

Affaires indiennes et du Nord Canada

Préparé par :

Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

**Évaluation du Programme des
services à l'enfance et à la famille
des Premières nations
Projet 06/07
Mars 2007**

Table des matières

	Page
Résumé	i
Section 1 - Introduction	1
Contexte	1
Section 2 - Services à l'enfance et à la famille des Premières nations	3
Mise en oeuvre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations	3
Structure de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations	5
Section 3 - Approche en matière d'évaluation	6
Étude préparatoire	6
Objectifs de l'évaluation	7
Chercheurs impliqués dans l'évaluation	8
Méthodologie d'évaluation	9
Limites de recherche	10
Section 4 - Résultats de l'évaluation	11
Analyse bibliographique	11
Études antérieures concernant les services à l'enfance et à la famille des Premières nations	13
Accroissement du nombre de cas traités par les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations	16
Accroissement des coûts	18
Conclusion concernant le rendement du programme	20
Section 5 - Le Rôle de la Prévention	22
Approches adoptées par les provinces et les territoires	24
Approches provinciales : Conclusion	34
Effets de la prévention	35
L'importance des évaluations du risque	37
Section 6 - Amélioration du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations	38
Contexte	38
Approches	38
Surveillance du rendement	50
Section 7 - Conclusions and Recommendations	51
Annexe	
Plan d'action	

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations doit être renouvelé d'ici le 31 mars 2007 et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) doit réaliser une évaluation sommative afin de justifier ce renouvellement. L'étude d'évaluation a principalement visé à trouver des moyens d'améliorer le programme et ses résultats pour les enfants et les familles des Premières nations. Cette évaluation couvre les activités du programme qui s'étendent jusqu'à l'exercice 2005-2006 inclusivement.

L'objectif du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations est de contribuer au succès de services de prévention et de protection adaptés à la réalité culturelle des familles indiennes et de leurs enfants vivant dans des réserves, conformément aux lois et aux normes de la province ou du territoire de résidence. Le résultat escompté est un environnement familial plus sécuritaire et plus stable pour les enfants vivant dans les réserves.

Constatations

La demande de services à l'enfance et à la famille pour les collectivités des Premières nations vivant dans les réserves a subi un accroissement marqué qui s'est avéré plus rapide encore que la croissance de la demande de services ailleurs au pays, et les projections démographiques de Statistique Canada laissent présager que cette croissance va probablement se poursuivre, toutes proportions gardées. Le nombre d'enfants pris en charge est passé de 5 340 en 1996-1997 à 8 917 en 2005-2006, et les dépenses du programme qui étaient de 193 millions \$ ont franchi le cap des 417 millions \$ au cours de la même période, dépassant ainsi de beaucoup le taux de croissance annuelle de l'enveloppe budgétaire du Ministère pour les services de base offerts aux Premières nations qui était plafonné à 2 p. 100 en 1997-1998.

Un rapport de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations datant de 2005 indique que les enfants des Premières nations sont sur représentés à tous les niveaux du continuum décisionnel relatif aux services de protection de l'enfance, ce qui inclut les rapports aux bureaux de protection de l'enfance, les taux de corroboration des cas et les admissions aux soins de protection.

Selon les chercheurs, les taux plus élevés de cas corroborés de mauvais traitements et de placement hors du foyer semblent liés à la présence en nombre disproportionné de facteurs de risque chez les familles autochtones.

L'une des réalisations du programme a été la création d'une vaste infrastructure d'organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations comme moyen de fournir aux collectivités établies dans les réserves des services à l'enfance et à la famille adaptés à la réalité culturelle. En 2005-2006, on dénombrait 105 organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations comparativement aux 30 organismes existants au moment de la mise en

œuvre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en 1991. Ces organismes fournissent des services à l'enfance et à la famille à 75 p. 100 des Premières nations. D'autres collectivités des Premières nations ont accès à des services offerts par des organismes mandatés par leur province ou leur territoire.

Bien que le programme soit parvenu à satisfaire à une demande de services de plus en plus forte, on ne peut affirmer qu'il a réalisé son objectif consistant à créer un environnement plus sécuritaire et plus stable pour les enfants qui vivent dans les réserves, pas plus qu'il n'est parvenu à suivre le rythme imposé par la tendance, tant à l'échelle nationale qu'internationale, à accorder plus d'importance à l'intervention précoce et à la prévention.

Le mode de financement du programme, la Directive 20-1, a probablement été l'un des facteurs ayant mené aux augmentations du nombre d'enfants pris en charge et des dépenses du programme car il a eu pour effet d'inciter les organismes à choisir des solutions axées sur la prise en charge – le placement en famille d'accueil, les foyers pour enfants et les soins en établissement – étant donné que seuls les coûts de ces organismes sont intégralement remboursés.

D'après la littérature didactique, il est possible, à long terme, d'améliorer les résultats du programme pour les enfants et les familles et de réduire la nécessité d'avoir recours à des placements à l'extérieur du foyer si l'on accorde davantage d'importance aux programmes de prévention, bien qu'il y ait peu d'évidence empirique concrète en ce qui a trait à l'incidence nette de cette approche ou à ses conséquences financières à long terme.

Les provinces et les territoires mettent de plus en plus l'accent sur la prévention et l'intervention précoce. L'Alberta nous en offre un bon exemple; la province a mis en œuvre un modèle de réponse différentielle dont les résultats préliminaires se sont avérés encourageants. Le modèle comprend un volet axé sur l'amélioration de la famille ainsi qu'un volet concernant la protection des enfants dans le but de réduire la nécessité d'avoir recours à la prise en charge des enfants.

Des recherches préliminaires concernant des modèles de réponse différentielle utilisés dans trois États américains ont également indiqué que ce modèle pourrait entraîner des économies de coûts au cours des années à venir.

Afin que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations atteigne son objectif qui consiste à contribuer à un environnement familial plus sécuritaire et plus stable pour les enfants qui vivent dans les réserves, il semble approprié que celui-ci accorde également davantage d'importance à la prévention, et son approche à cet égard devrait être conçue, d'une façon générale, en fonction des collectivités mais aussi des enfants et des familles dont les cas ont été portés à l'attention des organismes de services à l'enfance et à la famille.

Ce rapport recommande trois approches progressives et qui se renforcent mutuellement pour améliorer le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, chacune d'elles étant compatible avec l'approche axée sur la réponse différentielle mise de l'avant par les chercheurs :

Approche A : Corriger les faiblesses du mode de financement actuel au Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, tel que défini dans la Directive 20-1 du programme, étant donné que sous sa forme actuelle, il dissuade les organismes de faire appel à une approche axée sur une réponse différentielle et favorise le placement des enfants à l'extérieur du foyer.

Approche B : En plus de corriger les faiblesses de la Directive 20-1 du programme, inciter les collectivités des Premières nations à élaborer des plans communautaires détaillés visant à impliquer les autres programmes sociaux d'AINC dans la prévention de la violence envers les enfants.

En sus du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, d'autres programmes sociaux d'AINC (à savoir, le Programme d'aide à la vie autonome, l'Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, le Programme de prévention de la violence familiale et le Programme d'aide au revenu) visent tous les mêmes collectivités des Premières nations et ont un rôle à jouer dans l'amélioration des retombées pour les enfants et les familles. Par conséquent, il faudrait les coordonner et utiliser comme indicateur de rendement pour tous ces programmes, en vertu du nouveau cadre de rendement des programmes sociaux d'AINC, le taux de violence envers les enfants au sein des collectivités des Premières nations établies dans les réserves.

Approche C : En plus des approches A et B, améliorer la coordination des programmes sociaux d'AINC avec ceux des autres ministères fédéraux qui sont destinés aux Premières nations installées dans les réserves comme, par exemple, les programmes de santé et de développement de la petite enfance. Grâce à une plus grande coordination, et en mettant davantage l'accent sur les besoins des différentes collectivités, ces programmes pourraient jouer un rôle plus important dans la prévention de la violence envers les enfants et ils pourraient être intégrés dans le cadre d'une initiative plus générale ayant pour objectif la bonne santé des collectivités.

Recommandations

Il est recommandé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada :

1. clarifie la hiérarchie des objectifs en matière de politique du Ministre en ce qui a trait au Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations afin d'accorder la priorité au bien-être et à la sécurité des enfants;
2. corrige la lacune du mode de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui favorise le placement des enfants à l'extérieur du foyer alors qu'il serait plus approprié de faire appel aux mesures les moins perturbatrices (mesures appliquées dans le foyer). Le bien-être et la sécurité des enfants doivent être les principaux facteurs dont tiennent compte les organismes dans leurs décisions en matière de placement;

3. améliore la coordination entre le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et les autres programmes sociaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada et utilise le taux de violence envers les enfants comme l'un des indicateurs de résultat pour tous les programmes sociaux du Ministère;
4. améliore la coordination entre le Programme des services à l'enfance et la famille des Premières nations et les autres programmes du gouvernement fédéral à l'intention des collectivités des Premières nations installées dans les réserves afin que, collectivement, ces programmes contribuent de manière plus efficace à la prévention de la violence envers des enfants;
5. définisse clairement les résultats attendus et les indicateurs de rendement pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en mettant surtout l'accent sur la prévention;
6. de concert avec les provinces, les territoires et les organismes des Premières nations, clarifie les responsabilités en ce qui a trait à la surveillance, à l'évaluation et à l'établissement de rapports au sujet de l'efficacité et des résultats des activités de prévention et de protection des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Les Premières nations doivent obtenir, en temps opportun, des renseignements concernant les services à l'enfance et à la famille offerts à leurs collectivités, qui que soit le fournisseur de services, et Affaires indiennes et du Nord Canada doit être en mesure de rendre des comptes à la population canadienne en ce qui a trait au rendement et aux résultats du programme.

Section 1 - Introduction

En vertu de la *Politique sur les paiements de transfert* du gouvernement fédéral, les modalités d'application de tous les programmes fédéraux de paiements de transfert doivent être renouvelées tous les cinq ans. Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations est présentement mis en œuvre aux termes d'une autorisation provisoire qui doit être renouvelée d'ici le 31 mars 2007. L'une des conditions qui ont été posées pour ce renouvellement est la réalisation d'une évaluation sommative de ce programme. Cette évaluation couvre les activités du programme qui s'étendent jusqu'à l'exercice 2005-2006 inclusivement.

Contexte

Vers la fin des années 1970, l'intensification des demandes de la part des dirigeants des Premières nations en vue d'obtenir un contrôle juridictionnel en matière de protection de l'enfance a débouché sur la première entente tripartite officielle régissant la prestation des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Cette entente a permis de mettre sur pied au Manitoba des organismes des Premières nations mandatés par la province, gérés par les Premières nations et financés par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Des organismes des Premières nations ont été mis sur pied dans plusieurs autres provinces au cours des années 1970 et 1980 mais en 1986, en raison du caractère ponctuel de l'expansion, AINC a imposé un moratoire sur la création de nouveaux organismes¹.

En 1990, le moratoire a été levé et un programme national, le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, a été créé par le Ministère. Une directive de programme, la Directive 20-1, a permis de définir les modes de financement qui seraient offerts aux organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations assurant la prestation de services aux enfants et aux familles qui vivent dans les réserves.

En 2005-2006, on comptait 105 organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations établis dans huit provinces.

Le total des dépenses du programme est passé de 193 millions \$ en 1996-1997 à 417 millions \$ en 2005-2006, dépassant ainsi de beaucoup le taux de croissance annuelle de l'enveloppe budgétaire du Ministère pour les services de base offerts aux Premières nations qui a été plafonné à 2 p. 100 en 1997-1998, ce qui a eu pour effet d'obliger le Ministère à réaffecter des ressources provenant d'autres programmes afin de rembourser les coûts associés à la prise en charge des enfants.

¹ Direction de la politique sociale et des programmes, Administration centrale, Affaires indiennes et du Nord Canada. *Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations : Manuel national*. Gatineau, mai 2005, p. 4.

En février 2005, le budget fédéral a accordé au Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations des fonds de stabilisation de 125 millions \$ répartis sur une période de cinq ans principalement dans le but de pourvoir à l'augmentation des coûts du financement des activités d'entretien pour les enfants pris en charge. Afin de pouvoir obtenir du financement additionnel pour l'exercice 2006-2007, soit environ 25 millions \$, le Ministère est tenu de réaliser une évaluation et une vérification interne du programme avant le 31 mars 2007.

De plus, afin d'étayer le renouvellement de la politique de développement social d'AINC dont le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations constitue un des éléments clés, l'évaluation est axée sur le volet d'entretien du programme, en particulier sur la façon d'obtenir de meilleurs résultats pour les enfants des Premières nations et, en bout de ligne, de contrôler l'escalade des coûts liés au programme.

Section 2 - Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Mise en œuvre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Aux termes des modalités du programme, l'objectif du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations consiste à :

...contribuer au succès de services de prévention et de protection adaptés à la réalité culturelle des familles indiennes et de leurs enfants vivant dans des réserves, conformément aux lois et aux normes de la province ou du territoire de résidence. Le résultat escompté est un... environnement familial plus sécuritaire et plus stable pour les enfants vivant dans les réserves².

AINC fournit du financement aux organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations mandatés par les provinces dans le but d'offrir des services à l'enfance et à la famille qui sont conformes aux lois de celles-ci sur la protection de l'enfance. Le Ministère exige des provinces : (a) qu'elles exercent une surveillance des activités des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations; (b) qu'elles s'assurent que les organismes répondent aux normes d'exploitation minimales établies par la province.

Environ 75 p. 100 des Premières nations reçoivent des services à l'enfance et à la famille d'un fournisseur de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. La proportion des Premières nations qui reçoivent des services d'un fournisseur de service des Premières nations tend à varier. À titre d'exemple, cette proportion s'établit à 58 p. 100 en Colombie-Britannique, 91 p. 100 en Alberta, 94 p. 100 en Saskatchewan, 98 p. 100 au Manitoba, 83 p. 100 en Ontario et 90 p. 100 dans la région de l'Atlantique (uniquement au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse). Les autres collectivités des Premières nations reçoivent des services offerts par les gouvernements provinciaux ou territoriaux ou encore par d'autres organismes.

On a relevé d'importantes variations en fonction de la province ou du territoire.

² Les modalités du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations prévoient des « contributions accordées pour offrir des services de prévention et de protection culturellement adaptés aux enfants indiens et à leurs familles qui habitent dans les réserves, ainsi que l'approbation permettant aux responsables du programme de mettre en œuvre des services sociaux et des programmes pour la période prenant fin le 31 mars 2003 », modalités approuvées en septembre 2001 et plus tard reconduites jusqu'au 31 mars 2007.

En Colombie-Britannique, le niveau de service qui peut être offert par les organismes de services à l'enfance et à la famille dépend du niveau de désignation de leurs travailleurs sociaux, et seulement quelques-uns des 20 organismes des Premières nations sont en mesure de fournir une gamme complète de services. Les autres organismes des Premières nations obtiennent, lorsque nécessaire, un appui de la part de fournisseurs de services provinciaux.

En Alberta et en Saskatchewan, une faible proportion des collectivités des Premières nations obtient l'ensemble de ses services auprès des provinces.

Au Manitoba, la province a créé quatre autorités dont le rôle est de surveiller la prestation des services à l'enfance et à la famille et de mandater les organismes. Contrairement à la situation qui prévaut dans les autres provinces ou territoires, les familles des Premières nations peuvent recevoir des services de tout organisme mandaté.

En Ontario, le financement des organismes des Premières nations est fondé sur le mode de financement de la province plutôt que sur celui d'AINC, et le Ministère rembourse le gouvernement provincial pour les services de protection et de prévention, conformément à un protocole d'accord fédéral-provincial datant de 1965.

Au Québec, plutôt que des organismes de services à l'enfance et à la famille, ce sont 12 conseils tribaux et trois Premières nations qui fournissent les services à l'enfance et la famille des Premières nations.

Au Nouveau-Brunswick, une seule collectivité des Premières nations est desservie par un organisme du gouvernement provincial plutôt que par un organisme des Premières nations.

En Nouvelle-Écosse, il n'y a qu'un seul organisme des Premières nations, le *Micmac Child and Family Services*, qui fournit les services à tous les résidents de la province qui vivent normalement dans une réserve.

À l'Île-du-Prince-Édouard, un conseil tribal utilise des fonds fournis par AINC pour acheter à la province des services à l'enfance et à la famille.

Au Yukon, au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador, il n'y a aucun organisme de services à l'enfance et la famille des Premières nations; les gouvernements provinciaux ou territoriaux se chargent de fournir les services aux collectivités des Premières nations.

Structure de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Le programme fait appel à trois composantes de financement :

L'élaboration – pour appuyer la planification préliminaire, la planification et le démarrage de nouveaux organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Compte tenu de l'objectif du programme qui consiste à appuyer des services de prévention et de protection adaptés à la culture, l'une des réussites du programme a été la création de nouveaux organismes; le nombre d'organismes est passé de 30 en 1991 à 105 en 2005-2006 et, à cette période, on comptait également 11 autres organismes que l'on s'affairait à mettre sur pied.

L'entretien – pour couvrir les coûts d'entretien des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations que l'on définit comme étant les « frais d'entretien qui sont directement liés à la prise en charge d'un enfant hors du domicile familial »³. La totalité des coûts pour la prise en charge dans un foyer d'accueil, dans un foyer pour enfants ou dans un établissement est remboursée selon les structures tarifaires provinciales; AINC n'impose aucun plafond pour le financement d'entretien.

L'exploitation – pour financer « toutes les activités (de l'organisme de services à l'enfance et à la famille des Premières nations) qui ne sont pas couvertes par le budget de l'entretien ou par le budget d'élaboration »⁴. Le niveau de financement accordé pour les frais d'exploitation des organismes des Services à l'enfance et la famille des Premières nations est établi au moyen d'une formule (Directive 20-1 du programme).

Il y a toutefois une exception aux composantes précitées. Le 31 mars 2006, sept organismes des Premières nations recevaient du financement d'AINC grâce à un Mode optionnel de financement souple applicable au budget de l'entretien. Ce mode de financement met en commun l'allocation de financement de soutien de l'organisme et une estimation de ses besoins en matière de financement d'entretien fondée sur son historique d'utilisation, et il permet de transférer la somme totale ainsi obtenue sous la forme d'un paiement de transfert afin que les organismes puissent, théoriquement, réaffecter aux services de prévention les économies réalisées dans les coûts d'entretien.

³ Direction de la politique sociale et des programmes, Administration centrale, Affaires indiennes et du Nord Canada, (mai 2005). *Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations* : Manuel national. Gatineau, Canada, p. 17.

⁴ Idem, p.15

Section 3 - Approche en matière d'évaluation

La présente section décrit l'approche et la méthodologie de l'évaluation.

Étude préparatoire

La planification de l'évaluation a commencé en 2006-2007 avec une étude préparatoire dans le but d'identifier les principales questions d'évaluation, de vérifier la disponibilité des données qui permettraient de procéder à l'évaluation, et de cibler une approche en matière d'évaluation. L'étude préparatoire a fait appel aux méthodes de collecte de données suivantes :

- une analyse bibliographique a permis d'examiner des questions en matière de protection de l'enfance et de financement des services de protection de l'enfance relatives aux collectivités autochtones du Canada et à l'étranger;
- une revue des documents liés au programme et à la politique;
- une évaluation de la qualité et de la disponibilité des données du programme en fonction d'un examen des données du programme, de la documentation et d'opinions d'experts;
- des entrevues avec des informateurs clés impliquant 32 représentants du Ministère (n=12), des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations (n=8), des autorités provinciales en matière de protection de l'enfance (n=10), de l'Assemblée des Premières nations et du Secrétariat du Conseil du Trésor (n=2);
- un groupe de discussion regroupant plusieurs membres des Premières nations faisant partie du Comité consultatif national sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

L'étude préparatoire a permis de conclure que :

- aucune information sur les résultats provisoires ou à long terme du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations (par ex., la diminution des cas de mauvais traitements, etc.) n'est recueillie de façon systématique;
- le Ministère a axé ses efforts sur la collecte de données financières;
- les objectifs du programme sont flous et les résultats escomptés n'ont pas été définis, ce qui remet en question l'évaluabilité du programme;

- on a documenté certains problèmes en ce qui a trait au mode de financement du programme ainsi que d'autres facteurs ayant des répercussions sur le nombre d'enfants pris en charge;
- comme le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations est directement lié aux exigences législatives provinciales en matière de protection de l'enfance, l'évaluation devrait être axée sur la situation qui prévaut, à l'échelle provinciale, en ce qui concerne la prévention, le lien entre la prévention et la protection, et les répercussions pour les enfants.

Il est devenu clair que l'approche de l'évaluation devrait mettre à profit les études antérieures et valider (ou invalider) les hypothèses qui étaient formulées au sujet de la nécessité d'élaborer davantage la programmation en matière de prévention. Afin de respecter les échéances de l'évaluation, il a semblé évident que celle-ci devrait être axée sur les questions clés concernant les conséquences de la prévention sur les activités d'entretien.

Objectifs de l'évaluation

En octobre 2006, le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation a approuvé le mandat de l'évaluation et a demandé que le projet soit mené à terme au plus tard le 31 janvier 2007 afin de s'assurer d'obtenir, en temps opportun, les résultats qui seraient utilisés dans le cadre du processus de renouvellement du programme.

L'objectif de l'évaluation sommative consistait par conséquent à envisager et à proposer des modifications qui pourraient être apportées au programme dans le but de contribuer à réduire plus efficacement le nombre d'enfants pris en charge et à améliorer les retombées pour les enfants et les familles des Premières nations. Le but principal était d'identifier des solutions de rechange à l'approche présentement utilisée dans le cadre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

Les questions suivantes ont été identifiées dans le mandat de l'évaluation :

- Que font les provinces en ce qui a trait à la prévention et à la protection, et quels renseignements peut-on tirer des études et des autres documents (vérifications, évaluations, examens, études réalisées à l'interne, etc.) à propos des forces et des faiblesses de leurs approches?
- En quoi le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations d'AINC consiste-t-il dans chaque province?

- Que révèle la documentation à propos des programmes de prévention, de la relation entre les programmes de prévention et les programmes de protection et, en particulier, des répercussions des dépenses en matière de prévention sur les coûts associés aux programmes de protection, le nombre d'enfants qui ont besoin d'être pris en charge, et la durée de la prise en charge des enfants?
- D'après les résultats de la recherche, quels sont les modèles qui sont proposés pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations si l'on tient compte des besoins des collectivités des Premières nations ainsi que de la situation géographique de nombreuses collectivités et de leur accès limité aux services?
- Quelles sont les activités de prévention qui seraient les plus appropriées et qui seraient les fournisseurs les plus adéquats pour mettre en œuvre ces activités?
- Combien d'argent faudrait-il pour mettre en œuvre le(s) nouveau(x) modèle(s) et comment devrait-on répartir cette somme entre les activités de prévention et les activités de protection?
- Combien de temps faudra-t-il pour que ces augmentations de l'investissement dans la prévention aient un effet sur la réduction du nombre d'enfants pris en charge, sur la réduction du nombre de jours de prise en charge et sur les coûts des activités d'entretien, et quel effet croyons-nous que ces investissements pourraient avoir?
- Si l'un de ces modèles est adopté, en quoi devrait consister l'activité de surveillance lorsqu'on procédera à la mise en œuvre du modèle?

Chercheurs impliqués dans l'évaluation

La recherche effectuée dans le cadre de cette évaluation a été réalisée conjointement par un cabinet spécialisé en recherches d'évaluation et par des évaluateurs internes de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne. Le présent rapport a été rédigé par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne.

Méthodologie d'évaluation

L'étude d'évaluation, à proprement parler, s'est mise en marche à la fin du mois d'octobre 2006. Les travaux d'évaluation sur le terrain ont été réalisés durant les mois de novembre et décembre 2006, alors que l'analyse et la préparation des rapports ont été effectuées en janvier 2007. La recherche effectuée dans le cadre de l'évaluation tire parti des études antérieures, incluant le rapport Wen: De et l'Examen mixte de la Politique nationale. Cela a permis d'éviter de refaire la recherche qui avait déjà été effectuée au sujet du rendement du programme.

La méthodologie d'évaluation comprenait les éléments suivants :

- **Une analyse bibliographique** – comprenant deux volets : un examen de la littérature didactique nationale et internationale récemment produite (1996-2006) afin d'évaluer les effets de la prévention sur la protection de l'enfance, et un diagnostic de la situation concernant la protection de l'enfance fondé sur les études réalisées au cours des cinq dernières années, tant au niveau provincial que fédéral⁵;
- **Une revue des documents** – consistant en un examen des documents et des données du programme et en une revue des documents de référence produits par les provinces et les territoires et obtenus en ligne ou à la suite d'une demande présentée à la province ou au territoire en question.
- **Des entrevues** - réalisées en personne ou au téléphone avec :
 - des gestionnaires de l'Administration centrale d'AINC et des régions (un total de 8 séances avec 25 personnes) directement impliqués dans le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations;
 - des gestionnaires représentant d'autres programmes de développement social d'AINC (n=4);
 - des représentants de la plupart des ministères provinciaux et territoriaux responsables de la protection de l'enfance (n=22), en plus de procéder à un examen de la documentation fournie aux chercheurs par les provinces et/ou les territoires;
 - des représentants de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et de Santé Canada (n=5).

⁵ L'analyse de la documentation fédérale et provinciale a inclus des examens des politiques et des programmes, des vérifications, des évaluations, des enquêtes spéciales et de la recherche effectuée aux fins de comités parlementaires.

Les évaluateurs ont visité des bureaux régionaux et/ou des ministères en Ontario, au Manitoba, au Québec et en Colombie-Britannique.

- **Des groupes de discussion** - Il y a eu trois réunions en personne ou au téléphone avec des gestionnaires du programme, avec un groupe consultatif de l'évaluation dont faisaient partie des représentants régionaux d'AINC et des organismes des Premières nations, et avec des experts du milieu universitaire (n=4).

Limites de la recherche

L'approche utilisée dans le cadre de la recherche comportait certaines limites :

- la recherche a principalement porté sur les activités de programme offertes aux collectivités des Premières nations par des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations parce que ces organismes sont les principaux fournisseurs de services à l'enfance et à la famille pour les collectivités des Premières nations.
- la recherche a principalement porté sur la demande de services actuelle et sur les solutions de rechange à l'approche présentement utilisée pour le financement du programme qui auraient le plus de chances de permettre à celui-ci d'atteindre ses objectifs; elle n'a pas tenté d'analyser l'efficacité des organismes ou l'effet des services offerts par ceux-ci étant donné que les organismes sont mandatés et surveillés par les provinces, conformément aux normes provinciales.
- certaines questions ont été soulevées durant la recherche mais n'ont pas été analysées étant donné qu'elles ne cadraient pas avec le mandat ou les échéanciers du projet. À titre d'exemple : Qui de AINC ou Santé Canada devrait défrayer les coûts des services de santé non assurés? Certaines initiatives de RHDSC comme les allocations spéciales et la Prestation universelle pour la garde d'enfants constituent-elles des incitatifs supplémentaires pour la prise en charge des enfants? La méthode d'évaluation du risque auquel sont exposés les enfants est-elle adéquate et efficace?

Section 4 - Résultats de l'évaluation

Analyse bibliographique

L'analyse bibliographique a permis de recueillir des renseignements utiles à propos du contexte opérationnel et des défis qui caractérisent les programmes de protection de l'enfance :

- les enfants qui doivent composer avec des problèmes physiques, de croissance et de comportement importants (comme, par ex., le syndrome d'alcoolisation fœtale) qui sont pris en charge par les systèmes de soins à l'enfance sont de plus en plus nombreux. Bon nombre d'entre eux souffrent d'incapacités multiples et vont probablement nécessiter des solutions de soins dont les coûts sont plus élevés et faire l'objet d'une prise en charge permanente⁶.
- de nombreux chercheurs ont identifié, chez les collectivités des Premières nations en particulier, l'abus d'alcool comme étant un problème majeur et l'un des facteurs ayant le plus de conséquences pour les enfants, tant en ce qui a trait au nombre d'enfants retirés de la garde de leurs parents qu'au nombre d'enfants éprouvant des problèmes en raison de la consommation d'alcool par leur mère durant sa grossesse⁷. Les soins offerts aux enfants éprouvant des problèmes liés à la consommation d'alcool par leur mère durant sa grossesse sont dispendieux et difficiles d'accès dans les régions rurales éloignées.
- on croit que les changements dans la législation et les politiques en matière de protection de l'enfance ont eu un effet sur le nombre d'enfants pris en charge et sur la durée de cette prise en charge. Swift et Callahan⁸ attribuent l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge aux changements apportés à la législation et aux politiques provinciales en matière de protection de l'enfance en raison de l'élargissement des définitions qui s'appliquent aux enfants ayant besoin de protection et de l'augmentation des signalements obligatoires de cas soupçonnés de violence ou de négligence à l'égard d'un enfant.

⁶ Fuchs, Don, Linda Burnside, Shelagh Marchenski, et Andria Mudry. *Children with disabilities. Receiving services from child welfare agencies in Manitoba*. Octobre 2005. Information récupérée le 30 janvier 2005 dans le site www.cecw-cepb.ca/Research/ResearchPCWDisabilities.shtml

⁷ Bennett, Maryln, Cindy Blackstock, et Richard De La Ronde. A literature review and annotated bibliography on aspects of Aboriginal child welfare in Canada (2nd ed.). Le Site de recherche des Premières nations du Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, 2005, p. 37.

⁸ Swift, K. et M. Callahan, *Problems and potential of Canadian child welfare*. Partnerships for Child and Families Project. Waterloo : Presses de l'Université Wilfrid Laurier, juin 2002, p. 20.

- les organismes de services à l'enfance et la famille dépendent en grande partie de réseaux informels constitués de professionnels au sein de la collectivité pour offrir des services de soutien aux enfants dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la justice et des services sociaux⁹. Les régions rurales et éloignées disposent rarement d'une infrastructure et de réseaux de soutien dans le domaine de la santé, de la justice et de l'éducation, et les ressources de leur secteur bénévole sont limitées¹⁰.
- la disponibilité des solutions de soins pourrait potentiellement avoir un effet sur le nombre d'enfants pris en charge par les organismes, sur la durée de cette prise en charge et sur le type de soins qu'ils peuvent recevoir.
- il y a une pénurie de foyers d'accueil et d'établissements de placement au Canada. Les Premières nations sont encore plus limitées en ce qui a trait à la disponibilité des foyers d'accueil dans leurs collectivités. Par conséquent, certains organismes ont davantage recours au placement dans des foyers pour enfants ou en institution pour héberger les enfants.
- les enfants qui sont transférés d'un milieu où ils étaient pris en charge vers un milieu différent ont besoin d'un soutien continu et la transition devrait s'effectuer sur une période prolongée plutôt que d'interrompre la prise en charge d'une manière abrupte.

Trocmé, Knoke, et Blackstock¹¹ ont remarqué que les taux plus élevés de cas corroborés de mauvais traitements et de placement à l'extérieur du foyer semblaient reliés à la présence dans une mesure disproportionnée de facteurs de risque chez les familles autochtones. Ils soulignent également que les facteurs qui ont mené à la surreprésentation des enfants autochtones dans le système canadien d'aide sociale à l'enfance sont des problèmes qui vont bien au-delà de la responsabilité du système de protection de l'enfance. Selon eux, [Traduction] «Même si le transfert du contrôle des services de protection de l'enfance aux collectivités autochtones devrait favoriser l'élaboration de services mieux adaptés aux besoins des enfants et des familles autochtones, il se peut qu'on ne puisse assister à une réduction importante des taux d'admission tant que des ressources ne seront pas allouées pour corriger les problèmes sociaux qui empêchent les parents d'offrir à leurs enfants des soins adéquats. »

⁹ Secrétariat du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'information sur les services à l'enfance et à la famille, *Bien-être de l'enfance au Canada 2000: Le rôle des responsables provinciaux et territoriaux dans la prestation des services de protection de l'enfance*, et entrevues, mars 2002.

¹⁰ McKenzie, B. et E.Flette. *Community building through block funding*. Dans K. Kufeldt & B. McKenzie (Ed), *Child welfare — Connecting research, policy, and practice* (pages 343 à 354). Waterloo : Presses de l'Université Wilfrid Laurier, 2003, p. 344.

¹¹ Trocmé, N., D.Knoke et C. Blackstock. « Pathways to the Overrepresentation of Aboriginal Children in Canada's Child Welfare System », *Social Science Review*, University of Chicago, 2004, pages 577 à 600.

Études antérieures concernant les services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Dans le passé, un certain nombre d'études se sont penchées sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations et ont fait des recommandations concernant les modifications à apporter au programme.

Évaluation diagnostique du programme

En 1995, peu après la création du programme, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation interne d'AINC a procédé à une évaluation diagnostique¹² qui a porté principalement sur les effets et l'efficacité à court terme de la Directive 20-1.

L'étude a révélé que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations avait accéléré la création d'organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations et avait fourni aux Premières nations l'occasion de concevoir et de contrôler leurs propres services à l'enfance et à la famille.

Toutefois, elle a également fait ressortir que les résultats anticipés en matière de reddition de compte et d'établissement de rapports ne s'étaient pas concrétisés, que la collecte d'information concernant le rendement du programme n'avait pas été effectuée de manière systématique et que la surveillance de la part des responsables provinciaux n'avait pas su répondre aux attentes. L'étude a permis d'identifier un certain nombre de préoccupations concernant le mode de financement, plus particulièrement un manque de clarté en ce qui a trait à la portée du financement de soutien et du financement des activités d'entretien.

Il a été recommandé, dans l'évaluation, d'envisager d'avoir recours à des ententes de financement de base pour les organismes au lieu de faire appel à des budgets d'exploitation et à des budgets d'entretien distincts.

Examen mixte de la politique nationale

Au mois de juin 2000, en raison des préoccupations soulevées par les organismes de services des Premières nations, le Ministère et l'Assemblée des Premières nations (APN) ont réalisé un examen de la politique nationale en matière de services à l'enfance et à la famille des Premières nations¹³ dans le but d'identifier des solutions qui permettraient d'améliorer le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

¹² Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; *Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations*, projet n°93/08E, novembre 1995.

¹³ McDonald, Ladd et coll., *First Nations Child and Family Services Policy Review*, Assemblée des Premières nations et ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2000.

L'examen a porté sur la gouvernance, la législation et les normes, les communications et le financement. Il a permis de conclure que le mode de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations était désuet et n'offrait pas « les ressources dont avaient besoin les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations pour mettre en œuvre les activités prévues par la loi et/ou ciblées en matière de prévention, des programmes de remplacement et les mesures les moins perturbatrices pour les enfants à risque ». L'une des 17 recommandations formulées dans le cadre de l'examen était que « AINC demande du financement de manière à subventionner ce genre d'activités à même les fonds accordés aux organismes ». On s'est également penché sur la définition des coûts d'entretien et sur l'approche utilisée pour le financement de ceux-ci. Certaines des recommandations, comme l'accroissement de la flexibilité du financement d'entretien, ont été mises en œuvre dans le cadre du renouvellement du programme en 2003.

Wen:De – Nous voyons poindre la lumière du jour

Ce rapport a été produit en 2005 par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, qui effectue de la recherche sur les questions concernant les services à l'enfance et à la famille des Premières nations. AINC a financé la recherche.

Pendant deux ans, un groupe d'experts en protection et en bien-être de l'enfance, en développement communautaire, en économie, en systèmes de gestion de l'information, en droit, en travail social et en gestion des Premières nations a effectué des recherches sur l'incidence et la réponse des effectifs en travail social en ce qui a trait aux signalements de cas de maltraitance pour des enfants des Premières nations, aux services de prévention, aux questions de juridiction, aux circonstances extraordinaires, aux services de gestion de l'information et aux agences de petite taille. Ce groupe a également procédé à douze études de cas impliquant des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. L'étude devait mener à l'élaboration (par AINC) de trois solutions de financement dans le but de permettre aux organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations au Canada de mettre en œuvre les politiques et les pratiques.

Le rapport contenait une analyse des données présentées dans l'Étude canadienne sur l'incidence (ECI) des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants (1998 and 2003) publiée par Santé Canada et par l'Agence de santé publique du Canada¹⁴. L'ECI inclut des données au sujet des enfants autochtones qui font l'objet d'une prise en charge. Elle a permis de déterminer que les enfants autochtones sont deux fois plus susceptibles d'être le sujet d'une enquête que les enfants non autochtones et que, parmi les enfants qui font l'objet d'une enquête,

¹⁴ Trocmé N. et coll. Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants: Rapport final, Ottawa, Ontario : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2001; Trocmé N. et coll. Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – 2003 : Données principales. Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2005.

les cas impliquant des enfants autochtones sont plus susceptibles d'être corroborés et de nécessiter des services permanents d'aide sociale à l'enfance, et deux fois plus susceptibles d'être portés devant un tribunal de la jeunesse.

La négligence, qui se présente surtout sous la forme de négligence physique et de défaut de superviser, a été identifiée comme la principale raison pour laquelle les cas impliquant des enfants autochtones étaient signalés aux bureaux de protection de l'enfance. On a constaté que la pauvreté, les logements inhabitables et l'abus d'alcool ou d'autres drogues de la part des parents constituaient les principaux facteurs de risque pour les cas de mauvais traitements et de négligence envers des enfants et la principale raison pour laquelle les cas impliquant des enfants autochtones étaient signalés aux bureaux de protection de l'enfance.

L'étude a conclu que les organismes de protection de l'enfance des Premières nations n'obtiennent pas suffisamment de financement et *« qu'il faut s'attendre à ce que les coûts des services aux enfants autochtones soient beaucoup plus importants en raison du besoin d'intervention significativement plus élevé et ce, à tous les niveaux où le contact aura été établi »*.

Les trois solutions de financement proposées étaient les suivantes :

- intégrer les recommandations de l'Examen de la politique nationale à la Directive 20-1;
- appliquer les niveaux de financement provinciaux en matière d'aide sociale à l'enfance au financement des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations;
- élaborer un nouveau mode de financement propre aux Premières nations.

Une analyse bibliographique a permis de dresser une liste des meilleures pratiques en matière de prévention et des mesures les moins perturbatrices. Cette liste incluait :

- les interventions à l'intention de la population en général (prévention primaire), incluant les campagnes de sensibilisation auprès du public, le développement des ressources matérielles ou les programmes d'extension et d'éducation en lien avec le renforcement des habiletés parentales, le renforcement des capacités chez les jeunes, le soutien de la famille, la prévention du syndrome d'alcoolisation fœtale, la nutrition et la culture.
- la prévention et les mesures les moins perturbatrices à l'intention des familles et des jeunes à risque élevé (prévention secondaire) incluant les programmes de visites à domicile, le diagnostic précoce du syndrome d'alcoolisation fœtale, le soutien aux enfants ayant des besoins spéciaux, les programmes d'éducation, les ateliers et groupes d'aide, les services de garderie, l'aide aux parents et les halte-garderies communautaires;

- les activités de prévention à l'intention des familles au sein desquelles des enfants ont subi de mauvais traitements (prévention tertiaire) incluant les soins de relève, les services de réunification de la famille, les programmes culturellement adaptés de désintoxication des parents, les programmes résidentiels prénataux et postnataux pour mères adolescentes et les programmes de vie indépendante pour les jeunes quittant le foyer d'accueil.

Wen:De – *Nous poursuivons notre route*, un rapport subséquent portant spécifiquement sur le mode de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, proposait un mode de financement propre aux Premières nations en indiquant toutefois que la meilleure solution pour les quelques années à venir serait « d'apporter les améliorations nécessaires au mode de financement actuel tout en jetant les bases qui nous permettront de mettre en place cette solution dans les années à venir ».

Accroissement du nombre de cas traités par les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Le nombre de cas traités par des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations a subi une rapide croissance. Entre 1996-1997 et 2005-2006 :

- le nombre de personnes âgées de 0 à 18 ans vivant dans les réserves est passé de 143 787 à 159 999 (11,3 p. 100);
- le nombre d'enfants faisant l'objet d'une prise en charge est passé de 5 340 à 8 917 (66,98 p. 100);
- le nombre de jours de prise en charge est passé de 1 754 736 à 2 821 555 (60,8 p. 100) (tableau 1);
- le taux de prise en charge, c'est-à-dire le pourcentage de personnes âgées entre 0 et 18 ans qui vivent normalement dans une réserve et qui sont prises en charge par des organismes de services à l'enfance et à la famille, est passé de 3,7 p. 100 à 5,8 p. 100 (tableau 2).

**Tableau 1 -
Nombre total annuel de jours de prise en charge dans le cadre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations
(foyers d'accueil, foyers pour enfants, établissement d'accueil)¹**

Année	Nombre total annuel de jours de prise en charge			
	Foyer d'accueil	Foyer pour enfants	Établissement d'accueil	Total
1996-1997	1 584 524	98 580	71 632	1 754 736
1997-1998	1 798 848	119 129	68 226	1 986 203
1998-1999	1 945 414	125 449	115 311	2 186 174
1999-2000	2 105 209	135 274	125 897	2 366 380
2000-2001	2 316 100	161 131	165 245	2 642 476
2001-2002	2 206 552	155 180	180 903	2 542 635
2002-2003	2 250 553	122 299	180 204	2 553 056
2003-2004	2 457 871	103 823	219 466	2 781 160
2004-2005	2 423 082	120 054	237 195	2 780 272
2005-2006	2 495 293	108 659	217 603	2 821 555

¹ Données tirées des rapports fournis le 31 mars de chaque année par les régions.

Source : Données du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

**Table 2 -
Enfants pris en charge et population âgée de 0-18 ans dans les réserves**

Année	Nombre total national d'enfants pris en charge ¹	Nombre de personnes âgées de 0 à 18 ans	Pourcentage de personnes âgées de 0 à 18 ans (taux de prise en charge)
1996-1997	5 340	143 787	3,71 p. 100
1997-1998	6 220	148 148	4,20 p. 100
1998-1999	7 220	151 461	4,77 p. 100
1999-2000	7 762	154 334	5,03 p. 100
2000-2001	8 791 ²	156 460	5,62 p. 100
2001-2002	8 094	157 227	5,14 p. 100
2002-2003	8 225	158 405	5,19 p. 100
2003-2004	8 846	159 450	5,55 p. 100
2004-2005	8 776	159 791	5,49 p. 100
2005-2006	8 917	159 999	5,8 p. 100

¹ Données tirées des rapports fournis le 31 mars de chaque année par les régions.

² AINC révisé présentement les données de 2000-2001 et ce chiffre pourrait être modifié.

Source: Données du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Services fonciers et fiduciaires, personnes âgées de 0 à 18 ans qui vivent dans une réserve.

Accroissement des coûts

Les coûts totaux du programme sont passés, entre 1996-1997 et 2005-2006, d'environ 193 M\$ à 417 M\$ (tableau 3 et figure 1).

Tableau 3 - Total des dépenses du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations (milliers \$)			
Année	Total national non rajusté	Indice implicite des prix ¹	Total national rajusté
1996-1997	193 040,50 \$	1000	193 040,50 \$
1997-1998	209 219,70 \$	994	210 480,10 \$
1998-1999	238 981,70 \$	989	241 634,40 \$
1999-2000	274 136,90 \$	1033	265 396,30 \$
2000-2001	311 342,30 \$	1076	289 392,40 \$
2001-2002	341 324,10 \$	1045	326 654,00 \$
2002-2003	336 343,00 \$	1107	303 891,50 \$
2003-2004	361 854,70 \$	1125	321 720,00 \$
2004-2005	385 028,20 \$	1163	331 157,30 \$
2005-2006	416 665,30 \$	1209	344 636,30 \$

Source: Données du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

¹ Indice implicite des prix pour le dernier trimestre de l'exercice.
Source : Série CANSIM II V20805660.

Il s'agit d'une augmentation de beaucoup supérieure au taux de croissance annuelle de l'enveloppe budgétaire du Ministère pour les services de base offerts aux Premières nations qui a été plafonné à 2 p. 100 en 1997-1998. AINC a comblé le manque annuel à gagner en transférant des fonds destinés à d'autres programmes du Ministère.

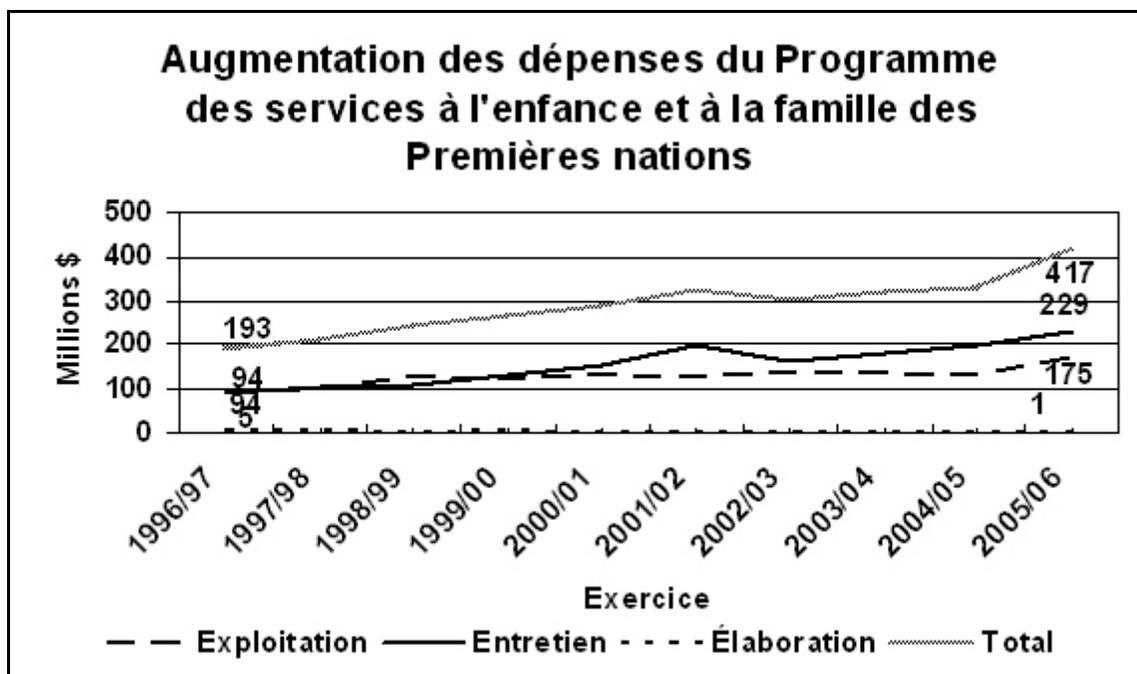


Figure 1

Accroissement des taux provinciaux pour les frais d'entretien

Entre 1996-1997 et 2004-2005, les provinces ont augmenté leur taux pour les frais d'entretien. À titre d'exemple, le coût annuel moyen pour le placement d'un enfant en famille d'accueil est passé de 15 162 \$ à 21 672 \$, soit une augmentation de 42,9 p. 100 et un taux de croissance annuelle de 4,6 p. 100.

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations rembourse les coûts réels du placement à l'extérieur du foyer familial (foyer d'accueil, foyer pour enfants et établissement d'accueil). L'augmentation des dépenses relatives aux services l'enfance et la famille des Premières nations reflète les hausses des tarifs provinciaux.

Pénurie de places en foyer d'accueil

Les foyers d'accueil constituent la solution de prise en charge à l'extérieur du foyer familial la moins coûteuse, et la majorité des enfants pris en charge sont dans des foyers d'accueil.

Toutefois, les collectivités des Premières nations ont une capacité limitée en ce qui a trait aux places dans les foyers d'accueil où les foyers d'accueil de traitement, ce qui a pour effet d'entraîner l'adoption, dans les réserves, de solutions de rechange plus coûteuses, comme les foyers pour enfants, qui ont pour but de garder les enfants dans leur collectivité, ou à tout le moins à proximité de celle-ci.

Augmentation des placements pour soins en établissement

De nombreuses provinces ont déclaré que l'abus d'alcool et d'autres drogues, le syndrome d'alcoolisation fœtale et les problèmes comportementaux sont de plus en plus fréquents chez les enfants, ce qui s'ajoute aux problèmes dont peuvent souffrir les parents. Elles ont indiqué que les familles peuvent se sentir dépassées lorsque les enfants souffrent de problèmes complexes et graves, ce qui fait augmenter la demande pour les services à l'enfance et à la famille.

Le nombre total de jours de soins en établissement a triplé entre 1996-1997 et 2005-2006 (tableau 1). En 2004-2005, les placements pour la province de l'Alberta ont représenté 54 p. 100 du nombre total annuel de jours de soins en établissement, alors que ceux de la Saskatchewan ont constitué 30 p. 100 de ce total et ceux du Québec, 11 pour cent. En Alberta, les jours de soins en établissement ont représenté 20 p. 100 du nombre total de jours de prise en charge, alors qu'en Saskatchewan et au Québec, ce taux s'est établi respectivement à 17 et à 13 pour cent.

En 2004-2005, les placements en établissement d'accueil, normalement réservés aux enfants souffrant des plus graves problèmes, ont représenté plus de 8 p. 100 du nombre total annuel de jours de prise en charge payés par le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

Les soins en établissement sont de loin la forme la plus coûteuse de prise en charge à l'extérieur du foyer familial : en 2004-2005, le coût annuel moyen pour la prise en charge d'un enfant était de :

- 21 672 \$ dans un foyer d'accueil;
- 66 187 \$ dans un foyer pour enfants;
- 93 885 \$ dans un établissement de soins.

Conclusions concernant le rendement du programme

L'augmentation du nombre d'enfants pris en charge depuis la création du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations signifie que les organismes des Premières nations ont répondu à la demande d'aide, ce qui constitue l'un des volets du mandat du programme.

Toutefois, on a noté une tendance beaucoup plus marquée à faire appel à des activités d'intervention précoce et de prévention et à délaissé la prise en charge axée sur l'appréhension des enfants et leur placement à l'extérieur du foyer familial, ce qui fait que la structure de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations ne correspond plus aux approches préconisées par les provinces et les territoires.

Lorsque le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations a été créé, les politiques provinciales et territoriales en matière de services à l'enfance et à la famille étaient axées sur l'appréhension des enfants et leur placement à l'extérieur du foyer familial. Le financement fourni aux organismes dans le cadre du programme a donc été structuré en fonction de ce type d'activité; les accords de financement des organismes permettaient de rembourser tous les frais d'entretien et les travailleurs sociaux pouvaient ainsi décider d'avoir recours au placement à l'extérieur du foyer familial sans se préoccuper de la disponibilité des ressources.

À présent, les seules ressources auxquelles les organismes peuvent accéder pour leurs activités d'intervention précoce et de prévention sont celles qui sont prévues dans leurs budgets d'exploitation restreints. Bien qu'il ne s'agisse pas du seul facteur, cette situation a probablement contribué à l'accroissement important du nombre d'enfants autochtones faisant l'objet d'une prise en charge ainsi qu'à l'augmentation rapide des coûts de programmes.

Le peu d'attention accordée à la prévention a éloigné le programme de son objectif en matière de prévention et a atténué son succès en ce qui a trait à la création d'un environnement familial plus sécuritaire et plus stable pour les enfants qui vivent dans une réserve.

Pour que le programme joue un rôle important dans la réduction du taux de violence envers les enfants, il est nécessaire de mettre en place une approche équilibrée qui fait appel à des activités de protection et à des activités de prévention ciblant les familles entières et les collectivités et ne visant pas uniquement les enfants dont le cas a été porté à l'attention des organismes de protection de l'enfance. De telles activités de prévention à plus large portée auraient pour but, avec le temps, de diminuer le taux de violence envers les enfants.

Les évaluateurs ont constaté que la capacité des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations à fournir des services et à s'impliquer dans des activités de prévention varie considérablement et que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations n'offre que peu de soutien pour le développement de la capacité des organismes. Dans les collectivités qui peuvent compter sur des dirigeants aguerris, sur des ressources communautaires facilement accessibles, sur des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations efficacement gérés et sur une orientation communautaire tournée vers le développement social, les ressources provenant de différents programmes fédéraux pourraient être mises à profit afin de créer un réseau de soutien pour une approche axée sur une réponse différentielle. Il n'en va pas de même dans toutes les collectivités, ce qui fait qu'il y a de grandes différences dans les services fournis par les organismes des Premières nations.

Section 5 - Le Rôle de la Prévention

Depuis les années 1990, on croit de plus en plus, et l'accumulation de preuves à cet égard est restreinte mais va en s'accroissant, que les programmes de prévention entraînent des avantages sociaux et économiques plus importants que les services de gestion de crise. Durant leurs recherches, les évaluateurs ont tenté de trouver de l'information à propos des liens qui existent entre les activités de prévention et les changements dans la fréquence des cas de violence envers les enfants ou dans le nombre d'enfants faisant l'objet d'une prise en charge à l'extérieur du foyer familial.

Un document de discussion sur la prévention de la violence faite aux enfants en Australie et dans d'autres pays¹⁵ fournit un contexte utile pour une analyse des solutions qui permettraient d'améliorer le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations d'AINC :

- à l'heure actuelle, les chercheurs sont d'avis que l'approche la plus efficace en matière de protection de l'enfance consiste à traiter les problèmes de la famille de manière globale et de financer les services de soutien à l'enfance et à la famille de manière à prévenir l'apparition ou la récurrence des cas de violence ou de négligence envers les enfants;
- il est nécessaire de faire appel à une réponse différenciée¹⁶ pour offrir un soutien efficace aux familles parce que cela permet aux préposés à la protection de l'enfance d'élaborer sur mesure leur processus d'évaluation en fonction des besoins familiaux apparents et du niveau de risque auquel l'enfant est exposé. Une réponse différenciée nécessite un réseau complexe de services et de programmes aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire de prévention;
- les intervenants en prévention qui travaillent dans différents domaines doivent reconnaître que la convergence des approches qu'ils utilisent pour cibler les facteurs communs en matière de risque et de protection signifie que les résultats de leurs programmes sont susceptibles de se recouper;
- l'intervention précoce est une composante essentielle et économique de toute approche globale en matière de prévention des problèmes sociaux ou de promotion de l'aptitude sociale;

¹⁵ Tomison, Adam M., « Preventing child abuse: Changes to family Support in the 21st century », *Australian Institute of Family Studies*, n° 17, été 2002.

¹⁶ Également appelée « réponse différentielle » ou « réponse auxiliaire » au Canada.

- lorsqu'utilisées comme mesures préventives, les approches axées sur l'intervention précoce devraient intégrer la promotion de la santé et du bien-être ainsi que la prévention des problèmes sociaux comme la violence envers les enfants;
- les services de gestion de crise qui traitent des problèmes comme la violence en milieu familial sont de plus en plus offerts avec des services complémentaires qui tirent parti des forces de la famille (renforcement de la capacité) et du développement du ressort psychologique en faisant appel à une approche axée sur la recherche de solutions; même les interventions en matière de protection de l'enfance fondées sur un processus d'enquête sont vouées à l'échec en l'absence d'un soutien familial adéquat et d'autres services de prévention.

Au Canada et ailleurs dans le monde, la recherche a démontré que les meilleures pratiques en matière de prévention utilisées par les services à l'enfance et à la famille autochtones sont celles qui ciblent principalement le développement et l'intégration, dans l'ensemble de la collectivité, de services sociaux, économiques et familiaux qui tiennent compte des traditions autochtones propres à la collectivité.

La documentation qui traite de la violence envers les enfants définit trois catégories de mesures préventives : les mesures primaires (universelles), les mesures secondaires (sélectives), et les mesures tertiaires (indiquées).

- Les mesures de prévention primaires sont des mesures qui visent l'ensemble de la population ou une population généralisée de familles à risque. Il peut s'agir, par exemple, d'un programme visant à décourager les jeunes femmes de consommer de l'alcool durant leur grossesse en leur fournissant de l'information au sujet du syndrome d'alcoolisation fœtale.
- Les mesures de prévention secondaires sont des mesures qui visent les familles dans lesquelles on présume que les enfants sont à risque ou les groupes de personnes caractérisés par des facteurs de risque connus (ou supposément connus). Il peut s'agir, par exemple, de cours sur le rôle parental à l'intention des jeunes mères chefs de famille.
- Les mesures de prévention tertiaires sont des mesures conçues en fonction de cas spécifiques de violence envers un enfant qui visent à prévenir la réapparition de la violence. Les mesures de prévention tertiaires peuvent inclure le counseling à l'intention des parents sans que l'enfant soit retiré du foyer, le counseling à l'intention des parents afin que l'enfant puisse réintégrer le foyer, le counseling sur la maîtrise de la colère ou l'abus d'alcool ou d'autres drogues à l'intention des parents, le soutien aux parents adoptifs ou le counseling pour une famille d'adoption.

Approches adoptées par les provinces et les territoires

Les chercheurs impliqués dans l'évaluation et le personnel chargé de l'évaluation au Ministère ont communiqué avec les autorités provinciales et territoriales en matière de protection de l'enfance pour connaître leurs points de vue au sujet des approches qui semblent prometteuses en ce qui a trait aux services à l'enfance et à la famille ainsi qu'à la prévention de la violence envers les enfants. Ils ont ainsi été en mesure d'obtenir une grande quantité d'information utile¹⁷.

D'après les entrevues réalisées et les études et documents obtenus, les autorités sont convaincues que le fait de mettre davantage l'accent sur la prévention permettrait de freiner ou même d'inverser la croissance rapide que la plupart d'entre elles ont connue en ce qui a trait à la demande de services de protection de l'enfance et que cela entraînerait des bienfaits pour les enfants et les familles.

Colombie-Britannique

Le réseau provincial de prestation de services procure aux régions une grande liberté qui leur permet de structurer la prestation de services en fonction de leurs besoins. Mis à part un noyau de services obligatoires, le *Ministry of Children and Family Development* (ministère du développement de l'enfance et de la famille) n'impose aucune règle en ce qui a trait à la prestation des services, et les régions peuvent ainsi créer leurs propres réseaux de prestation de services en utilisant les budgets qui leur sont alloués. En lieu et place, le Ministère demande aux régions de produire les résultats attendus. Comme c'est le cas avec les bureaux provinciaux, le Ministère exige que les organismes autochtones désignés ne fournissent que le noyau de services, dans la mesure où leur niveau de délégation les y autorise.

Cette souplesse dans la prestation des services, jumelée aux dispositions de la loi intitulée *Child, Family and Community Service Act*, permettent à la province d'adopter une approche en vertu de laquelle les services seront davantage axés sur l'intervention précoce et la prévention. Parmi les services d'intervention précoce et de prévention qui sont offerts à l'échelle de la province, notons les services de conseillers familiaux et les services de conseillers à la jeunesse, les solutions de prise en charge par des proches et les conférences avec des groupes de familles.

Entre 2001 et 2005, le Ministère a constaté une diminution de 15 p. 100 du nombre d'enfants pris en charge par un organisme, une réduction marquée du nombre d'enfants non autochtones pris en charge par la province, et une légère augmentation du nombre d'enfants autochtones ayant fait l'objet d'une prise en charge par le Ministère. En conséquence, les enfants autochtones représentent maintenant 49 p. 100 de l'ensemble des enfants pris en charge par le Ministère¹⁸. On

¹⁷ Étant donné l'échéancier du projet, il n'a pas été possible de valider ces résumés avec les responsables des provinces et des territoires.

¹⁸ Ministry of Children and Family Development. *Ministry of Children and Family Development 2006-2007 -2008*-2009 Service Plan*. Victoria, 2006, p.12.

peut s'interroger à propos de ces chiffres puisque les données d'AINC indiquent que le nombre d'enfants des Premières nations pris en charge par des organismes autochtones désignés a diminué au cours de cette période¹⁹. La version préliminaire d'une présentation datant de juillet 2006 et intitulée *Aboriginal Children in Care Quarterly Report* (rapport trimestriel sur les enfants autochtones pris en charge) indiquait notamment que le nombre d'enfants visés par des ententes de prise en charge par des proches (ententes qui ne font pas partie du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations) a considérablement augmenté au cours des deux premières années ayant suivi la mise en œuvre du programme et a subi une baisse marquée entre les mois de mars 2004 et mars 2005 pour ensuite se stabiliser. Cette présentation ne comportait aucune autre analyse des tendances. Les prévisions pour 2006-2007 laissent envisager une augmentation du nombre d'enfants en Colombie-Britannique. Le gouvernement provincial s'attend à ce que cette augmentation du nombre d'enfants exerce une influence à la hausse sur le nombre de cas de prise en charge et sur la demande de services offerts par le Ministère²⁰.

Le Ministère fournit des services de soutien additionnels aux collectivités établies à l'extérieur des réserves. Dans une moindre mesure, il fournit des services aux collectivités des Premières nations sans être remboursé par le gouvernement fédéral. Les services fournis par le Ministère incluent des programmes de développement de la petite enfance, des services de traitement, des services aux enfants ayant des besoins spéciaux et des services aux migrants. Le gouvernement provincial s'achemine néanmoins vers une plus grande coordination de la prestation des services à l'échelle de la province.

Alberta

Entre 1993 et 2001, le nombre de cas soumis aux services de protection de l'enfance en Alberta a augmenté d'environ 78 p. 100 et les dépenses des services de protection de l'enfance se sont accrues de 200 p. 100²¹, ce qui a entraîné des révisions de la *Child Welfare Act* et de la *Child, Youth and Family Enhancement Act* en 2004, ainsi que la création du Modèle d'intervention de l'Alberta²².

Les objectifs du Modèle d'intervention de l'Alberta consistent à prévenir que les enfants vulnérables soient pris en charge par les services de protection de l'enfance en s'assurant de la disponibilité d'un système complet de soutien communautaire, et à promouvoir différentes

¹⁹ Données ministérielles du MAINC.

²⁰ Ministry of Children and Family Development. *Ministry of Children and Family Development 2006-2007 - 2008-2009 Service Plan*. Victoria, 2006, p.11.

²¹ *Alberta Response Model Summary*, présentation à AINC, 15 juin 2006.

²² Strengthening Families, Children and Youth: Report and Recommendations from the Child Welfare Act Review, 2002.

modalités de soins pour offrir aux enfants et aux jeunes des foyers sûrs, affectueux et permanents (figure 2). Le modèle offre des services d'évaluation précoce et de soutien aux enfants et aux familles à faible risque, et il permet d'analyser et d'appliquer des solutions visant à prévenir le recours aux services de protection de l'enfance.

Selon les autorités de la province, des résultats mesurables ont été obtenus.

Durant la période de juin 2001 à décembre 2005, le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'une intervention de la part des organismes de services à l'enfance et à la famille de la province a diminué de 18 p. 100, et entre 2003-2004 et 2005-2006, le nombre de cas d'adoption et de tutelle privée a augmenté de 50 pour cent²³.

Dans leur présentation effectuée lors d'une conférence²⁴ vers la fin de 2006, deux représentants du gouvernement de l'Alberta ont déclaré que le Modèle d'intervention de l'Alberta avait permis de réduire de dix pour cent en trois ans le nombre d'enfants pris en charge à l'extérieur du foyer familial.

Un rapport albertain produit en 2006 indiquait que 82,6 p. 100 des enfants et des jeunes qui avaient bénéficié de services de prévention au cours d'une année n'avaient pas eu à se prévaloir de services de protection l'année suivante. De plus, ce rapport mentionnait que dans les sept collectivités des Premières nations où la province avait fourni des services à l'enfance et à la famille et dans lesquelles le Modèle d'intervention de l'Alberta avait été implanté, le nombre de cas ayant nécessité une intervention avait diminué de 10 p. 100, faisant ainsi contraste avec l'augmentation de 4 p. 100 du nombre de cas similaires pour les 18 organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui desservent les autres collectivités des Premières nations²⁵.

Les renseignements fournis par la province ne contenaient pas de détails au sujet du lien entre les activités de prévention / d'intervention précoce et la demande de services de protection de l'enfance, bien que l'on supposait que ce lien existe, et ils n'offraient aucun élément de preuve en ce qui a trait à la réduction des coûts des services provinciaux à l'enfance et à la famille.

²³ *Alberta Response Model Summary*, présentation à AINC, 15 juin 2006, diapositives 14 et 18.

²⁴ Goodman, P et R. Pickford, « Alberta Response Model: Improving Outcomes Through Values, Principles, Legislation and Improved Practice », présentation effectuée lors du « World Forum: Future Directions on Child Welfare », Vancouver, novembre 2006.

²⁵ Gouvernement de l'Alberta, *Services to First Nations Children and Families: Alberta Children's Services Perspective*, mai 2005, révisé en 2006.

Aperçu du Modèle d'intervention de l'Alberta

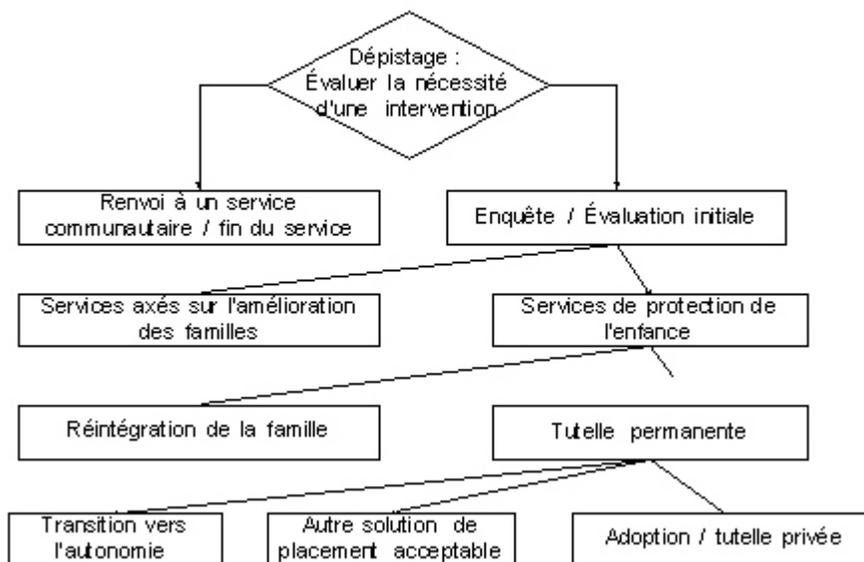


Figure 2

L'efficacité du Modèle d'intervention de l'Alberta dépend des services de soutien qui sont offerts par les réseaux de services communautaires et sociaux. Bon nombre de ces « services parallèles » ont été créés par la province et sont fournis par celle-ci sous l'égide du *Family and Community Support Services Department – FCSSD* (ministre des services de soutien familial et communautaire).

En vertu d'une initiative conjointe avec les gouvernements municipaux et les gouvernements des établissements métis de l'Alberta, le FCSSD s'est donné pour objectif de coordonner et de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de soutien social. Il apporte également son concours dans le cadre des activités de renforcement de la capacité communautaire et pour la gestion des crises dans la collectivité, en plus de financer les programmes selon un ratio de partage des coûts de 80 p. 100 - 20 p. 100 avec les municipalités en vertu des lois et règlements de la *Family and Community Support Services Act*. Les programmes offerts varient d'une collectivité à l'autre.

Saskatchewan

Au moment de la préparation du présent rapport, la province de la Saskatchewan procédait à un examen de ses programmes de protection de l'enfance.

Par le truchement du *Department of Community Resources and Employment – DCRE* (ministère des ressources collectives et de l'emploi), le personnel des services provinciaux à l'enfance et à la famille offre deux gammes de services aux personnes qui vivent à l'extérieur d'une réserve. La première gamme de services implique des programmes qui visent à soutenir les enfants à risque

et leurs familles afin de prévenir les cas de violence et de négligence envers les enfants, alors que la deuxième gamme concerne les services de protection pour les enfants qui sont exposés à un risque imminent de violence et de négligence ainsi que l'approvisionnement en ressources pour les soins aux enfants qui sont pris en charge par le Ministère²⁶. Un réseau regroupant cinq régions et qui compte 22 bureaux communautaires fournit la plupart des services et programmes du DCRE, incluant les services à l'enfance et à la famille²⁷.

Le DCRE offre toute une gamme de services parallèles aux personnes qui vivent à l'extérieur des réserves. Cela comprend notamment les services de développement de la petite enfance et de garderie, les services aux personnes ayant un handicap, les programmes de logements et les services d'aide à l'emploi et au revenu. De plus, les régions reçoivent le financement destiné aux organismes communautaires qui fournissent des services de soutien familial et d'autres services sociaux. Parmi les nouveaux services et programmes parallèles, on retrouve la *ognitive Disability Strategy* (stratégie relative la déficience cognitive) et les programmes financés en vertu de la *Youth Detoxification Act* (loi sur la désintoxication des jeunes) qui a récemment été promulguée.

Manitoba

À la suite des recommandations découlant de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones réalisée en 1988, le Manitoba a considérablement modifié son programme de services à l'enfance et à la famille. À l'heure actuelle, quatre autorités en matière de services à l'enfance et à la famille régissent les mandats, la prestation des services et certains des éléments du financement des organismes de services à l'enfance et à la famille dans l'ensemble de la province²⁸. Ces autorités ont été constituées en vertu de la *Loi sur les régies de services à l'enfant et à la famille* de 2002 et elles incluent deux autorités représentant les Premières nations (une pour le nord et une pour le sud), une autorité représentant les Métis et une autorité générale régissant les activités de neuf organismes. Le mandat de ces autorités consiste à assurer, dans toute la province, une gouvernance des organismes qui est adaptée à la culture, mais la responsabilité des services de protection de l'enfance revient en bout de ligne au ministre des Services à la famille et du Logement.

Les organismes mandatés par l'une ou l'autre des autorités en matière de services à l'enfance et à la famille peuvent offrir des services à des clients partout à travers la province. Les clients sont également libres de faire appel à n'importe quel organisme mandaté pour obtenir des services.

²⁶ Saskatchewan Community Resources and Employment. *2005-2006 Annual Report, Saskatchewan Community Resources and Employment*, Government of Saskatchewan, 2006, p.6.

²⁷ Saskatchewan Community Resources and Employment. *2005-2006 Annual Report, Saskatchewan Community Resources and Employment*, Government of Saskatchewan, 2006, p.5.

²⁸ Octobre 2006. Information trouvée le 11 décembre 2006 dans le site <http://www.aji-cwi.mb.ca/eng/general-background.html>

Contrairement à la situation qui prévaut dans les autres provinces, les organismes fournissent régulièrement des services à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Afin d'offrir des services à toute une gamme de clients qui vivent dans des réserves en régions rurales et en milieu urbain, certains organismes exploitent à la fois des bureaux principaux et des bureaux satellites.

Le décès d'une jeune fille des Premières nations qui avait reçu des services de l'un des organismes avant qu'elle retourne vivre dans une réserve a mené à un examen du système de protection de l'enfance du Manitoba. Deux rapports ont été publiés à ce sujet en octobre 2006²⁹.

Ces examens ont établi un lien explicite ou implicite entre les activités de prévention et le besoin de protection. À titre d'exemple, le rapport intitulé *Strengthen the Commitment*³⁰ mentionnait que [traduction] « il existe de nombreuses études qui indiquent qu'un investissement dans le renforcement des familles et l'apport d'un soutien et d'une aide permettant d'améliorer les aptitudes parentales entraîneront des avantages financiers à long terme en évitant les coûts associés dans l'immédiat aux dépenses en matière de protection et, dans un avenir plus ou moins rapproché, aux dépenses relatives aux services correctionnels à l'intention des jeunes et des adultes ».

Ensemble, ces examens ont permis de formuler plus de 100 recommandations visant à améliorer le système provincial des services à l'enfance et à la famille et qui couvraient une foule de volets incluant l'amélioration de la prévention et du soutien à la collectivité, l'amélioration de la coordination des services, les changements à apporter au système d'information provincial ainsi que les modifications dont le système provincial d'accueil des clients devrait faire l'objet.

Il a également été recommandé, dans ces examens, que la province passe en revue le Modèle d'intervention de l'Alberta afin de déterminer s'il y aurait lieu de l'implanter au Manitoba.

En ce qui a trait aux autres formes de soutien offertes aux organismes de services à l'enfance et à la famille, le gouvernement provincial, sous l'égide de l'organisme Enfants en santé Manitoba, fournit à des personnes qui vivent à l'extérieur des réserves toute une gamme de services de soutien axés sur l'enfance et la famille. Cet organisme interministériel finance des initiatives dont le but est de créer des retombées positives pour les enfants, coordonne des services

²⁹ Schibler, Billie et James H Newton, (septembre 2006), « Honouring their Spirits », *The Child Death Review : A report to the Minister of Family Services & Housing*, Bureau du protecteur des enfants, province du Manitoba. Ce rapport examinait tous les cas de décès d'enfants qui avaient été en contact avec le système de protection de l'enfance.

³⁰ Hardy, Michael, Billie Schibler et Irene Hamilton (29 septembre 2006) *Strengthen the Commitment, An External Review of the Child Welfare System, Family Services and Housing* Ce rapport examinait les processus liés au transfert entre les organismes des dossiers de cas concernant les services à l'enfance et à la famille, la gestion des dossiers dans le système des services à l'enfance et à la famille, ainsi que d'autres questions.

gouvernementaux parallèles, accroît la participation de la collectivité dans des activités axées sur les enfants et favorise l'élaboration des politiques en matière de protection de l'enfance. Non seulement l'organisme Enfants en santé Manitoba finance-t-il directement les services, mais il coordonne également les services d'aide qui sont offerts dans les collectivités³¹.

Ontario

En 2005, l'Ontario a créé un modèle de financement pluriannuel pour les services de protection de l'enfance comme point de départ pour les allocations aux sociétés d'aide à l'enfance³², un autre modèle de réponse différentielle, en incluant des facteurs incitatifs pour éviter la prise en charge des enfants (par ex., les ententes de prise en charge par des proches).

En 2006, les règlements et la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de la province ont fait l'objet d'importants amendements afin de renforcer les dispositions obligeant les sociétés d'aide à l'enfance à consulter les Premières nations lorsqu'un enfant autochtone fait l'objet d'une prise en charge. Les Premières nations se sont vues accorder le droit de déléguer un représentant à toute audience concernant le placement d'un enfant.

Une entente datant de 1965 et qui est toujours en vigueur stipule que tous les programmes et services financés par le gouvernement provincial seront mis à la disposition de tous les citoyens de l'Ontario, y compris les membres des Premières nations qui vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. Les services financés par la province incluent une Stratégie de ressourcement pour le mieux-être des Autochtones (35 M\$/année), les services de santé mentale pour enfants, la prévention de la violence au foyer et les centres de la petite enfance, services qui mettent l'accent sur des outils permettant aux enfants de grandir en santé.

Le plan stratégique de l'Ontario pour un modèle de prestation des services souple, viable et fondé sur les résultats intitulé *Transformation du bien-être de l'enfance de 2005*³³ a fourni des renseignements sur une transformation des services de protection de l'enfance qui est présentement en cours dans cette province. Il est fondé sur l'*Évaluation du Programme de bien-être de l'enfance* réalisée en 2002-2003 à la suite de plusieurs augmentations annuelles marquées du nombre d'enquêtes sur le bien-être des enfants et du nombre d'enfants pris en charge, évaluation qui recommandait de mettre davantage l'accent sur les services de prévention et de soutien et d'apporter des modifications au mode de financement.

³¹ Trouvé le 11 décembre 2006 sur le site <http://www.gov.mb.ca/healthychild/about/index.html>.

³² Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, 9 juin 2005. *Guide to Child Welfare Multi-Year Funding Model — Results based planning and reporting*, version préliminaire n° 5.

³³ *Transformation du bien-être de l'enfance de 2005 : Plan stratégique pour un modèle de prestation des services souple, viable et fondé sur les résultats*, Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, juillet 2005.

Deux récents rapports du vérificateur général de l'Ontario³⁴ ont souligné, parmi de nombreuses autres constatations, les points suivants :

- malgré les changements majeurs apportés au programme depuis la vérification de 2000, la province a vu les coûts de son programme doubler et il est nécessaire de mettre en place une surveillance plus stricte;
- l'introduction d'un modèle normalisé d'évaluation des risques (MERPEO) en 1998 a eu pour effet d'accroître le nombre d'enfants qui sont censés avoir besoin de protection;
- les sociétés d'aide à l'enfance ont continué de bénéficier d'un important pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le choix entre des services de protection hors établissement et des services de protection en établissement pour les enfants, ce qui a entraîné des écarts significatifs dans l'augmentation du nombre de cas traités par les différentes sociétés et des pratiques faisant appel à des placements dans des milieux plus coûteux;
- le plan du Ministère qui consiste à mettre en place d'ici le printemps 2007 des réponses différentielles pour les cas à plus faible risque devrait prévoir des évaluations fondées sur les points forts qui envisageraient la possibilité de faire participer les membres de la famille et de la collectivité à la protection de l'enfant.

Québec

L'approche du Québec en matière de services à la jeunesse et à la famille est axée sur l'intervention précoce et la prévention, comme on peut le constater dans le plan stratégique du Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) : *«Intervenir, de façon précoce, intensive et en continuité, le plus près possible des milieux de vie, afin de prévenir l'aggravation et la récurrence des problèmes d'adaptation sociale des jeunes et des familles.»*

La collecte d'information auprès des représentants du gouvernement du Québec a été reportée en raison d'une erreur administrative à AINC, mais il est clair que ceux-ci nous fourniront une importante quantité de renseignements additionnels concernant les services à l'enfance et à la famille offerts dans cette province.

³⁴ *Rapport annuel 2006 du Bureau du vérificateur général de l'Ontario*, Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, Programme de bien-être de l'enfance (www.auditor.on.ca); et *Rapport annuel 2006 du Bureau du vérificateur général de l'Ontario*, Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, Sociétés d'aide à l'enfance (www.auditor.on.ca).

Provinces de l'Atlantique

En vertu de sa loi sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (*Child, Youth and Family Services Act*), le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador fournit tous les services à l'enfance et à la famille; il n'y a aucun organisme des Premières nations. La province peut compter sur un réseau de centres de ressources familiales pour fournir des services de soutien aux enfants et aux familles; ces services comprennent des garderies en milieu familial, des programmes d'alphabétisation et des halte-garderies. Les familles participent de façon volontaire mais le système de services à l'enfance et à la famille peut parfois acheminer les familles vers les services appropriés. Le ministère des services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (*Child, Youth and Family Services Department*) dispose d'un programme de services d'intervention pour les enfants et les jeunes qui éprouvent des retards et des difficultés d'apprentissage. Toute une gamme de services provinciaux en matière de santé vient renforcer ces services offerts par le Ministère et les travailleurs sociaux peuvent les intégrer dans leurs plans d'intervention de services à l'enfance et la famille.

L'étude intitulée *Turner Review and Investigation*³⁵ a examiné les circonstances entourant la mort de Zachary Andrew Turner. À la suite des recommandations formulées dans le cadre de cette étude, un bureau de services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille a fait l'objet d'un examen.

En 2004, la Nouvelle-Écosse a réalisé un examen de la structure organisationnelle et de la structure de gouvernance de ses services à l'enfance et à la famille³⁶. La province a procédé à cet examen parce qu'elle souhaitait abandonner le système mixte public/privé de prestation de services à l'enfance et à la famille. L'examen prévoyait un système de pointage permettant d'évaluer les structures de gouvernance proposées et a conclu que, en fonction des critères de l'examen, un modèle fondé sur une gouvernance exercée par un ministère responsable constituerait la solution répondant le mieux aux besoins de la province.

La *Children and Family Services Act* (loi sur les services à l'enfance et à la famille) de la province de la Nouvelle-Écosse dresse une liste de services à l'enfance et à la famille que les organismes et les bureaux sont raisonnablement en mesure de fournir et elle établit également des priorités en ce qui a trait aux services à l'enfance et à la famille, notamment la sécurité des enfants et la préservation de l'intégrité des familles. Avec l'appui de leurs superviseurs, les travailleurs sociaux peuvent intégrer des programmes de prévention et des ressources communautaires dans leurs plans d'intervention.

³⁵ Markesteyn, H. Peter et David C. Day. *Turner review and investigation*. Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, septembre 2006.

³⁶ Nova Scotia Department of Community Services, rapport préparé par la firme Deloitte et Touche et intitulé *Review of Child Welfare Services, Governance and Business Model, Final Report*, juin 2004.

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial, les collectivités des Premières nations et AINC procèdent présentement à l'élaboration conjointe du cadre d'une entente tripartite concernant les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. La province constate que les cas traités par les organismes de la province et des Premières nations sont de plus en plus complexes, et elle envisage d'avoir davantage recours à des services de prévention et d'intervention précoce, à des modes substitutifs de règlement des conflits et à des modèles de prise en charge par des proches.

La province de l'Île-du-Prince-Édouard a récemment investi dans des services parallèles à l'intention des enfants et des familles, incluant un programme appelé *Best Start* et d'autres programmes d'intervention auprès de la petite enfance.

Yukon

Promulguée en 1980, la *Loi sur l'enfance* du Yukon régit la prestation des services à l'enfance et à la famille dans le territoire et elle fait présentement l'objet d'un examen. Le gouvernement territorial assure la prestation de tous les services à l'enfance et à la famille. Le gouvernement du Yukon tente d'impliquer des représentants des Premières nations dans la planification des services d'intervention auprès de l'enfance et de la famille de deux façons : en faisant participer la collectivité et en recrutant des travailleurs sociaux et du personnel qui sont membres des Premières nations. Les agents chargés du traitement des cas doivent, selon les directives qu'ils ont reçues, tenir compte des différences culturelles des Premières nations lorsqu'ils élaborent leurs plans d'intervention.

Pour confirmer que le territoire met de plus en plus l'accent sur la prévention et l'intervention précoce, le gouvernement du Yukon intègre des intervenants en soutien à la famille dans les équipes de protection de l'enfance. Les intervenants fournissent du soutien aux familles dans le but de réduire la fréquence des cas de violence et de négligence envers les enfants.

Territoires du Nord-Ouest et Nunavut

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations n'est pas offert au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest assure la prestation de tous les services à l'enfance et à la famille dans l'ensemble de son territoire au moyen d'un réseau de bureaux régionaux et communautaires. Sept autorités territoriales fournissent les services à l'enfance et la famille par le truchement de sept bureaux régionaux et de 33 bureaux communautaires. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest exige que les plans soient alignés avec son modèle de prestation des services intégrés, une stratégie de coordination des services de santé et des services sociaux appliquée dans l'ensemble du territoire. Le gouvernement prévoit adopter un modèle plus intégré de prestation des services sociaux et des services de santé, à l'instar des provinces où la tendance est à l'adoption d'une approche davantage axée sur l'intégration des services.

De récents changements dans la législation territoriale ont davantage mis en lumière la nécessité des programmes de prévention et d'intervention précoce tout en reconnaissant de plus en plus l'importance de la participation et du soutien de la collectivité dans le cadre des services à l'enfance et à la famille. Ainsi, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a promulgué la *Loi sur la reconnaissance de l'adoption selon les coutumes autochtones* afin de reconnaître et de documenter les adoptions selon les coutumes autochtones. Il procède également à un essai pilote dans une collectivité avec un comité des services à l'enfance et à la famille formé de bénévoles et qui participe à l'élaboration et à la supervision des plans d'intervention visant les enfants et les familles de la collectivité.

Au Nunavut, les services à l'enfance et à la famille sont définis comme des services de protection de l'enfance et le gouvernement du Nunavut fournit des services à l'enfance et à la famille partout sauf à Cape Dorset et à Igloolik. Aux fins de la prestation de services, le territoire est divisé en trois régions, chacune d'elles comptant un superviseur des services de protection à l'enfance et un réseau de travailleurs sociaux. Il incombe souvent aux travailleurs sociaux, et de façon plus générale aux services à l'enfance et à la famille, d'assurer la prestation des services et de distribuer les fonds aux autres programmes et ministères.

Approches provinciales : Conclusion

Les provinces, à l'instar du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, ont été confrontées à une tendance à l'accroissement des coûts et à l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge, mais il y a eu un changement de cap dans l'approche concernant la prestation des services à l'enfance et à la famille.

Bon nombre de provinces et de territoires accordent une plus grande priorité aux mesures de prévention dans le but de réduire la nécessité d'avoir recours à la prise en charge des enfants (retrait du foyer parental). Lorsque la prise en charge demeure nécessaire, l'approche qui est le plus souvent utilisée consiste à confier l'enfant à d'autres membres de sa famille ou à d'autres membres de la collectivité que l'enfant connaît et en qui il a confiance plutôt que de le placer dans un foyer d'accueil, dans un foyer pour enfants ou dans un établissement. La famille et les membres de la collectivité ont de plus en plus un rôle à jouer dans les plans d'intervention.

Effets de la prévention

Les études démontrant que la prévention entraîne des avantages économiques en sont toujours au stade préliminaire, mais elles s'avèrent prometteuses.

Des études au sujet des moyens auxiliaires de protection (aussi appelés réponses différentielles) réalisées dans trois États américains (Virginie, Missouri et Minnesota) et publiées en 2004 par le *Institute of Applied Research* ont tenté de déterminer la rentabilité des interventions préventives. L'hypothèse formulée par les chercheurs était que la prévention réduit non seulement le coût de la prise en charge hors du foyer mais aussi d'autres coûts du système, incluant ceux de la justice, de l'éducation et de la santé. L'un des principaux éléments de ces études a été l'utilisation de groupes de référence pour évaluer l'incidence nette (bien que le groupe de référence pour les moyens auxiliaires de protection était constitué de familles pour qui on avait jugé qu'il serait indiqué de faire appel à de telles mesures, ce qui constituait possiblement un biais de sélection).

En ce qui concerne la sécurité des enfants, les sondages ont démontré qu'en Virginie, 51 p. 100 des superviseurs et 37 p. 100 des intervenants considéraient que la sécurité des enfants s'était améliorée, et la plupart des autres répondants étaient d'avis qu'il n'y avait pas eu de changement. Un examen de dossier beaucoup plus approfondi, réalisé au Missouri, a démontré que la participation à des activités impliquant des moyens auxiliaires de protection n'avait pas porté atteinte à la sécurité des enfants.

Dans les trois États, les chercheurs ont constaté que la coopération et la satisfaction des familles avaient augmenté et que le nombre de familles évitant de faire appel aux travailleurs sociaux avait chuté. Ils ont également observé que les familles faisant partie du groupe expérimental avaient accédé plus rapidement à une vaste gamme de services, incluant des services qui n'étaient pas couverts dans le budget réservé aux moyens auxiliaires de protection. Ils ont également constaté que les cas de réapparition de la violence envers l'enfant étaient moins fréquents dans les groupes participant aux programmes, même si les écarts étaient relativement faibles.

Au Minnesota, les analyses préliminaires effectuées par les chercheurs ont conclu que le stade initial de l'approche mettant en œuvre des moyens auxiliaires de protection avait été plus coûteux que les services traditionnels. Toutefois, les coûts globaux, y compris les coûts des services, se sont avérés moins élevés³⁷.

Dans l'ensemble, bien qu'il soit difficile d'établir une nette corrélation entre les activités de prévention et la réduction de la nécessité d'avoir recours aux services de protection de l'enfance, les résultats de l'examen sommaire de la documentation confirment une tendance générale à se tourner vers des activités de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance. Nous n'aurons probablement pas accès à de solides preuves empiriques démontrant d'importantes économies de coûts tant que l'approche axée sur le recours à des services de prévention n'aura

³⁷ Institute of Applied Research, *Three Alternate Response Models*, St. Louis, MO, 2004, information trouvée le 8 novembre 2006 dans le site <http://www.iaarstl.org>

pas été en place pendant un certain temps et que des études longitudinales au sujet des économies de coûts n'auront pas été réalisées. Les travaux réalisés aux États-Unis indiquent que les activités de prévention pourraient entraîner un changement d'ici environ cinq ans et que ces changements pourraient être mesurables d'ici dix ans.

L'examen sommaire de la documentation a essentiellement porté sur la prévention dans le domaine de la protection de l'enfance, mais il existe une grande quantité de documents de recherche sur la prévention dans d'autres domaines, en particulier les travaux réalisés par Durlak et Wells³⁸ (1997) qui portent sur la prévention de la maladie mentale chez les enfants et les jeunes. Ces travaux sont importants car ils démontrent que la prévention de la maladie mentale peut avoir un effet positif sur les résultats dans différents domaines, incluant ceux qui offrent la plus grande résistance au changement, comme le rendement scolaire, et ils renforcent l'idée générale qui veut que la prévention primaire ait des retombées positives pour les enfants.

En 2005³⁹, les auteurs d'un examen d'évaluations randomisées et quasi expérimentales au sujet des programmes de protection de l'enfance au Canada ont indiqué qu'ils n'avaient été en mesure de trouver que 10 évaluations fiables de l'incidence ayant été publiées depuis 1995. Ils ont conclu que :

- certaines de ces évaluations comportaient d'importantes lacunes méthodologiques ayant débouché sur des résultats « dont la signification statistique et la reproductibilité soulèvent de sérieux doutes »;
- les interventions ayant pour but de prévenir ou de traiter les cas d'abus sexuel semblaient surreprésentées comparativement aux interventions visant les formes de mauvais traitements les plus fréquentes (la négligence, l'exposition à la violence domestique, la violence physique et la violence psychologique), et il est donc nécessaire d'évaluer une plus large gamme d'activités d'intervention;
- il est nécessaire de mettre en œuvre et d'évaluer des pratiques et des interventions fondées sur l'expérience;
- la première tâche à laquelle devraient s'attaquer les chercheurs canadiens en protection de l'enfance est d'accroître le nombre d'évaluations de l'incidence qui sont publiées.

³⁸ Durlak, J.A. et A.M. Wells, « Primary Prevention Mental Health Programs for Children and Adolescents: A Meta-Analytic Review », *American Journal of Community Psychology*, 1997, 25, pages 115 à 152.

³⁹ Flynn, R.J. et D. Bouchard, « Randomized and Quasi-experimental Evaluations of Program Impact in Child Welfare in Canada: A Review », *La Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 20 n° 3, pages 65 à 100.

Importance des évaluations du risque

Les outils d'évaluation du risque, ainsi que les évaluations à proprement parler, sont des instruments essentiels qui permettent aux organismes de protection de l'enfance de prendre des décisions efficaces au sujet des enfants, en particulier lorsqu'on fait appel à des modèles de solution axés sur des moyens auxiliaires de protection ou des réponses différentielles. Un employé de l'organisme doit évaluer le niveau de risque auquel chaque enfant est exposé et, à partir de cette évaluation, décider si celui-ci peut demeurer dans le foyer familial. La sécurité de l'enfant est en jeu et, par conséquent, les décisions doivent être prises par des intervenants expérimentés utilisant des outils éprouvés.

La documentation contenait certaines critiques concernant l'efficacité des évaluations du risque. La préoccupation provient du fait que les notions de « risque » et de « sécurité » ont tendance à faire l'objet de définitions pratiques qui sont influencées par le besoin des organismes de réagir très rapidement en raison du danger apparent auquel sont exposés les enfants, plutôt que de définitions fixes fondées sur les preuves⁴⁰.

Le Rapport annuel 2006 du Bureau du vérificateur général de l'Ontario incluait une évaluation du Programme de bien-être de l'enfance de la province. Cette évaluation soulignait l'importance de mettre en place un processus provincial qui permettrait de vérifier la conformité des sociétés d'aide à l'enfance par rapport aux exigences en matière d'évaluation du risque afin de s'assurer que les décisions concernant le placement des enfants sont bien fondées.

⁴⁰ Gillingham, P., « Risk Assessment in Child Protection: Problem Rather than Solution », *Australian Social Work*, vol. 59, n° 1, mars 2006, pages 86 à 98.

Section 6 - Amélioration du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Contexte

Au cours des premières étapes du projet, les évaluateurs ont élaboré plusieurs solutions préliminaires de modèles différents pour le programme et ils ont demandé à un certain nombre d'experts en matière de protection de l'enfance, d'organismes des Premières nations et de gestionnaires d'AINC de formuler des commentaires à ce sujet.

Ils ont discuté du lien entre les activités de prévention et les activités de protection mises en place par les organismes des Premières nations et par d'autres organisations, de solutions de rechange à la Directive 20-1 et de mécanismes de coordination. À la suite de ces discussions, ils ont décidé que les propositions d'amélioration devraient être axées sur des approches en matière de prévention. Il est devenu évident que les approches proposées devaient être flexibles étant donné que chaque province et chaque territoire utilise un système de protection de l'enfance différent et que les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations sont mandatés et surveillés par les provinces. Ils ont discuté de la nécessité de contrôler les retombées et les investissements et de l'importance du renforcement de la capacité, tant dans les organismes qu'à AINC, pour assurer le succès de la mise en œuvre d'une nouvelle approche.

Approches

À AINC et chez les Premières nations, on est de plus en plus conscient de l'importance de la planification communautaire globale en tant qu'outil de gouvernance locale favorisant une meilleure intégration des ressources et des programmes au niveau de la collectivité⁴¹. Une telle planification pourrait s'avérer utile aux collectivités des Premières nations pour coordonner des programmes de prévention de la violence envers les enfants (et bâtir des milieux familiaux sains) et pour les aider à parvenir à un consensus à propos de leurs besoins, à maximiser les avantages des programmes fédéraux et à réduire les lacunes dans les services.

⁴¹ Le Ministère a créé une stratégie pour aider les collectivités des Premières nations à élaborer et à mettre en œuvre des plans communautaires globaux, et un certain nombre d'activités sont en cours dans plusieurs bureaux régionaux. En 2004, on a lancé des projets pilotes dans les bureaux régionaux des provinces de l'Atlantique et de la Colombie-Britannique afin de mettre en place une approche régionale intégrée pour la planification communautaire globale. Selon les premiers indices, les collectivités des Premières nations qui ont achevé des plans communautaires globaux ou qui procèdent présentement à cette planification ont resserré leurs liens, accru la responsabilisation, amélioré la gouvernance, rallié la collectivité au projet et défini plus précisément leur orientation.

Tenant compte de ces éléments, trois approches visant l'amélioration du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations ont été élaborées et elles sont décrites dans les prochaines sections. Chaque approche fait appel à un modèle de réponse différentielle étant donné que la tendance à utiliser ce modèle est un thème que l'on retrouve constamment dans l'ensemble de la recherche. Ces approches sont progressives et se renforcent mutuellement.

Première approche : Axer davantage le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations sur la prévention

La tendance, dans l'ensemble des provinces, est à l'utilisation de l'une ou l'autre des versions de l'approche axée sur une réponse différentielle pour la prestation des services à l'enfance et la famille. Comme les provinces mettent de plus en plus l'accent sur les programmes de prévention, il est important que les organismes des Premières nations leur emboîtent le pas.

La modification de la Directive 20-1 du programme constituerait l'une des premières étapes car elle encourage présentement les organismes à faire appel aux solutions de prise en charge les plus perturbatrices et les plus coûteuses, c'est-à-dire les foyers d'accueil, les foyers pour enfants et les établissements de soins.

Pour ce faire, il serait possible d'utiliser trois voies de financement des services à l'enfance et à la famille des Premières nations (exploitation, prévention et entretien) pour soutenir les organismes des Premières nations et de s'assurer que le programme offre un soutien adéquat pour le travail de prévention que doivent effectuer les organismes. En faisant une distinction entre le financement pour l'exploitation et le financement pour la prévention offerts aux organismes, on pourrait s'assurer que les fonds destinés à la prévention sont bel et bien utilisés à cette fin et il serait plus facile, à l'avenir, de mesurer les progrès.

Coûts et avantages d'un Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations accordant plus d'importance à la prévention

Les chercheurs impliqués dans l'évaluation ont tenté de trouver des renseignements au sujet des conséquences d'une approche axée sur une réponse différentielle pour la prestation des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et n'ont trouvé que peu de données sur les répercussions financières possibles.

En général, la littérature didactique semblait confirmer qu'avec le temps, en accordant une plus grande importance aux programmes de prévention, il serait possible de réduire les coûts associés à la prise en charge des enfants à l'extérieur du foyer familial. Une étude au sujet des moyens auxiliaires de protection qui a été réalisée dans trois États américains (au Missouri, au Minnesota, et en Virginie) a également suggéré que les étapes initiales d'une réponse différentielle pourraient s'avérer plus coûteuses que l'approche traditionnelle en matière de protection de l'enfance mais qu'elles pourraient potentiellement entraîner des économies de coûts au cours des années à venir.

Il est difficile d'évaluer les coûts d'une approche fondée sur une réponse différentielle pour les organismes des Premières nations. Les programmes mis de l'avant par les organismes des Premières nations varient selon la province et le territoire. De plus, le mandat de l'évaluation ne permettait pas d'analyser avec les différentes provinces et territoires les prévisions quant aux coûts de mise en œuvre d'une approche axée sur une réponse différentielle pour les Premières nations dans leurs territoires respectifs.

Étude Wen:De

L'étude Wen:De propose de nombreuses modifications qui pourraient être apportées au mode de financement actuel (Directive 20-1) et elle contient des prévisions de coûts détaillées pour chacune d'elles. D'après le rapport, la mise en œuvre de toutes les réformes proposées entraînerait des coûts totaux d'environ 109,3 millions \$, soit 22,9 millions \$ pour la mise en commun des initiatives proposées et 86,4 millions \$ pour le financement annuel. Ce montant total inclut notamment du financement pour :

- un rajustement en fonction de l'inflation pour les augmentations annuelles du coût de la vie (on estime à 24,8 millions \$ par année le montant nécessaire pour ramener le financement des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations au niveau où il se situait en 1995);
- les activités de prévention et le recours aux mesures les moins perturbatrices;
- les rajustements du financement des petits organismes et la prise en compte du facteur d'éloignement;
- les augmentations du montant de base pour les frais d'exploitation de chaque organisme (de 143 000 \$ à 308 751 \$ par année);
- les systèmes de gestion de l'information, les dépenses en immobilisations, les frais exceptionnels (par ex., épidémies de suicides), les coûts associés à la responsabilité civile (assurance), la recherche et les activités d'évaluation.

En ce qui concerne particulièrement la prévention, les mesures les moins perturbatrices et le développement communautaire, le rapport précise qu'au cours de la première année, les dépenses additionnelles associées à ces mesures s'élèveraient à environ 35 millions \$, passeraient à 62 millions \$ deux années plus tard et à 66 millions \$ pour la cinquième année, et atteindraient un sommet de 69,5 millions \$ lors de la septième année⁴².

⁴² Les données du rapport Wen:De sont fondées sur un petit nombre d'hypothèses. Le nombre de nouveaux postes d'intervenant en protection de l'enfance sera déterminé en fonction du nombre d'enfants dans la collectivité (0,4 p. 100 du nombre d'enfants) et la même méthode sera utilisée pour les autres intervenants (0,2 p. 100 du nombre d'enfants). Les ratios sont établis en fonction de l'hypothèse d'AINC qui considère que 6 p. 100 des enfants sont pris en charge et qu'il faut 1 intervenant pour chaque groupe

Les auteurs formulent l'hypothèse qu'il faudra un certain temps pour voir les économies réalisées grâce à la réduction des dépenses d'entretien se matérialiser; après environ 42 ans, elles dépasseront les coûts du programme en valeur actualisée. Avec un taux d'escompte plus bas (3,5 p. 100 au lieu de 8 p. 100), les économies réalisées dans le cadre de ces programmes seraient plus importantes en valeur actualisée et les dépenses consacrées au bien-être, à la prévention et aux mesures les moins perturbatrices s'autofinanceraient en 28 ans.

Le rapport Wen:De inclut une courte étude des coûts et avantages économiques de quelques-uns des programmes mis en œuvre par les organismes de services à l'enfance et à la famille de la région de l'Ouest. Dans le cas de trois programmes, cette étude évalue les ratios d'économies de coûts à 6 pour 1, 13 pour 1 et 60 pour 1 en fonction de chaque dollar dépensé dans des programmes de prévention. Les auteurs ont admis qu'il faut faire preuve de prudence lorsqu'on utilise ces ratios. Une autre méthode présentée dans le rapport utilise le montant total épargné en évitant de recourir à la prise en charge des enfants et elle évalue à plus de 1,5 million \$ les économies annuelles réalisées par un organisme.

Toutefois, une mise en garde s'impose. Ces prévisions sont fondées sur l'hypothèse que l'organisme peut compter sur un effectif substantiel et sur une infrastructure opérationnelle déjà en place, ce qui n'est pas le cas de bon nombre d'organismes qui n'ont pas la capacité de mettre en œuvre de telles initiatives en matière de prévention avec le financement dont ils disposent présentement. Un autre problème semble se poser avec certains des postulats qui sont formulés dans le rapport. À titre d'exemple, les auteurs estiment que [traduction] « on peut s'attendre à réaliser des économies additionnelles de 63 millions \$ d'ici quelques années grâce à la prévention du syndrome / des effets de l'alcoolisation fœtale étant donné que les mères demeureront sobres durant leur grossesse », résultat attribuable à un programme de retraites de trois jours. Cette prévision ne fait pas mention du taux de succès attendu de ce programme qui vise à aider les mères à demeurer sobres.

Évaluation préliminaire des coûts réalisée par AINC au sujet de l'adoption d'une approche fondée sur un modèle de réponse différentielle

En 2006, une évaluation par AINC des coûts potentiels associés à la mise en œuvre d'un modèle de réponse différentielle (en particulier pour un programme d'amélioration de la famille) par des organismes des Premières nations de l'Alberta a révélé que les coûts marginaux annuels s'élèveraient à 11,8 millions de dollars. Ces calculs étaient fondés sur l'hypothèse que 6 p. 100 des enfants étaient pris en charge. Le financement des activités de prévention a été établi à 13,6 p. 100 de l'estimation de référence de 1998 en fonction des salaires des intervenants en prévention de l'Alberta, d'un montant équivalent à 3,5 p. 100 des salaires pour la formation, et d'un taux de 8 p. 100 des salaires pour les avantages sociaux. Le financement excluait l'achat de services.

de 20 enfants pris en charge. Les calculs sont également fondés sur le coût annuel hypothétique de 20 000 \$ pour l'entretien d'un enfant ayant fait l'objet d'une prise en charge formelle (montant calculé en fonction des taux utilisés par l'un des organismes).

Si on estime les coûts marginaux annuels de l'Alberta à 11,8 millions \$, on obtient un coût approximatif de 6 000 \$ par enfant pris en charge (2005-2006). Par extrapolation, en tenant compte des 8 917 enfants des Premières nations qui sont pris en charge à l'échelle nationale, on peut déterminer que le coût annuel pour la mise en œuvre d'activités similaires en matière de prévention dans l'ensemble du Canada pourrait s'élever à 53,5 millions de dollars.

L'étude d'évaluation a révélé que tous les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations ne sont pas en mesure de mettre en place le modèle intégral de réponse différentielle. Le niveau de capacité varie également à travers le Canada, et les petits organismes situés dans les régions éloignées sont confrontés à d'importants défis. Par conséquent, durant les premières années de la mise en œuvre, le coût associé au financement des services de prévention pourrait être légèrement moins élevé mais, dans une certaine mesure, il serait compensé par la nécessité de procéder à des dépenses en matière de renforcement de la capacité pour une prestation de service fondée sur une approche de réponse différentielle.

Il est également important de noter qu'il y a une pénurie d'intervenants communautaires qualifiés et qu'une grande partie de l'accroissement des dépenses risquerait de servir à couvrir les augmentations de salaires et le coût des intrants plutôt qu'à améliorer les services. L'Alberta, en particulier, souffre d'une pénurie de main-d'œuvre dans plusieurs domaines d'activité professionnelle. Par conséquent, il serait important d'étaler le financement. De plus, l'accroissement des dépenses en matière de prévention nécessite que l'on planifie et coordonne adéquatement les services afin de s'assurer d'intégrer de manière efficace les programmes fédéraux et les initiatives des différents gouvernements.

Deuxième approche : Coordination des programmes sociaux d'AINC (Approche fondée sur l'initiative pour des collectivités en bonne santé)

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations est l'un des cinq programmes qui font partie de l'enveloppe du développement social d'AINC, et chacun de ces programmes a la capacité d'améliorer le bien-être des mêmes personnes, familles et collectivités. Les autres programmes sont : le Programme d'aide à la vie autonome, l'Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, le Programme de soutien du revenu et l'Initiative de lutte contre la violence familiale. Ensemble, ces programmes ont entraîné pour AINC, en 2005-2006, des dépenses d'environ 1,28 milliard de dollars.

- **Le Programme de lutte contre la violence familiale** - couvre les coûts des refuges et fournit chaque année du financement à environ 350 projets en matière de prévention. Les modalités du programme permettent de financer des projets qui favorisent la réduction de la violence familiale et contribuent à la création d'un environnement plus sécuritaire pour les familles qui vivent dans une réserve grâce à la sensibilisation du public, à des campagnes d'éducation, à des conférences, à des ateliers, à des séminaires sur la gestion du stress et la maîtrise de la colère, à des activités de counseling, à de la formation, à des groupes de soutien et à des évaluations des besoins des collectivités.

- **Le Programme d'aide à la vie autonome** - est l'une des composantes du Cadre de soins continus qui fait référence à toute une panoplie de services médicaux et sociaux offerts aux personnes qui n'ont pas de capacité d'autonomie ou qui ont perdu cette capacité. Le Programme finance des services allant des soins à domicile jusqu'aux soins plus critiques. Il peut également financer les foyers d'accueil et les foyers de soutien des familles qui offrent des services de supervision et de soins dans un environnement familial aux adultes incapables de vivre de façon autonome.
- **L'Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants** - dont les objectifs consistent à lutter contre la pauvreté et à en réduire l'ampleur, et à favoriser la participation au marché du travail. Elle l'offre du financement de projet dans cinq domaines : la nutrition des enfants, les soins des enfants, l'aide aux parents, la transition domicile-travail et l'enrichissement culturel.
- **Le Programme de soutien du revenu** - dont l'objectif consiste à financer les services de formation et d'emploi qui mèneront à la participation au marché du travail.

Il se peut qu'avec une meilleure coordination, ces programmes puissent être utilisés de manière plus stratégique pour soutenir les familles et les aider à faire face aux problèmes qui sont le plus souvent associés à la violence envers les enfants. L'Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants peut servir à financer des programmes visant à aider les enfants ou des services de visite à domicile, et le Programme d'aide à la vie autonome peut aider les familles à éviter ou à gérer les crises. Le Programme de lutte contre la violence familiale peut être utilisé pour financer des ateliers sur la prévention de la violence et de la négligence envers les enfants, et le Programme de soutien du revenu et de participation à la vie économique peut aider les parents à se remettre à flot.

Le temps est bien choisi car les cinq programmes sociaux d'AINC seront bientôt également soumis à un renouvellement des autorisations qui s'y rattachent. Cela représente une occasion idéale pour tenter de déterminer de quelle manière AINC pourrait maximiser les avantages pour les collectivités des Premières nations, en particulier pour les enfants et leurs familles, et cette approche irait de pair avec la vision en matière de politique de développement social qui est présentement élaborée par le Ministère.

La version préliminaire de cette vision qui est présentement à l'étude se définit de la manière suivante : [traduction] « La santé, la sécurité et la durabilité des collectivités des Premières nations au moyen d'un système de développement social englobant, holistique et adapté à la réalité culturelle qui favorise le contrôle et l'autorité ». Voici les objectifs à long terme qu'elle propose :

- des collectivités en bonne santé;
- des services complets et intégrés;
- l'équité sociale;
- une autorité et un contrôle exercés par les Premières nations;

- une capacité de développement social communautaire;
- des normes élevées et une responsabilité mutuelle.

L'un des indicateurs de rendement pour les cinq programmes du nouveau cadre de rendement des programmes sociaux d'AINC devrait être le taux de violence envers les enfants dans les collectivités des Premières nations établies dans les réserves.

Troisième approche : Améliorer la coordination avec les autres programmes fédéraux offerts aux résidents des Premières nations qui vivent dans une réserve

Cette approche mettrait à profit les deux approches précédentes.

Bien que les programmes sociaux d'AINC soient importants, ils sont loin d'être les seuls programmes fédéraux offerts aux membres des Premières nations qui vivent dans une réserve. D'autres importants programmes sont mis en œuvre par Santé Canada (SC), Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et, dans une certaine mesure, par le ministère de la Justice (Jus) et par Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC).

Le Cadre horizontal autochtone du gouvernement du Canada⁴³ énumère les programmes et les services mis en œuvre par le gouvernement fédéral à l'intention des Premières nations, des Inuits et des Métis partout à travers le Canada. Durant l'exercice 2004-2005, les dépenses pour l'ensemble des 360 programmes ont atteint environ 8 milliards de dollars. De cette somme, le gouvernement fédéral consacre un montant important⁴⁴ pour des programmes offerts à l'intérieur et à l'extérieur des réserves et qui visent les enfants et les familles (le temps dont disposaient les évaluateurs ne leur a pas permis de concentrer leurs recherches sur les programmes offerts dans les réserves). Des programmes qui contribuent directement à la bonne santé des familles et des collectivités sont offerts dans les domaines de la promotion de la santé, de l'apprentissage et des soins de la petite enfance, du soutien social et du bien-être communautaire, et de la sécurité et de la justice communautaire, et ils peuvent éliminer certaines des causes profondes de la maltraitance (voir le tableau 4).

Différentes organisations et organismes communautaires installés dans les réserves peuvent accéder à ces programmes afin d'obtenir des fonds qui leur permettront d'assurer la prestation de services intégrés.

⁴³ Gouvernement du Canada, *Cadre horizontal autochtone*, novembre 2005, http://www.tbs-sct.gc.ca/aaps-aapd/pdf/pooverview_f.pdf, information récupérée sur le site Web en janvier 2007.

⁴⁴ Remarque : Dans le tableau 4, on estime à environ 1,6 milliard \$ (incluant 800 millions \$ pour les prestations supplémentaires pour soins médicaux) le montant consacré aux programmes qui ciblent les enfants et les familles vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Il n'y a pas eu d'inventaire complet dans le cadre de cette évaluation et il est donc possible qu'il existe d'autres programmes pertinents.

Dans certains cas, les programmes en place sont conçus pour se compléter mutuellement ou pour coordonner les efforts dans le cadre d'une initiative commune. À titre d'exemple, en 2002, le gouvernement a annoncé sa Stratégie fédérale de développement de la petite enfance autochtone et des Premières nations. La stratégie impliquait plusieurs ministères et programmes et prévoyait des fonds de 320 millions \$ répartis sur une période de cinq ans avec les objectifs suivants :

- améliorer et étoffer les programmes fédéraux existants en matière de développement de la petite enfance et intensifier les efforts en vue de trouver des solutions au problème du syndrome d'alcoolisation fœtale dans les collectivités des Premières nations;
- renforcer la capacité en matière de développement de la petite enfance et mettre en place des réseaux à cet égard;
- faire progresser la recherche et améliorer les connaissances acquises;
- tenter d'améliorer l'intégration des programmes et services fédéraux en matière de développement de la petite enfance.

Des programmes tels que le Programme canadien de nutrition prénatale, qui relève maintenant de l'Agence de santé publique du Canada (ASPC), le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves (programme offert conjointement avec AINC), le programme concernant l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale et le Programme de santé pour la mère et l'enfant pourraient également être des éléments clés d'un portefeuille coordonné d'activités de prévention primaire dans le cadre d'un modèle de réponse différentielle.

Comme bon nombre de programmes servent également à soutenir les membres des Premières nations ou leur famille, ils pourraient être intégrés à un réseau de services et de programmes de soutien visant à réduire la violence envers les enfants. La coordination de ces programmes et services nécessiterait un engagement de la haute direction. La section suivante décrit brièvement quelques-uns des programmes pertinents qui sont offerts par des ministères fédéraux clés.

**Table 4 -
Cadre horizontal autochtone programmes à l'intention des enfants et des familles 2004-2005**

Catégories de résultats stratégiques	Programmes	Ministère	Dépenses (en milliers \$)
État de santé amélioré des peuples autochtones (inclut la santé des familles et des enfants)	Programme canadien de nutrition prénatale	ASPC	31 543
	Programme canadien de nutrition prénatale	SC	8 977
	Apprentissage et soins et de la petite enfance	SC	41 574
	Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves		53 126
	Programme d'action communautaire pour les enfants	ASPC	
Prestations supplémentaires pour soins médicaux	Programme des services de santé non assurés	HC	797 537
Santé mentale et toxicomanie	Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale	ASPC	390
		SC	10 788
	Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale	SC	24 636
	Grandir ensemble	SC	44 715
	Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones : programme de soins en établissement	SC	12 073
	Programme national des centres de traitement de l'abus de solvants chez les jeunes Prévention du suicide chez les	SC	493
Soutien social et bien-être de la collectivité / négligence	Aide à la vie autonome	AINC	81 256
	Aide au revenu - besoins spéciaux	AINC	30 049
	Services à l'enfance et la famille	AINC	385 098
	Réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants	AINC	51 426
		AINC	
Développement de la petite enfance	Développement de la petite enfance	AINC	735
	Programme d'éducation spéciale	AINC	102 835
Sécurité, justice et prévention du crime dans la collectivité	Prévention de la violence familiale	AINC	17 543
	Stratégie nationale pour la prévention du crime : prévention du crime chez les Première nations	SPPCC	235
	Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones	JUS	7 800
Autres	Stratégies de développement des ressources humaines autochtones : Initiative pour les personnes handicapées	RHDSC	3 500

Source : Gouvernement du Canada, Cadre horizontal autochtone, novembre 2005, http://www.tbs-sct.gc.ca/aaps-aapd/pdf/pooverview_f.pdf, information récupérée dans le site Web au mois de janvier 2007.

Ressources humaines et Développement social Canada

L'un des programmes de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) qui pourraient renforcer le modèle de réponse différentielle est la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA) qui offre de la formation professionnelle aux peuples autochtones (qui vivent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves).

Deux des facteurs qui ont été identifiés par de nombreux chercheurs comme des éléments qui contribuent à la violence envers les enfants sont la pauvreté et le chômage. L'établissement d'un lien entre les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations et l'entente locale en matière de la SDRHA pourrait, à titre d'exemple, constituer un important service parallèle en aidant les parents des enfants dont le cas a été porté à l'attention de l'organisme de services à l'enfance et à la famille des Premières nations à obtenir de la formation professionnelle et à faire l'acquisition de nouvelles compétences.

Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada

Les programmes de santé sont l'un des éléments importants du portefeuille de services de prévention. Le lien le plus évident est celui qui concerne les programmes de Santé Canada (SC) et de l'Agence de santé publique du Canada (ASPC). Les programmes de Santé Canada à l'intention des enfants et des jeunes ont pour but « d'améliorer, sur le plan collectif, la croissance et le développement culturel, émotionnel, intellectuel et physique des nourrissons, des enfants et des jeunes des Premières nations et des Inuits »⁴⁵.

Voici quelques-uns des principaux programmes qui favorisent la santé des collectivités et aident à prévenir la violence envers les enfants :

- **Le Programme des services de santé non assurés** - est un programme qui bénéficie de presque 1 milliard \$ pour répondre à des besoins médicaux. De nombreux dossiers qui sont soumis aux organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations impliquent des besoins spéciaux complexes et nécessitent que l'on porte une attention particulière aux besoins médicaux. Dans certains cas, AINC a couvert ces coûts pour des enfants pris en charge lorsque le Programme des services de santé non assurés avait refusé de le faire.
- **Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA) des réserves** -inclut des projets qui sont mis en œuvre dans environ 300 collectivités des Premières nations et qui desservent plus de 7 000 enfants et familles des Premières nations vivant dans des réserves. Voici quelques-uns des objectifs de ce programme :
 - favoriser le développement spirituel, affectif, intellectuel et physique de chaque enfant des Premières nations;

⁴⁵ Santé Canada, *Rapports sur les plans et priorités de 2006-2007*.

- reconnaître et fournir de l'aide aux parents / tuteurs qui sont les principaux enseignants et fournisseurs de soins de leurs enfants;
- reconnaître le rôle de la famille élargie et aider celle-ci à offrir de l'enseignement et des soins et à ses enfants;
- intégrer l'ensemble de la collectivité des Premières nations dans le cadre du programme communautaire, depuis le début de l'étape de planification, en passant par l'élaboration du programme, jusqu'à sa mise en œuvre et son évaluation.

Le PAPA vise à répondre aux besoins nutritionnels, sociaux, sanitaires et psychologiques des enfants. Ses composantes incluent la culture, l'éducation, la santé, la nutrition, le soutien social et l'implication des parents.

- **Le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP)** - fournit un financement à long terme à des groupes communautaires pour l'élaboration ou l'amélioration de programmes à l'intention des femmes enceintes qui sont vulnérables. Grâce à une approche axée sur le développement communautaire, le PCNP vise à réduire le nombre d'enfants ayant un poids anormal à la naissance, à améliorer la santé des nourrissons et de leur mère et à encourager l'allaitement naturel. Le PCNP facilite l'accès aux services et renforce la collaboration entre les secteurs pour répondre aux besoins des femmes enceintes qui sont dans des situations à risque. Comme il s'agit d'un programme global, les services fournis englobent les suppléments nutritifs, le counseling en matière de nutrition, les services de soutien, l'éducation, l'aiguillage vers d'autres services et le counselling à propos des questions de santé et de mode de vie. Ce programme ne vise pas uniquement les Autochtones.
- **Le Programme Grandir ensemble** - aide les collectivités des Premières nations et des Inuits dans le développement d'approches communautaires pour les programmes de santé. Il a pour but d'améliorer la qualité et l'accès à des services de mieux-être adaptés à la culture autochtone dans la communauté afin de créer en retour un environnement familial et communautaire plus favorable à la santé et au développement de l'enfant. Bien que le programme soit destiné aux enfants des Premières nations et inuits âgés de 0 à 6 ans, on reconnaît que les besoins des enfants ne peuvent être considérés séparément des besoins de leur famille et de la collectivité. Le Programme Grandir ensemble finance de nombreux secteurs de programme qui contribuent directement ou indirectement au développement de l'enfant. Le Programme Grandir ensemble regroupe plusieurs composantes : la santé mentale communautaire, le développement de l'enfant, la prévention des blessures, la santé des bébés et le développement des compétences parentales.

- **Le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE)** - fournit du financement à long terme à des groupes communautaires pour leur permettre de mettre sur pied et d'offrir des programmes qui répondent aux besoins de santé et de développement des enfants de 0 à 6 ans qui vivent dans des conditions à risque⁴⁶. Il s'appuie sur le fait que les collectivités sont en mesure d'identifier les besoins de leurs enfants et de répondre à ces besoins, et il encourage fortement le partenariat et le développement des capacités communautaires. Le PACE vise les enfants qui vivent dans des familles à faible revenu, les enfants qui vivent dans des familles de parents adolescents, les enfants qui éprouvent des retards de développement, ainsi que des problèmes sociaux, émotifs et comportementaux, les enfants victimes de mauvais traitements et les enfants négligés. Ce programme n'est pas destiné uniquement aux Autochtones.

Ministère de la Justice Canada

- **La Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones** - offre du financement, dont une partie fait l'objet d'un partage des coûts avec les provinces et les territoires, pour les programmes de justice communautaire visant à réduire les taux de criminalité et d'incarcération chez les Autochtones, à aider les Autochtones à assumer une plus grande responsabilité de l'administration de la justice dans leurs communautés, et à rendre le système de justice applicable à l'ensemble de la population plus sensible aux besoins et à la culture des communautés autochtones. Des projets visant à trouver des solutions aux problèmes de violence familiale pourraient contribuer à enrayer en partie la violence envers les enfants.

Grâce à cette troisième approche, les cadres supérieurs d'AINC affecteraient des ressources à une initiative pour une collectivité en santé conçue dans le but d'évaluer, d'élaborer et de maintenir des relations avec d'autres ministères et organismes ainsi qu'avec les Premières nations. Cela favoriserait l'établissement de liens entre les différents programmes et services fédéraux qui pourraient contribuer à la mise en œuvre du modèle de réponse différentielle. L'appui à l'établissement de liens entre les services à l'enfance et à la famille des Premières nations et les autres programmes fédéraux serait offert aux niveaux national, régional et communautaire.

⁴⁶ Une description complète du PACE est fournie dans le site Web de l'ASPC : http://www.phac-aspc.gc.ca/dca-dea/programs-mes/pace_objectifs_f.html

Surveillance du rendement

On dispose de peu d'information au sujet des répercussions ou de l'efficacité du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, en particulier en ce qui a trait aux résultats pour les enfants et les familles qui ont recours aux services financés par le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

De plus, il n'y a pas de définition claire des responsabilités des provinces / territoires et des organismes des Premières nations en matière de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports au sujet de l'efficacité et des résultats des activités de prévention et de protection mises en œuvre pour le bénéfice des collectivités de Premières nations.

Les conditions établies pour la surveillance, l'évaluation et l'établissement de rapports doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Les efforts en vue d'améliorer la reddition de compte pourraient être axés sur :

- la somme de 30 000 \$ fournie à tous les trois ans aux organismes de services à l'enfance et la famille des Premières nations par le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations pour leurs besoins en matière d'évaluation;
- les ententes entre les gouvernements provinciaux et AINC pour la prestation des services à l'enfance et la famille aux membres des Premières nations qui vivent dans les réserves;
- les ententes de financement conclues entre les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations et AINC.

Il faut définir les résultats attendus et les indicateurs de résultats pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité des évaluations du risque et des activités de prévention.

Il faut également clarifier les responsabilités des provinces / territoires et des organismes des Premières nations en ce qui a trait à la surveillance et à l'évaluation de l'efficacité et des résultats des services de prévention et de protection offerts aux enfants et aux familles des Premières nations ainsi qu'à l'établissement de rapports à ce sujet.

Les Premières nations doivent obtenir, en temps opportun, des renseignements au sujet des services à l'enfance et la famille qui sont fournis à leurs collectivités, qui que soit le fournisseur de services, et AINC doit être en mesure de fournir aux Canadiens des rapports sur le rendement et les résultats du programme.

Section 7 - Conclusions et Recommandations

Conclusions

Se fondant sur l'étude d'évaluation, la présente section contient des conclusions à propos de la pertinence, du succès et des possibilités d'amélioration du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

Pertinence

La demande de services à l'enfance et à la famille pour les collectivités des Premières nations vivant dans les réserves a subi un accroissement marqué qui s'est avéré plus rapide encore que la croissance de la demande de services ailleurs au pays, et les projections démographiques de Statistique Canada laissent présager que cette croissance va probablement se poursuivre, toutes proportions gardées. Le nombre d'enfants pris en charge est passé de 5 340 à 8 917 entre 1996-1997 et 2005-2006, et les dépenses du programme qui étaient de 193 millions \$ ont franchi le cap des 417 millions \$ au cours de la même période, dépassant ainsi de beaucoup le taux de croissance annuelle de l'enveloppe budgétaire du Ministère pour les services de base offerts aux Premières nations qui a été plafonné à 2 p. 100 en 1997-1998.

Un rapport de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations datant de 2005 indique que les enfants des Premières nations sont surreprésentés à tous les niveaux du continuum décisionnel relatif aux services de protection de l'enfance, ce qui inclut les rapports aux bureaux de protection de l'enfance, les taux de corroboration des cas et les admissions aux soins de protection de l'enfance.

Selon les chercheurs, les taux plus élevés de cas corroborés de mauvais traitements et de placement hors du foyer semblent liés à la présence en nombre disproportionné de facteurs de risque chez les familles autochtones.

Succès

L'objectif du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations est « de contribuer au succès de services de prévention et de protection adaptés à la réalité culturelle des familles indiennes et de leurs enfants vivant dans des réserves, conformément aux lois et aux normes de la province ou du territoire de résidence. Le résultat escompté est un environnement familial plus sécuritaire et plus stable pour les enfants vivant dans les réserves ».

L'une des réalisations du programme a été la création d'organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations comme moyen de fournir aux collectivités établies dans les réserves des services à l'enfance et à la famille adaptés à la réalité culturelle. En 2005-2006, on dénombrait 105 organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations

comparativement aux 30 organismes en existence au moment de la mise en œuvre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en 1991. Ces organismes fournissent des services à l'enfance et à la famille à 75 p. 100 des Premières nations.

Bien que le programme soit parvenu à satisfaire à une demande de services de plus en plus forte, on ne peut affirmer qu'il a réalisé son objectif consistant à créer un environnement plus sécuritaire et plus stable pour les enfants qui vivent dans les réserves, pas plus qu'il n'est parvenu à suivre le rythme imposé par la tendance, tant à l'échelle nationale qu'internationale, à accorder plus d'importance à l'intervention précoce et à la prévention.

Le mode de financement du programme, la Directive 20-1, a probablement été l'un des facteurs ayant mené aux augmentations du nombre d'enfants pris en charge et des dépenses du programme car il a eu pour effet d'inciter les organismes à choisir des solutions axées sur la prise en charge – le placement en famille d'accueil, les foyers pour enfants et les soins en établissement – étant donné que seuls les coûts de ces organismes sont intégralement remboursés.

Solutions de rechange

D'après la littérature didactique, il est possible, à long terme, d'améliorer les retombées pour les enfants et les familles et de diminuer la nécessité d'avoir recours à des placements à l'extérieur du foyer si l'on accorde davantage d'importance aux programmes de prévention, bien qu'il y ait peu d'évidence empirique concrète en ce qui a trait à l'incidence nette de cette approche ou à ses conséquences financières à long terme.

Les provinces et les territoires mettent de plus en plus l'accent sur la prévention et l'intervention précoce. L'Alberta nous en offre un bon exemple; la province a mis en œuvre un modèle de réponse différentielle dont les résultats préliminaires se sont avérés encourageants. Le modèle comprend un volet axé sur l'amélioration de la famille ainsi qu'un volet concernant la protection des enfants dans le but de réduire la nécessité d'avoir recours à la prise en charge des enfants.

Des recherches préliminaires concernant des modèles de réponse différentielle utilisés dans trois États américains ont également indiqué que ce modèle pourrait entraîner des économies de coûts au cours des années à venir.

Afin que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations atteigne son objectif qui consiste à contribuer à un environnement familial plus sécuritaire et plus stable pour les enfants qui vivent dans les réserves, il semble approprié que celui-ci accorde également davantage d'importance à la prévention, et son approche à cet égard devrait être conçue, d'une façon générale, en fonction des collectivités mais aussi des enfants et des familles dont les cas ont été portés à l'attention des organismes de services à l'enfance et à la famille.

Le rapport recommande trois approches progressives qui se renforcent mutuellement pour améliorer le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, chacune d'elles étant compatible avec l'approche axée sur la réponse différentielle mise de l'avant par les chercheurs :

Approche A : Corriger les faiblesses du mode de financement actuel des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, tel que défini dans la Directive 20-1 du programme, étant donné que sous sa forme actuelle, il dissuade les organismes de faire appel à une approche axée sur une réponse différentielle et favorise le placement des enfants à l'extérieur du foyer.

Approche B : En plus de corriger les faiblesses de la Directive 20-1 du programme, inciter les collectivités des Premières nations à élaborer des plans communautaires détaillés visant à impliquer les autres programmes sociaux d'AINC dans la prévention de la violence envers les enfants. Les cinq programmes sociaux d'AINC (à savoir, le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, le Programme d'aide à la vie autonome, l'Initiative de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, le Programme de prévention de la violence familiale et le Programme d'aide au revenu) visent tous les mêmes collectivités des Premières nations et ont tous un rôle à jouer dans l'amélioration des retombées pour les enfants et les familles. Par conséquent, il faudrait les coordonner et utiliser comme indicateur de rendement pour tous ces programmes, en vertu du nouveau cadre de rendement des programmes sociaux d'AINC, le taux de violence envers les enfants au sein des collectivités des Premières nations établies dans les réserves.

Approche C : En plus des approches A et B, améliorer la coordination des programmes sociaux d'AINC avec ceux des autres ministères fédéraux qui sont destinés aux Premières nations installées dans les réserves comme, par exemple, les programmes de santé et de développement de la petite enfance. Grâce à une plus grande coordination, et en mettant davantage l'accent sur les besoins des différentes collectivités, ces programmes pourraient jouer un rôle plus important dans la prévention de la violence envers les enfants et ils pourraient être intégrés dans le cadre d'une initiative plus générale ayant pour objectif la bonne santé des collectivités.

Recommandations

Il est recommandé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada :

1. clarifie la hiérarchie des objectifs en matière de politique du Ministère en ce qui a trait au Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations afin d'accorder la priorité au bien-être et à la sécurité des enfants;
2. corrige la lacune du mode de financement du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui favorise le placement des enfants à l'extérieur du foyer alors qu'il serait plus approprié de faire appel aux mesures les moins perturbatrices (mesures appliquées dans le foyer). Le bien-être et la sécurité des enfants doivent être les principaux facteurs dont tiennent compte les organismes dans leurs décisions en matière de placement;
3. améliore la coordination entre le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et les autres programmes sociaux d'AINC et utilise le taux de violence envers les enfants comme l'un des indicateurs de résultat pour tous les programmes sociaux du Ministère;
4. améliore la coordination entre le Programme des services à l'enfance et la famille des Premières nations et les autres programmes du gouvernement fédéral à l'intention des collectivités des Premières nations installées dans les réserves afin que, collectivement, ces programmes contribuent de manière plus efficace à la prévention de la violence envers des enfants;
5. définisse clairement les résultats attendus et les indicateurs de résultat pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en mettant surtout l'accent sur la prévention;
6. de concert avec les provinces, les territoires et les organismes des Premières nations, clarifie les responsabilités en ce qui a trait à la surveillance, à l'évaluation et à l'établissement de rapports au sujet de l'efficacité et des résultats des activités de prévention et de protection des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Les Premières nations doivent obtenir, en temps opportun, des renseignements concernant les services à l'enfance et à la famille offerts à leurs collectivités, qui que soit le fournisseur de services, et AINC doit être en mesure de rendre des comptes à la population canadienne en ce qui a trait au rendement et aux résultats du programme.

Plan d'action

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations
Région ou secteur : Direction générale de la politique sociale et des programmes

Projet: 06/07

Page: 2 of 6

Recommandations	Actions	Gestionnaire Responsable (Titre)	Date prévue de la mise en oeuvre
<p>2. Il est recommandé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada corriger la lacune du mode de financement du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui favorise le placement des enfants à l'extérieur du foyer alors qu'il serait plus approprié de faire appel aux mesures les moins perturbatrices (mesures appliquées dans le foyer). Le bien-être et la sécurité des enfants doivent être les principaux facteurs dont tiennent compte les organismes dans leurs décisions en matière de placement.</p>	<p>a) AINC demandera l'autorisation de mettre à jour des lignes de conduite qui incluent les subventions pour la prise en charge par des proches et les subventions après l'adoption, ainsi qu'un mode de financement révisé comportant trois voies de financement (exploitation, prévention et entretien) afin de permettre aux organismes des Premières nations d'assurer la prestation de services de prévention.</p> <p>b) AINC intégrera, sur autorisation du Conseil du Trésor, les nouvelles lignes de conduite dans les modalités élargies, les guides de programme national et régionaux et la stratégie de mesure du rendement.</p> <p>c) AINC, en collaboration avec les provinces et les Premières nations, veillera à assurer une mise en œuvre coordonnée des mesures de prévention améliorées par le truchement des cadres de responsabilisation tripartites (Premières nations / provinces / Canada).</p> <p>d) AINC négociera des ententes de financement de base pour les nouveaux investissements qui tiendront compte des trois voies de financement.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes, avec l'aide des Directeurs généraux régionaux</p>	<p>31 mars 2007</p> <p>31 décembre 2007</p> <p>30 juin 2008</p> <p>30 avril 2008</p>

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations
Région ou secteur : Direction générale de la politique sociale et des programmes

Projet: 06/07

Page: 3 of 6

Recommandations	Actions	Gestionnaire Responsable (Titre)	Date prévue de la mise en oeuvre
<p>3. Il est recommandé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada améliore la coordination entre le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et les autres programmes sociaux d'AINC et utilise le taux de violence envers les enfants comme l'un des indicateurs de résultat pour tous les programmes sociaux du Ministère.</p>	<p>a) AINC et les régions identifieront, au moyen de recherches, les liens qui pourraient être créés, et les possibilités d'améliorer la coordination, entre les services à l'enfance et à la famille des Premières nations et d'autres programmes sociaux d'AINC (par ex., prévention de la violence familiale, développement de la petite enfance, aide au revenu). La coordination sera une composante clé du cadre de développement social qui fera, l'an prochain, l'objet d'une refonte.</p> <p>b) En fonction des résultats de la recherche, AINC élaborera un plan d'action pour améliorer la coordination.</p> <p>c) AINC demandera l'autorisation d'inclure la fréquence des cas de violence envers les enfants en tant qu'indicateur de résultats, lorsqu'il y a lieu, dans les CGRR des services à l'enfance et la famille des Premières nations et de tous les programmes de développement social.</p> <p>d) AINC encouragera les Premières nations à participer à l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants de 2008.</p> <p>e) AINC demandera aux organismes de soumettre un plan stratégique qui tient compte de la nécessité d'interagir avec différents secteurs de programmes sociaux.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes, avec l'aide des Directeurs généraux régionaux</p>	<p>31 octobre 2007</p> <p>31 décembre 2007</p> <p>31 décembre 2007</p> <p>31 mars 2008</p> <p>30 avril 2008</p>

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations
Région ou secteur : Direction générale de la politique sociale et des programmes

Projet: 06/07

Page: 4 of 6

Recommandations	Actions	Gestionnaire Responsable (Titre)	Date prévue de la mise en oeuvre
<p>4. Il est recommandé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada améliore la coordination entre le Programme des services à l'enfance et la famille des Premières nations et les autres programmes du gouvernement fédéral à l'intention des collectivités des Premières nations installées dans les réserves afin que, collectivement, ces programmes contribuent de manière plus efficace à la prévention de la violence envers des enfants.</p>	<p>a) AINC mettra en place un mécanisme permettant d'identifier les liens qui pourraient être créés, et les possibilités d'améliorer la coordination, entre les services à l'enfance et à la famille des Premières nations et d'autres programmes sociaux d'AINC et élaborera par la suite un plan d'action.</p> <p>b) AINC et les régions mettront à profit les groupes ou comités de travail qui impliquent d'autres programmes fédéraux dans le but d'améliorer la coordination entre les services à l'enfance et la famille des Premières nations et les autres programmes fédéraux.</p> <p>c) AINC demandera aux organismes de soumettre un plan stratégique qui tient compte des différents secteurs de programmes fédéraux.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes), avec l'aide des Directeurs généraux régionaux</p>	<p>30 septembre 2007</p> <p>31 octobre 2007</p> <p>30 avril 2008</p>

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations
Région ou secteur : Direction générale de la politique sociale et des programmes

Projet: 06/07

Page: 6 of 6

Recommandations	Actions	Gestionnaire Responsable (Titre)	Date prévue de la mise en oeuvre
<p>6. Il est recommandé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada de concert avec les provinces, les territoires et les organismes des Premières nations, clarifie les responsabilités en ce qui a trait à la surveillance, à l'évaluation et à l'établissement de rapports au sujet de l'efficacité et des résultats des activités de prévention et de protection des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Les Premières nations doivent obtenir, en temps opportun, des renseignements concernant les services à l'enfance et à la famille offerts à leurs collectivités, qui que soit le fournisseur de services, et AINC doit être en mesure de rendre des comptes à la population canadienne en ce qui a trait au rendement et aux résultats du programme.</p>	<p>a) AINC entreprendra des pourparlers avec ses partenaires –les provinces, les territoires et les organismes des Premières nations (en particulier avec ceux qui ne disposent pas d'entente tripartite) – pour clarifier les responsabilités en ce qui a trait à la surveillance, à l'évaluation et à l'établissement de rapports concernant les extrants, les résultats et les coûts des activités financées par les services à l'enfance et à la famille des Premières nations, incluant la responsabilité des provinces en ce qui concerne la surveillance des organismes des Premières nations pour s'assurer qu'ils respectent les normes provinciales / territoriales.</p> <p>b) Les ententes tripartites d'AINC avec les provinces / territoires et organismes des Premières nations, ainsi que ses ententes de financement avec des organismes des Premières nations, décriront clairement ces responsabilités.</p> <p>c) AINC entreprendra des pourparlers avec les provinces / territoires et les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations afin de trouver des moyens d'évaluer l'efficacité des organismes et de mesurer, pour les enfants et les familles, les résultats des activités financées par les services à l'enfance et la famille des Premières nations.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes, avec l'aide des Directeurs généraux régionaux et du Directeur général, Direction de la gestion de l'information ministérielle</p>	<p>30 décembre 2007</p> <p>31 janvier 2008</p> <p>31 mars 2008</p>