également président de SSMNB, une société à but lucratif, nous estimons que ce double rôle crée un conflit d'intérêts. Il serait difficile pour tout directeur général d'agir dans l'intérêt supérieur des deux parties en même temps. Le directeur général a actuellement un contrat de travail avec SSMNB, alors que son devoir envers EM/ANB passe par le contrat de services. À notre avis, un directeur général dans cette situation serait enclin à agir dans l'intérêt de son employeur.

Des employés de SSMNB ont élaboré la stratégie d'entreprise d'EM/ANB

3.198 Des employés de SSMNB ont élaboré la stratégie d'entreprise d'EM/ANB. Comme les employés de SSMNB ne sont pas impartiaux, ils ne pouvaient pas élaborer objectivement la stratégie en considérant :

- la mesure dans laquelle le contrat permet d'éviter les risques pour EM/ANB;
- si le contrat représente une proposition de valeur favorable pour EM/ANB;
- l'évaluation de solutions de rechange au maintien du contrat.

Les employés de SSMNB peuvent être enclins à élaborer des stratégies visant à maximiser la récompense financière de SSMNB

3.199 Les employés de SSMNB sont en conflit d'intérêts, car ils peuvent être enclins à élaborer les stratégies d'EM/ANB qui visent à maximiser la récompense financière SSMNB dans le cadre du contrat, ce qui ne garantirait pas l'optimisation du processus décisionnel de la direction en vue de fournir la meilleure qualité de service possible.

EM/ANB n'est pas assujettie à la Loi sur les conflits d'intérêts

3.200 Nous avons constaté que EM/ANB n'est pas assujettie à la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

3.201 Nous nous attendions à ce que EM/ANB soit tenue de respecter l'article 4 de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui précise que : « Le président d'une société de la Couronne [...] se place en conflit d'intérêts [s'] il détient, assume [...] à titre d'administrateur [...] d'une compagnie personnalisée [...] un contrat ou une convention avec Sa Majesté, ou avec tout [...] ministère ou organisme qui vise la fonction publique de la province, ou qui prévoit l'allocation des fonds publics de la province à un service ou à un travail »³.

EM/ANB ne figure pas à l'annexe A du règlement pris en vertu de la loi

3.202 Le Ministère a déclaré qu'EM/ANB ne contrevient pas à la loi, car la société ne figure pas à l'annexe A du règlement pris en vertu de la loi. L'annexe A énumère les sociétés de la Couronne qui relèvent de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

3.203 Nous nous attendions à ce que la *Loi sur les conflits d'intérêts* s'applique aux sociétés de la Couronne. Or, nous avons constaté que seulement huit sociétés de la Couronne sont mentionnées à l'annexe A du règlement afférent à la *Loi*. À notre avis, cette omission pourrait affaiblir l'efficacité du commissaire à l'intégrité, qui est chargé d'appliquer la *Loi*. Le commissaire joue un rôle clé dans le maintien de l'intégrité des sociétés de la Couronne.

3.204 Malgré l'exclusion d'EM/ANB de cette loi, nous nous attendions à ce que le Ministère tienne compte de l'esprit de cette loi dans le cadre des négociations contractuelles.

Le conflit d'intérêts a existé sans aucune répercussion

3.205 En négligeant d'inclure EM/ANB à l'annexe A du règlement pris en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, on a permis qu'un conflit d'intérêts existe et persiste sans aucune répercussion.

Recommandation

3.206 Nous recommandons que le Bureau du Conseil exécutif examine le règlement sur les conflits d'intérêts pris en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et le modifie pour y inclure à l'annexe A toutes les sociétés de la Couronne concernées, y compris EM/ANB Inc.

³ *Lois sur les conflits d'intérêts*, LRN-B 2011, c129

Annexe I – Objectifs et critères de l'audit

Les objectifs et les critères de notre audit des services d'ambulance du ministère de la Santé sont présentés ci-dessous. La haute direction du ministère de la Santé a examiné et approuvé les objectifs et les critères connexes.

Objectif 1	Déterminer si les structures et les processus de gouvernance du ministère de la Santé mis en place pour EM/ANB établissent un cadre pour une surveillance efficace.
Critère 1	La structure de gouvernance et de surveillance du ministère de la Santé devrait garantir que les services d'ambulance, offerts par EM/ANB, sont fournis avec indépendance et responsabilité.
Critère 2	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait sélectionner, évaluer et habilitier le directeur général.
Critère 3	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait approuver les objectifs et les politiques stratégiques de l'organisme.
Critère 4	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait disposer d'un cadre de politique de gestion des risques pour EM/ANB et établir des niveaux appropriés de tolérance aux risques.
Critère 5	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait avoir un cadre de gestion du rendement pour EM/ANB et surveiller son rendement.
Objectif 2	Déterminer si le contrat de services d'ambulance d'EM/ANB est conçu et géré de manière à atteindre les objectifs prévus.
Critère 1	Le contrat d'EM/ANB devrait inclure des objectifs de rendement clairement définis et mesurables.
Critère 2	EM/ANB devrait disposer d'un cadre de gestion du rendement pour le contrat et en surveiller le rendement.
Critère 3	Le contrat d'EM/ANB devrait promouvoir l'amélioration continue grâce à des objectifs de rendement progressifs.

Source des critères : La VGNB les a élaborés sur la base d'un examen de la législation, des pratiques exemplaires et des rapports des vérificateurs généraux d'autres administrations. D'autres orientations ont été tirées des travaux publiés par la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation.

Annexe II – À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent rapport de certification indépendant portant sur la prestation des services d'ambulance du ministère de la Santé. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement la gouvernance d'EM/ANB exercée par le ministère de la Santé et les pratiques de gestion des contrats dans son contrat avec Services de santé Medavie du Nouveau-Brunswick.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit régulier, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet visé par l'audit;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou la conclusion de l'audit;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport étaient fondées sur des faits.

Période visée par l'audit :

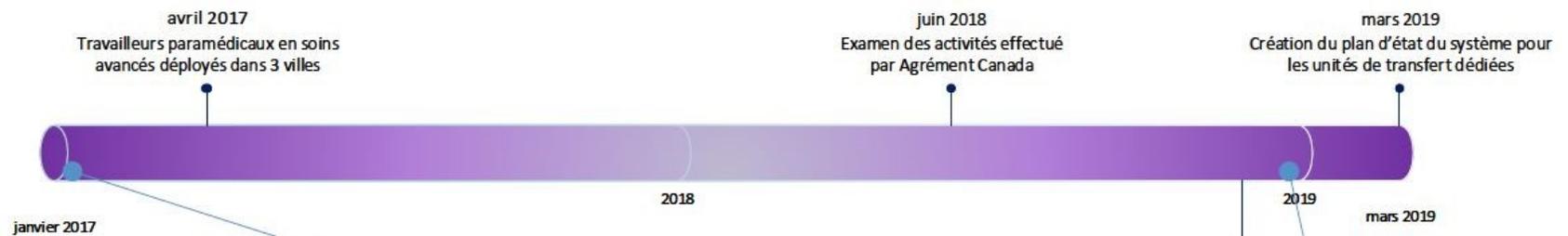
L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2019. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certaines questions antérieures à la date du début de notre audit.

Date du rapport :

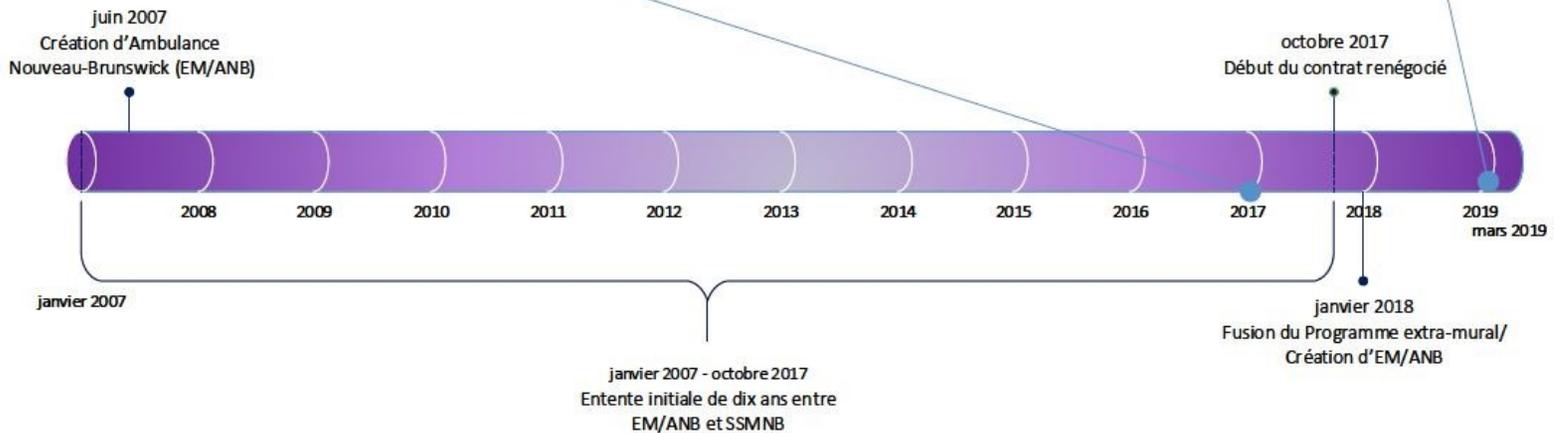
Nous avons obtenu des éléments probants appropriés en quantité suffisante sur lesquels repose notre conclusion le 11 août 2020, à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

Annexe III – Chronologie des événements

Calendrier opérationnel



Calendrier contractuel



Annexe IV – Événements ultérieurs

En vertu de la norme canadienne sur les missions d'assurance (NCMA) 3001 – Missions directes, établie par les comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) dans le Manuel CPA Canada – Assurance, le paragraphe 66 stipule ce qui suit en ce qui concerne les événements ultérieurs :

Lorsque cela est pertinent par rapport à la mission, le professionnel en exercice doit déterminer l'incidence, sur l'objet considéré et sur son rapport de certification, des événements survenus jusqu'à la date du rapport de certification. Il doit répondre de façon appropriée aux faits dont il a pris connaissance après la date de son rapport de certification et qui, s'ils avaient été connus de lui à cette date, auraient pu le conduire à modifier ce rapport.

Les sujets ci-dessous concernent des faits survenus en dehors de notre période d'audit, mais qui constituent des engagements importants de l'entité auditée en ce qui concerne les services d'ambulance.

Processus d'accréditation entrepris par EM/ANB

Nous avons été informés que le conseil d'administration d'EM/ANB a entrepris un processus d'agrément de la gouvernance par l'entremise d'Agrément Canada. Ce processus a débuté à l'automne 2019 et un rapport final a été livré en mars 2020.

Dissolution du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement

Nous avons été informés que le CCSGR était en cours de dissolution en décembre 2019, son rôle devant être remplacé par les différents sous-comités du conseil d'administration.

Création d'un plan d'état du système pour les unités de transfert dédiées

Nous avons été informés que le plan d'état du système a été modifié en mars 2019 pour réorienter une partie de la flotte vers un second plan d'état du système distinct pour les transferts de patients. Ce changement a eu pour effet de réduire le nombre d'ambulances dans le plan d'état du système de certaines collectivités pour les appels au 911.

Élaboration de paiements fondés sur le rendement pour le plan des langues officielles

En vertu du contrat, EM/ANB et SSMNB devaient « [élaborer] des mesures et de la rémunération connexe tirée du Plan stratégique en matière de langues officielles d'ANB révisé » pour l'exercice commençant le 1^{er} avril 2018. Nous avons été informés par le conseil d'administration d'EM/ANB que les IRC associés à ce plan ont fait l'objet d'un accord de principe en décembre 2019.

Lettre de mandat pour EM/ANB

Une lettre de mandat pour EM/ANB a été rédigée et signée par le ministre de la Santé le 29 novembre 2019. Nous avons été informés, lors de discussions avec le Ministère, qu'aucune lettre de mandat n'avait été fournie au cours des dernières années.

Annexe V – Définitions

Terme	Définition
Budget flexible	Un budget ajusté automatiquement pour refléter les coûts prévus pour le niveau d'activité réel au cours d'une période.
CCSGR	Le Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement est un comité composé d'employés du Ministère et d'employés choisis de SSMNB. Le CCSGR existe en dehors du conseil d'administration d'EM/ANB et est chargé de faire rapport au conseil sur les questions liées aux IRC, au rendement de SSMNB en vertu du contrat et aux affaires financières (entre autres choses).
Centre de gestion des communications médicales	« Situé à Moncton, le système centralisé de répartition des ambulances est connu sous le nom de Centre de gestion des communications médicales (CGCM), où travaillent nos répartiteurs médicaux d'urgence (RMU) dévoués. Tous parfaitement bilingues, nos RMU répondent aux appels d'urgence, coordonnent les transferts entre établissements et répartissent les équipes de SMU terrestres et aériens. Ils fournissent aussi du soutien moral de même que des conseils et des instructions de sauvetage aux personnes en détresse médicale et à celles qui composent le 911. » ⁴
Contrat (EM/ANB et SSMNB)	<i>Entente sur les services d'ambulance</i> , conclue initialement en juin 2007 entre Ambulance Nouveau-Brunswick (maintenant EM/ANB) et SMU NB (maintenant Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick). Le contrat a été renégocié et conclu en octobre 2017 après l'expiration de la durée de dix ans du contrat initial.
Déploiement dynamique	[Traduction] « Une stratégie de gestion des ambulances où la couverture de la demande d'appels au 911 est maximisée en permanence dans le temps. Contrairement au déploiement statique où les ambulances envoyées laissent un vide de couverture jusqu'à ce qu'elles retournent à leur base d'origine après le service, le déploiement dynamique redéploie les ambulances inutilisées vers différents endroits si cela entraîne une augmentation de la couverture de la demande. » ⁵
District de service	Regroupement de collectivités (rurales et urbaines) qu'un plan de déploiement vise à desservir.

⁴ <https://ambulancenb.ca/fr/ce-que-nous-faisons/services/>

⁵ <https://repository.arizona.edu/handle/10150/603515>

Annexe V – Définitions (suite)

EM/ANB	La société qui s'est vu accorder le permis pour fournir des services terrestres et aériens au Nouveau-Brunswick. EM/ANB Inc. est sous le contrôle du ministre de la Santé, et la gestion de la société a été confiée à Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick.
Exemption	Aux fins du calcul des délais d'intervention, le temps de service de certains appels est ajusté pour respecter les exigences contractuelles en raison de facteurs considérés comme indépendants de la volonté de SSMNB. Voir l'annexe VI pour une liste des critères d'exemption.
Exemption pour déploiement total	Une exemption fréquemment utilisée, causée par un plan de déploiement tombant en dessous du seuil d'urgence en raison d'un volume d'appels accru dans un district de service. Voir l'annexe VI pour une liste des critères d'exemption.
Extra-mural	Programme de services de santé offrant des <i>soins de courte durée, palliatifs, de réadaptation et de soutien</i> ⁶ à la population du Nouveau-Brunswick à domicile et dans leur collectivité. Le programme extra-mural est sous le contrôle du ministre de la Santé et a été fusionné lors de la création d'EM/ANB en janvier 2018.
Fonds de remplacement de l'actif et de l'amélioration du réseau	Un fonds détenu en fiducie dans le but de remplacer les actifs corporels et d'améliorer les réseaux utilisés par EM/ANB.
Frais de gestion	Une redevance à intervalle fixe pour services incluse comme paiement à SSMNB dans le contrat initial (2007-2017), remplacée par un paiement fondé sur le rendement dans le contrat actuel (2017-2027).
IRC	Abréviation pour « indicateur de rendement clé » : mesures quantifiables utilisées pour évaluer le succès d'EM/ANB/SSMNB dans l'atteinte des objectifs et des normes de rendement.
Paiement d'excédent	Une modalité du contrat entre EM/ANB et SSMNB selon laquelle 50 % de l'excédent d'exploitation d'EM/ANB est inclus en tant que paiement à SSMNB. Auparavant, ce montant n'était pas plafonné. En vertu du contrat actuel, le paiement d'excédent est plafonné à 1,1 million de dollars.

⁶ <https://extramuralnb.ca/fr/ce-que-nous-faisons/>

Annexe V – Définitions (suite)

Paiement fondé sur le rendement	Un élément incitatif inclus dans le contrat actuel entre EM/ANB et SSMNB (depuis 2017). Comprend jusqu'à 2,7 millions de dollars payables à SSMNB si les objectifs de rendement fixés par contrat sont atteints.
Permis d'ambulance (ministère de la Santé EM/ANB)	Entente sur les services d'ambulance conclue en juin 2007 entre Ambulance Nouveau-Brunswick (maintenant EM/ANB) et le ministère de la Santé. Le permis d'ambulance existe pour décrire les responsabilités du ministre et d'EM/ANB dans la prestation des services d'ambulance.
Plan d'état du système	Spécifications détaillées concernant les ambulances, les installations et les ressources humaines à déployer pour atteindre les normes de rendement, telles que conçues par SSMNB. Les ressources requises dans le cadre du plan d'état du système ont été approuvées par les deux parties dans le contrat de 2007, puis, lors de la renégociation, en 2017.
Plans de déploiement	Modèle représentant les stations et les postes devant être occupés par les ambulances à tout moment pour atteindre les délais d'intervention prévus au contrat. Les plans de déploiement précisent la priorité des postes à maintenir lorsque les ressources sont limitées et où des ressources supplémentaires peuvent être prélevées lorsque les circonstances justifient de retirer des ressources d'un autre district de service.
Pourcentage du délai d'intervention	Le pourcentage d'appels dans lesquels une ambulance arrive sur place dans les délais prévus au contrat : <ul style="list-style-type: none"> – Appel urgent (zone urbaine) : 9 minutes – Appel urgent (zone rurale) : 22 minutes – Appel non urgent (zone urbaine) : 15 minutes – Appel non urgent (zone rurale) : 30 minutes Le pourcentage du délai d'intervention représente le nombre d'appels conformes aux délais d'intervention contractuels en pourcentage du nombre total d'appels (ajusté en fonction des exemptions - voir <i>Exemptions</i>).
Recettes de facturation	Montant des recettes perçues par EM/ANB auprès des patients pour l'utilisation des ambulances terrestres ou aériennes.
Retard de déchargement	Les travailleurs paramédicaux sont tenus d'attendre avec le patient jusqu'à ce que celui-ci passe au triage à l'hôpital. Pendant cette période, les travailleurs paramédicaux ne peuvent répondre à aucun appel urgent ou non urgent. Les cas où un déchargement dépasse 25 minutes sont considérés comme des retards de déchargement.
Seuil d'urgence	Un niveau dans un plan de déploiement qui indique la quantité minimale de ressources nécessaires pour garantir un délai d'intervention raisonnable dans les temps prévus au contrat.

Annexe V – Définitions (suite)

SSMNB	Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick est une filiale à but lucratif de Medavie Inc. et contrepartie au contrat avec EM/ANB. SSMNB est responsable de la gestion des services d'ambulance.
Subvention de financement	Montant du budget annuel fourni par le ministère de la Santé à EM/ANB pour financer les services d'ambulance et géré par SSMNB au nom d'EM/ANB.
Unité hors service	Terme utilisé pour décrire un cas où une ambulance ne peut pas répondre à un appel urgent ou non urgent. Il peut s'agir de défaillances mécaniques, d'inspections, d'accidents ou de l'absence de personnel disponible pour faire fonctionner l'unité.

Annexe VI – Critères d'exemption

Vous trouverez ci-dessous un extrait (paraphrasé et traduit) du document *Exemption & Exception Reporting & Approval Guide*

Déploiement total

L'ambulance assignée dépasse le délai d'intervention contractuel dans une zone du plan d'état du système lorsque le district est en dessous du seuil d'urgence.

Règle du 4/10

L'appel au 911 est attribué en moins de 4 minutes (zone urbaine) ou en moins de 10 minutes (zone rurale) d'un appel précédent dans un district du plan d'état du système lorsque le district se trouve au seuil d'urgence.

Réaffectée à une priorité plus élevée

L'unité assignée est déviée vers un appel de plus haute priorité et une ou plusieurs unités suivantes doivent être assignées à l'appel initial.

Plus haut vers une priorité plus élevée

La non-urgence est transformée en urgence.

Appels échelonnés

L'ambulance se voit assigner un appel et doit attendre à un endroit désigné jusqu'à ce qu'elle puisse entrer en toute sécurité. L'heure d'arrivée sur les lieux sera prise en compte lorsqu'elle signalera qu'elle se trouve à l'endroit prévu.

Lieu inconnu

Le lieu d'intervention n'est pas clairement défini et est la cause du retard.

Lieu incorrect/modifié

L'adresse originale fournie est jugée incorrecte ou a changé par rapport à l'emplacement réel de la scène, ce qui a causé le retard d'intervention.

Retard dû au traversier/train

Retard dû au traversier ou au train : le délai de retard sera déduit du temps total d'intervention.

Retard dû à un détour ou à des travaux de construction inconnus

L'ambulance doit modifier l'itinéraire qu'elle empruntait pour se rendre sur les lieux de l'appel ou rencontre des travaux de construction créant un retard.

Défaillance technologique

L'équipement tombe en panne, ce qui entraîne une perte de communication et de capacité à envoyer l'ambulance qui répond à un appel, ou à vérifier que l'ambulance est bien arrivée sur les lieux.

Défaillance du véhicule

Le véhicule qui répond à un problème et est retardé ou ne peut pas continuer à répondre à l'appel.

Aide mutuelle

Les normes relatives aux délais d'intervention ne sont pas applicables lorsque ce sont des organismes externes qui répondent à l'appel.

Météo

Des conditions météorologiques défavorables affectent l'intervention.

Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances

Vous trouverez ci-dessous les observations faites lors des tests des interventions des ambulances.

Exemptions de déploiement total utilisées pour la distance

Dans plusieurs cas, des exemptions de déploiement total ont été utilisées, mais aucune station ou aucun poste n'existait plus près du lieu de la scène que l'endroit d'où l'ambulance est venue. Dans ces cas, l'ambulance qui est intervenue aurait été envoyée même si toutes les ambulances étaient disponibles à ce moment-là, car le plan d'état du système ne prévoyait pas d'emplacement stratégique plus proche de la scène. Dans ces cas, le problème est que la distance et les délais d'intervention enregistrés ne devraient pas être un motif d'exemption admissible.

Nous avons analysé la couverture géographique des ambulances des collectivités et constaté que plusieurs d'entre elles interviennent dans des endroits éloignés où il est peu probable qu'elles puissent intervenir dans les délais requis. Dans ces régions, il est peu probable qu'un déploiement total ne soit jamais la cause d'une arrivée tardive.

Le fait de permettre des exemptions de déploiement total dans les régions éloignées ou lorsque la cause principale d'une arrivée tardive est la distance réduit la gravité apparente des défis à relever pour assurer une couverture géographique complète au Nouveau-Brunswick.

La VGNB est d'avis que le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la distance a causé le retard présente faussement un rendement favorable en matière de délai d'intervention, ce qui réduit l'importance accordée aux problèmes de couverture géographique.

Utilisation des exemptions de déploiement total basée sur les circonstances dans la collectivité voisine

Les districts de service du plan d'état du système englobent plusieurs collectivités. Nous avons observé un exemple d'utilisation de l'exemption de déploiement total où une ambulance répondait à un appel au 911 dans sa propre collectivité de Grand Bay-Westfield et était admissible à l'exemption de déploiement total en raison du nombre d'ambulances occupées dans la ville voisine de Saint John, ce qui a été possible parce que les deux collectivités se trouvent dans le même district de service et que le district de service était en dessous du seuil d'urgence.

Le fait d'autoriser des exemptions à Grand Bay-Westfield en fonction des circonstances à Saint John réduit l'objectivité de la mesure de rendement pour Grand Bay-Westfield. Dans ce cas, le rendement de Grand Bay-Westfield pourrait être surestimé à tort en raison de l'activité des ambulances à Saint John, ce qui, par extension, réduirait l'importance accordée à la résolution des problèmes de rendement propres à Grand Bay-Westfield. Il

Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)

est possible que cela se produise dans n'importe quel district de service. Toutefois, il convient de noter que le recours fréquent au déploiement total dans ces villes a, dans une certaine mesure, accru ce risque dans les districts de service de Saint John, de Fredericton et de Moncton.

La VGNB est d'avis que le fait de permettre aux circonstances dans les collectivités voisines de justifier des exemptions présente à tort un rendement favorable en matière de délai d'intervention, réduisant ainsi la gravité apparente des problèmes de rendement localisés.

Exemptions de déploiement total utilisées pour les unités hors service

Nous avons observé des cas où une exemption de déploiement total a été demandée, mais où le poste le plus proche de la scène était sans personnel parce qu'une ambulance était hors service. Dans ces cas, les stations étaient sans personnel en raison de la priorité accordée dans le cadre du plan d'état du système, et une ambulance aurait été disponible pour intervenir si toutes les ambulances avaient été actives pendant le quart de travail. Le district peut avoir été en dessous du seuil d'urgence avec ou sans ambulances répondant à partir d'autres districts dans le cadre du déploiement dynamique; cependant, la cause réelle du retard était les ambulances hors service.

Le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle du retard est attribuable aux ambulances hors service a réduit la gravité apparente du défi opérationnel que représente la couverture par des ambulances lorsque celles-ci sont absentes.

La VGNB est d'avis que le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle du retard est la mise hors service d'ambulances a donné lieu à une surestimation du rendement en matière de délai d'intervention, ce qui a réduit l'importance accordée à la résolution des problèmes de ressources.

Exemptions de déploiement total utilisées pour une erreur du conducteur

Nous avons observé des cas de demandes d'exemption de déploiement total où l'ambulance qui répondait se trouvait à proximité de la scène, ce qui aurait dû permettre un délai d'intervention dans les limites de l'exigence contractuelle. Dans ces cas, un itinéraire sous-optimal a été emprunté. Bien que le district ait été en dessous du seuil d'urgence, la cause réelle du retard était une erreur du conducteur.

Le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle du retard est une erreur du conducteur a réduit la gravité apparente du défi opérationnel consistant à s'assurer que les ambulances empruntent le chemin le plus efficace pour se rendre sur les lieux.

Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)

La VGNB est d'avis que le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsqu'une erreur du conducteur est en cause a entraîné une surestimation du rendement en matière de délai d'intervention, réduisant l'importance de fournir des possibilités de formation ou des solutions techniques pour remédier au problème.

L'utilisation du déploiement dynamique laisse de vastes zones géographiques sans couverture

Nous avons observé des cas où la station la plus proche d'une scène a pu intervenir parce qu'une ambulance remplissait le poste comme le prévoyait le plan d'état du système. Dans ces cas, le déploiement dynamique a donné un résultat positif. Par contre, nous avons également observé des cas où les ambulances qui ont été remplacées dans le cadre du déploiement dynamique ont laissé de vastes zones géographiques sans couverture :

- **District de service de Perth-Andover**
 - Dans un cas, les districts de service de Perth-Andover et de Woodstock avaient tous deux des unités hors service. Les stations de Perth-Andover et de Florenceville auraient dû être dotées en personnel selon le plan d'état du système du district de Perth-Andover, mais l'ambulance de Florenceville était à Hartland pour apporter un soutien au district de service de Woodstock. Alors que la station de Florenceville aurait dû être capable d'intervenir en 15 minutes, le délai d'intervention de Hartland a été de 29 minutes.
- **Districts de service de Bathurst et de Campbellton**
 - Dans plusieurs cas, Belledune est restée sans personnel en raison d'une combinaison d'unités hors service, de son faible niveau de priorité accordé dans le plan d'état du système du district de service de Campbellton et de sa proximité avec le district de service achalandé de Bathurst. L'absence d'ambulance à Belledune a laissé une vaste zone géographique sans couverture :
 - Dans un cas, le district de service de Campbellton a été amené sous le seuil d'urgence pour aider le district de service de Bathurst à partir de Belledune. Il s'agissait d'une mesure d'urgence, car Bathurst ne disposait alors d'aucune ambulance pour intervenir. Belledune, cependant, n'a pas eu de couverture de remplacement en raison de son niveau de priorité dans le plan d'état du système de Campbellton.
 - Dans un autre cas, l'intervention sur une scène à Bathurst a pris 10 minutes. La scène se trouvait à moins de 5 minutes de la station de Bathurst, mais l'ambulance de Bathurst répondait déjà à un appel au 911. Une ambulance a été envoyée de Belledune pour répondre, mais l'ambulance de Bathurst est devenue disponible et a

Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)

répondu avant que celle de Belledune n'arrive sur les lieux. L'ambulance de Belledune a ensuite été amenée à Bathurst pour assurer la couverture, et Belledune n'a pas eu de couverture de remplacement en raison du niveau de priorité de Belledune dans le plan d'état du système du district de Campbellton.

- Dans un autre cas, l'intervention sur une scène à Belledune a pris 41 minutes alors que la scène était située à moins de 5 minutes de la station de Belledune. L'ambulance de Belledune était hors service et aucune couverture n'a été fournie en raison de la priorité de Belledune dans le plan d'état du système du district de service de Campbellton. Dans ce cas, l'ambulance de Belledune a été remise en service en raison d'un changement d'équipe avant que l'aide ne puisse arriver de l'extérieur de la collectivité.
 - Dans un autre cas, l'intervention sur une scène à Lorne a pris 25 minutes alors que la scène se trouvait à moins de 10 minutes de la station de Belledune. L'ambulance de Belledune était hors service et aucune couverture n'a été fournie en raison de la priorité de Belledune dans le plan d'état du système du district de service de Campbellton. L'ambulance qui a répondu à l'appel venait de Dalhousie.
- **District de service de Sussex et district de service de Blacks Harbour et de St. Stephen**
 - Dans un cas, Kingston est restée sans personnel en raison de sa priorité dans le plan d'état du système du district de service de Sussex et de sa proximité avec le district de service très occupé de Saint John. Kingston est une région éloignée et il serait difficile de répondre à cette zone à partir de la station la plus proche, située à Hampton. Dans le cas présent, il a fallu un peu moins de 25 minutes pour répondre à la scène de Kingston à partir de Hampton, alors que la station de Kingston se trouvait à moins de 5 minutes. L'absence d'ambulance à Kingston a laissé une large zone géographique sans couverture. Les priorités ont depuis lors changé dans le plan d'état du système du district de service de Sussex afin de garantir que la couverture est désormais maintenue à Kingston.
 - Dans un cas, la station de Lepreau a été laissée sans personnel en raison de sa proximité avec le district de service très occupé de Saint John. Son ambulance a été dépêchée pour assurer la couverture de la ville. L'absence d'ambulance à Lepreau a laissé une vaste zone géographique sans couverture. Dans le cas présent, l'intervention sur une scène à Musquash a pris 23 minutes à partir de Saint John alors que Musquash est à 10 minutes de la station de Lepreau.

Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)

SSMNB nous a indiqué qu'une partie de sa stratégie pour maintenir les niveaux de service à Saint John, malgré les contraintes de ressources, a été d'attirer des ressources des collectivités environnantes en utilisant le déploiement dynamique.

À notre avis, cela renforce notre observation selon laquelle la conception des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick a désavantagé les collectivités rurales et éloignées.