



Rapport final

Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Saskatchewan et en Nouvelle- Écosse pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

(Numéro de projet : 1570-7/11008)

Avril 2013

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	III
SOMMAIRE	IV
RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D’ACTION	VIII
1. INTRODUCTION	1
1.1 APERÇU	1
1.2 PROFIL DU PROGRAMME	1
1.3 PROFILS RÉGIONAUX.....	10
2. MÉTHODOLOGIE	12
2.1 ÉTENDUE DE L’ÉVALUATION ET ÉCHÉANCIER	12
2.2 ENJEUX ET QUESTIONS D’ÉVALUATION	12
2.3 MÉTHODE D’ÉVALUATION	13
2.4 RÔLES, RESPONSABILITÉS ET ASSURANCE DE LA QUALITÉ	16
3. CONSTATATIONS – PERTINENCE	17
3.1 QUELS SONT LES BESOINS DES PREMIÈRES NATIONS DE LA SASKATCHEWAN ET DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L’ENFANCE ET DE PRÉVENTION?.....	17
3.2 QUELS SOUTIENS SONT OFFERTS À LA SASKATCHEWAN ET À LA NOUVELLE-ÉCOSSE, ET QUELS SONT LEURS BESOINS EN CAPACITÉS?	26
4. CONSTATATIONS – RENDEMENT/EFFICACITÉ	33
4.1 DANS QUELLE MESURE EST-CE QUE LA CONCEPTION ET L’EXÉCUTION DU PROGRAMME SOUTIENNENT L’ATTEINTE DES RÉSULTATS?	33
4.2 DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITÉS DE SUIVI ET LA PRODUCTION DE RAPPORTS SOUTIENNENT-ELLES L’ATTEINTE DES RÉSULTATS?	40
4.3 QUEL IMPACT L’AAAP A-T-ELLE EU SUR LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS?	45
5. CONSTATATIONS – EFFICIENCE/RENTABILITÉ	52
5.1 DANS QUELLE MESURE LA COLLABORATION ET LES PARTENARIATS CONTRIBUENT-ILS À L’ATTEINTE DES RÉSULTATS SOUHAITÉS?	52
5.2 L’AAAP PRÉSENTE-T-ELLE UN BON RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ?.....	54
5.3 EXISTE-T-IL DES SOLUTIONS DE RECHANGE PLUS ÉCONOMIQUES/EFFICIENTES QUI PERMETTRAIENT D’ATTEINDRE LES MÊMES RÉSULTATS?.....	55
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	57
6.1 CONCLUSIONS.....	57
6.2 RECOMMANDATIONS	58
ANNEXE A – GLOSSAIRE	60
ANNEXE B : MODÈLE LOGIQUE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	63

Liste des sigles et acronymes¹

AAAP	Approche améliorée axée sur la prévention
AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
CGF	Conférence en groupe familial
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
GI-TI	Gestion de l'information-Technologie de l'information
MFCS	Mi'kmaq Family and Children's Services (Services d'aide à la famille et à l'enfance micmaques)
MIP	Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse
SEF	Services à l'enfance et à la famille
SEFPN	Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations
SGI	Système de gestion de l'information

¹ Voir le glossaire à l'annexe A.

Sommaire

La présente évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse fait partie d'une évaluation stratégique pluriannuelle de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), qui a commencé par une évaluation menée en 2009-2010 de la situation en Alberta. L'objectif de l'évaluation stratégique est d'examiner la situation dans chacune des provinces et chacun des territoires deux ou trois ans après l'adoption de l'approche améliorée axée sur la prévention, afin de régler les problèmes relatifs à la pertinence, au rendement, à l'efficience et à l'efficacité. En 2010-2011, un examen national de mi-parcours a été entrepris pour examiner la pertinence de l'AAAP selon une optique nationale, fournir un aperçu des discussions tenues afin d'établir des cadres tripartites, et regrouper les pratiques prometteuses relativement aux programmes de prévention à l'échelle nationale et internationale en vue de mieux faire connaître les pratiques innovatrices et efficaces pouvant aider les organismes des Premières Nations à servir leurs collectivités. Dans la mesure du possible, cette évaluation s'appuie sur les constats formulés dans l'examen national de mi-parcours.

Le programme des SEFPN aide financièrement les agences de SEFPN à offrir dans les collectivités qu'elles desservent des services à l'enfance et à la famille adaptés à la culture, de façon telle que les services fournis aux enfants des Premières Nations et à leurs familles dans les réserves soient raisonnablement comparables à ceux que reçoivent les autres résidents de la province ou du territoire en question dans des circonstances semblables, le tout dans le contexte des autorisations de programme d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). Les agences tiennent leur mandat et leurs pouvoirs des gouvernements provinciaux ou territoriaux et doivent se conformer à la législation provinciale et territoriale pertinente. Dans les secteurs non desservis par de telles agences, AADNC finance les services qui sont offerts aux bénéficiaires vivant dans les réserves par des organismes ou des ministères provinciaux ou territoriaux.

En 2007, AADNC a commencé à réorienter le programme des SEFPN en y privilégiant la prévention plutôt que la protection, et ce province par province, en débutant par l'Alberta². Parmi les services de prévention peuvent figurer les soins de relève, les programmes de garde parascolaire, les services de consultation parents-adolescents, les services de médiation, les services de soutien à domicile de même que les services de mentorat et d'éducation familiale. Les représentants d'AADNC, de la province et des Premières Nations doivent conclure un cadre de responsabilisation tripartite pour faire la transition à un modèle de prévention améliorée. Le cadre peut varier d'une région à l'autre, mais il se fonde sur des montants raisonnablement comparables à ceux que les gouvernements provinciaux et territoriaux versent aux agences dans les collectivités situées dans des régions géographiques similaires et présentant un contexte semblable.

² Suivie de la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse en 2008, du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard en 2009 et du Manitoba en 2010.

La Saskatchewan a mandaté 17 agences de SEFPN pour la prestation de services à l'enfance et à la famille dans 67 de ses 70 collectivités de Premières Nations; les trois autres collectivités sont desservies par les services provinciaux eux-mêmes. En Nouvelle-Écosse, l'agence Mi'kmaq Family and Children's Services (MFCS) sert les treize collectivités micmaques de la province.

Parmi les limites inhérentes à ce rapport, il faut mentionner le manque de directeurs d'agence en Saskatchewan disposés à être interviewés pour l'étude, et le faible de taux de réponse obtenu à un sondage Web destiné au personnel d'agence et à la population des collectivités. Pour cette raison, les résultats du sondage n'ont pas été incorporés aux constats du présent rapport. En outre, même si l'évaluation a donné lieu à deux études de cas, une seule a bénéficié d'un soutien communautaire suffisant pour être prise en compte dans les constats. L'évaluation soutient les conclusions qui suivent en matière de pertinence, de rendement/efficacité et d'efficience/rentabilité, en s'appuyant sur l'analyse et la mise en correspondance des données obtenues par quatre méthodes : analyse documentaire, examen des documents et des dossiers, entrevues avec des informateurs clés, études de cas.

Pertinence

Cette section visait principalement les besoins en programmes de prévention et en capacité des agences de SEFPN en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse, puisqu'un examen national avait abordé la pertinence de l'AAAP en 2010-2011.

Les principaux problèmes de protection de l'enfance en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse sont causés par une surreprésentation des enfants des Premières Nations dans le système de prise en charge, par la complexification des besoins médicaux et la hausse de la demande de soins donnés en établissement à coût élevé, et par l'augmentation du nombre d'enfants plus âgés devant être pris en charge. En outre, la pauvreté, les problèmes de logement, la toxicomanie, la santé mentale, la maltraitance et la négligence infantiles, l'incompétence parentale et l'absence d'options de prise en charge constituent les enjeux parentaux et communautaires les plus couramment cités pour les collectivités des Premières Nations de ces deux provinces.

Sur le plan des capacités, les principaux besoins signalés par les agences ont trait à la formation et aux immobilisations. Les agences sont fortement soutenues dans leur travail par les autorités fédérales et provinciales, de même que par le First Nation Child and Family Institute en Saskatchewan. Elles disposent de soutiens suffisants pour pouvoir offrir des services adaptés à la culture des collectivités desservies.

Rendement/Efficacité

Conception et prestation : Sur le plan de l'efficacité financière, ce n'est pas clair si l'AAAP est suffisamment souple pour tenir compte des changements apportés au financement provincial tout au long du cycle quinquennal de financement. En outre, si les coûts d'entretien venaient à excéder l'allocation versée aux agences, leur capacité d'offrir des programmes uniformes pourrait être affectée.

En ce qui concerne les ressources financières, l'administration centrale d'AADNC a récemment doté ses postes vacants. Le bureau régional de la Saskatchewan et celui de l'Atlantique peinent tous deux à s'acquitter de leurs tâches en raison des restrictions d'effectifs actuelles. En Saskatchewan, les agences continuent de connaître un manque de personnel; quant aux MFCS, ils ont connu des ratios de cas supérieurs à la norme provinciale, malgré une variation interannuelle de ces nombres. La majorité des agences signalent la difficulté de recruter et de maintenir en poste des employés qualifiés, particulièrement du personnel des Premières Nations.

Les informations disponibles justifient une amélioration des communications entre l'administration centrale d'AADNC et les régions, les gouvernements provinciaux de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse et les agences.

Globalement, certaines des principales difficultés soulevées par la mise en œuvre de l'AAAP portent sur le caractère irréaliste des attentes entretenues quant à ce que les agences de SEFPN peuvent exécuter, et sur les problèmes inhérents à l'éloignement géographique et aux déplacements.

Suivi et rapports : Même si les agences doivent actuellement produire de nombreux rapports, les résultats ne sont généralement pas déclarés au niveau ministériel. Le système de gestion de l'information (SGI) devrait permettre de recueillir des données plus robustes, mais le Ministère signale certains risques : moment et modalités de mise en œuvre, absence de protocoles opérationnels, et problèmes de personnel, de financement et de gestion du changement. On pourrait améliorer la mise en commun des données, rationaliser le processus de rapport et donner aux agences une meilleure rétroaction sur leur rendement.

Répercussions : En Nouvelle-Écosse, les services de prévention offerts par les MFCS reposent sur une base législative, mais ce n'est pas le cas en Saskatchewan. La plupart des agences indiquent que les collectivités desservies sont plus conscientes des programmes de prévention, mais qu'il faudra du temps pour changer le point de vue des collectivités. Dans l'ensemble, on observe une hausse dans l'accès aux services de prévention. L'AAAP est en grande partie perçue comme favorisant la sécurité et le mieux-être des enfants et des familles par une diversité de mesures, dont l'intensification des activités de protection.

Efficiences/rentabilité

Les nombreux partenariats inter-agences et de niveau communautaire sont des facteurs d'efficacité et de rentabilité. Même si AADNC a consacré beaucoup d'argent aux systèmes de gestion de l'information et technologie de l'information (GI-TI) au niveau fédéral et au niveau des agences, il demeure un fort risque d'inefficacité économique et informationnelle et de dédoublement de l'information, et les agences continueront vraisemblablement de supporter un lourd fardeau de déclaration. L'évaluation a constaté que les agences ont investi dans les immobilisations pour combler une diversité de besoins; dans ce contexte, AADNC pourrait rehausser l'efficacité de l'AAAP en coordonnant mieux les divers programmes fédéraux d'aide à l'enfance et aux parents.

Compte tenu de ces constats, il est recommandé qu’AADNC

1. veille à ce que les modèles de prévision des coûts fassent l’objet d’examen réguliers, pour que les agences soient en mesure de suivre l’évolution des normes et des échelles salariales provinciales tout en continuant d’offrir des programmes de prévention de qualité qui répondent aux besoins des collectivités;
2. collabore avec les MFCS et la province de la Nouvelle-Écosse pour s’assurer que l’agence offre à toutes les collectivités des services adéquats, conformes aux lois et aux normes provinciales;
3. veille à ce que ses bureaux régionaux disposent de ressources suffisantes pour s’acquitter efficacement de leurs tâches actuelles et surveiller adéquatement et en permanence le SGI;
4. collabore avec les provinces, les agences et les organisations pertinentes des Premières Nations pour élaborer et appliquer une approche concertée de gestion de l’information qui permettra d’améliorer l’efficacité et d’alléger le fardeau de déclaration des agences et aidera AADNC à faire pleinement rapport sur les résultats; et
5. agisse de façon concertée avec les autres programmes internes ministériels et les programmes des autres partenaires fédéraux (y compris Santé Canada, l’Agence de santé publique du Canada, Justice Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada) pour faciliter la coordination des services d’aide à l’enfance et à la famille.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations
Projet N° 1570-7/11008

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations souscrit aux recommandations énoncées dans la présente évaluation de la mise en œuvre. Cependant, il importe de mettre le tout en contexte afin de préciser dans quelle mesure il sera possible pour AADNC de mettre ces recommandations en application, surtout pour ce qui est des recommandations 1, 3 et 5. La recommandation 1 est de veiller « à ce que les modèles de prévision des coûts fassent l'objet d'examen réguliers, pour que les agences soient en mesure de suivre l'évolution des normes et des échelles salariales provinciales tout en continuant d'offrir des programmes de prévention de qualité qui répondent aux besoins des collectivités ». La recommandation 3 souligne la nécessité de veiller à ce que les bureaux régionaux d'AADNC disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs tâches actuelles, et surveiller adéquatement et en permanence le système de gestion de l'information (SGI). AADNC peut revoir les modèles de prévision des coûts aux termes de la recommandation 1, mais toute modification à ceux-ci qui entraîne un financement accru créera des pressions financières sur le programme qui pourraient être impossibles à aborder sans avoir recours à des sources de financement externes (réaffectations au sein d'AADNC ou nouvelles sources de financement). Par ailleurs, bien que certaines mesures puissent être entreprises par AADNC en vue d'augmenter la capacité des bureaux régionaux à effectuer ces tâches, tout effort dans ce sens sera restreint par le contexte général de réaménagement des effectifs et de réduction de dépenses. Quant à la Recommandation 5, qui est d'agir « de façon concertée avec les autres programmes internes ministériels et les programmes des autres partenaires fédéraux, le cas échéant, pour faciliter la coordination des services d'aide à l'enfance et à la famille », des restrictions semblables s'appliquent également, puisque le réaménagement des effectifs et la réduction de dépenses affectent la disponibilité et la capacité des ressources humaines de multiples ministères à poursuivre des travaux horizontaux. Un autre facteur limitant la capacité d'AADNC de mettre en œuvre de façon efficace cette recommandation est le contrôle limité qu'il exerce sur les autres ministères et autres paliers de gouvernement, lesquels devraient tous s'entendre et s'engager à travailler ensemble sur cette question pangouvernementale.

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et de fin prévues
<p>1. Veiller à ce que les modèles de prévision des coûts fassent l'objet d'examens réguliers, pour que les agences soient en mesure de suivre l'évolution des normes et des échelles salariales provinciales tout en continuant d'offrir des programmes de prévention de qualité qui répondent aux besoins des collectivités.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes</p>	<p><i>Date de début</i> Automne 2012</p>
	<p>AADNC participera à des réunions tripartites avec les provinces et les agences sur la mise en œuvre de l'AAAP, qui incluront un examen des coûts liés à l'AAAP. L'administration centrale d'AADNC communiquera avec les régions au moyen de conférences téléphoniques mensuelles et de réunions régulières dans le but d'examiner les pressions financières qui s'exercent durant la mise en œuvre de l'AAAP. Ces réunions et discussions permettront à l'administration centrale de déterminer les mesures qui pourraient être prises à l'égard des contraintes et d'établir des prévisions de coûts tout en permettant à l'administration centrale et aux régions d'élaborer des stratégies possibles pour atténuer les difficultés éprouvées.</p>		<p><i>Fin</i> En cours</p>
<p>2. Collaborer avec les MFCS et la province de la Nouvelle-Écosse pour s'assurer que l'agence offre à toutes les collectivités des services adéquats, conformes aux lois et aux normes provinciales.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes</p>	<p><i>Date de début</i> Automne 2012</p>
	<p>AADNC redoublera sa collaboration avec le ministère des Services communautaires et l'organisme MFCS en vue d'acquiescer une profonde compréhension des ressources et des dépenses de l'agence; d'élaborer un plan durable visant l'efficacité des opérations et de la prestation des services de l'agence; d'appuyer un mécanisme de prestation qui dessert la population des Premières Nations vivant dans la réserve tout en respectant les normes provinciales de même que des attributions actuelles.</p> <p>AADNC a fourni des fonds aux MFCS afin de combler les manques à gagner relatifs à l'entretien et aux opérations depuis l'exercice 2010-2011. Depuis l'automne 2011, le groupe de travail tripartite en Nouvelle-Écosse se rencontre régulièrement afin de discuter de la structure de dotation de l'agence et de rédiger une ébauche de cadre de référence pour un consultant chargé d'aider l'agence à élaborer un plan d'affaires/modèle de prestation de services mis à jour.</p> <p>AADNC organise des appels bilatéraux de façon régulière avec la province, et le comité directeur administratif tripartite s'est réuni en février, en septembre et en novembre 2012, de même qu'en janvier 2013, afin de discuter des résultats du</p>		<p><i>Fin</i> Automne 2013</p>

	groupe de travail et d'élaborer un plan d'action approprié.		
3. Veiller à ce que ses bureaux régionaux d'AADNC disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs tâches actuelles, et surveiller adéquatement et en permanence le Système de gestion de l'information (SGI).	Nous sommes d'accord.	Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes	<i>Date de début</i> Automne 2012
	<p>AADNC mettra à jour le Manuel national des programmes sociaux et rédigera des bulletins d'interprétation techniques et circulaires d'information, au besoin, afin de clarifier les exigences du programme, d'améliorer la conformité et d'alléger le fardeau de l'établissement de rapports pour la région. Ces documents feront en sorte que les processus appropriés sont appliqués, éliminant des étapes inutiles de production de rapports et de gestion de programme, afin de réduire la charge de travail administrative du personnel régional.</p> <p>Grâce à la mise en œuvre du Cadre de contrôle de la gestion de la Direction de la politique sociale et des programmes, la Direction générale continuera de simplifier le processus d'établissement de rapports, surtout les instruments de collecte de données de la Direction générale de la politique sociale et des programmes, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficacité de la mise en œuvre du SGI.</p> <p>L'administration centrale d'AADNC et les régions devront continuer à collaborer régulièrement au moyen de téléconférences, de réunions en face à face ou de vidéoconférences en vue d'améliorer l'efficacité et d'alléger la charge de travail, de même que de s'assurer que les outils et mécanisme de soutien aux opérations sont en place au moment de la mise en œuvre du SGI.</p> <p>L'équipe du SGI des SEFPN travaille à l'élaboration d'un cadre de gestion du changement organisationnel qui appuiera, de manière continue, la transition vers le SGI des SEFPN. Ce cadre comprend : une évaluation de l'état de préparation organisationnelle; un plan de transition qui tient compte de toutes les activités nécessaires pour s'assurer que les bureaux régionaux et l'administration centrale sont prêts pour la mise en œuvre et l'utilisation du système; un plan de communication entre l'administration centrale et les régions (avant et après la production du système); une stratégie de formation qui inclut diverses méthodes de formation en vue de répondre aux besoins de tous les utilisateurs, de même que la prestation de la formation. Après la mise en œuvre, un soutien continu sera offert</p>		<i>Fin</i> Automne 2013

	<p>par le personnel du programme des SEFPN et par la Direction générale de la gestion de l'information.</p> <p>La formation sur la première étape du SGI a commencé dans les régions le 28 janvier 2013 et se poursuivra pendant la semaine du 11 au 14 mars 2013.</p> <p>Des séances additionnelles de formation régionale sur place sont prévues pour le début de 2013 afin d'aider le personnel des régions à bien comprendre comment utiliser le nouveau système.</p>		
<p>4. Collaborer avec les provinces, les agences et les organisations pertinentes des Premières Nations pour élaborer et appliquer une approche concertée de gestion de l'information qui permettra d'améliorer l'efficacité et d'alléger le fardeau de déclaration des agences et aidera AADNC à faire pleinement rapport sur les résultats.</p> <p>Premier point soulevé par le CEMRE : « Bien que les systèmes de gestion de l'information de l'agence et des provinces soient liés, la recommandation traite de collaboration entre les trois parties en vue de réduire l'établissement de rapports en double – mettre ce point en valeur afin d'aborder la question. »</p> <p>Deuxième point soulevé par le CEMRE : reformulation du deuxième point (d'une version antérieure) afin de tenir compte du fait que : « AADNC a amorcé des discussions... » Ce point est sans objet, car la phrase en question a été complètement réécrite.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p> <p>La mise en œuvre des recommandations est un processus pluriannuel qui comprend la rationalisation des données sur l'établissement des rapports que AADNC requiert des Premières Nations et d'autres sources à des fins de gestion de programme et de mesure du rendement.</p> <p>AADNC participe actuellement à de nombreuses initiatives de collaboration visant à rationaliser les processus conformément à son initiative de modernisation de la gestion des subventions et contributions. La Direction générale de la politique sociale et des programmes continue de collaborer avec les régions d'AADNC pour y encourager l'innovation régionale. Par exemple, plusieurs régions œuvrent avec les Premières Nations pour favoriser un processus de mesure du rendement qui soit significatif au niveau communautaire. La Direction générale de la politique sociale et des programmes accédera à ces données et verra à ce que l'information n'ait à être recueillie qu'une seule fois. Elle continue également d'appuyer l'innovation provinciale et territoriale, en vue de communiquer les connaissances (comme la mise en commun d'indicateurs réciproques et des sources des données) et, dans la mesure du possible, de rationaliser les données sur le rendement et d'y accéder.</p> <p>AADNC a un plan évolutif en plusieurs étapes qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'harmonisation des indicateurs de rendement de la Direction générale de la politique sociale et des programmes avec les indicateurs recueillis par les provinces (complété); • le développement du SGI – AADNC 	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes</p>	<p><i>Date de début</i> En cours</p> <p><i>Fin</i> Mars 2013</p>

<p>Troisième point soulevé par le CEMRE : « Dans le cadre du plan en plusieurs étapes pour les instruments de collecte des données, clarification de ce qui est entendu par collecte seulement de données faisant autorité et dont les résultats tiennent compte. »</p>	<p>a mené une stratégie de participation nationale et a rencontré des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et de l'agence afin de cibler des occasions d'échange d'information et d'explorer la possibilité d'occasions futures. Ces réunions se tiendront tout au long de l'exercice 2013-2014;</p> <ul style="list-style-type: none"> • AADNC étudie la possibilité de conclure des accords de mise en commun des données avec les provinces et les territoires, dans la mesure du possible. Des discussions préliminaires concernant des accords d'échange de données sont en cours en Alberta et au Manitoba; <p>La gestion des instruments de collecte des données (en cours) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • AADNC recueille des données conformément à la stratégie de mesure du rendement et aux indicateurs de rendement clés connexes; • fréquence – AADNC a mis à jour et a harmonisé le calendrier du Rapport annuel intégré sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations pour les bénéficiaires de l'approche améliorée axée sur la prévention et de la Directive 20-1 en un seul rapport annuel intégré, conforme aux cycles de planification des activités des bénéficiaires; • cohérence – par l'utilisation d'un seul instrument de collecte des données et ensemble et de données nationaux; • dédoublement – dans la mesure du possible, le programme recueillera l'ensemble des données pertinentes des provinces et des territoires en vue de répondre aux exigences du programme. Cependant, en dernier recours, AADNC demande aux bénéficiaires de financement de remplir les instruments de collecte de données afin de répondre aux exigences en matière de rapports. 		
<p>5. Agir de façon concertée avec les autres programmes internes ministériels et les programmes des autres partenaires fédéraux, le cas échéant, pour faciliter la coordination des services</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p> <p>AADNC continuera de collaborer avec les partenaires internes pertinents et les autres partenaires fédéraux, de même que les ministères provinciaux au moyen des</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la politique sociale et des programmes</p>	<p><i>Date de début</i> En cours. <i>Fin</i> Automne 2013</p>

<p>d'aide à l'enfance et à la famille.</p>	<p>réunions tripartites existantes, de forums bilatéraux et autres occasions de communication. Par exemple, AADNC continuera de participer aux discussions avec Santé Canada en vue d'harmoniser davantage la programmation offerte aux enfants et aux familles des Premières nations. AADNC maintiendra sa collaboration avec ses partenaires internes sur des programmes connexes comme le Programme pour la prévention de la violence familiale et l'éducation. AADNC a participé à deux réunions du groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) des directeurs des services du bien-être à l'enfance, la dernière s'étant tenue en octobre 2012, en vue de déterminer des façons dont AADNC pourrait travailler de concert avec d'autres partenaires à l'avenir, et continuera à soulever des questions relatives aux SEFPN.</p>		
--	---	--	--

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Originale signée par :

Françoise Ducros

Sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social

La réponse de la direction et plan d'action pour l'Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 25 avril 2013.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le présent examen fait partie d'une évaluation stratégique pluriannuelle de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, qui a commencé par une évaluation menée en 2009-2010 de la situation en Alberta. L'évaluation stratégique vise à examiner la situation qui règne dans chaque province et territoire deux ou trois années après l'adoption de l'AAAP, pour régler les problèmes relatifs à la pertinence et, dans la mesure du possible, au rendement, à l'efficacité et à l'efficience. En 2010-2011, un examen national de mi-parcours avait abordé la pertinence globale de l'AAAP et les pratiques prometteuses en matière de programmes de prévention, et jeté un éclairage sur les discussions tenues à ce jour concernant l'établissement de cadres tripartites. À la suite du présent exercice, on prévoit procéder à des évaluations visant l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec en 2012-2013, puis le Manitoba en 2013-2014. Autres évaluations seront envisagées au fil de la conclusion de nouvelles ententes dans les autres provinces et territoires.

1.2 Profil du programme

1.2.1. Contexte et description

Le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) verse une aide financière aux agences de SEFPN pour qu'elles offrent des services à l'enfance et à la famille adaptés à la culture des collectivités desservies, de façon que les services offerts dans les réserves aux enfants des Premières Nations et à leurs familles soient comparables à ceux que reçoivent les autres résidents de la province dans des circonstances semblables, le tout dans le contexte des autorisations se rattachant au programme. À cette fin, le programme finance et encourage la création et l'expansion d'agences de services à l'enfance et à la famille qui sont conçues et dirigées par les Premières Nations. Comme les services à l'enfance et à la famille relèvent de la compétence des provinces et territoires, les agences tiennent leur mandat et leurs pouvoirs des gouvernements provinciaux ou territoriaux et doivent se conformer à la législation provinciale et territoriale pertinente.

Le financement public des services d'aide à l'enfance est un enjeu complexe, qui fait l'objet de centaines d'ententes bilatérales et trilatérales. Le programme des SEFPN finance actuellement 105 agences de SEFPN. Dans les secteurs non desservis par de telles agences, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) finance les services qui sont offerts aux bénéficiaires vivant dans les réserves par des organismes ou des ministères provinciaux ou territoriaux.

En 2007, le programme des SEFPN a commencé à appliquer la nouvelle AAAP (ce qu'on appelle la Directive 20-1) dans la totalité des provinces et territoires, sauf l'Ontario et l'Alberta³.

³ Le financement dans ces provinces est couvert par des accords distincts.

La directive 20-1 est en vigueur depuis le 1^{er} avril 1991. Aux termes de cette directive, l'octroi de fonds pour l'exploitation (y compris certains services de prévention) se fait uniquement selon une formule établie, et les dépenses d'entretien admissibles sont remboursées en fonction des coûts réels.

En raison de la mise en œuvre de l'AAAP, on a réorganisé la structure de financement du programme pour y englober trois volets de financement ciblés (entretien, exploitation, mesures préventives/les moins perturbatrices). Les fonds accordés dans le cadre de ces volets ne peuvent servir qu'à des activités liées aux services à l'enfance et à la famille (SEF), bien que les agences bénéficiaires puissent rediriger les fonds d'un volet à l'autre selon leurs besoins.

L'AAAP consiste à recentrer le financement des SEFPN vers une optique davantage préventive. Parmi les services de prévention peuvent figurer, mais ne sont pas réservés aux, les soins de relève, les programmes de garde parascolaire, le counselling parents-adolescents, la médiation, le soutien à domicile, le mentorat et l'éducation familiale. Les services de prévention peuvent également favoriser le retour anticipé et sécuritaire des enfants dans leur famille. Ce virage s'appuie sur le principe voulant que la mise en œuvre de services de prévention tôt dans la vie d'un enfant atténue souvent le besoin ultérieur de prise en charge, et favorise donc le maintien du noyau familial dans les Premières Nations. Cette réorientation cadre avec la démarche suivie par les provinces, dont les services et réseaux de SEF sont dorénavant axés sur la prévention plutôt que la protection.

L'AAAP appuie :

- les familles, en leur permettant d'obtenir le soutien et les services dont elles ont besoin avant que la situation ne dégénère;
- la collaboration entre les services communautaires et le système d'aide à l'enfance et à la famille, afin que les familles reçoivent rapidement des services répondant à leurs besoins;
- le placement anticipé des enfants des Premières Nations dans des foyers permanents, notamment en faisant participer les familles à la planification des diverses options de prise en charge;
- la meilleure coordination possible des services et des mesures de soutien, afin d'aider les familles; et
- la coordination des services – financement du personnel, approvisionnement.

À ce jour, le modèle de l'AAAP est appliqué dans six provinces⁴ regroupant 68 % de tous les enfants des Premières Nations qui résident ordinairement dans une réserve. C'est attendu à ce que les autres administrations⁵ l'adoptent d'ici 2014-2015.

Le programme de SEFPN d'AADNC est financé au titre de l'autorisation « Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement social — Contributions accordées pour offrir des services culturellement adaptés de prévention et de protection aux enfants indiens et à leurs familles qui habitent dans les

⁴ Alberta (2007), Saskatchewan (2008), Nouvelle-Écosse (2008), Québec (2009), Île-du-Prince-Édouard (2009) et Manitoba (2010).

⁵ Colombie-Britannique, Ontario, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Yukon.

réserves », qui dérive de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, SRC 1985, chap. I-6, article 4 et des propositions de politiques subséquentes⁶. Dans l'architecture d'alignement de programme d'AADNC, le programme se rattache au résultat stratégique « Les gens », qui vise à promouvoir « Le bien-être des personnes et des familles au sein des Premières Nations et des collectivités inuites ».

1.2.2 Objectifs et résultats escomptés du programme

AADNC finance toute une série de programmes sociaux (Programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, Programme de prévention de la violence familiale, Programme d'aide au revenu, Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, Programme d'aide à la vie autonome) qui ont pour objectif global d'« offrir aux administrateurs des Premières Nations le financement nécessaire pour fournir aux résidents des réserves des soutiens et des services individuels et familiaux qui ont été conçus et appliqués en collaboration avec les partenaires, de manière à :

- accroître l'autosuffisance des résidents et des collectivités des Premières Nations;
- améliorer la qualité de vie dans les réserves;
- créer un milieu communautaire où les cas de violence familiale et de maltraitance infantile sont réduits, voire éliminés; et
- favoriser l'intégration au marché du travail et une pleine participation aux possibilités économiques du Canada⁷ ».

Le programme des SEFPN vise plus précisément à garantir la sécurité et le bien-être des enfants des Premières Nations dans les réserves en soutenant la prestation, aux enfants et aux familles des Premières Nations, de services de prévention et de protection tenant compte des différences culturelles et conformes aux lois et aux normes de la province ou du territoire de résidence. En outre, les investissements additionnels provenant de l'AAAP sont censés permettre aux organismes de fournir des services d'aide à l'enfance et à la famille — y compris des services améliorés de prévention — conformes à la législation provinciale.

Selon la documentation initiale du programme, le résultat immédiat escompté des investissements d'AAAP était d'offrir aux enfants et aux familles à risque un accès à des services de protection comparables à ceux de collectivités non autochtones dans des circonstances semblables. Grâce à une intégration horizontale avec les autres organisations et services communautaires, les travailleurs sociaux devraient pouvoir renforcer les partenariats et mieux gérer leurs dossiers (conférences de cas), de façon à améliorer la prestation de services et à offrir des interventions intégrées qui répondent aux besoins réels des enfants et des familles autochtones. Une aide au renforcement des capacités serait fournie aux petites agences qui ne peuvent pas nécessairement faire jouer les économies d'échelle permettant d'offrir une gamme complète de services.

⁶ MAINC, 2007, *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations – Annexe B*.

⁷ AADNC, 2011, *Stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social*, p. 8.

À l'heure actuelle, les résultats des programmes sont exposés dans la stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social, d'après laquelle le résultat immédiat pertinent du programme des SEFPN est le suivant : « Les hommes, les femmes et les enfants à risque ou dans le besoin ont accès aux soutiens et aux services de prévention et de protection nécessaires et les utilisent ». Voici les indicateurs clés associés à ce résultat : le pourcentage d'hommes, de femmes et d'enfants des Premières Nations à risque ou dans le besoin résidant ordinairement dans une réserve qui utilisent des soutiens et des services de prévention et de protection; la compatibilité ethnoculturelle des placements. Le premier indicateur vise à déterminer dans quelle mesure les soutiens et les services de prévention et de protection (dans la réserve ou hors réserve) sont disponibles pour les membres des Premières Nations qui résident ordinairement dans une réserve, tandis que le second reprend la formulation figurant dans la Matrice nationale d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP) : « Étant donné que la plupart des provinces et territoires ont adopté des lois concernant l'adéquation ethnoculturelle du placement des enfants autochtones, la mesure prioritaire de la MIP calcule la proportion des enfants autochtones placés dans des familles d'accueil où au moins un parent est autochtone⁸. »

Toujours d'après la documentation initiale du programme, les résultats intermédiaires du programme devaient inclure la création d'environnements familiaux plus sécuritaires, la diminution du nombre d'enfants retirés de leur foyer familial, la réduction du nombre de cas de maltraitance et l'amélioration générale du bien-être des enfants. Pour mesurer l'atteinte de ces résultats, il fallait recueillir des données plus quantifiables. Lors de la phase de planification de cette approche, AADNC s'est engagé à collaborer avec les provinces et les Premières Nations pour faire en sorte que les indicateurs applicables aux Premières Nations puissent être directement extraits de la base de données provinciale.

Dans la stratégie de mesure du rendement, ce résultat intermédiaire est ainsi formulé : « Les hommes, les femmes et les enfants sont en sécurité ». Les mesures de rendement applicables au résultat sont les taux de mortalité, les taux de blessure et les taux de récidive. L'indicateur de taux de mortalité, qui reflète l'indicateur de la MIP « Pourcentage d'enfants qui décèdent pendant la période où ils sont pris en charge par la protection de la jeunesse », vise à évaluer les conditions générales de sécurité. La mesure des taux de blessures a pour but d'évaluer la sécurité globale dans les collectivités et reflète l'indicateur de la MIP « Blessures graves et décès ». Quant aux taux de récidive (qui font eux aussi écho à la MIP), ils permettent de jauger l'efficacité à long terme des services.

Le principal résultat escompté du programme des SEFPN est l'établissement d'un milieu familial plus sécuritaire et stable pour les enfants résidant ordinairement dans une réserve.

L'Annexe B présente le modèle logique de la stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social.

1.2.3 Gestion de programme, principaux intervenants et bénéficiaires

⁸ Nico Trocmé et coll., 2009, Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP),

L'administration centrale d'AADNC établit à l'échelle nationale les lignes directrices du programme, les modalités qui doivent figurer dans chaque entente de financement ainsi que la politique liée aux activités de surveillance et de conformité. Plus particulièrement, le rôle de l'administration centrale est le suivant :

- fournir, par le truchement des bureaux régionaux, du financement à différents bénéficiaires afin de leur permettre d'offrir des services aux enfants et aux familles conformément à la politique et aux autorisations de programme approuvées;
- diriger la formulation de la politique liée au programme des SEFPN;
- examiner les changements proposés par les représentants régionaux et les praticiens des Premières Nations;
- surveiller les questions opérationnelles liées à la politique du programme des SEFPN et aider les régions et les Premières Nations à trouver des solutions aux problèmes qui se présentent au niveau régional;
- exercer un leadership dans la collecte de données et veiller à ce que les rapports requis soient produits en temps voulu;
- interpréter la politique liée du programme des SEFPN et aider les régions à donner des éclaircissements à cet égard aux bénéficiaires, aux provinces et aux territoires; et
- modifier au besoin le manuel national du programme et voir à ce que la documentation sur la politique du programme soit conforme à la politique et aux autorisations de programme approuvées.

Avec l'appui de leur personnel respectif, les directeurs généraux régionaux doivent mettre en œuvre et administrer les programmes de développement social en conformité avec les lignes directrices établies par les gestionnaires de programme de l'administration centrale, par exemple :

- évaluer l'admissibilité des demandes des bénéficiaires;
- conclure avec les bénéficiaires approuvés des accords financiers conformes aux modalités du programme de paiements de transfert; et
- recueillir des données sur les résultats financiers et le rendement du programme des bénéficiaires individuels, procéder au suivi et à l'évaluation de ces résultats et prendre les mesures correctives nécessaires.

Les SEFPN sont de compétence provinciale ou territoriale. Le rôle des provinces et territoires consiste à :

- donner aux bénéficiaires un mandat conforme aux lois et aux normes provinciales ou territoriales;
- veiller à ce que les bénéficiaires se conforment dans leurs activités aux lois et aux normes applicables;
- exercer une surveillance constante quant aux activités des bénéficiaires et prendre les mesures qui s'imposent s'ils ne satisfont pas aux exigences;
- prendre part à des activités tripartites (négociations, règlement de litiges, consultations, etc.) et à des tables de concertation régionales;
- appliquer les lois et les normes applicables aux services à l'enfance et à la famille de façon équitable pour l'ensemble des résidents de la province ou du territoire, que ce soit dans les réserves ou hors réserve;

- communiquer au gouvernement fédéral de l'information concernant les données sur les résultats; et
- assumer les autres rôles et responsabilités que prévoient les ententes établies, comme le cadre de responsabilité tripartite.

Les agences chargées d'exécuter le programme des SEFPN doivent le faire en conformité avec les lois et les normes provinciales, tout en respectant les modalités de leur entente de financement. Les fournisseurs de SEFPN comprennent notamment les Premières Nations (représentées par les chefs et les conseillers) ainsi que leurs conseils tribaux et leurs organismes (p. ex. organismes de SEF dans diverses collectivités).

Voici les groupes admissibles à un financement au titre des SEFPN :

- conseils de bandes indiennes reconnues par le ministre d'AADNC;
- conseils tribaux;
- agences ou sociétés de SEFPN dûment mandatées par la province ou le territoire concerné;
- gouvernement provincial ou territorial;
- autres fournisseurs de SEF dûment mandatés, y compris les agences ou sociétés mandatées par la province; et
- Premières Nations et organisations des Premières Nations qui présentent une demande en vue de la réalisation d'activités de renforcement des capacités, dont l'élaboration de nouveaux programmes en lien avec les SEFPN.

Les bénéficiaires du programme comprennent les enfants des Premières Nations à risque et leur famille qui vivent dans les réserves et qui ont besoin que des mesures préventives ou que les mesures les moins perturbatrices possible soient prises, ou qui doivent avoir accès à des services de protection de l'enfance, notamment le placement des enfants hors du foyer familial.

1.2.4 Ressources du programme

Pour 2010-2011, au total, environ 579 millions de dollars ont été octroyés en contributions au programme des SEFPN, y compris les nouvelles ressources découlant de l'AAAP. Le financement a crû d'environ 50 % en Saskatchewan depuis cinq ans, tandis qu'il a légèrement augmenté dans la région de l'Atlantique. Le tableau 1 présente une ventilation régionale des sommes allouées au programme des SEFPN au cours des cinq derniers exercices financiers.

Tableau 1 : Dépenses d'AADNC au titre des SEFPN, par région (en K\$)

Région	Type de financement	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
C.-B.	Services votés	37 688,2	49 782,4	52 095,1	50 353,6	52 543,5
	AAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alb.	Services votés	107 786,9	105 437,9	105 213,6	96 747,1	103 313,6
	AAAP	0,0	15 300,0	18 700,0	21 700,0	21 700,0
Sask.	Services votés	54 614,5	55 724,6	51 838,8	56 570,8	60 961,2
	AAAP	0,0	0,0	19 100,0	20 000,0	21 000,0
Man.	Services votés	72 818,7	78 384,3	85 244,5	95 566,4	85 435,6
	AAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	17 600,0
Ont.	Services votés	104 087,2	102 966,4	104 338,2	114 351,7	116 246,0
	AAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Qc	Services votés	38 283,0	45 913,2	45 796,7	49 291,6	49 215,2
	AAAP	0,0	0,0	0,0	6 100,0	11 400,0
Atl.	Services votés	25 933,5	28 118,5	29 953,6	27 938,0	28 935,5
	AAAP**	0,0	0,0	1 900,0	2 200,0	2 300,0
Yn	Services votés	8 283,4	8 263,6	8 886,9	8 819,1	8 400,0
	AAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Toutes les régions	Services votés	449 495,3	474 590,9	483 367,5	499 638,4	505 050,5
	AAAP	0,0	15 300,0	39 700,0	50 000,0	74 000,0
Total, SEFPN		449 495,3	489 890,9	523 067,5	549 638,4	579 050,5
**Ces chiffres sont ceux de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard.						
Services votés = Source de financement qui précédait l'adoption de l'AAAP.						
AAAP — Approche améliorée axée sur la prévention						

L'adoption de l'AAAP a entraîné l'injection de nouvelles ressources dans les programmes de SEFPN. En 2012-2013, plus de 100 millions de dollars additionnels auront été alloués à la mise en œuvre du modèle axé sur la prévention. En Saskatchewan, 104,8 millions de dollars de plus sur cinq ans ont été consacrés à la mise en œuvre de l'AAAP, dont 22,8 millions de dollars en financement annuel permanent. En Nouvelle-Écosse, la hausse se chiffre à 10,2 millions de dollars sur cinq ans, dont 2,2 millions de dollars en financement annuel permanent.

Fonds accordés par l'administration centrale aux bureaux régionaux

Pour les régions qui ont adopté l'AAAP, les modèles de financement sont établis lors de réunions tripartites entre des représentants des Premières Nations, d'AADNC et des provinces, et ils reflètent l'information qui y est alors communiquée au sujet du financement provincial des services d'aide à l'enfance. Ces modèles de prévision des coûts, propres à chaque province, tiennent compte des échelles salariales et des ratios de dossiers propres à chaque programme provincial pour établir une comparabilité provinciale à l'intérieur des autorisations de programme de SEFPN. En vertu de cette approche, les modèles de prévision des coûts englobent trois volets de financement distincts :

- **Exploitation** – Le financement accordé soutient l’administration (salaires du personnel, location, assurance, etc.) et les interventions de protection. Le montant des fonds alloués à un bénéficiaire donné est établi selon une formule, fondée sur un montant par enfant des Premières Nations de moins de 18 ans vivant dans une réserve, additionné à un montant par bande et, s’il y a lieu, à un montant lié à l’éloignement.
- **Entretien** – Le budget d’entretien est établi annuellement en fonction des dépenses réelles de l’année antérieure. Le financement, basé sur les besoins, rembourse les coûts non médicaux admissibles réels (coûts au quotidien et liés à des besoins particuliers) pour les enfants indiens qui résident ordinairement dans une réserve et qui sont pris en charge par un organisme et placés hors du foyer familial (c.-à-d. famille d’accueil, foyer de groupe ou institution). Les enfants peuvent être placés dans une réserve ou ailleurs.
- **Prévention** – Le financement accordé pour la prévention a pour but d’appuyer les programmes qui limitent la nécessité de retirer les enfants du domicile familial en fournissant des outils qui permettent aux personnes de mieux prendre soin de leurs enfants, de même qu’en favorisant une planification accrue de la permanence pour les enfants pris en charge qui sont admissibles. Parmi les dépenses admissibles peuvent figurer celles liées à la prestation de services non médicaux visant à garder les familles unies et à maintenir les enfants dans leur foyer (c.-à-d. les services d’aide familiale et d’aide aux parents, les services de mentorat pour les enfants, l’économie domestique et les services de counselling non médical qui ne sont pas couverts par d’autres sources de financement).

En vertu de l’AAAP, des fonds peuvent être transférés d’un volet à l’autre pour répondre aux besoins particuliers de chaque collectivité.

Dans chaque province ou territoire, un modèle de prévision des coûts est établi à la lumière de discussions tenues entre les Premières Nations, les autorités provinciales ou territoriales et AADNC. Le modèle de prévision des coûts détermine un montant pour un noyau d’activités fixe peu importe le pourcentage d’enfants pris en charge, de façon à assurer aux agences un apport financier stable. Les coûts d’entretien, cependant, sont quant à eux financés en fonction des dépenses réelles de l’année précédente et ne dépendent pas de la postulation d’un pourcentage fixe d’enfants pris en charge.

Les agences sont financées au moyen de paiements de transfert souples, qui leur permettent d’affecter des fonds aux secteurs de programme selon les besoins et conformément aux autorisations du programme des SEFPN. Ces fonds ne peuvent servir qu’aux activités liées aux SEFPN, mais les agences peuvent rediriger les fonds d’un volet à l’autre.

Outre l'AAAP, les organisations des Premières Nations et les bandes indiennes peuvent être admissibles à une aide financière de l'Initiative d'infrastructure de gestion des programmes de développement social, à condition de desservir une population d'au moins 1 400 personnes et de répondre aux critères suivants :

- assurer la prestation intégrée de multiples programmes de développement social;
- entretenir des liens avec les programmes provinciaux, territoriaux ou fédéraux; et
- faire état d'une capacité d'exécuter des fonctions précises.

Voici les coûts admissibles au titre de cette initiative :

- traitements, salaires et avantages sociaux;
- déplacements et hébergement;
- assurance;
- recherche, élaboration de politiques, modification ou adaptation de programmes;
- services d'enseignement, matériel didactique et informatique;
- fournitures et matériel de bureau;
- télécommunications, impression, services professionnels et autres frais de bureau pertinents;
- coûts particuliers entraînés par la prestation aux agences de Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations d'occasions de renforcement des capacités et de perfectionnement professionnel, pour leur permettre d'offrir un éventail complet de services comparables à ceux offerts au niveau provincial;
- tenue d'ateliers sur la gouvernance, les conflits d'intérêts, formation sur les services d'aide à l'enfance et de soutien familial adaptés à la culture, formation des directeurs exécutifs, étude et communication des meilleures pratiques de protection de l'enfance;
- aide à la coordination et à l'analyse de politiques ainsi qu'à la formation et à la recherche-développement sur les programmes; soutien opérationnel aux agences; aide à la mise en place d'un mode de prestation de service holistique et intégré permettant aux agences de mieux planifier et exécuter les services et les programmes d'aide aux enfants, aux familles et aux collectivités qu'elles desservent; et
- animation de discussions sur les questions d'intérêt mutuel pour les Premières Nations, AADNC et les provinces ou territoires; participation à la formulation et à l'application de normes de Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations approuvées par la province ainsi qu'à la mise en place d'un système compatible d'information de gestion sur les SEFPN.

Fonds accordés par les régions aux intervenants

Dans le cadre de l'AAAP, les fonds sont alloués par les régions aux bénéficiaires selon une formule tenant compte des coûts d'exploitation et englobant les services de protection et de prévention. Les fonds d'entretien sont établis en fonction des dépenses réelles à cet égard engagées l'année antérieure. Les accords de contribution des bénéficiaires établissent les fonds d'exploitation, d'entretien et de prévention.

1.3 Profils régionaux

1.3.1 Saskatchewan

La Saskatchewan a confié à 17 agences de SEFPN le mandat d'offrir des services d'aide à l'enfance et à la famille dans 67 des 70 collectivités de Premières Nations de la province; les trois autres collectivités sont desservies par la province elle-même. Les agences de SEFPN desservent donc plus de 95 % des personnes d'au plus 18 ans vivant dans une réserve, et sont directement financées par AADNC. Sur l'ensemble, la Saskatchewan abrite environ le cinquième de la population canadienne qui vit dans une réserve⁹.

En Saskatchewan, la gestion des Services à l'enfance et à la famille relève du ministère des Services sociaux via un mécanisme d'exécution composé de trois régions provinciales qui affectent leurs travailleurs sociaux dont des bureaux répartis dans 22 collectivités. Le ministère des Services sociaux administre ces services sous le régime de la *Child and Family Services Act* de la Saskatchewan (chapitre C-7.2 des *Lois de la Saskatchewan, 1989-1990*) et des lois et modifications subséquentes touchant la prestation des services d'aide à l'enfance et à la famille (p. ex. *The Adoption Act, 1998*). La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* habilite le ministre compétent à conclure des accords de délégation sur la fourniture de services de protection de l'enfance aux familles des Premières Nations vivant dans une réserve (par. 61(6)). Les services de protection de l'enfance dans les réserves sont délégués aux agences de SEFPN.

En 2008, AADNC a annoncé la conclusion d'une entente-cadre tripartite avec la Saskatchewan. Le Ministère s'engageait à verser 104,8 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans pour appuyer la mise en œuvre de l'AAAP dans cette province.

De par sa conception actuelle, le système provincial n'aide que les familles qui satisfont à un certain « seuil »^{10,11} de besoin. Pour cette raison, la grande majorité des signalements effectués aux autorités provinciales ne sont pas traités. Le Saskatchewan Child Welfare Review Panel signalait en 2010 qu'« en matière de protection de l'enfance, nous devons intervenir en amont en réorientant sur la prévention l'action provinciale¹² ». En date d'août 2011, la province avait signé deux lettres d'entente historiques avec des organismes des Premières Nations pour renouveler le système de prestation des SEF en y privilégiant une méthodologie davantage axée sur la prévention du risque¹³.

⁹ AADNC, 2012 : *De meilleurs résultats pour les enfants des Premières Nations : Le rôle d'AADNC en tant que bailleur de fonds pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations*.

¹⁰ Systèmes de seuil (protection de l'enfance) – Systèmes propres aux pays anglo-américains, ayant en commun la fixation de seuils minimums de « dysfonctionnement » que les familles doivent atteindre pour avoir droit à des services de soutien familial. Ces systèmes sont habituellement associés à un mode de fonctionnement accusatoire et donnent une grande place aux enquêtes. En Saskatchewan, un agent de protection de l'enfance doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'un enfant a besoin de protection (au sens de la *Child and Family Services Act*) pour déclencher une enquête, ouvrir un dossier et fournir des services.

¹¹ Saskatchewan Child Welfare Review Panel, 2010, *For the Good of Our Children*, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 29.

¹³ Gouvernement de la Saskatchewan, 2011, *Backgrounder – Saskatchewan Children and Youth Agenda: Progress to Date*. Disponible à : <http://www.gov.sk.ca/adx.aspx/adxGetMedia.aspx?mediaId=1643&PN=Shared>.

En outre, la province a récemment formé le Saskatchewan First Nations Family and Community Institute, qui a pour mandat de seconder les agences de SEFPN de la Saskatchewan dans la recherche, l'analyse et la formulation de politiques, la formation et l'établissement de normes.

1.3.2 Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, c'est le ministère des Services communautaires qui administre les Services à l'enfance et à la famille pour les enfants jugés à risque pour cause de maltraitance ou de négligence. Tous les autres services d'aide à la famille sont fournis par la Division des services à la famille et à l'enfance de ce ministère. Les services sont dispensés par des bureaux de district provinciaux et des agences indépendantes, notamment les Mi'kmaw Family and Children Services (MFCS).

Tous les organismes provinciaux d'aide à l'enfance de la Nouvelle-Écosse tirent leur mandat de la *Children and Family Services Act* provinciale. Les articles 36 et 68 de cette loi désignent les MFCS comme le fournisseur exclusif de services d'aide aux enfants et aux familles des Premières Nations de la province, et lui confèrent le pouvoir particulier d'autoriser la prise en charge d'un enfant autochtone par toute autre agence et de conclure des accords d'adoption pour les placements d'enfants autochtones. Depuis sa promulgation en 1991, cette loi a mis en évidence l'importance de la prévention pour les familles à risque. Globalement, la province de la Nouvelle-Écosse considère que le travail auprès de familles dont les enfants sont encore au foyer s'apparente à des services de base en protection de l'enfance. Quant aux services de prévention, il s'agit des services communautaires plus généraux qui visent le mieux-être de l'ensemble de la collectivité.

Les MFCS reçoivent d'AADNC un financement pour desservir treize bandes micmaques, et ils bénéficient également d'un soutien financier du Ministère des Services communautaires pour s'occuper des enfants micmacs vivant hors réserve. Les MFCS comptent actuellement deux bureaux, soit à Eskasoni (Cap-Breton) et à Indian Brook (près de Halifax).

AADNC, les MFCS et la province de la Nouvelle-Écosse ont conclu en 2008 un accord-cadre tripartite consolidant la mise en application de l'AAAP, selon les principes de base suivants :

- des services adaptés à la culture;
- un modèle d'intervention différentiel;
- la gestion efficace de cas;
- la prise en compte des coutumes dans la prestation de soins et l'adoption comme solutions permanentes de prise en charge;
- la création de partenariats reposant sur une mise à contribution des comités inter-agences et des ressources communautaires pertinentes; et
- un programme basé sur une vision holistique des résultats souhaités pour la santé et le bien-être des enfants, des familles et des collectivités¹⁴.

¹⁴ AADNC, 2008, *Entente cadre de la Nouvelle-Écosse : Services de prévention et d'intervention précoce*. Disponible à : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1326484197841/1326484269727>.

2. Méthodologie

2.1 Étendue de l'évaluation et échéancier

L'évaluation couvre les perspectives d'AADNC, des provinces de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse ainsi que des agences de SEFPN et des membres des collectivités des Premières Nations de ces deux provinces, sous l'angle de la pertinence, du rendement/efficacité et de l'efficience/rentabilité.

Dans le cadre de l'examen, les dossiers et les documents pertinents des dix dernières années ont été étudiés, ainsi que les activités de programme en lien avec l'AAAP de 2007 à aujourd'hui. Le cadre de référence a été approuvé en juin 2011 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC. Le travail de terrain a été effectué de décembre 2011 à mars 2012.

2.2 Enjeux et questions d'évaluation

Comme indiqué dans le cadre de référence, l'examen s'articulait autour des grands enjeux ci-dessous.

- **Pertinence**

1. Quels sont les besoins des Premières Nations de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse en matière de protection de l'enfance et de prévention?
2. Quels sont les besoins de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse en matière de soutien aux programmes et de capacités?

- **Rendement/efficacité**

3. Dans quelle mesure la conception et l'exécution du programme appuient-elles l'atteinte des résultats?
4. Dans quelle mesure les activités de suivi et la production de rapports soutiennent-elles l'atteinte des résultats?
5. Quel a été l'incidence du programme sur les résultats escomptés?

- **Efficience/rentabilité**

6. Dans quelle mesure les collaborations et les partenariats contribuent-ils à l'atteinte des résultats souhaités?
7. Est-ce qu'il y a des inefficiences à réaliser dans les intrants servant à l'atteinte des résultats?
8. Existe-t-il des solutions de rechange plus rentables ou efficaces qui permettraient d'atteindre les mêmes résultats?

L'examen national de mi-parcours¹⁵ effectué en 2010-2011 a répondu aux questions d'évaluation centrales du Conseil du Trésor ayant trait à la pertinence, soit : le besoin constant de financer la prévention; la conformité de l'AAAP aux priorités gouvernementales et ministérielles; et le rôle du gouvernement fédéral dans la protection des enfants vivant dans les réserves. Par conséquent, le thème de la pertinence dans cette évaluation est abordé par une détermination des besoins particuliers en matière de prévention et de programmes en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse.

2.3 Méthode d'évaluation

2.3.1 Sources de données

Les constats et les conclusions de l'évaluation s'appuient sur l'analyse et la mise en correspondance des sources de données suivantes :

- *Analyse documentaire*

L'analyse documentaire a principalement recensé les recherches universitaires nationales et les études produites par des organisations compétentes dans le domaine de l'aide à l'enfance ou des services à l'enfance en milieu autochtone. Cette analyse visait à mettre en lumière la situation en matière d'aide aux enfants autochtones et non autochtones au pays et ailleurs dans le monde, les lacunes à cet égard de même que les pratiques exemplaires susceptibles de contribuer à l'amélioration des résultats pour les enfants, les familles et les collectivités. Cette source de données a été analysée à l'aide du logiciel NVivo 9.

- *Examen des documents et des dossiers*

Cette source de données a été utilisée pour éclairer les constats de l'examen et faciliter l'élaboration du profil du programme ainsi que la définition du contexte de celui-ci. Voici une liste non exhaustive du matériel examiné.

- plans d'activités;
- rapports finals sur l'AAAP;
- documents de politique;
- politiques, plans, stratégies, initiatives, rapports et programmes provinciaux et autochtones;
- cadres de responsabilisation tripartites;
- vérifications et évaluations antérieures, réponses de la direction, plans d'action et mesures de suivi;
- modalités;
- documents de programme et de projet (stratégies de mesure du rendement, documentation sur les systèmes de gestion de l'information, etc.); et
- données statistiques, le cas échéant.

¹⁵ AADNC, 2011, *L'Examen national de mi-parcours de l'évaluation stratégique de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations*. Disponible à : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1355513515956/1355513832876>

- *Entrevues avec des informateurs clés*

On a interviewé des informateurs clés pour valider les constatations relevées dans l'analyse documentaire et l'examen des documents et dossiers. Les informateurs clés ont été désignés par la Direction de l'enfance et de la famille et la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AADNC, de même que par d'autres informateurs clés. Ces personnes ont été invitées à présenter tout document pouvant étayer leurs propos. Cette source de données a été analysée à l'aide du logiciel NVivo 9.

En tout, 15 personnes ont été interviewées : huit représentants d'AADNC (administration centrale et régions); cinq représentants d'agences de SEFPN et d'organisations pertinentes; et deux représentants provinciaux des services de protection de l'enfance. Les guides d'entrevue figurent à l'Annexe B.

Études de cas

La firme Auguste Solutions and Associates Inc. a mené deux études de cas pour dégager une perspective qualitative sur le degré de satisfaction des besoins dégagés et le degré d'efficacité et d'efficience dans l'exécution du programme. Une première étude a été effectuée auprès des MFCS en Nouvelle-Écosse, et l'autre auprès de la Sturgeon Lake Child and Family Services Agency en Saskatchewan.

Ces études de cas ont examiné les résultats produits par le programme dans les collectivités en cernant les facteurs de contribution ou d'entrave au succès, et recensé les pratiques jugées prometteuses et les leçons tirées par les travailleurs de première ligne et les membres des collectivités.

Durant la réalisation des études de cas, des guides d'entrevue personnalisés ont été employés pour chaque groupe primaire à interviewer : directeur d'agence, personnel de l'agence, chef et conseillers, personnel des services de santé et de bien-être, aînés, parents d'accueil.

Pour chaque étude, les résultats des entrevues ont été transposés en tableau et l'on a formulé des constatations visant à répondre aux questions et aux enjeux de l'évaluation. En raison des différences administratives entre la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse, on n'a pas tenté de comparer officiellement les résultats des études de cas menées dans les deux provinces. Par ailleurs, l'étude menée en Nouvelle-Écosse couvrait toutes les collectivités des Premières Nations de la province, tandis que l'étude réalisée en Saskatchewan visait exclusivement la Première Nation de Sturgeon Lake.

Les deux études de cas ont donné lieu :

- à un examen des liens qui existent avec d'autres programmes et partenariats communautaires;
- à un examen du plan d'activités et des autres documents pertinents de l'agence;
- à des entrevues avec le personnel des agences de SEFPN, leur conseil d'administration et des membres de la collectivité (chef et conseillers, aînés, parents d'accueil, etc.); et
- à des visites sur place, notamment dans les agences de SEFPN et d'autres établissements communautaires.

Enquêtes

Auguste Solutions and Associates Inc. a mené une enquête par Internet et au téléphone auprès du personnel des agences de SEFPN et des représentants de la totalité des 67 collectivités saskatchewanaises et des 13 collectivités néo-écossaises concernées. En tout, seulement 17 personnes ont accepté de participer au sondage, dont 11 par téléphone.

Tous les chefs des régions participantes ont été invités par écrit, et chaque directeur d'agence a reçu une invitation par courriel. Toutes ces personnes étaient invitées à remplir le sondage Web et à prier le personnel d'agence de SEFPN et les membres de la collectivité d'y répondre également. Au moins trois tentatives ont été effectuées pour rejoindre chaque chef au téléphone, et chaque directeur d'agence a reçu un rappel par courriel suivi de trois appels téléphoniques.

Les données du sondage Web ont été saisies dans le logiciel SnapSurvey puis converties en format SPSS, pour tabulation.

2.3.2 Considérations et limites

Considérations

- Dans l'évaluation des services d'aide à l'enfance, il aurait pu être bon d'interviewer une partie des familles et des enfants bénéficiant de services de prévention. Pour diverses raisons, notamment de respect de la vie privée, on a décidé de ne pas interviewer les familles et les enfants bénéficiaires, mais plutôt les parents d'accueil qui, pour la plupart, ont pu fournir une information selon la perspective des familles et des enfants.
- On n'a pas recueilli de renseignements propres aux dossiers pour cette évaluation, puisque cela n'était pas nécessaire pour traiter les trois principaux enjeux d'évaluation.
- Dans la prise en compte de l'information présentée dans cette évaluation, il faut considérer la qualité des données disponibles sur les services d'aide aux enfants des Premières Nations. Au vu des résultats de l'analyse documentaire, de l'examen des dossiers et des entrevues, il est clair qu'on manque de données sur les besoins réels, sur les ressources et sur la situation des soins fournis dans les réserves et hors réserve. L'absence d'un système national de collecte de données sur l'aide à l'enfance au Canada complique toute analyse comparative.

Limites

- Seulement cinq directeurs d'agence ont accepté d'être interviewés. Parmi les motifs de refus invoqués, il y avait le surplus de travail et une lassitude généralisée à l'égard des activités de vérification ou d'évaluation.
- Les deux collectivités qui ont accepté de participer à une étude de cas avaient de sérieuses réserves au sujet du rapport technique qui leur a été communiqué. Une agence a refusé que ses données servent au rapport d'évaluation, et l'autre a soumis au personnel d'évaluation des révisions en profondeur.
- Parmi les employés d'agence et les membres des collectivités qui ont été priés de participer à un sondage Web pour alimenter en information cette évaluation, beaucoup ont refusé en évoquant le caractère litigieux du sujet traité et la difficulté d'exprimer ses opinions dans un sondage électronique. Ainsi, seulement 17 personnes ont accepté de participer à l'enquête. En raison de ce faible taux de réponse, les données du sondage n'ont pas été utilisées dans l'évaluation.

2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE), qui relève du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AADNC, était chargée de projet et a mené l'évaluation selon la Politique sur la participation autochtone et la Stratégie d'assurance de la qualité de la DGEMRE. La Stratégie d'assurance de la qualité, appliquée à toutes les étapes des projets d'évaluation et d'examen du Ministère, comprend toute une série de normes, de mesures, de guides et de gabarits visant à rehausser la qualité du travail de la DGEMRE.

Un comité consultatif a été formé pour cette évaluation. Ses membres représentaient la DGEMRE, la Direction de l'enfance et de la famille à l'administration centrale d'AADNC, les bureaux régionaux d'AADNC, les gouvernements de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse ainsi qu'une agence de SEFPN de la Saskatchewan et une autre de la Nouvelle-Écosse. Il avait pour mandat de voir à ce que les résultats reposent sur une information fiable et défendable et découlent d'une méthodologie appropriée, et que les enjeux abordés cadrent avec les politiques et lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce comité, actif de juillet 2011 à novembre 2012, avait été prié de se réunir aussi souvent que nécessaire pour passer en revue et commenter les livrables.

La majorité des travaux d'évaluation ont été menés par le personnel de la DGEMRE, avec l'aide d'un consultant pour les études de cas et les enquêtes. L'équipe d'évaluation de la DGEMRE, dirigée par un gestionnaire principal de l'évaluation, s'est chargée de superviser les activités quotidiennes. La méthodologie d'évaluation et les versions préliminaires du rapport final ont été revues par des pairs à la DGEMRE, à des fins d'assurance de la qualité. Ces rapports et un diaporama sur les principaux constats ont également été acheminés au comité consultatif, pour qu'il les commente.

3. Constatations – Pertinence

L'examen national de mi-parcours effectué en 2010-2011 a répondu aux questions d'évaluation centrales du Conseil du Trésor ayant trait à la pertinence, soit : le besoin constant de financer la prévention; la conformité de l'AAAP aux priorités gouvernementales et ministérielles; le rôle du gouvernement fédéral dans la protection des enfants vivant dans les réserves. La présente évaluation, qui prenait appui sur l'information ainsi obtenue, a mis l'accent sur les enjeux les plus fréquemment cités en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse.

3.1 Quels sont les besoins des Premières Nations de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse en matière de protection de l'enfance et de prévention?

3.1.1 Besoins des enfants pris en charge

Constat : Les principaux besoins des enfants pris en charge en Saskatchewan et en Nouvelle Écosse sont le fait d'une surreprésentation des enfants des Premières Nations dans le système de prise en charge, de la complexification des besoins médicaux et la hausse de la demande de soins donnés en établissement à coût élevé, et de l'augmentation du nombre d'enfants plus âgés devant être pris en charge.

Surreprésentation des enfants pris en charge des Premières Nations

Comme c'est le cas à l'échelle nationale, les enfants des Premières Nations sont surreprésentés dans le système de prise en charge tant en Saskatchewan qu'en Nouvelle-Écosse, et ce qu'ils vivent dans une réserve ou non. Dans l'ensemble de la Saskatchewan, le taux moyen d'enfants pris en charge en 2009 se chiffrait à 21,7 pour 1 000, alors que la moyenne nationale est de 9,2¹⁶. Parmi ces enfants pris en charge, environ 80 % sont autochtones, et plus du quart sont traités par des agences de SEFPN. Cela représente pour la Saskatchewan un doublement du nombre d'enfants en tutelle permanente, entre 2004 et 2009¹⁷.

Selon un rapport publié en 2010 par le Saskatchewan Child Welfare Review Panel, la croissance du nombre d'enfants des Premières Nations et d'enfants métis pris en charge s'explique partiellement par le système de « seuils » établi par la Saskatchewan, qui prive d'aide bon nombre d'enfants qui en ont pourtant besoin. Autrement dit, historiquement, des enfants et des familles ayant besoin d'aide n'y ont pas eu droit avant que la situation atteigne un point critique. La province de la Saskatchewan s'efforce actuellement de changer ce système, mais des agences de SEFPN offraient déjà certains services de prévention quand elles en avaient les moyens, même avant la mise en œuvre de l'AAAP, pour faire face aux besoins. Entre 2009 et 2011, le nombre d'enfants pris en charge a augmenté dans 11 des 17 agences saskatchewanaises de SEFPN, et il a diminué dans six des 17 agences.

¹⁶ Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance, 2010, *Your Children's Aid: Child Welfare Report 2009/10*, p. 51. <http://www.oacas.org/pubs/oacas/papers/oacaschildwelfarereport2010.pdf>.

¹⁷ Saskatchewan Child Welfare Review Panel, 2010, *For the Good of Our Children and Youth*, p. 21.

En Nouvelle-Écosse, dans les réserves aussi bien que hors réserve, environ 16 % des enfants pris en charge sont d'origine micmaque, alors que seulement 6 % de la population infantile totale est micmaque¹⁸. Selon d'autres statistiques relatives à la Nouvelle-Écosse, les enfants micmacs de cette province sont de 3,3 à 6 % plus susceptibles d'être retirés de leur foyer que les enfants non micmacs¹⁹. En date de mars 2012, les MFCS traitaient 669 dossiers, comprenant à la fois les enfants demeurant encore dans le foyer familial et les enfants qui en ont été retirés²⁰.

Complexification des besoins médicaux et hausse de la demande de soins donnés en établissement à coût élevé

Parmi les enfants des Premières Nations qui sont pris en charge, beaucoup ont besoin de soins hautement spécialisés qui nécessitent occasionnellement un placement hors réserve dans des établissements à coût élevé. Les enfants pris en charge par le système de protection de la jeunesse de la Saskatchewan présentent une incidence d'incapacités et de besoins spéciaux de loin supérieure à la moyenne nationale²¹. Parmi les raisons évoquées, citons notamment le cas des enfants qui souffrent à la naissance d'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale) ou qui sont autrement pharmacodépendants à la naissance, et peuvent donc nécessiter leur vie durant des soins médicaux aigus et complexes.

Ces placements sont de plus en plus onéreux dans les deux provinces à l'étude. En regard des autres formes de soins sur lesquelles AADNC recueille des données, les coûts des soins donnés en établissement sont beaucoup plus élevés et ont considérablement grimpé depuis 2007 en Saskatchewan (voir la figure 1). Au moment de la signature de l'accord-cadre avec la Saskatchewan, les soins donnés en établissement accaparaient environ 20 millions des 28 millions de dollars du budget d'entretien²². Des problèmes similaires ont été soulevés en Nouvelle-Écosse, même si les données disponibles n'étaient pas suffisantes pour en faire rapport.

¹⁸ Assemblée des Premières Nations, 2011, *Kiskisik Awasisak: Remember the Children - Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System*, p. 5.

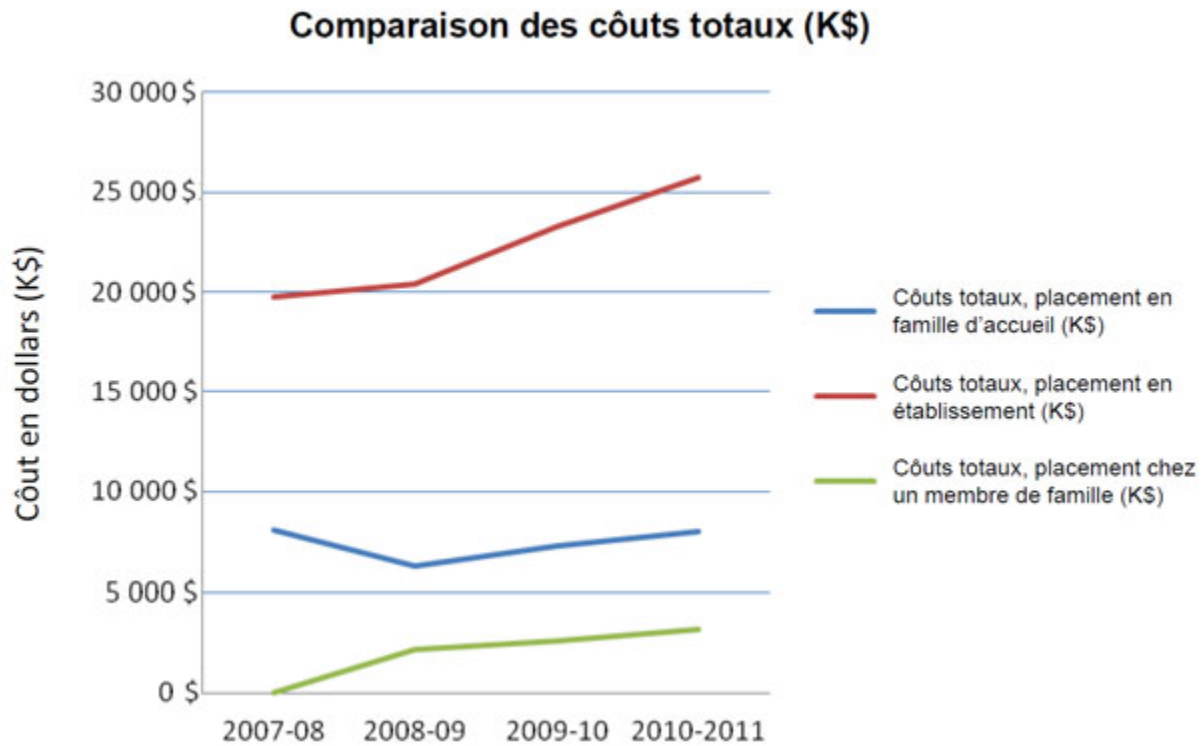
¹⁹ Cindy Blackstock, 2009, *When Everything Matters: Comparing the Experiences of First Nations and non-Aboriginal Children Removed from their Families in Nova Scotia from 2003-2005*, p.11.

²⁰ AADNC, 2012, *Vérification des bénéficiaires — Mi'kmaw Children and Family Services Agency*, p.18.

²¹ Ibid.

²² Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS) (au nom des agences de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations de la Saskatchewan), province de Saskatchewan et Affaires indiennes et du Nord Canada 2007, *Saskatchewan First Nations Prevention Services Model and Accountability Framework Agreement*, p. 6.

Figure 1 : Coût de la prise en charge d'enfants en Saskatchewan, par type de soins 2007-2011



Selon la complexité des soins médicaux requis, il arrive que les parents n'aient d'autre choix que de confier leurs enfants à un établissement. Lorsque les options de placement font défaut, les agences doivent faire preuve d'ingéniosité. En Saskatchewan, on signale trois cas de placement d'enfants dans des centres de soins hospitaliers.

Pour les cas moins graves, quelques agences saskatchewanaises ont fondé des foyers de groupe dans les réserves, pour contenir les coûts des soins donnés en établissement tout en maintenant les enfants dans leur collectivité. D'autres agences ont fait part de leur intérêt à ouvrir des foyers de groupe ou d'hébergement dans les réserves, même si leur financement ne couvre pas les projets d'immobilisations. Quand c'était possible, ces agences ont loué des locaux dans les collectivités concernées.

Augmentation du nombre d'enfants plus âgés pris en charge

Les plans d'activités de plusieurs agences de la Saskatchewan font état d'une hausse du nombre d'enfants plus âgés nécessitant une prise en charge, une situation attribuée à l'élargissement et à l'aggravation de la violence des gangs dans les collectivités, ainsi qu'à la toxicomanie. Selon des recherches menées par le Centre canadien de la statistique juridique, le taux de criminalité avec violence est environ cinq fois plus élevé dans les réserves de la Saskatchewan qu'à l'échelle provinciale²³. D'autres recherches indiquent également que près du tiers (31 %) des jeunes autochtones accusés d'activités criminelles étaient âgés de 12 à 17 ans^{24,25}.

En 2006, les autorités policières actives en Saskatchewan indiquaient qu'au vu des tendances démographiques et de la problématique actuelle des gangs de jeunes, il fallait s'attendre, chez les collectivités autochtones de la province, à une augmentation future du nombre de jeunes recrutés par les gangs et à une hausse de la criminalité imputable aux gangs. Actuellement, il appert que la Saskatchewan compte la plus forte concentration par habitant au Canada de jeunes faisant partie d'un gang (1,34 pour 1 000)²⁶, 96 % de ces jeunes étant d'origine autochtone²⁷. Des organisations policières et autochtones soulignent également une croissance du pourcentage de membres de sexe féminin dans les gangs de plusieurs provinces, y compris la Saskatchewan²⁸.

Même si la Nouvelle-Écosse signale un certain niveau de violence attribuable aux gangs autochtones, le problème est surtout concentré dans la région de Halifax et n'est pas jugé majeur par les MFCS.

Considérant le jeune âge auquel les Autochtones se joignent habituellement aux gangs, plusieurs agences saskatchewanaises ont signalé que les parents, souvent peu en mesure de faire face à de telles situations, leur confieront quelquefois volontairement la garde de leurs enfants.

3.1.2 Enjeux parentaux et communautaires

Constat : La pauvreté, les problèmes de logement, la toxicomanie, la santé mentale, la maltraitance et la négligence infantiles, l'incompétence parentale et l'absence d'options de prise en charge constituent les enjeux parentaux et communautaires les plus couramment cités pour les collectivités des Premières Nations de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse.

²³ Federation of Saskatchewan Indian Nations, 2003, *Aboriginal Youth Gangs Exploration: A Community Development Process*. Disponible à : <http://www.fsin.com/fsindownloads/justice/downloads/violence3.pdf>.

²⁴ Statistique Canada, 2000, Actes criminels commis par les Autochtones et déclarés par la police en Saskatchewan, p. 8. <http://www.publications.gc.ca/Collection-R/Statcan/85F0031XIF/0019785F0031XIF.pdf>.

²⁵ Les autres jeunes accusés avaient soit moins de 12 ans, soit entre 18 et 24 ans.

²⁶ Gendarmerie royale du Canada, 2006, *Un rapport de recherche sur les gangs de jeunes : problèmes, perspectives et priorités*, p. 62.

²⁷ Association des femmes autochtones du Canada, 2010, *Aboriginal Gang Violence – The Facts*, p. 1.

²⁸ Sécurité publique Canada, 2007, *Les gangs de jeunes au Canada – Qu'en savons-nous?*

Pauvreté

Selon les études, il n'existe pas de meilleur prédicateur d'intervention par les services d'aide à l'enfance que la pauvreté²⁹. Comme c'est le cas ailleurs au Canada, en Saskatchewan les populations des Premières Nations connaissent des taux de pauvreté supérieurs à ceux des Métis et des non-Autochtones, et ces taux seraient plus élevés dans les réserves que hors réserve³⁰. De la même façon, en se fondant sur le seuil de faible revenu de Statistique Canada et sur la mesure du panier de consommation, on estime que les Micmacs de la Nouvelle-Écosse sont aux prises avec de plus hauts taux de pauvreté que le reste de la population provinciale; entre autres statistiques, 51 % des femmes des Premières Nations habitant seules vivent sous le seuil de faible revenu, contre seulement 13,8 % de la population totale³¹. Cette statistique a ceci d'important que les foyers micmacs, dans les réserves de la Nouvelle-Écosse, sont les plus susceptibles d'être des foyers uniparentaux (31 %) ³². En outre, le revenu s'avère un facteur important dans la vraisemblance de prise en charge des enfants. Le revenu moyen en Nouvelle-Écosse est de 46 000 \$ par année, alors que 95 % des familles ayant subi un retrait d'enfant touchaient moins de 25 000 \$ par année³³. À la lumière des statistiques disponibles sur la pauvreté dans les réserves, environ 55 % des foyers de la Nouvelle-Écosse et 56 % des foyers de la Saskatchewan se situaient au seuil de faible revenu ou en dessous³⁴.

Les agences constatent que certaines familles, incapables de combler leurs besoins **fondamentaux** (nourriture, combustible de chauffage, transport pour les rendez-vous chez le médecin, etc.), ne peuvent prendre soin des enfants. Dans certaines collectivités, le problème est exacerbé par un cul-de-sac économique qui, aux dires d'un informateur clé, incite les familles à retomber dans leurs comportements nuisible pour la santé.

Logement et foyers d'accueil

Les problèmes de logement et le surpeuplement comptent parmi les principales causes de prise en charge. Au Canada, les foyers autochtones sont environ quatre fois plus susceptibles que les foyers non autochtones de nécessiter des réparations importantes, et près de la moitié des logements des populations des Premières Nations sont contaminés par des moisissures.

²⁹ Case, Lubotsky et Paxson, 2002, *Economic Status and Health in Childhood: The origins of the gradient*; Dearing, 2008, *The Psychological Costs of Growing up Poor*; Raver, Gershoff, and Aber, 2007, *Testing Equivalence of Mediating Models of Income, Parenting and School Readiness for White, Black, and Hispanic Children in a National Sample*.

³⁰ Galley, V., 2010, *Summary Review of Aboriginal over representation in the child welfare system*, p. 14. Disponible à : <http://saskchildwelfarereview.ca/Aboriginal-Over-representation-VGalley.pdf>.

³¹ MacEwan, A & Saulnier, C. 2010, *The Cost of Poverty in Nova Scotia*.

³² SCHL, 2011, Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 13 – Conditions de logement dans les réserves.

³³ Ibid, p. 12.

³⁴ Statistique Canada, 2006 Census — Total Households On Reserve by Low Income Status.

Selon le recensement de 2006, 83 % des foyers des réserves de la Saskatchewan ont besoin de réparations, et de ce nombre, 52 % nécessitent des réparations majeures. En Nouvelle-Écosse, les proportions sont de 65 % et 32 % respectivement³⁵.

En Saskatchewan, le surpeuplement exerce sur les logements des contraintes qui peuvent engendrer d'autres problèmes, comme la moisissure noire et une eau de mauvaise qualité. De telles conditions peuvent causer de graves problèmes médicaux et faire augmenter le nombre d'enfants ayant des besoins spécialisés au moment de leur prise en charge. Le surpeuplement résidentiel est également relié à une augmentation de la violence familiale et de la maltraitance infantile. Dans cette province, 36 % de la population des Premières Nations habitant une réserve vivaient dans des conditions de surpeuplement³⁶. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan indique qu'il manque environ 1 400 maisons pour répondre à la demande dans les réserves.

La province de la Saskatchewan a récemment relevé ses normes pour les foyers d'accueil. Considérant la pénurie de logements et l'adoption des nouvelles normes, certaines agences indiquent qu'une partie des familles disposées à jouer le rôle de foyer d'accueil dans les réserves ne pourront satisfaire aux nouveaux critères. Le surpeuplement des foyers d'accueil représente en Saskatchewan un problème litigieux qui s'est constamment aggravé depuis deux décennies³⁷. Même si ce problème existe principalement hors réserve et que le gouvernement provincial prend des mesures correctrices, la nécessité de placer des enfants hors réserve en raison d'une pénurie de foyers disponibles dans les réserves constitue un enjeu préoccupant pour les agences de SEFPN.

Même si la question du logement est jugée problématique en Nouvelle-Écosse, il a été impossible de déterminer la gravité de la situation et son incidence sur le nombre d'enfants pris en charge ou placés en foyer d'accueil.

Maltraitance, négligence et pratiques parentales

L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants pour 2001, 2003 et 2008 révèle que la négligence est la plus fréquente forme de maltraitance chez les Autochtones, avec plus de 50 % des cas corroborés, et que la violence physique est une des formes de violence les moins courantes chez les collectivités autochtones. Ce constat fait écho aux réponses données par les informateurs clés en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. Il est par ailleurs confirmé par une revue de la documentation existante, indiquant que la négligence est plus fréquente chez les familles des Premières Nations que chez les familles d'Indiens non inscrits, les familles métisses ou les familles inuites³⁸. La littérature

³⁵ Statistique Canada, Recensement de 2006 – Nombre total de logements d'Autochtones, par condition de logement.

³⁶ <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p18-fra.cfm>.

³⁷ Saskatchewan Children's Advocate Office, 2009, *A Breach of Trust: An Investigation into Foster Home Overcrowding in the Saskatoon Service Centre*.

³⁸ Trocmé et coll., 2001, *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – Rapport final*; Trocmé et coll., 2005; ASPC, 2008; Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, 2010.

met également en évidence les éventuels effets négatifs de la maltraitance et de la négligence sur les enfants, qui sont alors plus susceptibles, en grandissant puis à l'âge adulte, d'être victimes de maladies mentales, d'être en proie à la consommation de drogue ou à l'abus d'alcool, de souffrir d'obésité ou d'adopter un comportement sexuel à risque ou un comportement criminel³⁹.

L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants de 2008 indique que les enfants des Premières Nations font l'objet d'enquêtes et que ces enquêtes sont corroborées à un taux plus élevé que celles réalisées auprès d'enfants non autochtones. Comparativement à leurs vis-à-vis non autochtones, les enfants des Premières Nations sont plus susceptibles de recevoir des services continus après une enquête corroborée, et d'être retirés de leur foyer familial⁴⁰. Les informateurs clés en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse ont fait remarquer que, souvent, les familles font l'objet de plusieurs signalements aux agences.

Selon plusieurs informateurs clés et la documentation pertinente, cette négligence a comme terreau les effets résiduels du réseau de pensionnats autochtones, qui a dépouillé de nombreux étudiants de leur identité autochtone et, en les empêchant d'observer des pratiques parentales normales, nuit à leur propre compétence parentale. En Saskatchewan, et dans la mesure du possible en Nouvelle-Écosse, les programmes de prévention mis en place grâce au financement des SEFPN visent principalement à rebâtir les fondements des collectivités et à aider les parents à prendre soin de leurs enfants.

Toxicomanie et santé mentale

Tout comme à l'échelle nationale, les problèmes d'abus d'alcool et de médicaments (d'ordonnance ou illicites), de même que d'absence de soutiens en santé mentale pour les parents ayant subi des traumatismes, sont courants en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse et figurent parmi les principales raisons évoquées pour la prise en charge des enfants. En Nouvelle-Écosse, la principale raison citée est l'alcoolisme et la toxicomanie des parents. Plus de la moitié des plans d'activités examinés faisaient état d'un manque de programmes de soutien vers lesquels aiguiller les personnes ayant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie. Les plans d'activités soulignaient également l'isolement de nombreuses collectivités des Premières Nations, dont les membres qui souhaitent recevoir des soins non offerts dans leur milieu doivent parcourir de longues distances et sont souvent inscrits sur de longues listes d'attente.

Malgré l'absence relative de recherches approfondies à ce sujet, il est bien connu qu'il existe souvent un lien entre d'une part la maltraitance et la négligence des enfants en milieu autochtone et d'autre part les problèmes de toxicomanie et de santé mentale⁴¹. Dans son rapport de 2008 (chapitre 4), le Bureau du vérificateur général note une croissance du nombre de nouveau-nés souffrant de toxicomanie dans les collectivités des Premières Nations⁴².

³⁹ Rapport de la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (2010).

⁴⁰ Rapport de la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, 2010, *Annexes au document de travail n° 2*, 33; Bay Consulting Group, 2010.

⁴¹ ASPC, 2008; BVG, 2008; Saskatchewan Child Welfare Review Panel, 2010.

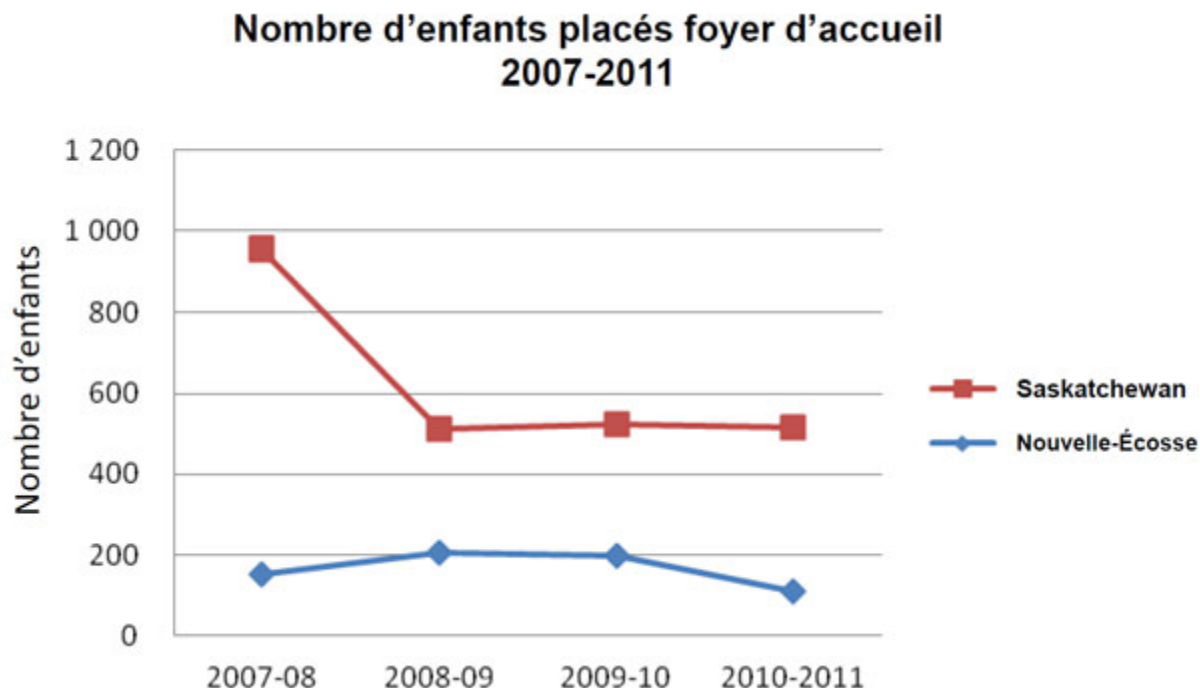
⁴² BVG, 2008.

Placement en foyer d'accueil/Placement chez un membre de la famille/Adoption

En Saskatchewan comme en Nouvelle-Écosse, on souligne la nécessité de diversifier les options de prise en charge dans les réserves. Les diverses options possibles (placement en foyer d'accueil, placement chez un membre de la famille, adoption) sont toutes appuyées par l'AAAP⁴³.

Le nombre d'enfants placés en famille d'accueil s'est stabilisé en Saskatchewan, après avoir fortement chuté entre 2008 et 2009. En Nouvelle-Écosse, il a diminué de presque la moitié entre 2010 et 2011 (voir la figure 2).

Figure 2 : Nombre d'enfants placés en foyer d'accueil en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse, 2007-2011.



Le nombre de foyers d'accueil dans les réserves est jugé insuffisant pour répondre aux besoins actuels. En Nouvelle-Écosse, voici quelques-uns des facteurs invoqués :

- hausse du nombre d'enfants devant être retirés temporairement et à long terme du foyer familial;
- les familles plus jeunes sont moins enclines à participer;
- le processus de vérification de la sécurité par les autorités policières est devenu plus contraignant; et

⁴³ AADNC, 2010 : *De meilleurs résultats pour les enfants des Premières Nations : Le rôle d'AADNC en tant que bailleur de fonds pour les SEFPN.*

- la formation exigée, particulièrement de la part des personnes qui s'occupent d'enfants à besoins spéciaux, est à la fois longue et complexe.

Comme stratégie d'atténuation, on tente de recruter des familles d'accueil en publiant un numéro sans frais. Plus d'une centaine d'enfants micmacs sont actuellement placés dans des foyers non autochtones.

En Saskatchewan, quelques agences ont souligné l'insuffisance des allocations versées aux familles d'accueil dans les régions nordiques ou éloignées, où le prix de la nourriture et des autres articles essentiels (p. ex. couches et préparations pour nourrissons) peut être plus de deux fois plus élevé que dans le sud. En outre, peu de soutiens sont offerts aux personnes qui souhaiteraient être parents d'accueil. Dans quelques collectivités, les nouvelles exigences établies par le ministère des Services sociaux pour la formation des familles d'accueil (dont une séance de trois heures en compagnie d'aînés) ont mené à une augmentation du nombre de foyers dûment formés. Enfin, vu l'absence de subventions aux parents d'accueil pour les services de garderie, certaines familles disposées à servir de foyer d'accueil sont incapables de le faire parce que les deux parents occupent un emploi. Une agence de la Saskatchewan assume les frais de garderie de certains parents d'accueil pour qu'ils puissent continuer de jouer ce rôle, même si cette dépense n'est pas remboursable en vertu de l'accord. Pour ce qui est des placements chez un membre de la famille, on observe depuis quelques années une hausse marquée à ce chapitre en Saskatchewan, signe d'une plus grande mise à contribution de la famille dans la prise en charge, quand c'est possible (figure 3).

Figure 3 : Nombre d'enfants placés chez un membre de la famille en Saskatchewan, 2007-2011



Il n'existait pas de statistiques sur les placements chez un membre de la famille et l'adoption en Nouvelle-Écosse, même si les MFCS donnent priorité au placement chez un membre de la famille et à l'adoption selon la coutume. Les agences de SEFNP de la Saskatchewan ne disposaient non plus d'aucune statistique sur les subventions et les soutiens après l'adoption.

3.2 Quels soutiens sont offerts à la Saskatchewan et à la Nouvelle-Écosse, et quels sont leurs besoins en capacités?

3.2.1 Besoins en capacités

Constat : Les deux principaux besoins de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse ont trait à la formation et aux immobilisations.

Formation

La formation est considérée comme le principal besoin des agences de SEFPN de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse, plus précisément dans les domaines suivants : administration (préparation des plans d'activités et autres rapports), gestion de cas, médiation et résolution de conflit, adoption selon la coutume ou retour dans la collectivité, sensibilisation aux particularités culturelles et prévention (y compris compétences parentales). La responsabilité de la formation dépend du type de formation nécessaire, quoiqu'elle soit habituellement donnée par les autorités provinciales, en raison de l'obligation d'appliquer les normes provinciales.

En Nouvelle-Écosse, et règle générale en Saskatchewan, le personnel des agences de SEFPN suit toutes les activités de formation exigées de la part des travailleurs provinciaux. Dans le cas des agences de la Saskatchewan, les autorités provinciales emploient actuellement cinq consultants qui peuvent fournir sur place un mentorat et de la formation. Quand c'est nécessaire, le personnel d'agence suit la formation collégiale ou universitaire requise pour maintenir sa certification professionnelle.

En Saskatchewan, le bureau régional d'AADNC reçoit annuellement à des fins de renforcement des capacités un montant de 500 000 \$, dont la plus grande partie est allouée au Saskatchewan First Nations Family and Community Institute. En Nouvelle-Écosse, l'argent consacré au renforcement des capacités est directement incorporé à la formule de financement de l'AAAP pour les MFCS.

Chaque année, des employés du bureau régional de la Saskatchewan d'AADNC rencontrent les directeurs et le personnel clé des agences pour passer en revue les mécanismes de rapport, les attentes d'AADNC et les gabarits à utiliser. On reconnaît que le déploiement du système de gestion de l'information (SGI) des SEFPN mis en œuvre par AADNC (voir la section 4.2) obligera les fonctionnaires fédéraux et le personnel d'agence à suivre une formation.

Immobilisations

Quatre-vingt trois pour cent des agences de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse signalaient, dans leurs plans d'activités, que la mise en œuvre de l'AAAP accroissait leurs besoins d'immobilisations, que ce soit en locaux de bureau ou pour l'exécution des programmes (par exemple des foyers de groupe et des locaux pour les jeunes). Quelques agences ont indiqué qu'une pénurie de locaux de bureau les obligeait à tenir leurs réunions hors de la collectivité. De plus, quatre autres agences ont indiqué que la piètre qualité des télécommunications (mauvais service d'Internet et de téléphone cellulaire) nuisait à la bonne exécution de leurs tâches.

En Nouvelle-Écosse, une vérification de conformité menée en 2009 par les autorités provinciales révèle que l'absence d'un troisième bureau dans la partie sud-ouest de la province contribuait à rallonger les temps de déplacement et empêchait l'agence de se conformer aux normes provinciales de délais d'intervention. Le gouvernement provincial a présenté ses constatations à AADNC, en lui demandant de financer l'établissement d'un nouveau bureau dans l'ouest de la province. Les fonctionnaires d'AADNC reconnaissent que les MFCS sont aux prises avec des problèmes de structure et se penchent actuellement sur diverses solutions. Cette agence a

récemment construit un nouveau bâtiment pour son bureau d'Indian Brook, qui dispose ainsi de meilleures conditions de travail.

3.2.2 Soutiens au programme

Constat : Les agences sont fortement soutenues par les autorités fédérales et provinciales dans l'application de l'AAAP, de même que par le First Nation Child and Family Institute en Saskatchewan.

Soutiens fédéraux

Outre son aide financière, AADNC soutient les agences par la formulation de politiques, la rédaction de manuels et la prestation de conseils. AADNC a récemment mis à jour son manuel de programme, qui est remis aux agences et devrait être versé en ligne. Toutes les régions peuvent y trouver une information nationale complète.

Pour mieux harmoniser le programme des SEFPN avec la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, l'administration centrale d'AADNC est en train d'actualiser son cadre de contrôle de gestion, son cadre de gestion intégrée du risque et son cadre de gestion des instruments de collecte des données, pour mieux faire rapport au système Paiements de transfert aux Premières Nations et aux Inuits.

Comme indiqué dans l'examen national de mi-parcours⁴⁴, il existe au niveau fédéral divers programmes visant à améliorer la santé et le bien-être des enfants, des familles et des collectivités (principalement offerts par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Santé Canada, l'Agence de santé publique du Canada et Justice Canada), en plus des autres programmes sociaux mis en œuvre par AADNC. Comme l'indiquait le rapport précédent, les études sur la protection de l'enfance mettent en évidence la non-coordination des programmes au niveau fédéral, et le [Bureau du vérificateur général du Canada](#) recommande explicitement qu'AADNC assume un rôle de coordination à ce niveau⁴⁵.

Soutiens provinciaux

En Nouvelle-Écosse, le ministère des Services communautaires offre les soutiens suivants aux MFCS :

- o financement pour les enfants autochtones confiés aux MFCS par les agences provinciales;
- o assurance de la qualité et supervision;
- o consultation;
- o formation du personnel;
- o accès à une assurance responsabilité pour les agences;

⁴⁴ AADNC, 2011, Examen national de mi-parcours, section 3.3.

⁴⁵ Bureau du vérificateur général, 2008, *chapitre 4 – Programmes des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations – Affaires indiennes et du Nord Canada*, section 4.3.8. Disponible à : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200805_04_f_30700.html.

- o accès à des spécialistes en protection de l'enfance;
- o volets spécialisés de la formation suivie par le personnel et les familles d'accueil;
- o services d'aide en cas d'allégations visant les familles d'accueil;
- o inclusion aux initiatives d'aide à l'enfance; et
- o accès à la base de données provinciale sur la protection de l'enfance.

Essentiellement, tous les services offerts aux agences provinciales, y compris l'accès aux familles d'accueil et aux refuges, sont mis à la disposition des MFCS. Les représentants provinciaux estiment pratiquer une politique de porte ouverte avec l'agence, un sentiment partagé par le personnel des MFCS.

Pour les agences de SEFPN de la Saskatchewan, le ministère des Services sociaux offre divers soutiens : assurance de la qualité en gestion de cas; supervision par la vérification de dossiers; formation; aide à la famille et à la famille élargie; matériel et soutien en gestion de l'information et technologie de l'information (GI-TI). Récemment, la province a investi dans un nouveau système de gestion de cas, LinkIn (actuellement à l'essai dans une agence de SEFPN), et dans un nouvel outil d'évaluation des risques, le Modèle de conception structuré, qui devrait à terme réduire le nombre d'enfants pris en charge en permettant de mieux dépister les familles à risque élevé ou très élevé et de leur offrir un meilleur soutien, les familles à risque faible ou modéré étant aiguillées vers les services de prévention de la collectivité.

En réponse au rapport du Child Welfare Review Panel de 2010, le gouvernement de la Saskatchewan s'est doté d'un plan d'action sur l'enfance et la jeunesse, dans lequel il a investi environ 34 millions de dollars. Ce plan d'action se veut une approche intergouvernementale englobant les quatre grandes stratégies visant le mieux-être de l'enfance et de la jeunesse dans la province : investissements dans l'examen des services de protection de l'enfance; stratégie sur l'autisme et stratégie sur l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale; stratégie pour l'éducation et l'emploi des Premières Nations et des Métis; et stratégie de lutte à la criminalité et à la violence⁴⁶. Les thèmes clés qui sous-tendent toutes ces stratégies sont la prévention, la mobilisation des Premières Nations et des Métis et la reconnaissance des déterminants socioéconomiques de la santé.

Le gouvernement de la Saskatchewan a injecté de nouveaux fonds en 2011-2012 :

- 1,5 million de dollars en paiements de gestion de cas pour les Premières Nations (soutiens directs aux agences de SEFPN).
- 300 000 \$ au Saskatchewan First Nations Family and Community Institute, pour le renforcement des capacités et une formation sur les normes et les politiques à observer dans les agences de SEFPN.
- 280 000 \$ pour des programmes d'intervention en petite enfance et le programme *KidsFirst* (une initiative qui, sans viser exclusivement les Autochtones, comporte un important volet nordique ou autochtone).
- 350 000 \$ pour la mobilisation des Premières Nations et des Métis.

⁴⁶ Gouvernement de la Saskatchewan, 2011, *Saskatchewan's Children and Youth Agenda, Backgrounder*. Disponible à : <http://www.finance.gov.sk.ca/budget2011-12/SSBackgrounder.pdf>.

- 2,6 millions de dollars pour les programmes de prénatalité (non exclusivement axés sur les Autochtones).
- 600 000 \$ pour les services de soutien, de prévention et diagnostic, et évaluation au sujet de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale.
- 350 000 \$ pour renforcer les capacités du programme Family Finders, qui trouve des familles des Premières Nations pour les enfants des Premières Nations devant être placés hors réserve.
- 200 000 \$ pour la mise en œuvre de nouveaux projets pilotes dans le cadre du programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, qui mettent l'accent sur les cas de protection de l'enfance.

Saskatchewan First Nations Family and Community Institute

En Saskatchewan, les répondants aux entrevues ont unanimement souligné que le Saskatchewan First Nations Family and Community Institute Inc., une nouvelle organisation, avait le potentiel d'aider les agences de SEFPN à mieux étoffer et appliquer l'AAAP. Cet institut a pour but d'aider les agences de SEFPN de la Saskatchewan en publiant des recherches, en donnant de la formation, en analysant des politiques et en établissant des normes. Il a quatre priorités stratégiques :

1. renforcer sa crédibilité et son expertise en ce qui touche les recherches, la formation, la gouvernance, les normes et les politiques, ainsi que les pratiques de conception de programme, d'évaluation et de prestation de services convenant aux Premières Nations;
2. obtenir des ressources financières nouvelles et durables pour être en mesure de fournir des services supplémentaires aux membres;
3. participer au plan d'action pour l'enfance et la jeunesse de la Saskatchewan, particulièrement en ce qui touche la protection de l'enfance; et
4. aider les agences des Premières Nations à définir des résultats en matière de services et à établir des mesures de rendement, des bases de données, des systèmes informatiques et des systèmes d'information de gestion.

Depuis sa création en 2007-2008, l'institut a crû en taille et en capacité. Les agences signalent qu'il a contribué à la formation de leurs conseils d'administration, qu'il leur a donné des conseils juridiques et qu'il les a aidées dans la production de rapports et les communications. Point peut-être plus important encore, certaines agences indiquent que l'institut les a aidées à réseauter de façon significative, et ainsi à briser leur isolement. En plus d'œuvrer directement avec les agences, l'institut a dirigé des projets spéciaux, comme la mise en place d'un système de mesure du rendement basé sur les résultats, au nom d'AADNC⁴⁷. Les mesures de rendement communes correspondent aux indicateurs de la MIP et aux mesures établies à l'échelon national. Un rapport final est attendu pour novembre 2012, et la production de rapports sur ces mesures doit débiter en 2013-2014. Toutes les agences seront tenues de faire rapport sur la série commune de mesures de rendement, tout en ayant la latitude de faire rapport au besoin sur d'autres mesures de rendement.

⁴⁷ Ce travail a couvert cinq séances tenues entre 2010 et 2012.

3.2.3 Soutiens aux programmes adaptés à la culture

Constat : Les agences disposent actuellement de soutiens adéquats pour pouvoir servir leur collectivité et leur clientèle d'une façon adaptée à leur culture.

Les articles 36 et 68 de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* de la Nouvelle-Écosse désignent les MFCS comme le fournisseur exclusif de services d'aide aux enfants et aux familles des Premières Nations de la province, et lui confèrent le pouvoir particulier d'autoriser la prise en charge d'un enfant autochtone par toute autre agence et de conclure des accords d'adoption pour les placements d'enfants autochtones. Le manuel provincial sur la prise en charge d'enfants présente diverses options de placement qui encouragent le maintien du patrimoine culturel des enfants autochtones devant être pris en charge⁴⁸. Le manuel reconnaît également que certains placements nécessitent des soutiens et des compétences « qui ne peuvent être fournis qu'au moyen d'un placement chez un membre de la famille »⁴⁹, bien que ce type de placement ne soit actuellement pas couvert par la Loi. La province envisage actuellement de modifier la Loi pour remédier à la situation.

En Saskatchewan, l'article 53 de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* valorise également l'importance du patrimoine culturel dans les options de placement, mais pas autant qu'en Nouvelle-Écosse. Cet article dispose qu'il faut s'efforcer de placer l'enfant chez un membre de sa famille élargie et de le maintenir dans un environnement conforme à son milieu culturel. L'article 61 délègue tous les pouvoirs aux agences de SEFPN. Le rapport de 2010 du Child Welfare Review Panel de la Saskatchewan recommande de faire des soins adaptés à la culture une priorité pour les enfants et les jeunes autochtones.

Au niveau fédéral, les énoncés de politique d'AADNC prônent la prestation de soins adaptés à la culture. Selon la stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social, le Ministère soutient des services de protection et de prévention adaptés à la culture qui sont plus étroitement alignés sur un modèle autochtone, holistique et culturellement adapté de services à l'enfance et à la famille⁵⁰. Le principe de « services adaptés à la culture » a également été mis de l'avant dans le cadre de la réponse du gouvernement aux recommandations formulées en 2009 par le Comité des comptes publics, et plus récemment aux Comités permanents des affaires autochtones et du développement du Nord et de la Condition féminine. Ce principe a été incorporé à la version révisée du manuel national du programme des SEFPN.

Certaines agences indiquent qu'elles mesurent les indicateurs d'adaptation à la culture, sans toutefois en faire habituellement rapport à AADNC. Quelques agences soulignent également la difficulté de traduire sur papier certains concepts, le mode de transmission du savoir des collectivités desservies étant principalement oral. Dans la mise en place d'un système de mesure des données sur le rendement, AADNC pourrait puiser aux mesures déjà recueillies par les agences pour mieux comprendre les besoins et les priorités des parties intéressées. Le Ministère

⁴⁸ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2004, *Children in Care Custody Manual* – section 4.5.
http://novascotia.ca/coms/families/documents/Children_in_Care_Manual/CareandCustodyManual.html.

⁴⁹ Ibid, p. 7.

⁵⁰ AADNC, 2011, *Stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social*.

pourrait également concevoir des mécanismes souples permettant de prendre en compte les divers modes de partage du savoir.

Les cadres tripartites instaurés pour l'AAAP en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse décrivent de façon plus étoffée l'importance des services adaptés à la culture. Ainsi, le cadre touchant la Saskatchewan décrit la *Indian Child Welfare and Family Support Act*, un instrument appliqué par la FSIN et qui, sans avoir valeur législative, est reconnu par la province comme conforme à la loi provinciale et prévoit que « les services préventifs reposeront sur l'orientation et la participation des aînés, le soutien apporté aux membres des familles et des collectivités et les valeurs traditionnelles à la fois spirituelles et culturelles. »⁵¹

Par ailleurs, tout porte à croire que les programmes des agences de SEFPN sont adaptés à la culture. Une majorité d'entre elles font état de programmes préventifs adaptés à la culture : cercles de guérison, résolution de conflits et counselling familial par des aînés, prestation de services en langue autochtone, camps culturels pour les jeunes, adoption selon la coutume et placement chez un membre de la famille, conférences en groupe familial adaptées à la culture micmaque en Nouvelle-Écosse. Les agences des deux provinces soulignent l'absence de financement spécifique pour les services aux aînés, malgré leur importance dans les services de prévention, même si AADNC ne prescrit pas — et ne finance donc pas séparément — les types de services adaptés à la culture que les agences choisissent d'offrir. Sauf pour cet aspect, les agences estiment généralement que le personnel d'AADNC appuie leurs efforts d'adaptation culturelle de tous les programmes.

⁵¹ AADNC, 2007, *Modèle de Services de prévention des Premières nations de la Saskatchewan et Entente-cadre de responsabilisation* - Octobre 2007 disponible à : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1326400134161/1326400183723>

4. Constatations – Rendement/efficacité

Cette section aborde trois éléments clés dans la détermination du rendement et de l'efficacité de l'AAAP en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse : conception et exécution; surveillance et rapport; répercussions.

4.1 Dans quelle mesure est-ce que la conception et l'exécution du programme soutiennent l'atteinte des résultats?

4.1.1 Efficacité des ressources financières

Constat : Ce n'est pas clair si l'AAAP est suffisamment souple pour tenir compte des changements apportés au financement provincial tout au long du cycle quinquennal de financement. En outre, si les coûts d'entretien venaient à excéder l'allocation versée aux agences, leur capacité d'offrir des programmes uniformes pourrait être affectée.

À la lumière de discussions entre des agences et organismes des Premières Nations, le gouvernement provincial et AADNC, un modèle de prévision des coûts a été élaboré dans chaque province faisant la transition vers l'AAAP. Le modèle prenait en compte les échelles salariales et les nombres de cas de chaque programme provincial pour établir une comparabilité provinciale raisonnable dans le cadre des autorisations chapeautant le programme des SEFPN. En date de novembre 2010, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord soulignait qu'AADNC n'avait pas encore effectué de comparaison des niveaux de financement offerts par les provinces/territoires et le gouvernement fédéral pour les services d'aide à l'enfance, ce à quoi AADNC a répondu en faisant valoir la grande complexité d'une telle comparaison et la forte variation du rôle des agences de SEFPN, en raison des différences dans les lois provinciales⁵².

Une fois convenu le cadre de l'AAAP, les parties s'entendent sur une allocation de cinq ans qui ne peut être modifiée ou renégociée durant cette période, même si des accords de financement annuels sont conclus. Les agences peuvent conserver les excédents, et AADNC a été en mesure de renflouer les agences déficitaires.

D'après la majorité des directeurs d'agence interviewés, les ententes de financement annuelles comportent de nombreuses exigences qui peuvent s'avérer fort complexes. Ils ont aussi fait remarquer que les ententes peuvent entraver leur capacité de faire face aux hausses de coûts ou aux besoins communautaires en matière de prévention.

Étant donné la formule quinquennale de l'AAAP, on ne peut dire si elle est suffisamment souple pour s'adapter aux fluctuations périodiques subies par le financement provincial au gré des modifications apportées aux nombres de cas, aux échelles salariales ou aux budgets de

⁵² Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord, 2010, *Rapport sur la motion adoptée le 25 mars 2010*, <http://openparliament.ca/committees/aboriginal-affairs/40-3/5/?singlepage=1>.

déplacement⁵³. AADNC, dans sa conception initiale du modèle de prévision des coûts, tentait d'atténuer le problème en fournissant un financement correspondant au milieu ou à l'extrémité supérieure de la fourchette salariale provinciale (voir le tableau 2).

Tableau 2 : Comparaison des fourchettes salariales (AADNC/provinciales) pour les agences de SEF en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse⁵⁴

<i>Saskatchewan</i>			<i>Nouvelle-Écosse</i>		
Salaires	Formule d'AADNC	Province	Salaires	Formule d'AADNC	Fourchette/classifications provinciales
Directeur	77 000 \$	67 452 \$-96 444 \$ Niveau 7-Niveau 8	Directeur	77 137 \$	64 200 \$-83 500 \$ (SRC 24)
Soutien administratif	36 150 \$	30 854 \$-38 664 \$ Niveau 4	Soutien administratif	35 334 \$	29 902 \$- 36 838 \$ (Adm. 14-18)
Administrateur des Ressources humaines	39 300 \$	S.O.	Administrateur des Ressources humaines	41 612 \$	S.O. dans la province
Soutien financier	51 000 \$	S.O.	Soutien financier	61 730 \$	52 700 \$-65 900 \$ (SRC 17)
Travailleurs sociaux — protection	53 950 \$	47 883 \$-60 004 \$ Niveau 9	Travailleurs sociaux — protection	55 031 \$	40 763 \$-63 182 \$ (Prof. 8-14)
Travailleurs sociaux - prévention	53 950 \$	47 883 \$-60 004 \$ Niveau 9	Travailleurs sociaux - prévention	55 031 \$	40 763 \$-63 182 \$ (Prof. 8-14)
Superviseurs	59 350 \$	52 672 \$-66 007 \$ Niveau 10	Superviseurs	65 979 \$	56 056 \$-68 568 \$ (Prof. 16)
			Directeur – exécution directe	67 819 \$	55 700 \$-72 400 \$ (SRC 20)
			Avantages sociaux	20,45 % des salaires	17,5 % des salaires

En Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse, la formule appliquée par AADNC pour déterminer les salaires du personnel des SEFPN est globalement comparable à celle de la province. Cependant, d'après les plans d'activités des agences saskatchewanaises, près de la moitié d'entre elles ont dû lors de la dernière année relever leurs échelles salariales en fonction des échelles provinciales.

⁵³ Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, 2010, *Annexes du document de travail n° 2 — Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence*. <http://www.sustainingchildwelfare.ca/the-commissions-work/>.

⁵⁴ Gouvernement du Canada, 2010, *Survot de la protection des enfants dans les provinces qui mettent en œuvre l'approche axée sur la prévention rehaussée (Î.-P.-É., N.-É., Qc, Sask., Alb.) — ANNEXE A*. Disponible à : http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/403/PACP/WebDoc/WD4595936/Action_Plans/06-Department%20of%20Indian%20Affairs%20and%20Northern%20Development%20-%20Appendix%20A-f.htm.

Plus de la moitié des agences de SEFPN estiment ne pas recevoir un financement suffisant pour combler leurs besoins, particulièrement en ce qui touche les salaires, la formation, les soins donnés en établissement (dont les coûts croissent sans cesse) et les immobilisations. Le personnel d'AADNC a souligné que les agences avaient fait remarquer, à l'étape de prévision des coûts de l'AAAP, que le montant ne suffirait pas à mettre en œuvre efficacement l'Approche.

Dans les deux provinces, on craint également que les éventuels déficits du budget d'entretien ne soient plus comblés en fin d'année. Les agences devraient alors puiser à leurs budgets d'exploitation ou de prévention, ce qui pourrait miner la constance des programmes de prévention. Faute de capacités à leur niveau, quelques agences souhaiteraient qu'AADNC les aide à coordonner l'accès aux autres types de financement (soins de santé, services de garderie, etc.).

4.1.2 Efficacité des ressources humaines

Constat : En fonction des ressources humaines, l'administration centrale d'AADNC a récemment doté ses postes vacants. Le bureau régional de la Saskatchewan et celui de l'Atlantique peinent tous deux à s'acquitter de leurs tâches en raison des restrictions d'effectifs actuelles. En Saskatchewan, de nombreuses agences continuent de connaître un manque de personnel; quant aux MFCS, ils ont connu des ratios de cas supérieurs à la norme provinciale, malgré une variation interannuelle de ces nombres. La majorité des agences signalent la difficulté de recruter et de maintenir en poste des employés qualifiés, particulièrement du personnel des Premières Nations.

AADNC

Administration centrale

Le personnel de l'administration centrale affirme avoir constaté depuis quelques années une grande amélioration à la Direction générale, qui a consolidé ses effectifs par une réaffectation des ressources internes et croit être bien placée pour instaurer de meilleures pratiques de mesure du rendement et discuter avec les intervenants, à la fois pour mettre en œuvre l'AAAP dans les provinces ou territoires où elle ne l'est pas encore et pour poursuivre les discussions tripartites amorcées avec les provinces qui mettent déjà en œuvre l'AAAP.

Régions

Les régions de la Saskatchewan et de l'Atlantique signalent toutes deux des pénuries de personnel dans le domaine du développement social, qui englobe tous les programmes sociaux offerts par AADNC. Malgré la complexité du dossier des SEFPN, les gestionnaires au niveau régional peuvent aussi être tenus de gérer le Programme de prévention de la violence familiale, le Programme d'aide au revenu, le Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants et le Programme d'aide à la vie autonome. En outre, la région de l'Atlantique doit composer avec quatre cadres législatifs différents. Dans les deux régions, on a souligné que les agences les plus solides ne reçoivent pas toujours la même attention que les agences ayant des besoins critiques.

Dans la région de l'Atlantique, on a indiqué qu'une fois conclu l'accord sur l'AAAP, la Nouvelle-Écosse avait été « mise de côté » au profit d'autres provinces qui n'avaient pas encore fait la transition vers l'AAAP. Durant cette période, la capacité des MFCS de se conformer aux normes provinciales avait fait l'objet d'inquiétudes, et la région n'avait pas le personnel nécessaire pour consacrer des ressources exclusivement à ce problème. La principale préoccupation soulevée dans la région de l'Atlantique, en ce qui touche la dotation en personnel, était sa capacité de nouer et d'entretenir des relations avec toutes les agences. Pour remédier à la situation, la région envisage de restructurer sa Direction des affaires sociales.

Agences

La mise en œuvre de l'AAAP a fait augmenter la demande de travailleurs sociaux au niveau des agences, une demande qui peut être difficile à combler puisque les agences doivent occasionnellement se disputer les meilleurs éléments avec les agences hors réserve.

La dotation en personnel demeure un problème important pour les agences de SEFPN, particulièrement en Saskatchewan. Douze des 17 agences examinées ont fait état de pénuries de personnel ou de postes vacants, et seulement deux ont déclaré avoir un effectif complet. En 2010-2011, quelques agences ont signalé, dans leurs plans d'activités, que des déficits budgétaires les forçaient à mettre en disponibilité plusieurs employés, dont des travailleurs affectés à la prévention. Qui plus est, la province faisait remarquer que, dans la mise en œuvre de son nouvel outil d'évaluation des risques, les agences de SEFPN n'avaient pas nécessairement un personnel suffisant pour répondre à la hausse prévue des normes de contacts ou n'avaient pas toujours les ressources nécessaires pour offrir des soutiens familiaux intensifs. En outre, presque 60 % des agences ont indiqué dans leurs plans d'activités connaître des problèmes de recrutement et de maintien en poste du personnel, pour diverses raisons : ruralité/éloignement, échelles salariales, stress/traumatisme, pénurie de personnel qualifié.

En Nouvelle-Écosse, les MFCS disent avoir un plein effectif, mais l'agence a dû à cette fin faire appel à des travailleurs provinciaux pour combler les lacunes. À tous les niveaux, les informateurs clés répondent que les agences n'ont pas assez de personnel pour exécuter leur travail.

Ratios de cas

La question des ratios de cas était particulièrement préoccupante pour les MFCS en Nouvelle-Écosse, où selon une vérification provinciale menée en 2009 le ratio pouvait atteindre jusqu'à 26,7 enfants par intervenant au bureau d'Indian Brook, et 21,2 au bureau d'Eskasoni. Même si ces données peuvent varier d'une année à l'autre, la norme provinciale de ratios de cas est d'au plus 20 dossiers par intervenant. De plus, ce ratio suppose une répartition égale des cas à risque élevé, à risque moyen et à faible risque parmi les dossiers confiés à chaque intervenant. Dans le cas des MFCS, la majorité des enfants sont considérés à risque élevé et à besoins élevés.

Pour les besoins de cette évaluation, les ratios n'étaient pas disponibles pour Saskatchewan, mais quelques informateurs clés ont souligné que le nombre de cas par intervenant était en hausse, tout en demeurant sous la norme provinciale de 20 dossiers.

Qualifications

Seulement 28 % des agences ont répondu que leur personnel satisfaisait à toutes les exigences minimums de formation. Pas moins de 44 % des agences ont signalé que leur personnel ne répondait pas à toutes les exigences, et 50 % ont indiqué que leur personnel avait besoin de parfaire ses connaissances pour faire face aux besoins complexes et changeants qui sous-tendent la protection des enfants dans les réserves.

Les deux provinces exigent que leurs travailleurs sociaux détiennent au moins un baccalauréat en travail social d'un programme accrédité d'études en travail social d'une université reconnue par l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux ou l'Association canadienne des écoles de service social, et certaines agences de SEFPN exigent maintenant que leurs intervenants en prévention aient un diplôme. Quelques agences de la Saskatchewan ont fait remarquer qu'il peut y avoir une différence entre ce que les nouveaux diplômés ont appris à l'école et les qualités nécessaires pour réussir en milieu communautaire, et qu'elles ont quelquefois dû donner un complément de formation.

Compétences culturelles

D'après les agences des deux provinces, il n'y a pas suffisamment de personnel qualifié des Premières Nations pour combler la demande. Il peut en résulter des problèmes lorsque le personnel d'agence ne peut parler la langue d'usage de la collectivité ou en saisit imparfaitement les traditions et les coutumes. Cette situation peut nécessiter une formation supplémentaire et aggraver la méfiance des membres de la collectivité vis-à-vis de l'agence.

4.1.3 Communication efficace

Constat : Les informations disponibles justifient une amélioration des communications entre l'administration centrale d'AADNC et les régions, les gouvernements provinciaux de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse et les agences.

Malgré leur irrégularité, les rencontres tripartites sont jugées efficaces pour discuter de diverses questions, résoudre les problèmes et négocier des protocoles, ainsi que pour surveiller et évaluer l'application de l'entente, particulièrement en Nouvelle-Écosse, mais aussi, de plus en plus, en Saskatchewan. Les bureaux régionaux reçoivent 30 000 \$ par année pour entretenir des discussions au niveau bilatéral et tripartite (60 000 \$ pour la région de l'Atlantique), et ils doivent produire les procès-verbaux de ces réunions pour recevoir un financement pour l'année suivante.

En Saskatchewan, on dit que la participation est meilleure quand il s'agit de réunions bilatérales entre AADNC et les agences. Ces réunions sont jugées plus productives et moins politiquement motivées que lorsque des représentants provinciaux et d'autres organisations des Premières Nations sont présents, même si la représentation de ces parties est jugée importante.

En Nouvelle-Écosse, on est en train de former un groupe de travail tripartite qui comprendrait d'autres intervenants clés, comme Santé Canada. Un groupe de travail de ce type avait été créé au début du processus de mise en œuvre de l'AAAP, mais il n'a pas fait l'objet d'un suivi adéquat.

Les communications entre l'administration centrale d'AADNC et les régions se sont notablement améliorées, principalement grâce à des appels téléphoniques mensuels où les deux parties peuvent discuter des enjeux courants et résoudre les problèmes. Les canaux de communication sont plus fluides et les régions sont plus susceptibles de soulever ponctuellement les problèmes potentiels. En outre, deux réunions nationales ont été consacrées aux SEFPN en 2011. Cependant, les régions déplorent les fréquents rajustements apportés aux directives d'orientation du programme, et le fait qu'elles soient rarement consultées à ce sujet.

La fréquence des communications entre AADNC et les provinces de la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse s'est globalement améliorée depuis la mise en œuvre de l'AAAP, particulièrement en Nouvelle-Écosse. On pourrait toutefois améliorer le partage de l'information entre les deux ordres de gouvernement, et ce, par la conclusion d'accords de partage des données.

Tous les directeurs d'agence de SEFPN interviewés estimaient qu'il y avait matière à amélioration dans les communications entre leur agence et AADNC. En Saskatchewan, les agences imputent cette lacune au manque d'effectif régional. Selon certaines agences, AADNC ne les consulte que lorsqu'il y a un problème. D'autres agences ont toutefois mentionné que le personnel régional d'AADNC venait chaque année les visiter pour discuter des exigences de rapport.

Il semble que les communications entre le gouvernement de la Nouvelle-Écosse et les MFCS se soient améliorées depuis quelques années, même si elles étaient déjà très bonnes avant la mise en œuvre de l'AAAP. Les agences saskatchewanaises ont signalé qu'il y avait davantage de personnel provincial pour aider à les former sur les exigences de rapport et la gestion de cas. Quelques agences ont mentionné ne pas toujours être informées en temps opportun des modifications apportées aux politiques, et ainsi avoir de la difficulté à y donner efficacement suite.

4.1.4 Difficultés et lacunes

Constat : Les principales difficultés et lacunes soulevées en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse portent sur le caractère irréaliste des attentes entretenues – principalement par les leaders communautaires – quant à ce que les agences de SEFPN peuvent exécuter, et sur les problèmes inhérents à l'éloignement géographique et aux déplacements.

Attentes irréalistes

Selon des informateurs clés, une des principales difficultés de l'AAAP résidait dans les attentes irréalistes entretenues – principalement par les leaders communautaires – au sujet de ce que les agences peuvent faire avec l'argent reçu. Par exemple, les leaders s'attendent occasionnellement à ce que les agences assument des coûts de nature sociale, mais qui ne font pas partie des dépenses admissibles des agences. Dans son rapport de 2010, le Saskatchewan Child Welfare Review Panel écrit que « de plus en plus, les commentateurs et les chercheurs s'entendent pour dire que les conditions qui contribuent le plus à mettre un enfant à risque sont des conditions que le système de protection de l'enfance lui-même n'ait souvent pas le mandat ou la capacité de traiter directement... nous appliquons des mesures de protection de l'enfance à un problème dont les principaux facteurs débordent le mandat du système d'aide à l'enfance⁵⁵. » Il importe donc de reconnaître que le programme des SEFPN n'est qu'un des nombreux programmes d'aide à l'enfance et à la famille, et que seule une action concertée avec les autres programmes lui permettra d'obtenir des résultats optimaux.

Éloignement et déplacements

Le tiers des agences signalent le coût élevé des déplacements et le temps qu'il faut y consacrer, de même que le risque de ne pas pouvoir intervenir à temps dans les cas critiques. Les agences qui desservent le nord de la Saskatchewan peuvent couvrir un territoire de 500 km de rayon, ce qui peut s'avérer particulièrement problématique en hiver. Certaines agences tentent d'affecter des travailleurs dans chaque collectivité qu'elles desservent pour réduire les préjudices que risque de subir un enfant en cas d'urgence. Dans l'accord sur l'AAAP conclu avec la Saskatchewan, l'éloignement faisait l'objet d'une clause financière.

En Nouvelle-Écosse, l'éloignement et l'existence de délais d'intervention supérieurs aux normes prescrites constituaient les principaux motifs évoqués par la province pour recommander à AADNC d'appuyer financièrement l'ouverture d'un troisième bureau pour les MFCS dans le sud-ouest de la province. Alors qu'un intervenant des MFCS peut prendre deux à trois heures pour rejoindre un enfant dans cette partie de la province, le modèle provincial est structuré de façon telle que ses agences peuvent rejoindre en une demi-heure au maximum tout enfant en état de besoin. Dans les cas d'urgence, les MFCS contactent les agences provinciales pour obtenir de l'aide.

⁵⁵ Saskatchewan Review Panel, p.14.

4.2 Dans quelle mesure les activités de suivi et la production de rapports soutiennent-elles l'atteinte des résultats?

4.2.1 Existence de données de référence et de données basées sur les résultats

Constat : Les agences doivent produire de nombreux rapports au Ministère, mais ces rapports contiennent peu de données de référence et de données sur les résultats. Comme l'information actuellement recueillie ne permet pas de produire des rapports basés sur les résultats, le programme des SEFPN a entrepris de changer ses exigences de rapport.

En Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse, les agences sont tenues de présenter à AADNC des rapports sur l'approche améliorée de prévention (rapports trimestriels et rapports finals sur l'AAAP), des données sur la conformité, des états financiers vérifiés, des rapports périodiques d'auto-évaluation, des plans d'activités (rapports d'étape et mises à jour annuelles) et des rapports trimestriels sur l'entretien. Selon l'évaluation, les rapports produits manquent d'uniformité et l'information analysée ne permet pas d'obtenir des données de référence.

Considérant les multiples rapports exigés des agences, le programme des SEFPN a récemment réduit de 68 à 31 le nombre de ses instruments de collecte de données, et prévoit de nouvelles réductions pour l'avenir. Le programme envisage également de mettre en œuvre un système de rapports basés sur le risque, où AADNC déterminerait la fréquence des rapports requis (chaque mois, chaque trimestre et chaque mois pour le dernier trimestre, chaque trimestre ou annuellement), selon le profil de risque de chaque agence.

Annuellement, la Direction de la gestion de l'information ministérielle communique à l'administration centrale un chiffrier cumulatif basé sur les données extraites des formulaires acheminés chaque année aux bureaux régionaux par les agences de SEFPN. Ce chiffrier fournit à l'administration centrale des données régionales concernant notamment le nombre d'enfants pris en charge, le nombre total annuel de journées de prise en charge, le type de prises en charge et les dépenses totales par région. Selon le personnel du programme, ces données n'offrent au Ministère qu'une perspective relativement peu informative et serviraient plutôt à faciliter la gestion des dépenses.

En ce qui touche la mesure des résultats, la stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social a été récemment révisée, bien que le programme ne recueille actuellement pas de données sur bon nombre des indicateurs. Il étaye toutefois ses énoncés de résultats avec plusieurs indicateurs de la MIP. Sur neuf indicateurs propres au programme des SEFPN, cinq prennent racine dans la MIP.

Il convient de souligner qu'il y a des différences entre les énoncés de résultats présentés dans la stratégie de mesure du rendement et ceux qui figuraient initialement dans la documentation du programme au moment de la création de l'AAAP (voir la section 1.2.2). Dans le cas des résultats immédiats, le programme est allé au-delà d'une simple amélioration de l'accès aux services en incluant, dans la formulation de sa stratégie de mesure du rendement, l'utilisation de ces services. Cependant, d'autres énoncés de résultats provenant de la documentation initiale (p. ex. consolidation des partenariats et renforcement des capacités) ne sont pas pris en compte et

il ne semble pas y avoir de mécanisme officiel permettant au programme d'évaluer le degré de concrétisation de ces éléments critiques. Ces données sont partiellement recueillies par le truchement des rapports sur l'approche améliorée de prévention, mais l'on pourrait obtenir une information plus robuste en demandant des renseignements sur les résultats obtenus (répercussions) plutôt que sur des extraits ou des éléments quantifiables (p. ex. nombre d'ateliers, nombre de participants).

Pour ce qui touche les résultats intermédiaires, l'énoncé qui figure dans la stratégie de mesure du rendement (« les hommes, les femmes et les enfants sont en sécurité ») est beaucoup plus large et potentiellement plus difficile à mesurer que celui présent dans la documentation initiale (« la création d'environnements familiaux plus sécuritaires, la diminution du nombre d'enfants retirés de leur foyer familial, la réduction du nombre d'abus et l'amélioration générale du bien-être des enfants »). Pour mesurer l'atteinte de ce résultat, la stratégie de mesure du rendement prévoit trois indicateurs faisant écho à la MIP (taux de mortalité, taux de blessures et taux de récurrence), conformément aux recherches actuelles selon lesquelles « la sécurité est généralement mesurée par les taux de récurrence de maltraitance, indicateur clé du degré auquel les enfants sont adéquatement protégés contre une négligence ou une maltraitance récurrente. Dans certains cas, cela comprend faire un suivi des blessures ou décès d'enfant⁵⁶. » La collecte de données sur ces types d'indicateurs (en plus de l'éclairage additionnel jeté par de robustes mécanismes de rapport qualitatifs sur le bien-être familial⁵⁷) pourrait grandement aider le Ministère à avoir une meilleure idée des besoins et des résultats des SEFPN.

4.2.2 Soutien à une analyse robuste

Constat : Le programme des SEFPN nécessite actuellement la production de nombreux rapports manuels, mais la mise en œuvre du SGI devrait réduire la saisie manuelle et favoriser la collecte de données plus robustes. En parallèle, la Saskatchewan travaille à un nouveau système de comptabilité ou de gestion de cas qui est perçu comme un excellent exemple de rapports basés sur le risque de maltraitance future.

AADNC

À l'heure actuelle, de nombreuses informations doivent être saisies à la main, et beaucoup d'informations doivent être échangées manuellement entre les agences de SEFPN et AADNC. Pour atténuer ce problème, le programme se prépare à mettre en œuvre un SGI sur les SEFPN qui devrait répondre aux besoins opérationnels recensés en ce qui touche la collecte, la validation, la simplification, la déclaration, l'analyse et le partage des données⁵⁸.

⁵⁶ Brad McKenzie et coll., 2009, *An Exploratory Regional Study on Child Welfare Outcomes in Aboriginal Communities*, p. 20. Disponible à <http://www.fncaringociety.com/sites/default/files/docs/ANCFSAO-Final-Report-Nov2009.pdf>.

⁵⁷ Ibid, p. 36.

⁵⁸ AADNC, 2010, *Analyse de rentabilisation du Système d'information de gestion*.

Le SGI sur les SEFPN, qui sera administré par l'entremise de la Direction générale de la politique sociale et des programmes d'AADNC, devrait fournir des données nationales qui faciliteront la comptabilité financière du Ministère et l'aideront à mieux gérer l'information. Cette base de données n'intégrera pas les données des systèmes régionaux existants.

La mise en place du SGI devrait avoir de nombreux avantages, particulièrement l'obtention de données fiables. Voici quelques-uns des autres avantages escomptés :

- rationalisation du processus de rapport pour les agences des Premières Nations et amélioration de la qualité des données recueillies;
- amélioration du calendrier de collecte et de l'actualité des données; et
- capacité d'analyser et de mesurer les données des SEFPN.

Le SGI devrait utiliser la stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social, notamment pour déterminer les exigences permettant de répondre aux besoins opérationnels des bureaux régionaux d'AADNC et des agences de SEFPN. Dans l'élaboration et la production du SGI, on prévoit également rationaliser la production de rapports et prendre en compte la gestion du risque. Cela dit, la mise en œuvre du système présente certains risques qu'il faudra surveiller plus étroitement : moment et modalités de mise en œuvre; absence de protocoles opérationnels; et problèmes de personnel, de financement et de gestion du changement.

Provinces

Le système LinkIn de la province de la Saskatchewan devrait simplifier la production de rapports en facilitant la saisie des données. Il est conçu pour communiquer avec les divers systèmes financiers des agences et ainsi relier plus étroitement le travail de terrain et les dépenses⁵⁹. L'établissement de ce système s'aligne avec la mise en œuvre de l'outil d'évaluation des risques *Structured Decision Making*, qui rehausse la qualité et la cohérence du processus décisionnel et permet de mieux dépister les cas qui nécessitent une gestion intensive ou un réaiguillage. La mise en œuvre de l'outil d'évaluation des risques signifierait également l'adoption d'une « gestion en fonction des résultats » qui insisterait davantage sur le suivi, la mesure et la déclaration de résultats jusque-là non déclarés⁶⁰. Le système *Structured Decision Making* est considéré comme le plus exemplaire de ce domaine⁶¹, en partie grâce à ses sept outils d'évaluation couvrant l'ensemble du cycle de gestion de cas, y compris l'évaluation du risque de récidive et l'évaluation de la possibilité de réunification familiale⁶².

⁵⁹ Gouvernement de la Saskatchewan, ministère des Services sociaux, 2012, *LinkIn*.

⁶⁰ Ibid, p.3.

⁶¹ Shlonsky, Aron et Liz Lambert, n.d., *The Perceived Utility of Child Maltreatment Risk Assessment and Clinical Assessment Tools*, p. 3. Disponible à http://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/Perceived_Utility-RiskAssessment.pdf.

⁶² National Council on Crime and Delinquency, 2011, *The Structured Decision Making® System for Child Protective Services: Policies and Procedures Manual*. Disponible à <http://www.socialservices.gov.sk.ca/SDM-manual.pdf>.

Voici quelques-uns des avantages actuels et projetés du système LinkIn :

- un système automatisé et provincial de gestion de cas, qui permet d'envisager la distribution d'appareils mobiles aux travailleurs de terrain;
- un accès amélioré à l'information sur la clientèle et les dossiers, qui améliore donc les capacités décisionnelles;
- une amélioration des rapports de gestion;
- une moindre redondance informationnelle entre les dossiers (et par conséquent un processus simplifié plus efficace et plus rapide); et
- des outils et des processus améliorés, dont les efficacités permettront aux agences de protection de l'enfance de réaligner les ressources existantes.⁶³

Malgré ses nombreux avantages potentiels, la mise en œuvre du système demeure facultative pour les agences de SEFPN. Cet aspect est discuté plus avant à la section 5.2.

La Nouvelle-Écosse, de son côté, a récemment élaboré un système d'information de gestion sur les dossiers d'aide à l'enfance. En 2010, cette province était considérée par la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance comme une de celles où les données étaient les plus rares⁶⁴. Cependant, la province indique avoir mis en œuvre depuis quelques années des processus de suivi de dossier beaucoup plus sévères.

4.2.3 Entraves à la production de rapports

Constat : La production de rapports se heurte à diverses entraves, dont l'hétérogénéité des rapports, la modification des exigences et le temps et les efforts qu'il faut consacrer à cette tâche.

Les agences n'utilisent pas toutes le même modèle de production de rapports; certaines suivent les lignes directrices et les gabarits prescrits, alors que d'autres utilisent d'autres mécanismes. Une bonne partie des données sont saisies à la main, ce qui peut ajouter à l'incohérence. Tous ces facteurs compliquent l'analyse au niveau régional. Plus particulièrement, en Nouvelle-Écosse les MFCS n'ont dressé qu'un seul plan d'activités au début du processus de mise en œuvre de l'AAAP. Depuis, cet organisme a communiqué à AADNC un rapport annuel qui ne présente pas le niveau de détail attendu d'un plan d'activités, mais qui a tout de même été accepté par AADNC.

Selon quelques agences, il faut, pour pouvoir produire des rapports à AADNC, avoir l'expérience nécessaire pour comprendre comment le gouvernement utilise et interprète les données des agences, sans quoi les rapports risquent de ne pas être approuvés à temps. Les accords de financement des avances prévoient une retenue de 10 % des fonds en cas de non-satisfaction des exigences de rapport. Cette condition a maintenant été rajustée de façon telle

⁶³ Gouvernement de la Saskatchewan, ministère des Services sociaux, 2012, *LinkIn*.

⁶⁴ Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, 2010, Annexes au Document de travail n° 2 – Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence. Juillet 2010. Consulté à l'adresse <http://www.sustainingchildwelfare.ca/the-commissions-work/>.

que la moitié de cette retenue peut être versée à la réception du rapport d'étape sur l'AAAP, la seconde moitié étant versée à la réception du rapport final.

Certaines agences estiment que le temps et les efforts qu'elles consacrent à la production de rapports ne leur rapportent rien de concret, au détriment du « vrai » travail avec la clientèle. Une bonne partie des informations demandées par AADNC sont de nature quantitative, et quelques informateurs clés assimilent le processus à une comptabilité mesquine qui vise une réduction des coûts plutôt que le mieux-être des collectivités.

4.2.4 Possibilités d'amélioration

Constat : On pourrait améliorer la mise en commun des données, rationaliser le processus de rapport, se familiariser avec les autres programmes qui influencent la capacité des agences à obtenir des résultats, et donner aux agences une meilleure rétroaction sur leur rendement.

La possibilité d'amélioration la plus fréquemment soulevée par les informateurs clés porte sur la mise en commun des données et la rationalisation du processus de rapport, deux aspects qui devraient être visés à la fois par le SGI sur les SEFPN et par les efforts déployés pour mettre en place un processus plus robuste de rapport basé sur le risque. Selon plusieurs agences, on pourrait améliorer les délais de déclaration en faisant en sorte que les agences n'aient qu'à déclarer une seule fois l'information qu'elles doivent communiquer tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Une meilleure communication des exigences fédérales et provinciales en la matière pourrait ici être utile. De futures évaluations détermineront à quel point les nouvelles exigences de rapport pourront alléger ce fardeau de déclaration.

Certaines agences ont également demandé à AADNC de leur fournir une rétroaction qui leur permettra d'améliorer leurs programmes. Même s'ils présentent des rapports, certains informateurs clés estiment que le peu d'information qu'ils reçoivent en retour d'AADNC ne les aide pas à évaluer le rendement de leur agence. Ils estiment également qu'un partage d'information sur l'activité des autres agences pourrait les aider à cerner des possibilités d'amélioration. Certaines agences ont également indiqué ne pas comprendre ce que le gouvernement fait avec leur information, ou à quoi elle sert.

Pour avoir une compréhension globale des réalités auxquelles font face les agences de SEFPN, il importe qu'AADNC se familiarise davantage avec ses propres programmes et avec ceux offerts par d'autres ministères (p. ex. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Santé Canada-Agence de la santé publique du Canada, Justice Canada) et organisations pour déterminer en quoi ces programmes influent sur la capacité des agences à obtenir les résultats escomptés. Cette question a été soulevée par certaines agences qui perçoivent un cloisonnement entre AADNC et les autres parties qui offrent des programmes sociaux dans les collectivités.

4.3 Quel impact l'AAAP a-t-elle eu sur les résultats escomptés?

4.3.1 Soutien apporté aux agences dans l'adoption d'une approche préventive

Constat : La prévention bénéficie d'une base législative en Nouvelle-Écosse, mais non en Saskatchewan. Les plans d'activités sont également considérés comme des outils utiles à l'élaboration du cadre de prévention des agences.

En Nouvelle-Écosse, la législation provinciale soutient explicitement depuis 1991 la fourniture de services de prévention par les agences d'aide à l'enfance. L'adoption du modèle d'AAAP en 2008 a donc été bien reçue dans cette province, même si les MFCS avaient déjà commencé à exécuter certains programmes de prévention avant la signature de l'accord tripartite.

En Saskatchewan, la législation actuelle ne fait pas état de la prévention. Cela dit, la province procède actuellement à des réformes majeures dans son régime d'aide à l'enfance, où une approche préventive sera incluse. En 2011, la province a signé des lettres d'entente avec les agences de SEFPN pour renouveler le régime de prestation des SEF en lui imprimant une optique davantage préventive. Dans cette province, les agences de SEFPN sont considérées comme des pionnières de la prévention, puisque certaines offraient déjà des programmes de prévention plusieurs années avant l'arrivée de l'AAAP, et le modèle de financement offre une aide aux agences qui souhaitent donner une plus grande envergure à leurs programmes de prévention. Les agences provinciales se tournent vers les agences de SEFPN pour déterminer comment mettre en œuvre les services de prévention (c.-à-d. des services adaptés à la culture dans les zones urbaines abritant de fortes populations de Premières Nations et de Métis).

Les plans d'activités ont également permis aux agences d'analyser de façon critique les besoins en prévention des collectivités desservies. La mise en œuvre des plans d'activités donnait aux agences l'occasion de faire preuve de créativité quant à la meilleure façon de servir les enfants et les familles, au lieu de privilégier les activités de protection majeures, comme les arrestations. Ce n'est pas clair dans quelle mesure les agences ont pu exploiter ces possibilités du fait qu'elles n'ont pas reçu au départ de directives claires sur l'admissibilité et les objectifs, et qu'elles ont dû produire des cibles qu'elles n'avaient aucun moyen de mesurer. Une nouvelle version du modèle de plan d'activités a été préparé, qui intègre en un seul document le plan d'activités et le rapport final sur l'AAAP.

4.3.2 Capacité accrue de gestion et de mise en œuvre de l'AAAP

Constat : Les agences de SEFPN n'ont pas les mêmes capacités de gestion que les agences provinciales, et ne disposent pas de leurs propres unités internes de gestion de la qualité.

Au niveau des agences, le programme fait l'objet d'une gestion et d'une planification un peu mieux définies depuis la mise en œuvre de l'AAAP, grâce à une meilleure compréhension des rôles et responsabilités et à l'affectation d'employés additionnels, quand c'était possible, pour fournir les services. Cependant, des informateurs clés soulignent un manque de capacité en gestion intermédiaire, particulièrement en Saskatchewan, où les agences provinciales – mais non les agences de SEFPN – ont des gestionnaires qui appuient les superviseurs. En outre, les agences provinciales disposent d'unités de gestion de la qualité, alors que les agences de SEFPN

n'ont pas nécessairement les ressources nécessaires pour assurer une gestion interne de la qualité. La province offre de l'aide en la matière quand elle peut, mais on a souligné que les agences de SEFPN pourraient profiter de ce type de soutien pour améliorer leurs pratiques d'assurance de la qualité et la conformité.

4.3.3 Meilleure sensibilisation à la prévention

Constat : La majorité des agences estiment clairement que les programmes de prévention sont mieux connus, certaines agences rejoignant des milliers de membres des collectivités. Cependant, on reconnaît qu'il faudra du temps pour changer les perspectives dans le milieu.

Les programmes axés sur la sensibilisation à la prévention sont devenus plus courants dans les collectivités des Premières Nations; une agence indique rejoindre plus de 6 000 personnes. En Saskatchewan, les plans d'activités font état d'une meilleure sensibilisation dans les bureaux de bande et les écoles, et d'une augmentation du nombre d'autosignalements préventifs par les familles. C'est également dit que les intervenants en protection deviennent plus conscients des méthodes de prévention et y recourent dans leur travail auprès des familles.

En outre, les agences ont signalé diverses initiatives de sensibilisation à leur approche préventive :

- prévention de la violence et de la maltraitance auprès de 150 élèves à l'école et augmentation globale des activités de sensibilisation en milieu scolaire;
- tenue de 25 ateliers de sensibilisation à la prévention en 2010-2011;
- organisation d'une conférence familiale et d'une conférence sur la prévention du suicide, ayant rejoint 600 participants;
- séances d'information avec les responsables de programmes communautaires et les leaders des collectivités;
- camps de jeunesse et programmes de mentorat;
- consultations approfondies auprès de 2 500 personnes pour la planification des programmes; et
- publicités dans les radios locales, campagnes dans la presse écrite et bulletins d'information.

Presque la moitié des agences saskatchewanaises ont signalé que les collectivités qu'elles desservent étaient plus conscientes de leurs programmes de prévention et avaient – à des degrés divers – une meilleure attitude à leur égard. C'est reconnu que cela prendra du temps et que les agences doivent continuer de faire valoir les avantages de la prévention.

En Nouvelle-Écosse, le personnel des MFCS a fait remarquer que les événements et les ateliers communautaires ont contribué à forger des liens de confiance entre le milieu et l'agence. En date de mars 2009, les MCFS avaient fourni des services de soutien familial et de guérison à 150 familles, et organisé 200 activités de guérison familiale et communautaire ayant rejoint quelque 4 000 personnes⁶⁵.

À l'inverse, plusieurs agences font état d'un progrès faible, voire nul dans la sensibilisation à la prévention, en indiquant qu'il faudra du temps pour changer les perceptions négatives du milieu à l'égard des agences et, plus généralement, des services d'aide à l'enfance. Ces organismes, perçus comme chargés d'éloigner les enfants de la collectivité, demeurent aux prises avec un problème d'image alors même qu'ils se transforment en pourvoyeurs de services communautaires. À cela s'ajoute le fait que certaines agences, à cause d'une pénurie de main-d'œuvre, ont réaffecté des intervenants en protection à un travail de prévention, ce qui complique d'autant l'établissement de liens de confiance.

4.3.4 Accès accru aux services de prévention

Constat : Dans l'ensemble, l'accès aux services de prévention par les familles et la collectivité en général s'est amélioré.

En ce qui touche l'accès aux services, la quasi-totalité des agences signale une augmentation de la demande de services de la part des populations servies. Un plus grand nombre de familles recourent aux services de prévention pour éviter l'éclatement du noyau familial, comme en témoigne la hausse du nombre de contrats de responsabilité parentale en Saskatchewan; une agence indique en avoir conclu plus d'une centaine en 2010-2011. Un contrat de responsabilité parentale englobe tous les services visant à réduire le risque pour l'enfant et à consolider le milieu familial, y compris les services directement offerts par l'intervenant⁶⁶. En outre, une autre agence a pu offrir des services préventifs à 77 enfants, et ainsi les soustraire au volet protection.

De plus, les agences peuvent se concentrer sur les services offerts à l'ensemble de la collectivité plutôt qu'uniquement à la famille et aux enfants en situation de crise. Avant l'avènement de l'AAAP, ce travail de prévention était beaucoup plus limité.

Quelques agences ont également signalé avoir affecté du personnel dans toutes les collectivités qu'elles desservent, ce qui rehausse l'accès local aux services préventifs.

4.3.4 Services de protection assurant la sécurité et le bien-être des enfants dans les réserves

Constat : La collectivité de Lac La Ronge, en Saskatchewan, a obtenu une accréditation internationale en matière de protection de l'enfance. Les MFCS et plusieurs agences saskatchewanaises organisent des conférences en groupe familial (CGF) pour élaborer des plans

⁶⁵ George Savoury et Debbie Boyd, 2010, *Alberta Child Intervention Symposium: First Nations Child Welfare and Family Services Lessons We Have Learned*. Présentation, 18 mars 2010, p. 12.

⁶⁶ Secrétariat du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'information sur les services à l'enfance et à la famille, 2002, *Le rôle des responsables provinciaux et territoriaux dans la prestation des services de protection de l'enfance*, pp.125-126. Disponible à : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/RH4-17-2000E.pdf>.

familiaux axés sur la sécurité et le bien-être des enfants. Il existe d'autres preuves que l'AAAP a eu des effets positifs sur les services de protection de l'enfance, y compris le recours à la prise en charge ou l'adoption selon la coutume.

Après 16 ans d'activité, l'agence de services à l'enfance et à la famille pour les Indiens de Lac La Ronge a obtenu une accréditation triennale de la *Commission on Accreditation of Rehabilitation Facilities International*, ce qui en fait la première organisation évoluant dans une réserve au Canada à être reconnue par la *Commission on Accreditation of Rehabilitation Facilities International*⁶⁷. Pour obtenir cette accréditation, l'agence a dû satisfaire à 1 800 normes opérationnelles et administratives, un effort particulièrement remarquable puisque jusqu'alors bon nombre des pratiques opérationnelles étaient communiquées oralement. L'agence a donc dû coucher par écrit ses pratiques et ses procédures. Grâce à son accréditation, l'agence espère devenir un chef de file dans l'amélioration du bien-être des enfants des Premières Nations, et elle invite ouvertement les autres agences à la contacter⁶⁸.

Quatre autres agences de la Saskatchewan suivent l'exemple de Lac La Ronge et sont actuellement à l'étape d'évaluation de l'état de préparation et d'analyse des coûts du processus d'accréditation. Une telle accréditation est perçue comme une façon d'assurer que l'agence offre des services de qualité optimale.

En outre, des CGF sont organisées en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse pour faire en sorte que les membres de la famille et les autres intéressés participent à la prise de décisions visant le meilleur intérêt de l'enfant. Les CGF sont un processus axé sur les solutions qui rassemble la famille nucléaire et la famille élargie, ainsi que les amis et les fournisseurs de services, pour l'élaboration d'un plan de permanence répondant aux besoins de sécurité et de stabilité de l'enfant et de sa famille. Les CGF sont souvent tenues sous l'égide de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones à Justice Canada, quoiqu'en Nouvelle-Écosse les MFCS les financent souvent en vertu de l'AAAP.

Les MFCS ont souligné le caractère positif des CGF, pour ce qui est de leur adéquation culturelle et des résultats de cette approche pour les familles, l'agence et la collectivité. En particulier, les participants aux CGF ont signalé qu'elles donnaient l'occasion aux membres de la famille élargie et aux autres intervenants d'offrir un soutien et de faire preuve d'égards envers le client. Les participants ont « apprécié le fait qu'ils avaient un mot à dire dans le processus, et que le processus incluait les cérémonies culturelles et les traditions⁶⁹. »

⁶⁷ CARF Canada, n.d.

⁶⁸ Lac La Ronge Indian Band Child & Family Services Agency Inc. n.d, *Lac La Ronge ICFS Case Study*. Disponible à : <http://www.icfs.ca/docs/downloads/Case%20Study.pdf>.

⁶⁹ Fred Wien, Chapitre 6 : *Evaluating Family Group Conferencing in a First Nation Setting: An Example of University-First Nation Child Welfare Agency Collaboration*, dans *Research-Community Partnerships in Child Welfare*, 2011, p.144. Disponible à : http://cwrp.ca/sites/default/files/publications/rcbook/R-C_partnerships_BOOK.pdf.

Le personnel des MFCS a indiqué que les CGF donnaient occasionnellement des résultats surprenants, voire même jugés impossibles au départ. Les programmes tels que les CGF constituent une pratique prometteuse qui a le potentiel de présenter les agences sous un nouvel éclairage, où elles seront perçues comme des agents facilitateurs et non comme des acteurs dominants ou contrôlants.

Les CGF semblent également avoir des effets positifs sur le bien-être des collectivités, en ce que la famille et la collectivité redeviennent les premiers responsables du bien-être des enfants, avec l'aide de l'agence. La collectivité et l'agence deviennent plus conscientes des problèmes inhérents au cas, et peuvent mettre en place un éventail de soutiens communautaires⁷⁰.

Fait intéressant à noter, tant en Saskatchewan qu'en Nouvelle-Écosse, certaines des collectivités des Premières Nations en sont venues à la conclusion que puisque les parents eux-mêmes constituent souvent la cause du retrait familial de l'enfant, ce devrait être aux parents de quitter le foyer pendant qu'ils suivent un traitement, et non aux enfants. Dans de tels cas, les agences tenteront de coordonner l'action de la famille élargie ou d'autres membres de la collectivité dignes de confiance, qui viendront à la maison prendre soin des enfants durant l'absence des parents. Cette solution est considérée comme une mesure économique et moins perturbatrice.

Dans l'ensemble, les agences indiquent que la mise en œuvre de l'AAAP exerce certains effets positifs sur la sécurité et le bien-être des enfants des collectivités desservies. Voici quelques autres résultats obtenus qui ont mené à une amélioration de la sécurité et du bien-être :

- davantage d'enfants bénéficient d'un plan de permanence, particulièrement auprès de familles des Premières Nations grâce à Family Finders;
- réduction des placements hors réserve;
- meilleur processus de dépistage des enfants ayant besoin de protection;
- création d'un foyer d'accueil d'urgence pour les enfants devant être retirés immédiatement de leur famille; et
- meilleure rétention des enfants dans la collectivité et hausse du nombre d'enfants qui retournent dans leur milieu familial grâce aux interventions familiales.

L'adoption ou la prise en charge selon la coutume sont considérées par les collectivités des Premières Nations comme une intervention efficace auprès des enfants ayant besoin d'être pris en charge hors de leur foyer familial. La prise en charge selon la coutume repose sur une pratique traditionnelle autochtone d'éducation de l'enfant qui met à contribution tous les membres de la famille, de la famille élargie, de la parenté et de la collectivité, et est considérée par les informateurs clés comme une importante pratique prometteuse. Le rapport publié en 2010 par le Child Welfare Review Panel de la Saskatchewan affirme que la reconnaissance et la promotion de l'adoption selon la coutume constituent une excellente solution pour l'adoption des enfants autochtones.

⁷⁰ Ibid, p.145.

4.3.5 Services de prévention qui aident les enfants à demeurer en toute sécurité dans le foyer familial

Constat : Depuis la mise en œuvre de l'AAAP, la majorité des agences de SEFPN de la Saskatchewan signalent une intensification des activités de prévention. Même si les MFCS ont affecté du personnel aux services de prévention, l'augmentation de la demande de services de protection de base a considérablement réduit la capacité de cette agence à offrir des programmes préventifs.

En Saskatchewan, la grande majorité des plans d'activités font état d'une augmentation des activités préventives depuis l'avènement de l'AAAP. En général, les agences ont, dans les premières étapes d'application de l'AAAP, privilégié l'élaboration et la prestation de services préventifs au niveau communautaire, pour mieux faire connaître l'AAAP et se faire valoir comme une présence positive dans la collectivité. Cette démarche semble avoir eu des répercussions positives dans la majorité des collectivités, quoique ces changements demeurent encore clairement embryonnaires, même si certains services de prévention étaient déjà offerts avant l'avènement de l'AAAP.

Voici quelques-unes des activités de prévention offertes par les agences :

- programmes de compétences parentales (comme le programme Triple P);
- soutiens à domicile;
- création de plans d'intervention par le truchement des intervenants en renforcement ou soutien familial;
- services de counselling familial;
- cours en résolution de conflit et en gestion de la colère;
- aiguillage vers des services de soutien en toxicomanie et en santé mentale;
- soutiens en santé mentale; et
- cercles de guérison et soutien des aînés.

Selon quelques-uns des premiers rapports communiqués par les agences, les services de prévention auraient contribué à réduire le nombre de prises en charge, malgré une hausse nationale à ce chapitre. Il est encore trop tôt pour apprécier l'étendue et l'impact potentiels de ces services. Cela dit, certaines collectivités commencent clairement à constater des changements positifs chez les familles, qui par exemple s'abstiennent de laisser les enfants sans surveillance ou demandent de l'aide avant que la situation ne dégénère.

En Nouvelle-Écosse, l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge a grandement empêché les MFCS d'offrir eux-mêmes des services de prévention. Même si l'agence affecte expressément du personnel à la prévention, elle peine à offrir un éventail complet de services de prévention. Point positif, elle offre en partenariat avec d'autres organisations un programme de guérison familiale et communautaire qui est perçu comme bénéfique (et comme ayant le potentiel d'être encore plus bénéfique) dans les collectivités desservies. Ce programme, qui existe depuis 2007, fournit toute une série de ressources (soutien à domicile, conseils et information aux parents substituts sur les habiletés parentales, préparation à la vie quotidienne, accès aux ressources communautaires, etc.) pour consolider le milieu familial et contribuer au renforcement des capacités communautaires. C'est reconnu qu'une partie du succès de ce

programme réside dans la création et le maintien d'activités de collaboration et de partenariats avec les collectivités micmaques⁷¹.

⁷¹ George Savoury et Debbie Boyd, 2010, *Alberta Child Intervention symposium: First Nations Child Welfare and Family Services in Nova Scotia Lessons We Have Learned*. Présentation, 18 mars 2010.

5. Constatations – Efficience/rentabilité

Cette section aborde trois aspects essentiels pour déterminer l'efficience et la rentabilité de l'AAAP en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse : collaboration et partenariats; efficience des intrants; solutions de rechange plus économiques et efficaces pour produire les mêmes résultats.

5.1 Dans quelle mesure la collaboration et les partenariats contribuent-ils à l'atteinte des résultats souhaités?

Constat : Un certain nombre d'agences recourent aux partenariats avec d'autres agences et avec la collectivité pour mobiliser des fonds et combler de nombreux besoins communautaires interreliés.

Certaines agences collaborent avec d'autres agences dans le cadre de leur modèle de soins intégrés. Elles considèrent ces partenariats comme un ingrédient essentiel à leur succès, qui leur permet d'aborder des enjeux communautaires plus globaux. Voici quelques exemples de coopération, de partenariat ou de partage des coûts/ressources :

- établissement de protocoles ou accords de concertation dans l'exécution des programmes;
- partage des coûts par le truchement de comités, de réunions et d'ateliers inter-agences (particulièrement avec les programmes de santé et de justice);
- mise en commun des installations;
- partenariats avec des organisations locales, des programmes de développement social et des centres de santé;
- processus de demande de financement auprès d'autres organisations offrant des services de prévention, les partenariats étant un des principaux critères;
- programmes offerts dans l'école de la collectivité;
- camps culturels organisés conjointement avec d'autres collectivités;
- collaboration avec des organisations comme les Grands frères et les Grandes sœurs, Racines de l'empathie, etc.;
- établissement de liens pour les services de garderie par l'entremise de Ressources humaines et Développement des compétences Canada;
- établissement de liens avec Santé Canada par le truchement de divers programmes (santé maternelle et infantile, Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones, santé mentale, ensemble des troubles causés par l'alcoolisation foetale, promotion générale de la santé);
- établissement de liens avec la Stratégie sur la justice applicable aux Autochtones, qui englobe divers partenaires fédéraux (Gendarmerie royale du Canada (GRC), Police Management Board, Services correctionnels Canada, Sécurité publique), en faisant appel, entre autres programmes, aux processus de guérison holistique et de justice réparatrice, aux services aux victimes/contrevenants et aux programmes de counselling en toxicomanie et de résolution de conflit, aux cercles de guérison/détermination des peines/réinsertion, aux programmes de médiation; et
- partage des coûts du programme des Jeunes cadets avec la GRC et des organisations jeunesse.

Les partenariats communautaires ont permis aux agences de disposer de davantage de ressources pour les programmes nécessaires à la mise en œuvre fructueuse d'une approche préventive. Ces partenariats renforcent les capacités communautaires et sont généralement bien soutenus par les leaders des collectivités. Ainsi, des porte-parole de Lac La Ronge ont indiqué qu'il faut « nouer de solides liens avec toutes les agences et organisations communautaires pour pouvoir consacrer aux défis communs toutes les ressources de nos collectivités⁷². » On a toutefois signalé que malgré l'établissement de liens, il arrive que les partenaires divergent fortement d'opinion sur la façon d'appliquer une approche concertée, ce qui peut compliquer l'atteinte de résultats concrets. En outre, AADNC a indiqué qu'advenant l'impossibilité d'établir ou de maintenir des partenariats, les agences de SEFPN pourraient n'être en mesure de fournir que des services de base.

Cela dit, certaines agences ne font état d'aucun partenariat ni de partage des coûts, particulièrement là où les services à la collectivité sont limités (par exemple dans les collectivités éloignées du Nord). Comme l'ont souligné certaines agences, il ne peut y avoir de partenariats que s'il y a des services. Pour les cas plus graves, les agences doivent alors se tourner vers les ressources extérieures, et les signes de partenariats avec les organisations de l'extérieur des collectivités sont beaucoup plus ténus.

Du point de vue provincial, le Saskatchewan Child Welfare Review Panel a récemment recommandé que la province crée des groupes de planification interministériels et communautaires pour améliorer l'accès aux services de soutien nécessaires à la prise en compte des déterminants du bien-être des enfants⁷³. La province dirige également un programme appelé Kids First, où des paraprofessionnels visitent à domicile des familles de diverses collectivités (y compris certaines collectivités des Premières Nations dans le volet Kids First North) pour leur offrir des soutiens familiaux. Une évaluation de ce programme a révélé le caractère souvent modeste de ses retombées, principalement à cause de problématiques communautaires profondément ancrées telles que la pauvreté et des problèmes qui en découlent. Le rapport signale également l'importance « de la mobilisation communautaire, de l'intégration des programmes et de la collaboration, et de maintenir le cap sur les solutions stratégiques plus globales⁷⁴ » afin d'obtenir des résultats positifs, tout en relevant l'absence de collaboration inter-agences et une pénurie de services de soutien dans le Nord⁷⁵.

⁷² CARF Canada, n.d., *Indian Child and Family Services Inc. Lac la Ronge Indian Band*. Disponible à : <http://www.carf.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=23820>.

⁷³ Saskatchewan Child Welfare Review Panel, 2010, *For the Good of Our Children and Youth*, p. 39.

⁷⁴ Robert Gates, 2010, *The Effectiveness of Home Visitation Interventions similar to KidsFirst Saskatchewan: A Focused Literature Review*, ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, Unité du développement de la petite enfance, Direction de l'apprentissage et des services de garde. Préparé en collaboration avec l'équipe de recherche sur l'évaluation de l'Unité de la recherche sur la santé des populations de la Saskatchewan, p. 38. Disponible à : <http://kidskan.ca/>.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 56.

5.2 L'AAAP présente-t-elle un bon rapport coût-efficacité?

Constat : Malgré le fait qu'AADNC ait consacré beaucoup d'argent aux systèmes de GI-TI au niveau fédéral et au niveau des agences, un fort risque d'inefficacité économique et informationnelle et de dédoublement de l'information persiste, et les agences continueront vraisemblablement de supporter un lourd fardeau de déclaration. Les dépenses d'immobilisations sont également au cœur de la mise en œuvre de l'AAAP en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse.

Même si la question du rapport coût-efficacité est en bonne partie couverte par la section concernant les partenariats et les pratiques prometteuses, l'évaluation a mis au jour une tendance troublante en Saskatchewan pour ce qui touche la GI-TI. Faute de plateforme commune pour la comptabilité ou la gestion de cas, plus de la moitié des agences de SEFPN de la Saskatchewan ont consacré une bonne partie de leurs fonds à la mise en place de leurs propres systèmes de GI-TI. Souvent, ces travaux de mise à niveau ou de création de bases de données donnent lieu à des dépenses très élevées (100 000 \$ à 275 000 \$ ou plus) qui ont été puisées à même les budgets d'exploitation ou de prévention.

Comme discuté précédemment, le gouvernement de la Saskatchewan met actuellement en œuvre son système LinkIn/SDM. Les agences de SEFPN ont le choix de l'adopter ou de continuer d'utiliser leur propre système. Une des principales inquiétudes des agences de SEFPN, dans l'adoption de ce système, est le facteur coût. Les licences de système coûtent 6 500 \$ l'unité, dont 20 % en coûts d'entretien annuels. Ce montant n'inclut pas les frais supplémentaires de soutien et de formation, qui seront pris en compte uniquement après le déploiement provincial du système et au fil de la mise en œuvre du système par les agences individuelles durant les quatre prochaines années. Les autorités provinciales reconnaissent que ce système ne sera pas nécessairement en mesure de s'appuyer sur les SGI existants des agences et que, puisque l'adoption du système n'est pas obligatoire, on peut s'attendre à des problèmes d'uniformité dans les rapports.

Parallèlement, AADNC entreprend la création de son propre SGI, dont le développement et la mise en œuvre devraient coûter quelque 9,6 millions de dollars. Il devrait s'agir d'une base de données interne qui n'intégrera pas les données provinciales et ne sera pas reliée aux systèmes des agences individuelles. Ainsi, pour ce qui touche la GI-TI, il demeure un fort risque d'inefficacité économique et informationnelle et de dédoublement de l'information, et les agences continueront vraisemblablement de supporter un lourd fardeau de déclaration.

Un autre aspect qui se répercute actuellement sur les coûts depuis la mise en œuvre de l'AAAP est celui des dépenses d'immobilisations. Les articles tels que les nouveaux bâtiments, les nouveaux véhicules et le matériel informatique sont souvent financés à même les budgets de prévention, puisque ces dépenses n'étaient pas prévues au moment de l'établissement du modèle de prévision des coûts. Tous ces articles ont été jugés nécessaires pour assurer la conformité aux normes et pour améliorer le climat de travail des agences. Quelques agences ont signalé que les modifications apportées depuis l'adoption de l'AAAP ont radicalement amélioré le milieu de travail. Selon certaines agences, la tenue régulière de vidéoconférences est un exemple patent d'économies attribuables aux dépenses d'immobilisations.

5.3 Existe-t-il des solutions de rechange plus économiques/efficaces qui permettraient d'atteindre les mêmes résultats?

Constat : Il faut mieux coordonner les programmes fédéraux d'aide aux enfants et aux parents. À long terme, les données indiquent qu'il existe clairement des avantages stratégiques à investir dans l'aide aux enfants désavantagés et à risque élevé.

De toute évidence, le programme des SEFPN n'est pas et ne peut pas être cloisonné des autres programmes. De trop nombreux facteurs influencent le besoin global en programmes d'aide à l'enfance et à la famille, et il serait irréaliste de supposer que les agences peuvent fournir l'intégralité des services nécessaires. Pour plus d'efficacité, AADNC pourrait avoir une meilleure compréhension de ses programmes et des autres programmes fédéraux d'aide à l'enfance et à la famille, et en faciliter la coordination. Le développement économique, la promotion de la santé, l'éducation et l'intégrité culturelle figurent parmi les secteurs clés où une intégration des programmes et des services pourrait contribuer à rehausser le bien-être communautaire d'une façon à la fois efficace et nécessaire pour l'obtention de résultats positifs à long terme, et en bout de course pour une réduction soutenue du nombre d'enfants pris en charge.

Ce constat est étayé par des recherches qui révèlent l'importance d'une approche concertée ou centrée sur la famille en matière d'aide à l'enfance. Ainsi, dans son rapport, le Child Welfare Review Panel de la Saskatchewan recommande l'adoption d'une approche fondée sur les « déterminants de la santé » qui tient compte des causes structurelles de la maltraitance et de la négligence infantiles, comme la pauvreté et des conditions de logement inadéquates, à défaut de quoi il faut vraisemblablement s'attendre à une hausse du nombre de retraits familiaux⁷⁶. Il existe de nombreuses pratiques prometteuses dans le domaine de l'aide à l'enfance; l'examen national de mi-parcours en aborde plusieurs, dont une approche basée sur les points forts, une approche holistique, une approche parentale et une approche explicitement autochtone⁷⁷. Certaines de ces approches ont été introduites par des agences de SEFPN comme suite à l'adoption de l'AAAP, alors que d'autres ont été signalées comme des pratiques prometteuses méritant d'être considérées à l'échelle provinciale ou internationale.

En ce qui touche les avantages à long terme de résultats positifs pour l'aide à l'enfance, l'Organisation pour la coopération et le développement économique indique que l'investissement dans le bien-être des enfants défavorisés au stade de la petite enfance présente des avantages considérables en termes de politique, et que « les taux de rendement de la constitution de compétences pour les jeunes enfants défavorisés sont plus élevés en raison des coûts sociaux à long terme importants, dont la criminalité, qui peuvent résulter de trajectoires négatives de

⁷⁶ Saskatchewan Child Welfare Review Panel, 2010.

⁷⁷ Combinaison de circonstances familiales, notamment le faible niveau d'instruction des parents, la faiblesse des revenus, l'absence parentale, la jeunesse de la mère, une famille nombreuse, des parents souffrant de troubles mentaux, une dépendance à l'égard de la drogue ou de l'alcool, l'isolement social, la présence de frères ou sœurs plus âgés ayant des problèmes, ou la dépendance parentale à l'égard des prestations.

développement auxquelles ils sont davantage exposés⁷⁸. » En outre, l'Organisation pour la coopération et le développement économique estime que si les gouvernements veulent vraiment réduire la transmission intergénérationnelle des handicaps et les coûts sociaux élevés, ils doivent « peser sérieusement l'engagement de ressources plus importantes pendant la petite enfance par rapport au spectre des risques élevés⁷⁹ de cette période⁸⁰. »

⁷⁸ Organisation pour la coopération et le développement économique, *Améliorer le bien-être des enfants: Quelques pistes*, p. 196. Disponible à : <http://www.oecd.org/fr/els/famillesetenfants/44361185.pdf>.

⁷⁹ Les risques élevés incluent les risques liés au faible niveau d'instruction des parents, à la faiblesse des revenus, à l'absence parentale, à la jeunesse de la mère, à une famille nombreuse, à des parents souffrant de troubles mentaux, à une dépendance à l'égard de la drogue ou de l'alcool, à l'isolement social, à la présence de frères ou sœurs plus âgés ayant des problèmes, ou à la dépendance parentale à l'égard des prestations.

⁸⁰ Ibid, p.196-197.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

Cet examen visait à examiner la pertinence, le rendement ou l'efficacité et l'efficience ou la rentabilité de la mise en œuvre de l'AAAP en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. Les constatations et les conclusions présentées s'appuient sur l'analyse et la mise en correspondance des données obtenues par quatre méthodes : l'examen des dossiers, l'analyse documentaire, la tenue d'entrevues avec des informateurs clés et la réalisation d'études de cas.

Pertinence

En ce qui concerne la prise en charge, les principaux besoins en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse sont causés par une surreprésentation des enfants des Premières Nations dans le système de prise en charge, par la complexification des besoins médicaux et l'augmentation de la demande de soins donnés en établissement à coût élevé, et par l'augmentation du nombre d'enfants plus âgés devant être pris en charge. En outre, la pauvreté, les problèmes de logement, la toxicomanie, la santé mentale, la maltraitance et la négligence infantiles, l'incompétence parentale et l'absence d'options de prise en charge constituent les enjeux parentaux et communautaires les plus couramment cités pour les collectivités des Premières Nations de ces deux provinces.

Sur le plan des capacités, les principaux besoins signalés par les agences ont trait à la formation et aux immobilisations. Les agences sont fortement soutenues dans leur travail par les autorités fédérales et provinciales, de même que par le First Nation Child and Family Institute en Saskatchewan. Elles disposent de soutiens suffisants pour pouvoir offrir des services adaptés à la culture des collectivités desservies.

Rendement/Efficacité

Conception et prestation : Sur le plan de l'efficacité financière, ce n'est pas clair si l'AAAP est suffisamment souple pour tenir compte des changements apportés au financement provincial tout au long du cycle quinquennal de financement. En outre, si les coûts d'entretien venaient à excéder l'allocation versée aux agences, leur capacité d'offrir des programmes uniformes pourrait être affectée.

En ce qui concerne les ressources humaines, l'administration centrale d'AADNC a récemment doté ses postes vacants. Le bureau régional de la Saskatchewan et celui de l'Atlantique peinent tous deux à s'acquitter de leurs tâches en raison des restrictions d'effectifs actuelles. En Saskatchewan, de nombreuses agences continuent de connaître un manque de personnel; quant aux MFCS, ils ont connu des ratios de cas supérieurs à la norme provinciale, malgré une variation interannuelle de ces nombres. La majorité des agences signalent la difficulté de recruter et de maintenir en poste des employés qualifiés, particulièrement du personnel des Premières Nations.

Les informations disponibles justifient une amélioration des communications entre l'administration centrale d'AADNC et les régions, les gouvernements provinciaux de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse et les agences.

Globalement, certaines des principales difficultés soulevées par la mise en œuvre de l'AAAP portent sur le caractère irréaliste des attentes entretenues quant à ce que les agences de SEFPN peuvent exécuter, et sur les problèmes inhérents à l'éloignement géographique et aux déplacements.

Suivi et rapports : Même si les agences doivent actuellement produire de nombreux rapports, les résultats ne sont généralement pas déclarés au niveau ministériel. Le SGI devrait permettre de recueillir des données plus robustes, mais le Ministère signale certains risques : moment et modalités de mise en œuvre, absence de protocoles opérationnels, et problèmes de personnel, de financement et de gestion du changement. La mise en commun des données, rationaliser le processus de rapport et donner aux agences une meilleure rétroaction sur leur rendement sont à améliorer.

Répercussions : En Nouvelle-Écosse, les services de prévention offerts par les MFCS reposent sur une base législative, mais ce n'est pas le cas en Saskatchewan. La plupart des agences indiquent que les collectivités desservies sont plus conscientes des programmes de prévention, mais qu'il faudra du temps pour changer le point de vue des collectivités. Dans l'ensemble, il y a une hausse dans l'accès aux services de prévention. L'AAAP est en grande partie perçue comme favorisant la sécurité et le mieux-être des enfants et des familles par une diversité de mesures, dont l'intensification des activités de protection.

Efficiences/rentabilité

Les nombreux partenariats inter-agences et de niveau communautaire sont des facteurs d'efficacité et de rentabilité. Même si AADNC a consacré beaucoup d'argent aux systèmes de GI-TI au niveau fédéral et au niveau des agences, un fort risque d'inefficacité économique et informationnelle et de dédoublement de l'information persiste, et les agences continueront vraisemblablement de supporter un lourd fardeau de déclaration. L'évaluation a constaté que les agences ont investi dans les immobilisations pour combler une diversité de besoins; dans ce contexte, AADNC pourrait rehausser l'efficacité de l'AAAP en coordonnant mieux les divers programmes fédéraux d'aide à l'enfance et aux parents.

6.2 Recommandations

Il est recommandé qu'AADNC

1. veille à ce que les modèles de prévision des coûts fassent l'objet d'examen réguliers pour que les agences soient en mesure de suivre l'évolution des normes et des échelles salariales provinciales tout en continuant d'offrir des programmes de prévention de qualité qui répondent aux besoins des collectivités;
2. collabore avec les MFCS et la province de la Nouvelle-Écosse pour s'assurer que l'agence offre à toutes les collectivités des services adéquats et conformes aux lois et aux normes provinciales;

3. veille à ce que ses bureaux régionaux disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs tâches actuelles et surveiller adéquatement et en permanence le SGI;
4. collabore avec les provinces, les agences et les organisations pertinentes des Premières Nations pour élaborer et appliquer une approche concertée de gestion de l'information qui permettra d'améliorer l'efficacité et d'alléger le fardeau de déclaration des agences et aidera AADNC à faire pleinement rapport sur les résultats; et
5. agisse de façon concertée avec les autres programmes internes ministériels et les programmes des autres partenaires fédéraux (y compris Santé Canada, l'Agence de santé publique du Canada, Justice Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada) pour faciliter la coordination des services d'aide à l'enfance et à la famille.

ANNEXE A – Glossaire

Prise en charge – Placement d'un enfant en dehors du foyer parental dans une famille d'accueil, la famille élargie, un centre d'hébergement, une institution ou un endroit où il pourra vivre de façon autonome moyennant certains arrangements. Dans certaines provinces, cela n'inclut pas les enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels aux termes du Programme d'aide au revenu.

Enfant pris en charge – Enfant pris en charge en dehors du foyer parental conformément aux lois et aux normes provinciales ou territoriales.

Enfant à risque – Enfant que l'on juge susceptible d'être victime de négligence ou de mauvais traitements selon les lois et les normes de la province ou du territoire de référence.

Approches différentielles de traitement des signalements – Ces approches incluent un éventail d'interventions variées, destinées à répondre aux divers besoins des familles qui sont signalées aux agences de protection et de bien-être de l'enfance. Les systèmes différentiels d'intervention comprennent habituellement de multiples « voies » ou « volets » de prestation des services. Les cas à risque élevé englobent tous les signalements d'abus sexuel, de graves préjudices physiques ou émotionnels, de négligence chronique et les cas où des accusations au criminel peuvent être déposées. Les cas moins urgents sont orientés vers un processus d'évaluation ou d'intervention communautaire qui cible principalement le courtage et la coordination de services venant répondre aux besoins à court et à long terme de ces enfants et familles. Dans [certains] cas, la responsabilité de la prestation des services est partagée avec les ressources communautaires, et les services sont fournis sur une base bénévole⁸¹.

Compatibilité ethnoculturelle des placements – La compatibilité ethnoculturelle des placements est un indicateur de la MIP (voir ci-dessous). Quand les enfants doivent être retirés de leur famille biologique, les services de protection s'efforcent de les placer dans leur collectivité; cela comprend la famille étendue, les personnes qui ont un lien significatif avec l'enfant, ou une famille d'origine ethnoculturelle ou de confession similaire. Pour les enfants autochtones, cette préférence est précisément nommée dans la plupart des lois provinciales et territoriales. Étant donné que la plupart des provinces et territoires ont adopté des lois concernant l'adéquation ethnoculturelle du placement des enfants autochtones, la mesure prioritaire de la MIP calcule la proportion des enfants autochtones placés dans des familles d'accueil où au moins un parent est autochtone.

Établissement – Foyer de résidence pour un enfant pris en charge, régi en fonction des normes de la province ou du territoire de référence, qui peut accueillir un grand nombre d'enfants et qui est en mesure d'offrir des soins plus intensifs.

Mesures les moins perturbatrices – Processus décisionnel visant à déterminer le niveau de service le plus approprié pour les familles où les enfants sont à risque de maltraitance.

⁸¹ Nico Trocmé, Theresa Knott et Della Knoke, 2003. *Approches différentielles de traitement des signalements*. Disponible à : <http://cwrp.ca/sites/default/files/publications/fr/DifferentialResponse4F.pdf>.

Seuil de faible revenu – Le seuil de faible revenu est une limite de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu à l’achat de nécessités comme la nourriture, le logement et l’habillement qu’une famille moyenne. L’approche consiste essentiellement à estimer un seuil de revenu à partir duquel on s’attend à ce que les familles dépensent 20 points de plus que la famille moyenne pour l’alimentation, le logement et l’habillement. C’est la méthode de Statistique Canada la mieux établie et la plus largement reconnue pour estimer le seuil de faible revenu.

Entretien (financement) – Le budget sur le plan de l’entretien est établi annuellement en fonction des dépenses réelles engagées l’année antérieure. Le financement permet de rembourser les coûts non médicaux admissibles réels (coûts au quotidien et liés à des besoins particuliers) pour les enfants indiens qui habitent habituellement dans une réserve et qui sont pris en charge par un organisme et placés hors du foyer familial (c.-à-d. famille d’accueil, foyer de groupe ou établissement). Les enfants peuvent être placés dans une réserve ou hors réserve.

Matrice d’indicateurs de protection de la jeunesse – La matrice d’indicateurs de protection de la jeunesse a été mise au point à la suite d’une série de consultations organisées par les directeurs de la protection de la jeunesse à l’échelle provinciale et territoriale et par Développement des ressources humaines Canada. Elle fournit un cadre de référence pour le suivi des enfants qui reçoivent des services de protection. Ces indicateurs peuvent être utilisés dans toutes les provinces et tous les territoires. Le cadre reflète l’équilibre complexe que les fournisseurs de services s’efforcent de maintenir entre les besoins immédiats de protection de l’enfant, ses besoins à long terme liés à un milieu de vie stable et soutenant, la capacité de changement chez les familles concernées ainsi que la capacité de la collectivité à satisfaire aux besoins de ces enfants. La matrice comprend quatre domaines interreliés : sécurité de l’enfant, bien-être de l’enfant, permanence et soutien familial et communautaire⁸².

Exploitation (financement) – Soutien à l’administration (salaires du personnel, location, assurance, etc.) et aux interventions de protection. Le montant des fonds alloués à un bénéficiaire donné est établi selon une formule, fondée sur un montant par enfant des Premières Nations de moins de 18 ans vivant dans une réserve, additionné à un montant par bande et, s’il y a lieu, à un montant lié à l’éloignement.

Prévention/Mesures les moins perturbatrices (financement) – Les programmes de prévention sont ceux qui limitent la nécessité de retirer les enfants du domicile familial en fournissant des outils qui permettent aux personnes de mieux prendre soin de leurs enfants, de même qu’en favorisant une planification accrue de la permanence pour les enfants pris en charge qui sont admissibles. Parmi les dépenses admissibles peuvent figurer celles liées à la prestation de services non médicaux visant à garder les familles unies et à maintenir les enfants dans leur foyer (c.-à-d. les services d’aide familiale et d’aide aux parents, les services de mentorat pour les enfants, l’économie domestique et les services de counselling non médical qui ne sont pas couverts par d’autres sources de financement).

⁸² Nico Trocmé et coll., 2009, National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM). Disponible à : http://www.centralalbertacfsa.gov.ab.ca/home/documents/ProgramsServices/NOM_Sept09.pdf

Services de prévention – Services offerts pour réduire les répercussions de la dysfonction et de l'éclatement des familles ou des situations de crise et pour limiter la nécessité de prendre en charge l'enfant ou la période de prise en charge.

Services de protection – Services prévus par les lois provinciales ou territoriales visant la protection des enfants contre la négligence et les mauvais traitements.

Annexe B : Modèle logique des programmes de développement social

