

WEN: DE

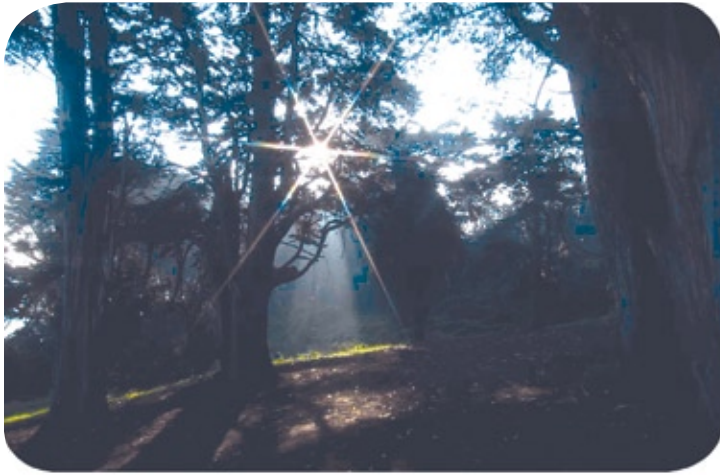
NOUS VOYONS POINDRE LA LUMIÈRE DU JOUR



SOCIÉTÉ DE SOUTIEN À L'ENFANCE ET À LA
FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS DU CANADA

www.fncfcs.com





WEN: DE

NOUS VOYONS POINDRE LA LUMIÈRE DU JOUR

Au cours des années de travail sur l'Examen conjoint national, nous avons emprunté plusieurs chemins, - rencontrant parfois des embûches dans nos efforts pour avancer dans la bonne voie, sans clairement savoir où cela nous mènerait.

Ce rapport fournit les preuves nécessaires aux enfants et aux familles des Premières Nations de ce qui leur appartient, c'est-à-dire une chance de vivre dans la dignité et dans la sécurité de leurs foyers, tel que l'ont vécu leurs ancêtres.

La lumière commence à briller, illuminant la voie qui nous permet d'aller de l'avant. Nous ne pouvons faire marche arrière ou cesser nos efforts car des générations dépendent de nous pour avancer, maintenant que nous le pouvons.

Donald Horne, Première Nation de Kahnawake
Aîné et représentant des Premières Nations pour
l'Examen conjoint national (2000-2003)

Tous droits réservés

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations 2005



Une note spéciale d'appréciation pour la famille et la communauté de Jordan, qui nous ont fait le grand honneur d'accepter et de nous confier la responsabilité d'utiliser le terme « Principe de Jordan » afin de nous rappeler qu'après tout, nous faisons ceci pour les enfants et que ceux-ci doivent réellement être en priorité et ce, en tout temps.



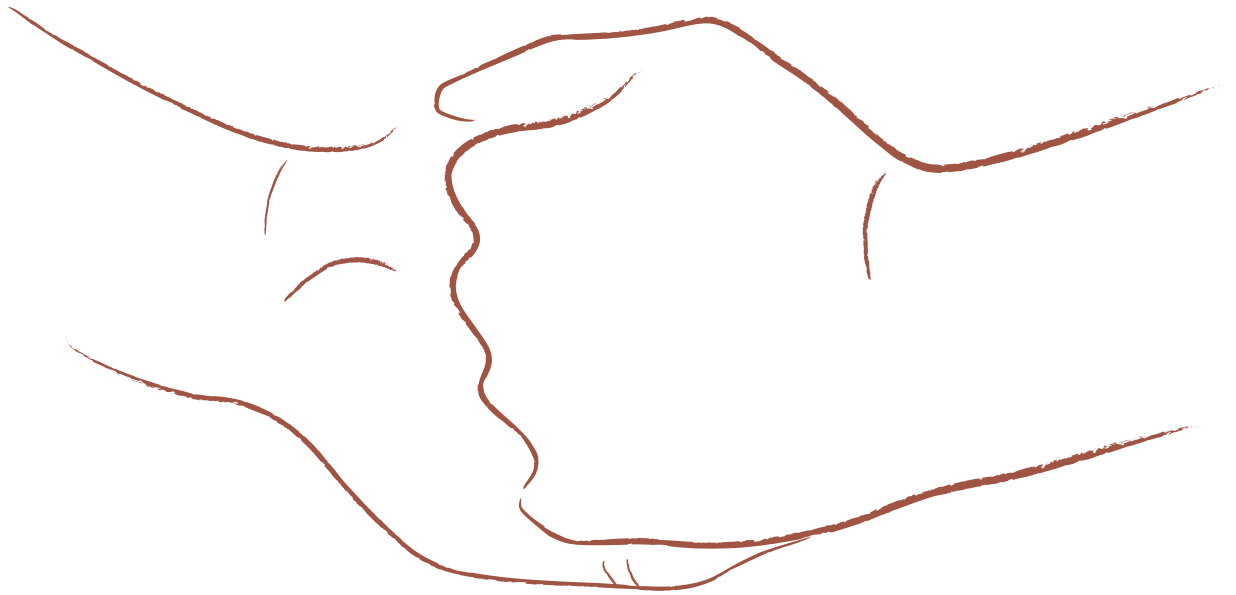
**Société de Soutien à L'enfance et à la
Famille des Premières Nations du Canada**

75, rue Albert, suite 1000
Ottawa (Ontario) K1P 5E7
Téléphone : (613) 230-5885

Site Internet : www.fncfcs.com

DÉDICACE

À LA MÉMOIRE DE JORDAN



Les moments de ta vie sont gravés dans le cœur et l'âme de tous ceux qui t'ont connu et de tous ceux que tu as inspirés. Tous les membres de ta famille et de ta communauté joignent ensemble leurs mains afin de s'assurer que toutes les décisions prises pour les enfants tiennent compte en premier lieu de l'enfant lui-même.



HOMMAGE

La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada tient à exprimer sa sincère reconnaissance à Donald Horne, aîné de la Première Nation de Kahnawake et à Derald Dubois, des Services à l'enfance et à la famille de Touchwood, qui ont honorablement servi en tant que représentants des Premières Nations au sein du Comité directeur de l'Examen conjoint des politiques nationales, donnant généreusement de leur temps et de leur expertise. De sincères remerciements s'adressent également à l'Assemblée des Premières Nations, au Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, aux agences de services à l'enfance et à la famille, aux organismes provinciaux de protection et de bien-être de l'enfance, à l'équipe travaillant sur la formule de financement pour l'Examen conjoint national, au Comité directeur national de l'Examen conjoint national, à l'Agence de santé publique du Canada ainsi qu'aux chercheurs de talent mentionnés ci-dessous, qui ont contribué de leur temps et de leur expertise au bénéfice des enfants et des familles des Premières Nations :

Dr. Fred Wien
Dr. John Loxley
Dr. Nico Trocmé
Dr. Gerry Craddock
Stanley Loo
Kelly MacDonald
Valerie Lannon
Lloyd Levan Hall
Linda Deriviere
Kathryn Irvine
Shelley Thomas Prokop
Corbin Shangreaux
Kylie Walman
Melanie Vincent
Judy Levi
Della Knoke
Bruce Maclaurin
Dr. Barbara Fallon
Kylie Walman
Sarah Clarke
Justin Julien
Kathryn Minichiello
Rachel Levasseur
Jacqueline Ramdatt
Tara Prakash

Sincères remerciements à Michelle Nahanee Design pour le magnifique travail de mise en page et de conception graphique du rapport.

CONTENU

DÉDICACE À LA MÉMOIRE DE JORDAN	4
HOMMAGE	5
CHAPITRE 1 WEN :DE NOUS VOYONS POINDRE LA LUMIÈRE DU JOUR	7
APERÇU DU PROJET	8
PRINCIPE DE BASE	10
QUESTIONS DE RECHERCHE ET SOMMAIRE DE LA MÉTHODOLOGIE	11
ÉQUIPE DE RECHERCHE	12
REPÉRAGE DES CHAPITRES RELATIFS AUX PROJETS DE RECHERCHE	12
SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU PROJET DE RECHERCHE	13
LIMITES DE LA RECHERCHE	54
LES IMPLICATIONS RELATIVES AUX TROIS OPTIONS DE FORMULE DE FINANCEMENT	55
APPLIQUER LES NIVEAUX DE FINANCEMENT PROVINCIAUX AUX AGENCES DE SEF	57
LE MODÈLE DE FINANCEMENT PROPRE AUX PREMIÈRES NATIONS	59
CHAPITRE 2 L'EXPÉRIENCE DES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS LORS DU CONTACT AVEC LE SYSTÈME CANADIEN DE PROTECTION DE L'ENFANCE	66
CHAPITRE 3 LE PRINCIPE DE JORDAN : LA PREMIÈRE EXPÉRIENCE D'UN ENFANT AVEC LES CONFLITS DE COMPÉTENCES	95
CHAPITRE 4 PROMOUVOIR LE MIEUX-ÊTRE DES COMMUNAUTÉS ET DES FAMILLES : LES MESURES LES MOINS PERTURBATRICES ET LA PRÉVENTION	123
CHAPITRE 5 SYSTÈMES DE GESTION DE L'INFORMATION	158
CHAPITRE 6 LES COÛTS EXTRAORDINAIRES ET LES CONFLITS DE COMPÉTENCES	193
CHAPITRE 7 LES AGENCES DE PETITE TAILLE	225
ANNEXE A RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN CONJOINT DES POLITIQUES NATIONALES SUR LES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS	239
ANNEXE B PERTES DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EN RAISON DU MANQUE D'AJUSTEMENT AU COÛT DE LA VIE	242

WEN:DE NOUS VOYONS POINDRE LA LUMIÈRE DU JOUR

CHAPITRE 1 SOMMAIRE DES RÉSULTATS

par Cindy Blackstock, Tara Prakash,
John Loxley et Fred Wien



RÉSUMÉ

Ce projet de recherche multidisciplinaire a permis de regrouper des experts en protection et en bien-être de l'enfance des Premières Nations, en développement communautaire, en économie, en systèmes de gestion de l'information, en travail social et en gestion afin de mener au développement de trois options de formule de financement dans le but d'étayer les politiques et la pratique pour les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Canada. Cette approche de recherche, unique en son genre, englobe des projets de recherche spécialisés sur des thèmes précis tels que l'incidence et la réponse des effectifs en travail social lors des signalements de cas de maltraitance pour des enfants des Premières Nations, les services préventifs, les questions de juridictions, les circonstances extraordinaires, les services de gestion de l'information et les agences de petite taille. Ces projets ont été majorés par les résultats de douze études de cas d'agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Canada. Les résultats démontrent que les enfants des Premières Nations sont surreprésentés à tous les niveaux du continuum décisionnel concernant leur bien-être, notamment en termes de nombre de signalements, de taux de corroboration et d'admissions en foyer ou en famille d'accueil. En date de mai 2005 et dans un échantillon de trois provinces au Canada, une analyse des données sur les enfants faisant l'objet d'un placement par groupe culturel a indiqué que un enfant statué des Premières Nations sur dix faisait l'objet d'une prise en charge. Les résultats de la recherche indiquent également que le financement des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations est insuffisant dans presque toutes les sphères de leurs opérations,

allant des coûts en termes d'immobilisations, des programmes de prévention, des normes et des évaluations, des salaires du personnel et des programmes pour les enfants faisant l'objet d'une prise en charge. Ce besoin disproportionné pour des services destinés aux enfants et aux familles des Premières Nations, doublé du sous financement des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations qui les desservent, a pour résultat une situation intenable. Les recommandations pour mener à un changement au niveau des politiques et pour la recherche future sont incluses dans ce rapport.

APERÇU DU PROJET

[Le Comité] se félicite également de la création des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, dont l'objectif est que tous les enfants et toutes les familles autochtones reçoivent des services adaptés à leur culture au sein de leur communauté.

Comité sur les Droits de l'enfant des Nations Unies, conclusions sur les observations faites au Canada, 2003, observation 26.

Il y a approximativement trois fois plus d'enfants des Premières Nations qui font l'objet d'un placement qu'il y en avait au moment le plus fort des pensionnats indiens dans les années quarante. (Blackstock, 2003). Ensemble, les 9000 enfants des Premières Nations faisant l'objet d'un placement et qui résident sur réserve au Canada passeront plus de deux millions de nuits loin de leur famille cette année. (McKenzie, 2002). À travers les années, plusieurs ont rêvé de faire une différence pour ces enfants afin de leur permettre de demeurer en sécurité dans leurs foyers. Ce projet de recherche est dédié à ces enfants et à leurs familles, dans le but de leur permettre de transformer ce rêve en réalité. Le résultat le plus encourageant et le plus important de ce projet de recherche est qu'il y a réellement des choses que nous pouvons faire pour améliorer le sort de cette génération d'enfants des Premières Nations. Dans la plupart des cas, il s'agit simplement de leur fournir un accès aux ressources dont profitent les autres Canadiens et Canadiennes, tout en reflétant leur identité distincte.

La recherche récente confirme qu'un nombre disproportionné d'enfants des Premières Nations victimes de négligence sont retirés de leur foyer. (Blackstock, Trocme et Bennett, 2004). Lorsque l'on étudie les facteurs entourant la négligence, la pauvreté, le logement inadéquat et l'abus de substances sont identifiés comme étant les facteurs de risque principaux. (Trocmé, Knoke & Blackstock, 2004). Ce rapport porte autant sur la redéfinition du travail social pour mieux répondre aux besoins des familles des Premières Nations que sur la démonstration de preuves pour un régime de financement équitable destiné au mieux-être des enfants des Premières Nations. Les chercheurs impliqués dans ce projet représentent les experts parmi les plus renommés au Canada. Nous sommes honorés qu'ils aient pu partager leurs connaissances dans ce rapport et nous savons qu'ils l'ont fait car ils croient qu'il pourra faire la différence. Toutefois, seul un rapport ne peut la faire. Il appartient à tous ceux qui lisent ce rapport de mobiliser toutes leurs connaissances afin de les transformer en actions dont pourront bénéficier les enfants des Premières Nations.

En se basant sur les dix-sept (17) recommandations de l'Examen conjoint des politiques nationales sur les Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (Examen conjoint national) (MacDonald et Ladd, 2000), le comité directeur national sur l'Examen conjoint national a demandé que la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada entreprenne une recherche pour répondre aux questions identifiées lors de la Phase 1 du projet de recherche afin de définir trois options possibles de formule de financement pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations :

- 1) Intégrer les recommandations de l'Examen conjoint national à la formule de financement actuelle, Directive 20-1, Chapitre 5 (ci-après appelée la Directive ou Directive 20-1);
- 2) Appliquer les niveaux de financement provinciaux aux agences de services à l'enfance et à la famille;
- 3) Une nouvelle formule de financement propre aux Premières Nations.

Les deux premiers modèles possibles sont relativement bien définis car le premier bénéficie déjà des recommandations de l'Examen conjoint national sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations complété en 2000.

Quant au second, il est basé sur des formules de financement provinciales standardisées, là où elles existent. En termes de restructuration de la Directive 20-1, les dix-sept (17) recommandations pour améliorer le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations incluses dans l'Examen conjoint national ont été validées dans la Phase 1 et forment le premier cadre de référence à des fins d'analyse de cette option dans la Phase 2 (excluant la recommandation de la révision de l'entente de financement de l'Ontario, qui devra être effectuée lors d'un processus distinct).

L'option provinciale est également raisonnablement bien définie, quoique la façon dont les services spécifiques à l'enfance sont financés ne soit pas toujours claire à travers l'ensemble des sources de financement des services sociaux provinciaux. De plus, tel que détaillé plus loin dans ce rapport, les provinces avaient, à certains égards et à travers le temps, perdu de vue la formule de financement d'origine. Elles ont donc simplement ajusté les taux en fonction du volume de cas et des indices au coût de la vie. Néanmoins, trois provinces ont été identifiées pour effectuer une recherche plus approfondie, soit l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba. Cette recherche devrait fournir une base raisonnable pour déterminer si l'application des niveaux de financement provinciaux aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations dans ces provinces s'avère une option viable.

Le modèle des Premières Nations est potentiellement le modèle le plus prometteur, quoiqu'il soit sans doute le plus difficile à développer car il n'existe aucun modèle auquel se référer. Le potentiel prometteur réside dans la possibilité de conceptualiser à nouveau la pédagogie, les politiques et les pratiques en termes de bien-être de l'enfance des Premières Nations, de façon à générer et maintenir des résultats positifs chez les enfants des Premières Nations. La Phase 2 inclut plusieurs études thématiques

qui contribueront à ce modèle, telles que l'analyse secondaire des données portant sur les Premières Nations incluses dans l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants (ECI) ainsi que le rapport de l'étude sur les systèmes de gestion de l'information. Quoique la méthodologie d'autres études contribuera à alimenter ce modèle, ces deux études sont particulièrement importantes car tout nouveau régime de financement devrait être fondé sur des recherches démontrant des données et des preuves tangibles et non sur des bases spéculatives.

En ce qui a trait à l'ECI, cette étude décrit les caractéristiques des enfants et de leurs familles qui ont été en contact avec le système de protection de l'enfance sur une période de trois mois en 2003 (huit agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations y ont participé). Puisqu'il s'agit du second cycle de l'ECI, il est possible de comparer les résultats sur les enfants autochtones recueillis et analysés lors de l'étude de 1998.

L'étude sur les systèmes de gestion de l'information (SGI) constitue rapport qui s'avère critique, car il décrira la capacité actuelle des agences des Premières Nations à effectuer la collecte de données et à fournir des rapports qui pourront potentiellement alimenter le développement du modèle de formule de financement propre aux Premières Nations. L'étude sur les SGI inclut des entrevues avec des personnes clés provenant d'agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations utilisant une variété de systèmes de gestion de l'information, soit du simple rapport écrit à la main aux systèmes informatiques de gestion de l'information.

La recherche pour la Phase 2 a débuté en janvier 2005 lorsque la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada a identifié une équipe de recherche interdisciplinaire incluant des experts en économie, en services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, en sociologie, en abus de substances, en développement communautaire, en gestion, en administration publique, en systèmes de gestion de l'information, en psychologie et en droit. Les approches méthodologiques des projets

de recherche ont été développées en fonction des exigences liées à chaque question identifiée dans la Phase 1. L'une des méthodes clés a été de conduire des études de cas détaillées auprès de douze agences de services à l'enfance et à la famille ainsi qu'auprès des provinces en utilisant des questionnaires standardisés qui ont été administrés par des chercheurs dans chaque province. Les questionnaires incluaient des questions décrivant la gamme de services actuellement offerts ainsi que des questions permettant de faire l'inventaire des niveaux de services optimaux et des coûts associés qui tiennent compte de la composante culturelle.

Les agences de services à l'enfance et à la famille sélectionnées ont également été contactées par des experts en systèmes de gestion de l'information, en conflits liés aux juridictions et en services de prévention de la maltraitance chez les enfants, dans le but d'alimenter la recherche sur la formule de financement dont les faits saillants sont inclus dans un rapport datant de juin 2005. Les courts échéanciers ont eu un impact sur la capacité de notre équipe de recherche à analyser de façon plus approfondie tous les aspects du projet. Néanmoins, les résultats suggèrent qu'en raison de la variété des méthodologies de recherche, de l'expertise de l'équipe de recherche et de la coopération des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ainsi que des gouvernements fédéral et provincial, de l'information substantielle a pu être recueillie afin de guider le Comité directeur national dans ses efforts pour développer une nouvelle formule de financement.

Ce chapitre constitue un aperçu des résultats de tous les projets de recherche et décrit les implications de ces résultats en lien avec les trois options de formules de financement. Dans un esprit de transparence, les rapports complets de résultats sur les sphères spécifiques de recherche sont publiés dans les chapitres subséquents de ce rapport, à l'exception des rapports où une publication pourrait révéler l'identité des participants à la recherche.



PRINCIPES DE BASE

Les principes de base énumérés ci-dessous ont été établis par le Comité directeur national afin de guider le développement d'une nouvelle formule de financement pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

- + Supporte des services adaptés à la culture
- + Consistante avec la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies
- + Assure des bénéfices équitables pour tous les enfants en vertu de la loi
- + Supporte des services préventifs et un développement communautaire en lien avec la maltraitance des enfants
- + Répond de façon proportionnelle aux besoins élevés de certains enfants
- + S'accommode aux circonstances imprévues
- + Répond au contexte de services en milieu éloigné et isolé
- + Alloue une flexibilité budgétaire
- + Fournit des ajustements automatiques de prix
- + Fournit du financement adéquat pour répondre aux besoins des enfants pris en charge
- + Reflète le mandat du MAINC

Tableau 1 : Sommaire des questions de recherche

Options de formule de financement	Questions de recherche	Méthodologie
Restructurer la Directive 20-1	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Prévention ♦ Identifier les lacunes de la formule actuelle ♦ Coûts extraordinaires ♦ Systèmes de gestion de l'information (SGI) ♦ Coûts des immobilisations ♦ Implications pour les agences de petite taille ♦ Conflits de compétences 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La méthodologie principale pour tous les thèmes implique des recensions de littérature et des entrevues avec des informateurs clés ♦ Des entrevues avec des informateurs clés dont un échantillon de 12 agences de SEFPN représentant une diversité en termes de culture, de contextes opérationnels et de tailles alimenteront le développement d'un questionnaire qui sera administré à toutes les agences de SEFPN lors de la Phase 3 de la recherche ♦ SGI et des experts légaux ont procédé à des études indépendantes pour les SGI et l'analyse des conflits de compétences ♦ L'analyse secondaire de l'échantillon autochtone de l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants (2003) a alimenté la recherche en termes de lacunes et de prévention ♦ Des groupes de discussion ont eu lieu pour les services préventifs.
Relier la formule aux standards provinciaux	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Identification des formules de financement utilisées par chaque province/territoire ♦ Quels seraient les résultats si les formules provinciales étaient appliquées aux agences de SEFPN? ♦ Analyse comparative des formules provinciales versus la Directive 20-1 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Recension de littérature ♦ Entrevues avec des informateurs clés de chaque province/territoire afin d'identifier une formule de financement ♦ Entrevues avec des informateurs clés des agences de SEFPN (échantillon de 12 agences) ♦ Analyse de trois formules de financement provinciales ♦ Analyse de toute l'information par un expert en économétrie et des experts en politiques
Formule propre aux Premières Nations	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Identification des conditions uniques auxquelles font face les communautés des PN en termes de SEF ♦ Meilleures pratiques des agences de SEFPN et les conditions supportant ces meilleures pratiques ♦ Gamme idéale de programmes et services dans ce contexte et les coûts de prestation de ceux-ci ♦ Quels sont les facteurs d'ajustement requis pour accommoder différentes communautés ♦ Combien d'options de formules de financement sont nécessaires afin de supporter le meilleur système de protection de l'enfance des Premières Nations 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Recension de littérature décrivant les conditions uniques et les meilleures pratiques dans les agences de SEFPN ainsi que les options de formules en économie ♦ Entrevues avec des informateurs clés avec une diversité d'agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (en utilisant l'échantillon des 12 agences proposées pour l'option 1) ♦ Identification de données spécifiques et infrastructure requise pour développer davantage cette option ♦ Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants

ÉQUIPE DE RECHERCHE

La SSEFPN a été très honorée de travailler avec les excellents chercheurs ici mentionnés, plusieurs d’entre eux sont largement reconnus et font partie des meilleurs dans leur domaine de recherche et ce, aux plans national et international.

Tableau 2 Chercheurs pour chaque projet de recherche

Projet de recherche	Chercheurs
Étude canadienne sur l’incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – Cycle de 2003	Dr. Nico Trocmé, Della Knoke, Corbin Shangreaux, Dr. Barbara Fallon et Bruce MacLaurin
Systèmes de gestion de l’information	Stanley Loo
Services de prévention	Dr. Fred Wien, Dr. John Loxley et Linda DeRiviere
Conflits de compétences	Kelly MacDonald, Dr. Gerry Cradock
Circonstances extraordinaires	Dr. Gerry Cradock
Facteur d’éloignement	Tara Prakash et Dr. John Loxley
Coûts des immobilisations	Lloyd Levan Hall
Agences de petite taille	Dr. John Loxley, Tara Prakash, Valerie Lannon et Judy Levi
Étude de cas des agences des Premières Nations et des provinces	Fred Wien, John Loxley, Cindy Blackstock, Valerie Lannon, Kathryn Irvine, Shelley Thomas-Prokop, Corbin Shangreaux, Melanie Vincent, Judy Levi, Tara Prakash, Justin Julien, Sarah Clarke, Kathryn Minichiello, Rachel Levasseur
Coordination du projet	Dr. Fred Wien et Cindy Blackstock
Conception graphique et mise en page du rapport	Michelle Nahanee

Titre du projet de recherche	Chapitre et numéro de page
L’expérience des enfants des Premières Nations lors du contact avec le système canadien de protection de l’enfance : l’Étude canadienne sur l’incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants	Ch. 2, page
Systèmes de gestion de l’information	Ch. 5, page
Promouvoir le mieux-être des communautés et des familles : les mesures les moins perturbatrices et la prévention	Ch. 4, page
Le Principe de Jordan : la première expérience d’un enfant avec les questions de juridiction	Ch. 3, page
Les coûts extraordinaires et les conflits de compétences	Ch. 6, page
Les agences de petite taille	Ch. 7, page

QUESTIONS DE RECHERCHE ET SOMMAIRE DE LA MÉTHODOLOGIE

Le tableau 1 présente un sommaire des questions de recherche identifiées dans la Phase 1, afin d'alimenter chacune des options de financement ainsi que la méthodologie utilisée afin de répondre à chacune des questions.

Une fois que toutes les données recueillies de chaque projet ont été mises en commun, les chercheurs principaux ont procédé à la révision des projets afin d'identifier comment les résultats de la recherche pouvaient alimenter le développement des trois options de formule de financement. Cette analyse a été présentée aux membres du Comité directeur national pour révision et le rapport final a été préparé après avoir pris en considération leurs commentaires.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU PROJET DE RECHERCHE

1. L'expérience des enfants des Premières Nations lors du contact avec le système canadien de protection de l'enfance : l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants

Le profil des familles autochtones diffère dramatiquement du profil des familles non autochtones. Le cas des Autochtones implique de façon prédominante des situations de négligence où la pauvreté, le logement inadéquat et l'abus de substances de la part des parents représentent une combinaison toxique de facteurs de risques. (Trocmé, MacLaurin, Shangreux et Fallon, 2005).

CONCEPTION DE L'ÉTUDE ET MÉTHODOLOGIE

Jusqu'en 1998, aucune information n'était disponible expliquant les motifs de la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de l'enfance canadien. En 1998, l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants (Trocmé, et al, 2001) (ci après appelée l'ECI-98) l'échantillon d'étude incluait des enfants autochtones ainsi que trois agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Cette étude nationale documente les évaluations des travailleurs sociaux lors de signalements de cas d'enfants victimes d'abus et de négligence qui leur ont été soumis pendant une période de trois mois. L'étude inclut l'information sur les motifs de signalement, le taux de signalement corroborés, les éléments de fonctionnement de l'enfant et du parent/tuteur ainsi que la façon dont le cas a été traité. L'étude a été reconduite en 2003 et l'échantillon était constitué de huit agences de services à l'enfance et

à la famille des Premières Nations. L'échantillon autochtone de l'ECI-2003 démontre l'expérience vécue ressortant de 2328 évaluations d'enfants autochtones dont 304 enfants des Premières Nations desservis par une agence des Premières Nations, 1 244 enfants des Premières Nations et 476 Métis, Inuits et autres enfants autochtones desservis par des agences du réseau régulier. L'une des nouveautés de l'ECI-2003 est que la taille de l'échantillon a été suffisante pour comparer les expériences d'enfants vivant sur réserve avec des enfants vivant hors réserve, des enfants autochtones et des enfants non autochtones. Ce qui suit constitue un bref résumé de l'analyse secondaire des données de l'ECI-2003 concernant les enfants autochtones. Le rapport complet apparaît au chapitre 2.

BÂTIR SUR LES RÉSULTATS DE L'ECI-98

L'analyse secondaire des données sur les autochtones de l'ECI-98 révèle que quoique les cas d'enfants autochtones victimes de violence physique ou sexuelle avaient moins tendance à être signalés aux autorités, ces enfants avaient deux fois plus de chances d'être victimes de négligence (Blackstock, Trocmé et Bennett, 2004). En reliant la négligence à divers éléments-clés, les chercheurs ont déterminé que les facteurs de risques principaux favorisant négligence chez les enfants des Premières Nations étaient la pauvreté, le logement inadéquat et l'abus de substances (Trocmé, Knoke et Blackstock, 2004). Il est important de prendre note que deux de ces trois facteurs, soit la pauvreté et le logement inadéquat, sont des facteurs que les parents peuvent difficilement influencer. En effet, sans investissements sociaux ciblant la réduction de la pauvreté et l'amélioration du logement, il est difficile pour les parents d'éliminer ces risques. La capacité réduite d'influence des parents pour éliminer ces facteurs de risques peut signifier que la période de placement de leurs enfants s'en verra prolongée. Ceci constitue une préoccupation particulière dans les régions où les limites statutaires de placement ont été introduites. Si les parents à eux seuls ne peuvent influencer

ces facteurs de risque et si aucune mesure ni investissement social n'est mis en place pour les réduire, leurs enfants peuvent facilement faire l'objet de placements permanents. Le troisième facteur de risques (l'abus de substances) fait partie du domaine personnel mais un changement d'habitudes peut s'opérer si un accès aux services est possible. Somme toute, les résultats de l'ECI-98 suggèrent que des investissements précis et soutenus pour contrer la négligence soient octroyés pour des services d'aide en toxicomanie, pour contrer la pauvreté et pour améliorer le logement. Ces derniers auraient sans doute un impact positif sur la sécurité et le mieux-être de ces enfants.

Fournir une gamme de services ciblant la négligence semble davantage compliqué sur réserve qu'hors réserve, en raison des déficits existants au gouvernement pour mettre en place des mesures volontaires. Une étude effectuée en 2003 par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada a démontré que les enfants et les familles des Premières Nations bénéficient très peu des 90 milliards de dollars investis en services pour des mesures volontaires offerts annuellement aux autres Canadiens et Canadiennes. De plus, il y a beaucoup moins de services municipaux et provinciaux sur réserve qu'hors réserve. Cela signifie que les familles des Premières Nations ont moins accès que les non autochtones à des services d'aide à l'enfance et à la famille, incluant des services en toxicomanie (Nadjiwan et Blackstock, 2003). On retrouve également des déficits en services d'aide dans les budgets du gouvernement fédéral alloués aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (MacDonald et Ladd, 2000). Ce rapport démontre que le financement du gouvernement fédéral pour les mesures les moins perturbatrices (une gamme de services visant à maintenir à domicile les enfants des Premières Nations victimes ou à risque de maltraitance) est insuffisant. En combinant les facteurs de risques principaux (abus de substance, pauvreté et logement inadéquat) aux lacunes en termes de services d'aide, les conditions dans lesquelles se retrouvent les parents pour prendre soin de leurs enfants sont plutôt défavorables.

En dépit du manque d'études longitudinales explorant les expériences vécues des enfants autochtones ayant fait l'objet d'un placement et ce, du signalement au placement permanent, les données suggèrent que les enfants autochtones sont davantage à risque de faire l'objet d'un placement, de demeurer en placement et de finalement être placés façon permanente. Il est possible que la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de l'enfance soit le résultat de la combinaison des facteurs de risques (pauvreté, logement inadéquat et abus de substance), qui ne sont pas adéquatement abordés par les mesures les moins perturbatrices qui sont disponibles au niveau familial et communautaire. Le manque de services peut mener à un changement minimal des conditions familiales pendant la période de placement de l'enfant, ce qui fait que l'enfant risque de demeurer en placement sans possibilité de retour à la maison. Ceci constitue une thématique d'étude qui pourrait être plus étoffée.

RÉSULTATS DE L'ECI-2003

De même qu'en 1998 et pour les enfants autochtones, la négligence demeure le motif principal de signalement aux autorités de protection de l'enfance. Parmi les différentes formes de négligence, la négligence physique et le manque de supervision ont été les motifs les plus rapportés. La négligence physique signifie que les personnes devant prendre soin de l'enfant ne répondent pas aux besoins de l'enfant en termes de nutrition, de vêtements et de conditions hygiéniques. L'ECI exigeait que le travailleur social croit ou suspecte que le parent soit au moins en partie responsable de la situation.

Les données de l'ECI-2003 suggèrent que les enfants des Premières Nations, sur et hors réserve, font l'objet de préoccupations plus élevées quant à leur comportement et leur situation que leurs pairs non autochtones. Comparativement aux enfants des Premières Nations vivant hors réserve, aux autres enfants autochtones et aux enfants non autochtones, les enfants vivant sur réserve ont davantage tendance à souffrir de dépression et d'anxiété, à avoir des fréquentations



negatives, à abuser de substances, à fréquenter l'école irrégulièrement et à souffrir d'un trouble d'apprentissage. Sur une note plus positive, les enfants des Premières Nations vivant sur réserve ont moins tendance à présenter un déficit de l'attention ou d'hyperactivité, à avoir des comportements sexuels inappropriés, à présenter des signes de toxicologie à la naissance ou à être impliqué dans des actes délinquants que leurs pairs vivant hors réserve.

En ce qui concerne les conditions des personnes responsables des enfants, il est clair que les personnes des Premières Nations font face à davantage de pressions que les non autochtones. Quoique les personnes vivant sur réserve ont davantage tendance à demeurer en couple que les non autochtones, ils ont davantage tendance à vivre de l'aide sociale et à vivre dans des logements sociaux, dans des conditions non sécuritaires ainsi que dans des logements surpeuplés. L'abus d'alcool demeure un facteur de risque principal alors qu'il affecte 44% des personnes vivant sur réserve et qui sont responsables d'un enfant versus 58% pour les gens vivant hors réserve, 43% pour les autres personnes autochtones et 11% pour les non autochtones. Les personnes des Premières Nations ayant au moins un enfant à charge avaient davantage tendance à présenter des problèmes d'abus de drogues et de solvants (44%), versus 10% pour les non autochtones. Cependant, le taux d'abus de drogues et de solvants était davantage élevé (58%) chez les personnes vivant hors réserve et ayant un enfant sous leur responsabilité que parmi les autres Autochtones (43%).

En termes de réponse des travailleurs sociaux, les cas impliquant des familles autochtones étaient

deux fois et demie plus documentés (49 pour mille) que les cas de familles non autochtones (19,8 pour mille). Comparativement aux non autochtones (41%), les dossiers demeuraient ouverts pour que les enfants des Premières Nations reçoivent des services (68%). Des ordonnances de la Cour étaient appliquées dans 10% des cas pour les enfants des Premières Nations vivant sur réserve comparativement à 6% pour les enfants non autochtones. Les taux pour l'application de mesures ordonnées par la Cour étaient légèrement à la hausse, soit 13%, pour les Premières Nations vivant hors réserve et pour les autres Autochtones. En termes de placement, les enfants des Premières Nations vivant sur réserve avaient deux fois et demie plus de chances d'être placés que les enfants non autochtones. De façon plus spécifique, le taux d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve ayant fait l'objet d'un placement est de 15%, comparativement à 6% des enfants non autochtones. Quant aux enfants des Premières Nations vivant hors réserve, 16% des cas ont fait l'objet d'un placement.

L'ECI-2003 faisait la comparaison entre les cas d'enfants autochtones vivant sur et hors réserve ayant été placés suite à un signalement retenu. Somme toute, les enfants vivant sur réserve ont trois fois plus tendance à être placés de façon informelle dans le réseau familial, de façon formelle dans le réseau familial ou encore dans une famille d'accueil que les enfants non autochtones.

CONCLUSION

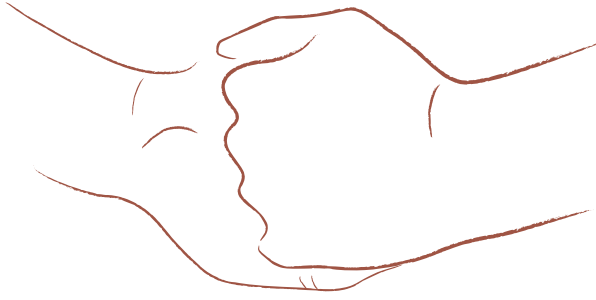
La phrase suivante est tirée directement du rapport de l'ECI complété pour le compte de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada par Trocmé et al. (2005) et qui apparaît de façon complète au chapitre 2 de ce rapport :

Bon nombre de différences marquées émergent de cette analyse comparative préliminaire des évaluations menées pour des cas d'enfants autochtones et non autochtones. Les enfants autochtones ont trois fois plus tendance à faire l'objet d'une évaluation suite à un signalement comparativement aux enfants non autochtones.

Une fois investigués, les cas impliquant des enfants autochtones sont davantage documentés, les enfants ont plus de deux fois plus tendance à être placés hors du foyer et ces enfants ont davantage tendance à devoir faire face à la Cour. Les profils des familles autochtones diffèrent de façon dramatique des profils des familles non autochtones. Les cas de négligence prédominent dans les familles autochtones, là où la pauvreté, le logement inadéquat et l'abus de substances des parents représentent une combinaison malsaine de facteurs de risques. Il est d'ailleurs surprenant de constater le peu de dissemblances entre tous les enfants.

Le constat systématique qui émerge de cette première analyse est que des différences existent entre les enfants autochtones et les enfants non autochtones. Il serait intéressant d'amorcer une discussion avec des fournisseurs de services autochtones sur les différences qui n'ont pas été mentionnées dans cette analyse statistique entre l'environnement sur réserve et l'environnement hors réserve

Des analyses plus poussées devraient être entreprises afin de comprendre les différences entre les familles autochtones et non autochtones afin de mieux comprendre les différences touchant leur réponse face aux services. Sans égard à ces explications possibles, il demeure évident qu'il faut s'attendre à ce que les coûts des services aux enfants autochtones soient significativement plus élevés, en raison du besoin d'intervention significativement plus élevé et ce, à tous les niveaux où le contact aura été établi.



2. LE PRINCIPE DE JORDAN : LA PREMIÈRE EXPÉRIENCE D'UN ENFANT AVEC LES CONFLITS DE COMPÉTENCES

La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Charte canadienne des droits et libertés, section 15.

L'esprit de la Charte canadienne des droits et libertés (ci-après appelée la Charte) est réaffirmé par la signature du Canada de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies où la non-discrimination est un principe clé. Ces principes, en droit interne et international, constituent un fondement pour que les enfants des Premières Nations bénéficient de services équitables en vertu de la loi. Ces principes doivent également constituer des incitatifs pour que tous les niveaux de gouvernement coordonnent leurs politiques et leurs programmes en respect des enfants des Premières Nations. Malheureusement, et tel que suggéré par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2003, le manque de coordination entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ne permettent pas l'implantation de certains articles de la Convention.

Ce rapport, complété par Mme Kelly A. MacDonald, une avocate Tsimshian experte en droits de l'enfant et avec l'assistance de Kylie Walman, fournit un synopsis des façons dont la jurisprudence, le droit international et les résultats d'enquête s'arriment afin d'alimenter le développement d'une nouvelle formule de financement qui reflète davantage les principes de non discrimination de la Charte et de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. MacDonald a utilisé une combinaison de recensions de littérature (jurisprudence et résultats d'enquête) et d'entrevues effectuées auprès de vingt personnes.

RÉSULTATS

La recherche démontre que les conflits de compétences continuent d'avoir des impacts significatifs sur la vie des enfants des Premières Nations, en particulier ceux présentant des besoins spéciaux. Même si les gouvernements fédéral et provinciaux adhèrent au principe disant que la sécurité et le mieux-être des enfants doivent être prioritaires, il n'en demeure pas moins en pratique que les conflits de compétences surpassent l'intérêt de l'enfant. Cette situation est réellement démontrée par le cas de Jordan, un jeune enfant du Manitoba qui est demeuré à l'hôpital pendant une longue période en raison d'un conflit de compétences entre des ministères fédéraux qui se relançaient la responsabilité du paiement des frais pour les soins à domicile liés à ce cas. Jordan est tristement décédé avant que ce conflit ne puisse être résolu. Il n'a jamais eu la chance de vivre dans un environnement familial car le seul foyer qu'il n'ait jamais connu est l'hôpital. (Lavalee, 2005).

Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude confirment que le cas de Jordan n'est pas unique. On a tenté de clarifier les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux par un tribunal, mais tel que MacDonald l'a démontré, la jurisprudence démontre peu de cas où les rôles et les responsabilités des gouvernements ont été clarifiés. Des décisions de tribunaux de petite envergure telles que celle du juge MacInnes de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba démontrent qu'il n'y a pas d'obligation de fiduciaire

claire pour le gouvernement de financer les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. De plus, une décision émise par la Cour provinciale du Manitoba mentionne que les provinces ont l'obligation, en vertu de la loi sur la protection de l'enfance, d'assurer un bénéfice et des services équitables pour tous les enfants de la province, sans égard à la responsabilité du gouvernement fédéral envers les enfants des Premières Nations. Cette décision suggère que la province doit combler les lacunes et financer les services s'il existe un manque entre ce qui est financé par le gouvernement fédéral sur réserve et ces exigences provinciales. Ces décisions d'instances juridiques d'envergure locale doivent être prises dans le contexte plus large des obligations du Canada en vertu de la Charte des Droits et Libertés et en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Mme MacDonald mentionne que malgré l'absence de jurisprudence qui fait état des obligations du gouvernement fédéral à financer les services de protection de l'enfance, le fait de perpétuer les iniquités en termes de services de protection de l'enfance par des régimes de financement inéquitables vient en contradiction avec l'article 15 de la Charte.

Tel que mentionné dans ce rapport, le manque d'instances non judiciaires pour régler les conflits de compétences est un problème. Preuve en est faite dans les réponses fournies par les douze (12) agences des Premières Nations car elles ont expérimenté 393 conflits de compétences, chacun de ceux-ci ayant requis 54.25 heures pour être résolu. Le type de conflit le plus fréquent a eu lieu entre deux ministères fédéraux (36 %), entre deux ministères provinciaux (27 %), ainsi qu'entre des ministères fédéraux et provinciaux (14 %). Des exemples des conflits les plus problématiques incluent les cas d'enfants ayant des besoins médicaux et éducationnels complexes, le remboursement de coûts de maintien et le manque de reconnaissance de la juridiction des Premières Nations. Les réponses variaient d'une région à l'autre, certaines rapportant de plus graves cas que les autres, ce qui traduit bien les lacunes existantes en termes de développement de mécanismes de résolution de conflits. Malgré le fait que des tables tripartites aient été créées dans

certaines régions (MAINC-Agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et la province), l'efficacité et l'autorité de ces tables à résoudre les conflits demeurent nébuleuses et inconsistantes. De plus, il existe des conflits qui impliquent le fédéral et le provincial ou les autorités autochtones. Il est d'autant plus critique que des mécanismes pour inclure ces groupes soient intégrés à un processus de résolution de conflits. Il est important de tenir compte du fait que ces mécanismes doivent refléter les valeurs et les processus culturels des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

CONCLUSION : LE PRINCIPE DE JORDAN APPLIQUÉ À LA RÉOLUTION DE CONFLITS DE COMPÉTENCES

Il n'existe aucun moyen de savoir si l'application de la recommandation 4 de l'Examen conjoint des politiques nationales demandant la clarification des conflits de compétences dans les cas d'enfants à besoins spéciaux aurait pu empêcher le décès de Jordan. Cependant, si on avait pensé à Jordan en premier lieu, il aurait sûrement eu l'opportunité de vivre dans un environnement familial. En dépit des intentions formulées par les gouvernements, incluant le Canada, il semble que la stratégie dominante pour résoudre les conflits de compétences concernant les enfants des Premières Nations soit de mettre ces derniers en attente pendant que les gouvernements se querellent pour savoir qui assumera les coûts. Trop souvent, le gouvernement fait passer ses propres besoins avant ceux des enfants. Cette attitude n'est pas conforme à nos valeurs nationales, aux normes sociales, aux lois et aux engagements pris au niveau international. Le bien-être et la sécurité d'un enfant doivent être considérés en priorité lorsque se présentent des conflits de compétences. L'intérêt de l'enfant doit être mis en priorité en tout temps.

Nous recommandons qu'un principe énonçant que l'intérêt des enfants soit mis en priorité soit respecté par le gouvernement (fédéral ou provincial) qui reçoit en premier lieu la demande de paiement pour des services concernant un enfant des Premières Nations et ce, sans délai ni

interruption. Le gouvernement a, dès lors, l'option de référer le litige à un processus de résolution de conflit de compétences. Tel que recommandé dans le cas de Baby Andy, nous recommandons que des tables soient créées afin de résoudre les litiges concernant le financement entre le fédéral, le provincial et les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Ces tables recevraient les plaintes des parties et recommanderaient des solutions.

À la mémoire de Jordan, nous recommandons qu'une nouvelle approche faisant passer l'intérêt de l'enfant en priorité pour résoudre les conflits de compétences soit appelée « Le Principe de Jordan » et que ce principe soit appliqué sans délai.

3. LES MESURES LES MOINS PERTURBATRICES ET LA PRÉVENTION

Nos calculs de la maltraitance des enfants au Canada sont les suivants :

Judiciaire	616 685 247 \$
Services sociaux	11 780 062 222 \$
Éducation	23 882 994 \$
Santé	222 570 517 \$
Emploi	11 299 601 363 \$
Personnel	2 365 107 683 \$
TOTAL	15 705 910 047 \$

Ce total reflète un minimum de coûts (annuels) imputés à la société... L'investissement du gouvernement canadien à tous les niveaux des services sociaux affectés à ce sérieux problème (maltraitance des enfants) représente seulement une fraction minime des milliards de dollars perdus à chaque année. (Bowlus, McKenna, Day & Wright, 2003 P.v.)

Le coût projeté de la maltraitance des enfants des Premières nations n'a pas fait l'objet d'une recherche détaillée. Toutefois, en prenant en considération que 30 à 40 % de tous les enfants faisant l'objet d'un placement sont des Autochtones et que la vaste majorité de ceux-ci sont des Premières Nations, il en coûte annuellement des milliards au Canada.

Les coûts identifiés dans le rapport Bowlus et al 2003 sont consistants avec les données des États-unis. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (2004), l'estimation des coûts reliés à la maltraitance des enfants aux États-unis en 2001 est de l'ordre de 94 milliards de dollars, soit 1 % du PIB des États-unis. Alexander Butchart, coordonnateur de la prévention de la violence à l'OMS note que : « La bonne nouvelle dans ce rapport en lien avec les dimensions économiques de la violence est que selon les études sur les coûts avantages, la prévention de la violence permet d'économiser... Le fait de fournir des incitatifs aux jeunes à risque ainsi qu'aux parents et nouveaux parents permet d'économiser de cinq à sept fois plus que d'investir dans un système de force légale et d'incarcération. » (OMS, 2003, p. 2).

L'ECI-98 souligne la surreprésentation des enfants autochtones faisant l'objet d'un placement en foyer d'accueil ou dans toute autre institution comparativement aux enfants non autochtones. Malgré que la situation socioéconomique puisse expliquer en majeure partie ce phénomène, il est permis de croire que le financement peut également créer un effet pervers qui vient à l'encontre des approches basées sur la famille. À la lumière de ce qui précède, des alternatives mieux adaptées pour assurer le bien-être des enfants autochtones doivent être priorisées. La prévention constitue une composante significative de l'approche holistique des soins dans les communautés des Premières Nations. Bon nombre d'études ont illustré le fait que non seulement l'établissement de priorités en prévention soit financièrement avantageux, mais qu'il constitue également une réponse humanitaire à la maltraitance des enfants.

Le but de cette étude était d'identifier les pratiques et les mesures les moins perturbatrices en prévention primaire, secondaire et tertiaire en

maltraitance des enfants. Dans cette étude, la prévention primaire se définit comme étant une gamme de services pour la population et pour le développement communautaire afin de prévenir la maltraitance des enfants.

La prévention secondaire se définit comme étant une gamme de services offerts aux enfants à risque de maltraitance. La prévention tertiaire vient en réponse aux enfants à haut risque d'être victimes de maltraitance ou qui en sont victimes. Dans le cadre de la législation qui prévaut au niveau de la protection de l'enfance dans toutes les provinces, le recours aux services en prévention tertiaire (souvent appelés « mesures les moins perturbatrices ») doivent être épuisés avant de soustraire l'enfant de son milieu familial.

Le but second de cette étude était d'identifier le niveau réaliste d'économies qui peuvent être réalisées en réduisant le nombre d'enfants placés, tout en identifiant les lacunes au niveau du financement de la prévention dans la Directive 20-1.

CONCEPTION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Les conclusions de ces rapports sont alimentées par une banque d'ouvrages sur les services préventifs laquelle a été majorée par un groupe de discussion composé de praticiens, de personnes développant des politiques et des chercheurs.

Une analyse des coûts avantages utilisant des données de l'Agence West Region du Manitoba a été complétée afin d'identifier les économies potentielles lorsque des argents sont investis à long terme en prévention. Il est important de noter que puisque la formule de financement actuelle ne permet pas la mise en place de services préventifs adéquats, nous n'avons pu étudier qu'un nombre restreint d'agences au sein desquelles un tel exercice de calcul des économies pouvait s'appliquer. Il est également primordial de noter que l'agence West Region est une agence de grande taille et qui est en opération depuis plus de deux décennies, ce qui lui confère un statut idéal pour bénéficier de la formule souple

de financement (Block Funding). Tel que souligné par le Dr. McKenzie (2002), il y a peu d'agences qui peuvent bénéficier de la formule souple de financement car elles réaliseraient peu d'économies d'échelle ou parce que les fluctuations dans les coûts annuels rendent difficile l'identification d'un coût de base. Cependant, pour les fins de cette analyse des coûts, West Region fournit une bonne indication de ce qui pourrait être possible si toutes les agences avaient accès à une gamme de services préventifs basés sur les besoins communautaires et sur l'approche holistique ainsi qu'aux mesures les moins perturbatrices.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

TUn consensus général existe dans la littérature qui dit que le retrait de l'enfant doit la mesure de dernier recours lors de cas de maltraitance. Ceci peut uniquement être réalisé pleinement si on investit précisément dans les trois niveaux de prévention (primaire, secondaire et tertiaire). L'Examen conjoint national (MacDonald et Ladd, 2000) a démontré que la formule de financement actuelle ne finance pas adéquatement les services préventifs et les mesures les moins perturbatrices. En fait, la formule permet le remboursement des services lorsque l'enfant est retiré de son domicile familial. Ceci signifie en pratique qu'il y a plus de ressources disponibles aux enfants qui sont retirés de leur milieu familial que pour faire en sorte que des enfants puissent demeurer dans leur foyer de façon sécuritaire. Les participants au groupe de discussion ont réitéré ce résultat et demandent que des argents soient investis et consacrés pour des services préventifs donnant aux familles la chance garder leurs enfants à la maison de façon sécuritaire. Ces services doivent toutefois refléter la culture et le contexte local et doivent également prendre en considération les risques externes ayant un impact sur la sécurité de l'enfant, tels que la pauvreté de la communauté, le manque d'infrastructures ainsi que les logements inadéquats et surpeuplés.

Plusieurs agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations travaillent avec des familles ayant des enfants à risque élevé de maltraitance ou victimes de maltraitance. Les

participants au groupe de discussion voient une relation directe entre le manque d'options disponibles en termes de prévention primaire et secondaire, ce qui peut engendrer des crises familiales, augmenter le nombre de familles en crise et la maltraitance des enfants. Si les travailleurs sociaux ne répondent pas efficacement lors de l'émergence des premiers signes de maltraitance et/ou lors de crises familiales, on observe alors une escalade de problèmes dont le degré d'envergure s'amplifie créant ainsi des conditions où le retrait de l'enfant reste la seule solution. Il est suggéré qu'avoir accès à des services préventifs diversifiés réduit significativement l'ampleur des interventions en situation de crise. Actuellement, ces services, s'ils sont offerts, sont fragmentés et sous financés. Également, la Directive ne permet pas la flexibilité de travailler conjointement avec d'autres secteurs pour entreprendre des projets en prévention. Les ententes de financement sont structurées de telle façon que les services et les secteurs travaillent en vase clos. Ceci doit être modifié afin de promouvoir davantage l'intervention holistique en prévention (c'est-à-dire le développement et la mise en œuvre de programmes en partenariat avec les services en toxicomanie, la santé ou les écoles de la communauté).

La terminologie utilisée en littérature pour classer la prévention primaire, secondaire et tertiaire est, à un certain degré, déficiente et n'adhère pas au concept holistique autochtone car les stratégies des programmes n'établissent pas nécessairement le lien entre les trois niveaux de prévention. Il en résulte donc des lacunes et des zones grises au niveau des services de protection de l'enfance. La nouvelle formule de financement devrait encourager un continuum de services préventifs aux enfants et à leurs familles qui faciliterait la transition entre les programmes.

Somme toute, les participants au groupe de discussion ont mis de nouveau l'accent sur les résultats de l'examen de la littérature existante. Il y a eu consensus à l'effet que la formule de financement actuelle venait contrecarrer l'approche préventive préconisée par les agences des Premières Nations. Les participants ont souligné le besoin d'accroître les investissements dans tous les

aspects des programmes adaptés à la culture, tout en assurant le maintien des programmes de prévention déjà mis en place par les agences. Sont énumérés ci-après les points principaux ressortant du groupe de discussion :

- ✦ La prévention, en tant que concept d'investissement dans les personnes, doit être reflétée dans la législation afférente à la prévention ainsi que dans les ententes de financement;
- ✦ Le besoin d'une approche multidisciplinaire et de collaboration dans le domaine de l'intervention;
- ✦ Le besoin réel pour développer un cadre de travail incluant les facteurs environnementaux, communautaires et les questions sociodémographiques;
- ✦ Le maintien et la flexibilité du financement sont nécessaires pour supporter des programmes de prévention qui répondent aux facteurs de risques affectant la sécurité de l'enfant;
- ✦ Le besoin de financement adéquat pour bâtir des infrastructures et pour former des personnes-ressources afin de développer, livrer et évaluer des programmes de prévention. Ceci s'avère particulièrement important dans les communautés éloignées;
- ✦ La création d'une banque de données en ressources humaines oeuvrant au sein des agences de services à l'enfance des Premières Nations, et le besoin de développer le volet « bénévole » dans les communautés des Premières Nations pour les programmes de prévention;
- ✦ le besoin de développer et de soumettre un plan complet visant à combler les besoins en ce qui concerne les immobilisations telles que les locaux, les véhicules et les systèmes informatiques nécessaires pour exploiter les programmes de prévention.

Analyse des coûts-avantages

Une analyse des coûts-avantages a été effectuée pour déterminer de façon réaliste les économies pouvant être réalisées en réduisant le nombre d'enfants placés et ce, en se référant à l'agence West Region du Manitoba. Les études de Bowlus et al. (2003), et de l'Organisation Mondiale de la Santé (2003), appuyées par des calculs, démontrent que des économies substantielles sont réalisées lorsque des fonds sont investis en prévention. Il est important de rappeler que la réduction du nombre d'enfants placés est un résultat des programmes destinés à renforcer les familles et les communautés. Il est également important d'éviter de mettre en place des moyens artificiels pour réduire le nombre d'enfants placés. Par exemple, dans certaines régions, on a réduit le nombre d'enfants faisant l'objet d'un placement en abaissant l'âge maximal de placement à 16 ans. Cette approche n'est pas seulement une mauvaise pratique, mais elle ne respecte pas l'âge de la majorité fixé par le fédéral (18 ans) et indiqué dans la Convention des droits de l'enfant. Il faut réorienter les politiques en faveur des services de prévention primaire et secondaire tout en poursuivant le travail pour répondre adéquatement aux cas complexes à risque élevé. L'analyse des coûts-avantages confirme qu'un changement doit s'opérer afin de préserver la famille et la favoriser la réunification autant que possible. Une analyse détaillée des coûts-avantages de l'agence de West Region au Manitoba, dans le contexte d'un continuum de services en prévention primaire, secondaire et tertiaire, révèle que l'agence a pu économiser 1.5 millions de dollars à chaque année et qu'une plus grande proportion d'enfants ont pu demeurer dans leur milieu familial. Ceci démontre clairement que le fait de travailler dans le meilleur intérêt des enfants et des familles peut, à long terme, être aussi bénéfique d'un point de vue fiscal.

Lacunes dans la formule

En analysant la formule actuelle de financement sous une perspective générale holistique propre aux Premières Nations, les experts ont relevé un nombre significatif de lacunes. L'une des lacunes majeures est que l'ajustement au coût de la vie n'a pas été effectué depuis 1995. Les participants au groupe de discussion croient que cela est dû à la

réduction du financement global pour les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations dans toutes les sphères de services incluant la prévention car elles n'ont pu maintenir la cadence avec l'inflation. Cette opinion a été validée par l'analyse du Dr. Loxley portant sur le coût de la vie et qui apparaît plus loin dans ce chapitre.

Quoique qu'on l'on veuille inclure la prévention aux programmes des Premières Nations, le financement fourni par la formule actuelle est insuffisant pour combler les besoins en services de prévention primaire, secondaire et tertiaire, ainsi que pour mettre en place les mesures les moins perturbatrices. Pour rendre les choses plus compliquées, les agences se sont vu couper les dépenses en prévention, dépenses qui avaient été facturées comme faisant partie de l'entretien de l'enfant.

On s'attend dans ce pays et lorsqu'un enfant fait l'objet d'un placement à ce que l'autorité en protection de l'enfance fournisse les services à la famille et à l'enfant afin que toutes les conditions optimales soient mises en place pour favoriser le retour sécuritaire de l'enfant dans son milieu. À plusieurs reprises, les agences se sont retrouvées dans une situation sans issue : elles n'avaient pas les fonds requis pour payer les services à partir de leur budget d'opérations et le personnel travaillant au bureau régional du MAINC n'a pas autorisé ces dépenses si elles ont été facturées comme étant des soins d'entretien de l'enfant. Ceci signifie que les agences, dans cette situation, ne disposent pas du financement nécessaire pour se conformer aux exigences statutaires de fournir aux familles une opportunité réelle de corriger la situation à risque dont a résulté le retrait de l'enfant. Pis encore, les enfants se voient refuser une chance équitable de demeurer dans leur milieu de façon sécuritaire en raison de la structure et des montants d'argent déterminés par cette Directive. La Directive détermine la pratique au lieu de la supporter. Il y a un besoin clair d'amender la politique du MAINC, ou son interprétation, afin de reconnaître le besoin de fournir du support aux familles et aux enfants qui font l'objet d'un placement.

Services essentiels

La question des services essentiels sous législation provinciale versus les programmes discrétionnaires est une question importante à laquelle il faut s'attarder. Il existe plusieurs catégories de coûts discrétionnaires qui sont liés aux valeurs autochtones telles que les dépenses relatives au développement communautaire en prévention et qui ne sont pas uniformément reflétées dans les lois statutaires et de ce fait, ne sont pas couvertes.

Il y a trois grandes recommandations ayant pour objectif la redistribution de fonds et qui représentent une réduction des coûts ainsi qu'un pourcentage accru de fonds destinés à la prévention, au développement communautaire ou aux initiatives de support à la guérison familiale. Elles sont :

- 1) une approche multidisciplinaire au financement;
- 2) réviser le financement pour le travail de prévention auprès des enfants placés et/ou des familles recevant des services;
- 3) mettre en commun la prévention et la capacité des agences à mettre en place et évaluer des programmes.

CONCLUSION

Plusieurs agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations travaillent avec des familles qui auraient pu éviter des crises familiales majeures ou des cas de maltraitance si elles avaient reçu des services de prévention primaire ou secondaire. Le fait de fournir un financement adéquat et soutenu au développement d'un continuum de services de prévention primaire, secondaire et tertiaire culturellement approprié peut mener à des résultats positifs et faire en sorte que le retrait d'un enfant de son milieu reste une mesure de dernier recours. Ceci est cohérent avec les recommandations faites dans l'Examen conjoint et dans l'ECI 98.

Des cas solides en économie et en travail social prouvent que la prévention permet de réaliser des économies substantielles au niveau fiscal et sociétaire. Malheureusement, la formule

actuelle de financement ne permet pas de services préventifs et peut en fait décourager ces initiatives préventives en sous finançant le continuum de services. Mais, quelques agences des Premières Nations ont implanté avec succès de telles initiatives et programmes en prévention en redistribuant le financement grâce à la formule souple de financement. Puisque l'utilisation des fonds pour l'entretien et les soins à l'enfant demeure nébuleuse et incertaine, cette option n'est pas exercée par toutes les agences.

Une provision budgétaire supplémentaire est recommandée pour la prévention primaire et secondaire. De plus, un budget distinct pour les mesures les moins perturbatrices doit être établi, et celui-ci doit inclure le financement de services permettant aux enfants faisant l'objet d'un placement de retourner dans leur milieu de façon sécuritaire. L'efficacité de ces programmes peut être supportée par l'incorporation de la flexibilité dans l'utilisation des fonds afin de promouvoir les approches interdisciplinaires.

4. LES SYSTÈMES DE GESTION DE L'INFORMATION

Le rapport de 2002 de la vérificatrice générale du Canada conclut que les agences des Premières Nations doivent se fier à la technologie informatique afin de gérer toutes les exigences excessives des rapports. Toutes les agences sont totalement en accord avec cette conclusion et toutes veulent un système d'information sur mesure pour une multitude de raisons mais l'absence de financement pour la technologie demeure le problème majeur. Actuellement, peu d'agences ont leur propre système et elles peuvent à peine se le permettre financièrement ou encore le maintenir en fonction en raison du manque de financement constant. (Loo, 2005, p. 28)

CONCEPTION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Ce rapport de recherche a été effectué par Stanley Loo, qui est largement reconnu en tant qu'expert en matière de systèmes de gestion de l'information pour la protection de l'enfance. Ses services ont été retenus par les directeurs provinciaux et territoriaux de protection de la jeunesse ainsi que par la Faculté de travail social de l'Université de Toronto pour effectuer un projet national sur les données en protection de l'enfance. Les questions spécifiques de recherche dans la Phase 1 étaient les suivantes :

1. Quels genres de systèmes de gestion de l'information sont actuellement utilisés par les ASEFPN et comment se comparent-ils aux systèmes provinciaux?
2. Quel genre de SGI est requis pour rencontrer les exigences des agences et pour assurer une interface adéquate avec les systèmes de données provinciaux et nationaux?
3. Quels sont les coûts reliés au développement et à l'entretien d'un tel système?
4. Quelles sont les implications pour le budget d'une formule de financement?

Les approches méthodologiques incluaient des entrevues avec des informateurs clés de huit agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations représentant toutes les régions sauf l'Alberta, où nous avons été référés à la province, puisque toutes les agences utilisent le système de données provincial. Le personnel du gouvernement provincial a été interviewé dans toutes les régions sauf au Québec et en Colombie-Britannique, où les personnes ressources des SGI n'étaient pas disponibles ou inconnues. De plus, trois experts externes en SGI et qui fournissent des services à des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont été interviewés.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

La vérificatrice générale du Canada (décembre 2002) a recommandé que les Premières Nations fassent un meilleur usage des technologies de gestion de l'information afin de gérer les exigences fédérales de rapport. Les ASEFPN interviewées dans le cadre de ce projet de recherche supportent

cette recommandation mais sont dans l'incapacité de la mettre en œuvre en raison du manque de financement pour un SGI dans la formule de financement actuelle. Les résultats rapportent une diversité des SGI existants. De plus, M. Loo est d'avis que le financement des SGI doit être inclus au financement pour la structure des bureaux des agences, et ce, en fonction du lieu, des besoins et en fonction de la capacité de l'agence. Actuellement, les budgets d'exploitation ne couvrent pas les coûts de liaison d'un SGI à la population des enfants.

De plus, les résultats de ce rapport indiquent que malgré les recommandations de la vérificatrice générale du Canada (décembre 2002) pour rationaliser les exigences de rapport en utilisant un système d'information comme outil lorsque possible, il existe une grande variation dans les systèmes de gestion de données utilisés par les agences de services à l'enfance et à la famille au Canada. Aussi, la plupart des agences ont exprimé le souhait de développer leur propre système de gestion de données qui faciliterait la collecte de données pour développer des politiques, pour procéder à des évaluations et pour soutenir la production de rapports en fonction des besoins des autorités des communautés, du MAINC et des provinces. Peu d'agences ont développé de tels systèmes et dans certains cas, en ont enregistré les droits pour en offrir l'usage aux autres communautés des Premières Nations. Les systèmes de gestion de l'information appartenant aux agences demeurent une rare exception car la majorité des agences ont une capacité insuffisante en termes de SGI. Actuellement, cette capacité varie grandement à travers les agences des Premières Nations, allant des opérations inscrites sur papier aux agences opérant des SGI. Il y a également un bon nombre d'agences qui utilisent le système provincial de gestion des cas mais qui recueillent les données séparément afin de rencontrer les exigences du MAINC. Il est fort possible que les variations en termes de capacité d'utilisation de SGI soient tributaires du financement opérationnel des agences car généralement, les agences de grande taille étaient dans une position plus favorable pour financer un SGI que les agences de petite taille.

De plus, la structure des agences varie, allant des

opérations dans un bureau unique à de multiples sites et structures. Le lieu des agences varie également, allant du milieu rural et éloigné aux centres urbains. Ces deux facteurs (structures des agences et lieu) influencent les besoins en SGI.

Une autre variable qui complique la situation est que les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations doivent souvent fournir des rapports aux provinces et aux autorités des communautés en ce qui a trait à la qualité des services, alors qu'elles doivent fournir des rapports au MAINC pour recevoir leur financement régulièrement. Quoique la plupart des gouvernements provinciaux invitent les agences à utiliser leur système de données (sans frais ni coût de services), les agences doivent avoir des systèmes informatiques adéquats ainsi que le personnel qualifié pour bénéficier de cette option. De plus, l'option du système informatique provincial est limitée car les systèmes sont conçus par les ressources humaines et la capacité de la province et selon leurs propres besoins en termes de collecte de données et pour répondre à leurs propres exigences de rapports. Nous n'avons pu identifier un seul exemple où une province a tenu compte des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations lorsqu'elle a conçu les éléments principaux de son système de collecte de données provincial. Mises ensemble, toutes ces questions ont eu pour effet que les Premières Nations ont soulevé des préoccupations quant à l'utilisation des systèmes provinciaux. Par exemple, les systèmes provinciaux de données ne sont pas harmonisés avec ceux du MAINC, donc, les agences dupliquent des efforts d'entrée de données et il en résulte une augmentation des coûts en ressources humaines.

LES FAIBLESSES

Les agences ont rapporté des difficultés de navigation avec les systèmes provinciaux ou encore avec les restrictions d'accès imposées pour les divers modules des systèmes.

Dans le but d'analyser les besoins en équipement informatique des agences, M.Loo propose mettre en commun les coûts en SGI avec les coûts relatifs à la structure de l'agence, à son lieu, aux besoins

en termes de collecte de données et de rapport en fonction des typologies suivantes :

1. Agence dans un seul bureau et moins de 75 ordinateurs.
2. Agence dans un seul bureau avec plus de 75 ordinateurs.
3. Agence à sites multiples (bureau chef et bureaux satellites).

Les faiblesses des systèmes de gestion de l'information ont un impact sur l'habileté des agences de services à l'enfance et à la famille à effectuer une collecte de données qui alimenterait le développement de politiques prometteuses et de solutions en pratique. Tel que mentionné par Nico Trocmé (2003), la collecte de données sur les enfants et les familles en contact avec le système de protection de l'enfance est critique afin de comprendre quelles sont les pratiques efficaces et inefficaces dans ce domaine. Pour ce qui est des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, il est difficile de mesurer les résultats en raison de la capacité limitée colliger des données. La collecte de données actuelle se limite souvent à ce que le MAINC et les instances régulatrices de protection de la jeunesse requièrent. Les exigences de rapport du MAINC envers les ASEFPN varient dépendamment de la méthode de financement utilisée, mais tel que rapporté par la vérificatrice générale du Canada (décembre 2002), l'information recueillie par le MAINC consiste en un formulaire « Formulaire d'avis de soins de l'enfant » qui est soumis par les ASEFPN le 10e jour de chaque mois afin de recevoir un remboursement des dépenses. Ce formulaire est complété lorsque l'enfant est retiré de son milieu familial et requiert les informations suivantes :

- . Information sur l'enfant (nom, date de naissance, adresse et numéro d'assurance-maladie)
- . Date du retrait et lieu de résidence de l'enfant au moment du retrait
- . Statut légal de l'enfant selon le statut provincial
- . Information sur les parents incluant l'information sur la garde légale et le statut indien

- . Identité de la personne s'occupant de l'enfant si autre que les parents biologiques
- . Identité de l'entité fiscale responsable (protection de la jeunesse provinciale, MAINC, Santé, Justice, etc.).

Tel que mentionné dans les remarques finales faites au Canada par le Comité sur les droits de l'enfant des Nations Unies (2003), des données non agrégées fourniraient des indications quant aux directions que pourraient prendre les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations pour les enfants pris en charge, mais les données actuellement recueillies par le MAINC ne sont pas destinées à orienter les politiques et les décisions sur les facteurs critiques dans la pratique, à savoir : pourquoi l'enfant est pris en charge, quels sont les services qui lui sont offerts lorsqu'il vit dans une famille à risque et les expériences vécues des enfants suite au placement de façon longitudinale. Il est important de noter que quoique le MAINC recueille des données sur la protection des enfants pour des fins de rapports financiers, ces données ne sont pas rapportées dans aucuns documents publics aux niveaux régional et national. Ceci limite l'impact au niveau du développement des politiques même avec le peu de données colligées. Un développement accru des capacités en SGI des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations augmenterait leur capacité à recueillir des mesures de résultats sur les enfants et les familles qui viennent en contact avec la protection de la jeunesse, alimentant ainsi les politiques grâce à des preuves et des solutions à implanter dans la pratique.

CONCLUSION

Nous recommandons qu'une évaluation des besoins en infrastructures et équipements de SGI soit effectuée dans chaque agence afin de les élever aux standards minimaux recommandés par Stanley Loo dans ce rapport. De plus, la nouvelle formule devrait inclure un financement suffisant pour la formation du personnel, pour l'entretien et le maintien à jour des SGI.

En plus de ces recommandations, Stanley Loo offre les conclusions suivantes qui sont directement

tirées du rapport effectué par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations :

- 1) La façon de déterminer le montant nécessaire pour une agence pour acquérir un système d'information est critique mais complexe. Déterminer les coûts en technologie va bien au-delà, par exemple, de compter le nombre de personnes travaillant à l'agence ou le nombre de cas desservis ou encore la taille de la population d'enfants vivant sur réserve. Le type d'équipement informatique requis ainsi que les coûts sont principalement déterminés par :
 - . Le type de système d'information et les fonctions dont a besoin l'agence;
 - . Si l'équipement existant est adéquat, quels éléments (équipement et logiciels) doivent être mis à jour ou remplacés et quel est l'équipement additionnel requis;
 - . L'étendue géographique (nombre de sites) de l'organisation;
 - . Le lieu où est situé l'organisation.

Les troisième et quatrième conditions influencent également la conception de l'infrastructure requise pour supporter le système d'information d'une agence. Ces quatre facteurs sont les déterminants essentiels pour connaître les coûts technologiques dans les aseppn.

- 2) Le rapport démontre que le coût d'un système d'information ou de l'application est relativement bas comparativement aux coûts de l'infrastructure technologique requise. Cependant, il est extrêmement important que la bonne application soit utilisée sinon de sérieux problèmes d'utilisation surgiront tôt ou tard.
- 3) Lorsque l'on prend une décision pour choisir un système d'information, il est toujours utile d'identifier les coûts et les types d'équipement, de logiciels et d'accessoires. Il est d'autant plus important que les agences suivent un cadre de référence car elles peuvent facilement perdre de vue le but du système d'information

et/ou en arriver à se procurer une technologie inadéquate. Le rapport inclut donc une liste d'éléments servant de critères pour :

- . Aider une agence à déterminer si l'équipement informatique et les logiciels existants sont adéquats et rencontrent les exigences d'un système informatique-type d'agence;
- . Aider une agence qui ne possède actuellement aucun système d'information à décider si elle doit développer son propre système ou si elle doit louer un système commercial;
- . Démontrer à une agence comment sélectionner un système d'information commercial;
- . Aider une agence à identifier ce qui est typiquement requis en termes d'équipements informatiques, de logiciels, de périphériques, d'options d'accès à distance et les considérations associées à la construction d'une infrastructure technologique basée sur la taille et le lieu géographique d'une agence (des suggestions pour mettre à jour la technologie sont aussi incluses).

Deux autres éléments d'information sont également inclus :

- . Il est essentiel que le système d'information ou les caractéristiques de la base de données comble les attentes concernant les mesures de résultat, la surveillance de la performance du système, l'échange de données électroniques, les rapports demandés ou les requêtes de données, etc. Ces derniers se situent au-delà de la livraison quotidienne de services et des exigences de gestion;
 - . Les coûts (prix régulier et prix spécial pour les organismes de charité, là où cela s'applique) de chaque pièce d'équipement, de logiciels ou de services. La plupart des prix d'équipement informatique et de logiciels sont établis par des standards à travers le Canada quoique les frais de services puissent varier d'une région à une autre ou d'un fournisseur à un autre.
- 4) En raison du degré élevé de complexité du sujet, il est important d'utiliser ce cadre de référence comme lignes directrices qui devront peut-être être ajustées lorsque

appliquées individuellement aux agences. Certains besoins spécifiques à une situation ou d'autres facteurs inconnus pourraient émerger plus tard. L'évolution continue du domaine technologique nécessite que des ajustements périodiques soient effectués afin d'assurer le maintien à jour et l'applicabilité du système. Il est également suggéré que les agences embauchent un technicien qui pourrait les aider à identifier la technologie dont elles ont besoin afin qu'elle soit adaptée aux caractéristiques de l'agence en utilisant la liste des éléments à vérifier comme guide de référence. Cette personne devrait être familière avec les produits de Microsoft, le développement de bases de données, l'équipement informatique, ainsi que la conception et l'implantation de l'infrastructure.

5. COÛTS EXTRAORDINAIRES ET CONFLITS DE COMPÉTENCES

Avec la formule actuelle, les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations sont remboursées pour les services de protection de la jeunesse pour les enfants ayant le statut d'Indien inscrit et vivant sur réserve. Contrairement aux provinces, les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations opèrent avec un budget qui devrait théoriquement arriver à zéro à la fin de chaque année fiscale. Il n'y a aucun processus dans la Directive pour faire face aux coûts inattendus. Tel que noté par le Dr. Cradock, les coûts liés à la protection de l'enfance ne peuvent pas être déterminés à l'avance pour répondre à cette structure de financement rigide où on doit avoir dépensé tout le financement (zéro) lors de la fin de l'année fiscale. Les provinces reçoivent également un budget annuel fixe, mais elles peuvent faire appel au Conseil du Trésor provincial ou à une structure de ce genre pour obtenir du financement additionnel au cas où un événement inattendu se produisait. Les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

n'ont pas cette sécurité.

De plus, le sous financement global des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations rend difficile une réponse efficace à ce qui serait une circonstance « normale » dans les systèmes de protection de l'enfance provinciaux (exemple : changement dans la législation ou protocoles spéciaux d'enquête, tels que les pouvoirs pour enquêter sur le personnel en protection de l'enfance), ce qui fait que l'éventail de ce qui est considéré comme étant une dépense extraordinaire s'agrandit.

L'infrastructure communautaire a également un impact sur la conception de ce qui est extraordinaire et ce qui ne l'est pas. Le fait qu'il existe divers degrés d'infrastructures dans les communautés des Premières Nations influence leur habileté à répondre aux circonstances extraordinaires. Ce rapport fait la révision de la nature des circonstances extraordinaires tout en fournissant des recommandations en réponse.

CONCEPTION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

L'information pour cette étude a été recueillie à l'aide d'une recension de littérature, d'une recension des politiques de neuf provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Québec, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve), ainsi que des données recueillies par un questionnaire administré auprès de 12 agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

RÉSULTATS

Le rapport débute en identifiant les deux principaux défis rencontrés lorsque sont examinées les circonstances extraordinaires :

- 1) la démarcation entre les coûts extraordinaires et les conflits de compétences n'est pas toujours claire.
- 2) Le concept de ce qu'est une circonstance ordinaire ou extraordinaire est significativement lié au contexte communautaire des Premières Nations là où a lieu l'événement. Il est donc crucial de comprendre le contexte communautaire afin

de juger si quelque chose est extraordinaire ou non.

En ce qui a trait aux liens entre les coûts extraordinaires et les conflits de compétences, les résultats agrégés provenant du questionnaire administré aux agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations indiquent que onze des douze agences ont expérimenté des conflits de compétences. Mises ensemble, elles ont rapporté 393 conflits de compétences au cours de la dernière année. La fréquence de ces conflits varie considérablement, certaines en ayant rapporté un seul et une autre 165 dans la même année. Le temps et les ressources humaines qui ont été investis pour résoudre ces conflits étaient en soi extraordinaires. Au cours d'une année, la résolution de chaque conflit a pris en moyenne 54.25 heures par personne, certains conflits ont pris jusqu'à 200 heures à être résolus par le personnel. Le coût des ressources humaines pour résoudre les conflits de compétences en fait déjà un coût extraordinaire pour les agences et ce coût n'est pas couvert par la formule.

Quoiqu'il soit juste d'affirmer que les agences provinciales de protection de l'enfance expérimentent aussi des conflits de compétences, les ASEFPN doivent faire face à la tâche additionnelle de régler les conflits de compétence



fédérale, de compétence provinciale issus de l'article 88 de la Loi sur les Indiens ou les conflits entre les différents ministères fédéraux en lien avec le financement des services aux enfants ayant le statut d'Indien inscrit. Ces conflits ont peu de chance de se produire en si grand nombre ni sous la même forme pour les gouvernements provinciaux. Cet état de fait est typique dans les réponses au questionnaire administré aux ASEFPN car six des neuf ayant répondu à la question ont rapporté des conflits persistants entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) et Santé Canada concernant le financement de soins médicaux non assurés. Les problèmes de conflits entre divers ministères fédéraux ont davantage tendance à se produire pour des agences responsables de communautés isolées. Ces types de conflits mènent à des délais ou retiennent l'octroi de services de santé non assurés qui sont nécessaires. Les enfants qui présentent des troubles complexes de développement et de santé mentale ou physique sont particulièrement victimes de ces délais dans les services.

Le deuxième type de conflit de compétences rapporté par quatre agences se produit entre le gouvernement fédéral et les agences provinciales de protection de la jeunesse. Le conflit principal se produit souvent à savoir quel gouvernement (fédéral ou provincial) est responsable de financer les services de protection requis par les lois statutaires provinciales ou leurs politiques, mais qui ne sont pas financés par le MAINC dans le cadre des autorités actuelles. Ce type de conflits a été rapporté par le tiers des agences et elles ont indiqué que ces conflits consomment un temps considérable.

De même que démontré par les résultats d'Irvine (2004), ce rapport indique que le contexte unique des communautés des Premières Nations influence directement la définition de ce qui est ou de ce qui n'est pas une circonstance extraordinaire. En raison de la diversité géographique, de la taille de la communauté, de l'accès aux services et du degré de développement social, il y a une énorme différence dans les conceptions de ce que représentent les coûts extraordinaires entre les Premières Nations et le reste du Canada.

Ce qui pourrait être considéré comme étant

une circonstance extraordinaire pour les Canadiens et Canadiennes en général peut simplement être un événement ordinaire pour les Premières Nations, en raison du niveau élevé des besoins socioéconomiques, de l'expérience de la colonisation et du manque d'infrastructures de services. Par exemple, les meilleures estimations indiquent qu'un enfant autochtone sur dix est retiré de son milieu par les services de protection de l'enfance. Le taux pour les non Autochtones est d'un enfant sur 400. Les taux de graduation scolaire des enfants non autochtones sont de trois à quatre fois plus élevés que ceux des enfants autochtones. Cette différence entre l'ordinaire et l'extraordinaire est compliquée. Ce qui est qualifié de circonstances « ordinaires » pour les enfants des Premières Nations et leurs familles et qui serait « extraordinaire » pour les autres Canadiens et Canadiennes peut normaliser la perception du risque et modérer l'urgence de répondre à une situation de la part de tous les paliers de gouvernement.

La diversité de cultures, de développement communautaire et d'histoire des Premières Nations a un impact sur la définition de ce qui est extraordinaire et sur leur habileté à répondre lors de telles situations. Ce qui peut être qualifié d'ordinaire dans une communauté éloignée des Premières Nations peut constituer une situation extraordinaire dans une communauté en milieu urbain. Par exemple, une communauté éloignée décrivait comment les travailleurs sociaux devaient passer dans un lieu où se trouvaient des ours et ils devaient marcher sur la glace partiellement gelée au printemps afin de se rendre dans la communauté. Quoique la présence d'ours soit normale pour une communauté éloignée, ceci constituerait une circonstance extraordinaire en milieu urbain.

L'inverse est également vrai car ce qui peut être considéré ordinaire dans une communauté en milieu urbain peut être considéré extraordinaire dans une communauté isolée. Par exemple, une communauté en milieu urbain et qui fait partie de notre échantillon rapporte qu'il n'y a pas moins de quatre types de transport qui traversent le territoire de la communauté, ceci pouvant mener à des dangers pour les personnes qui y résident.

Une évaluation des capacités communautaires

est un moyen proposé afin de jauger le contexte communautaire ainsi que l'habileté à répondre aux circonstances extraordinaires, ainsi que pour faire la distinction entre des événements locaux ordinaires et extraordinaires.

Six agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont rapporté des incidents impliquant des coûts extraordinaires. Celles-ci reflètent la même préoccupation liée aux conflits de compétences, à savoir que les coûts extraordinaires sont associés aux communautés isolées qui ont des besoins élevés. Les coûts sont d'abord reliés au transport pour fournir les services afin de répondre à une circonstance extraordinaire ou encore aux lacunes de services et de ressources spécialisées.

Les événements inattendus, imprévus ou hors des risques normaux ne sont pas inclus dans les réponses des Premières Nations pour les coûts extraordinaires quoique les entrevues avec les informateurs clés aient permis d'identifier des événements tels que des vagues de suicide chez les jeunes comme étant une circonstance extraordinaire. Les données tirées de l'étude suggèrent que ce qui est considéré extraordinaire sont des événements pouvant être prévus et répétitifs auxquels les agences ne peuvent répondre en raison du financement insuffisant ou parce que les juridictions en place ne peuvent ou n'en prennent pas la responsabilité.

CONCLUSION

En fait, les problèmes se présentent davantage en raison du sous financement et non pas uniquement en raison des conflits de compétences ou de circonstances extraordinaires. Dans la moitié des cas, le sous financement est à l'origine du problème plus particulièrement pour des circonstances spécifiques dans certaines agences. Le degré d'isolement de la communauté semble être une variable en termes de conflits de compétences et lors de coûts extraordinaires engendrés dans les agences desservant des communautés isolées. De plus, des recommandations proposées par le Dr. Cradock, l'équipe de recherche endosse la recommandation de Kathryn Irvine (2004) qui dit que des fonds doivent être mis de côté afin de promouvoir la coopération entre les agences lors de circonstances extraordinaires telles que les

enquêtes sur les membres du personnel ou lors d'incidents d'abus multiples.

Les recommandations basées sur les résultats de cette étude sont les suivantes :

1. Évaluations de la capacité des communautés

Des évaluations de la capacité des communautés sont recommandées en tant que moyens pour faire la distinction entre les événements ordinaires et extraordinaires au niveau local et en tant que moyens d'évaluer les besoins particuliers des communautés desservies par l'agence. Ces évaluations incluraient un recensement des ressources et de l'infrastructure existantes qui pourraient être mis en action pour répondre aux circonstances exceptionnelles. Cette évaluation fournirait une base de preuves pour les demandes de financement des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations lors de circonstances extraordinaires.

La prévention constitue le meilleur moyen pour éviter les conflits de compétences et les évaluations des capacités des communautés peuvent s'avérer très utiles en ce sens. Il est fortement recommandé qu'un changement à la formule de financement fédérale inclut le financement pour que les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations puissent conduire des évaluations des capacités communautaires.

2. Structure du comité

En raison des conflits de compétences et des circonstances extraordinaires, l'une recommandation majeure est l'amélioration des relations entre Santé Canada et le MAINC. Une coopération accrue entre ces ministères permettrait d'économiser des efforts et d'éviter des dépenses considérables aux agences. L'établissement de comités inter-agences avec un budget indépendant et discrétionnaire pour les services aux enfants et aux familles pourrait être crucial afin de résoudre les conflits et pour maintenir les échanges et la collaboration entre les employés et les ministères.

3. Financement pour de la médiation

Un mécanisme de financement pour des services de médiation afin de régler les conflits de compétences là où ils ont lieu est suggéré. Ceci impliquerait qu'un budget distinct puisse être utilisé par les agences pour embaucher un médiateur pour résoudre les conflits de compétences.

4. Augmentation du financement pour les déplacements

Du financement additionnel pour les déplacements est nécessaire, particulièrement pour les agences desservant des communautés en région éloignée, sans même tenir compte des circonstances extraordinaires. La formule de financement des opérations doit refléter le volume actuel de demandes faites aux agences en raison des exigences législatives provinciales. Puisque les agences n'ont aucun contrôle sur les changements législatifs et sur les politiques, la formule devra être révisée régulièrement afin de suivre les changements des exigences provinciales.

5. Établissement d'un budget central destiné aux circonstances extraordinaires

L'établissement d'un budget central administré par le MAINC ou par un comité est nécessaire pour assurer un financement adéquat aux agences sur la base des besoins démontrés. Les coûts additionnels générés pour des soins spéciaux en institution sont un exemple où ces fonds pourraient être utilisés. Aussi, la formule de financement pour le maintien doit être ajustée pour refléter les cas d'enfants présentant des besoins spéciaux vivant sur réserve et faisant l'objet d'une prise en charge. La formule doit tenir compte des coûts liés au placement ainsi que des coûts de support professionnel. L'équipe de recherche recommande que le montant initial et minimum soit de 2 millions de dollars et que ce montant soit ajusté annuellement en fonction du volume et des coûts.

6. Responsabilité civile

Il faut considérer les coûts extraordinaires potentiels liés à la responsabilité civile qui émergent de l'écart entre la responsabilité légale de protéger un enfant du niveau de ressources pour répondre à cette responsabilité légale. Il s'agit d'une préoccupation particulière des agences desservant des communautés isolées, là où il y a un manque entre la responsabilité légale de protéger les enfants et les ressources actuelles disponibles pour compléter le travail.

7. Défenseur des intérêts indépendant

Un défenseur des intérêts représentant les enfants des Premières Nations pourrait s'assurer que la voix des enfants des Premières Nations soit entendue et que les ressources destinées à leur soutien ne soient pas dépensées à d'autres fins telles que pour résoudre des conflits de compétences. Le défenseur doit avoir un mandat pour faire enquête et pour accéder aux processus décisionnels fédéraux.

Tableau 3 : Concordance culturelle du placement pour les enfants pris en charge par les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

Type de placement	Nombre de réponses pour le type de placement	Nombre d'enfant par type de placement	Nombre de réponses pour la concordance culturelle	Concordance culturelle (%)
Placement dans la parenté ou la famille Placement « restreint »	8	257	8	99.75%
Famille d'accueil hors du réseau familial	7	127	7	63%
Maison de répit	10	0	10	100%
Foyer de groupe	5	48	2 (10 enfants)	20%
Institution	7	49	7	17.85%

6. RÉSULTATS DES SONDAGES RÉALISÉS AUPRÈS DES AGENCES DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS

L'une des méthodes de recherche utilisées pour ce rapport était de conduire un sondage détaillé auprès de 12 agences de SEFPN. Ces agences ont été sélectionnées selon les critères suivants :

- 1) Équilibre entre les milieux urbain, rural et éloigné
- 2) Agences francophones et anglophones au Québec
- 3) Équilibre entre les petites, moyennes et grandes agences
- 4) Délégation complète ou partielle en Colombie-Britannique
- 5) Deux agences dans six régions (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Québec, Atlantique (Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse))

Toutes les agences ont été comparées pour répondre à ces critères et un échantillon de 12 agences a été sélectionné et présenté à l'équipe de conception de la formule de financement qui a finalisé la sélection. Ces agences reflètent ensemble

la diversité des agences de SEFPN.

Les sondages ont été complétés par les agences avec l'aide d'un chercheur dans chacune des régions. Tous les chercheurs régionaux ont reçu une formation sur l'instrument de mesure standardisé et devaient suivre un guide afin d'assurer la standardisation du processus pour être en mesure de comparer les résultats de tous les sondages. Pour assurer la confidentialité des réponses fournies, la présentation des résultats est sous forme agrégée seulement.

RÉSULTATS

Ce qui suit est le sommaire des réponses par catégorie ou par thème ayant fait l'objet de la recherche. Veuillez noter que dans certains cas, les résultats des sondages effectués auprès des agences ont été considérés avec des résultats provenant de projets de recherche différents et ce, afin de bonifier les conclusions et les recommandations en ce qui a trait aux options de formules de financement.

Il est aussi à noter que le nombre de réponses à certaines questions peut varier. Par exemple, certaines agences ont plusieurs sites donc là où il est question de l'espace à bureaux, il peut y avoir plus de 12 réponses. Aussi, la question liée à l'isolement ne concernait pas toutes les agences donc, le nombre de réponses en est réduit.

À la lecture des résultats et de concert avec les chercheurs, il est clair que plusieurs agences ont eu de la difficulté à faire l'estimation des coûts des services qu'elles aimeraient rendre mais qu'elles ne peuvent présentement offrir. Cela ne surprend guère puisque pour établir les coûts exacts du programme, il faut en connaître la conception et la façon dont les coûts ont été imputés en fonction du budget du programme.

A. Question générale de contexte

La plupart des agences fonctionnent sous délégation complète (91,7 %), donc elles livraient la gamme complète de services à l'enfance. Seule une agence opérait sous une délégation partielle, en fournissant les services de placement, les services sous mesures volontaires et les services de support à la famille.

Les agences des Premières Nations ont rapporté des disparités entre ce qui est financé par la Directive et ce dont les communautés ont besoin. L'approche préconisée dans la Directive pour le développement d'une nouvelle agence requiert une évaluation des besoins communautaires mais aucun financement à cet effet n'est fourni. Les trois-quarts des agences des Premières Nations de l'échantillon ont déjà complété une telle évaluation. Il est donc dire que si une nouvelle approche devait mise en place, plusieurs agences des SEFPN auraient déjà des informations sur les besoins communautaires.

Les exigences en matière de gestion des dossiers et les mécanismes qui y sont rattachés ont évolué de façon significative depuis les quinze dernières années. 91,7 % des agences ont rapporté avoir une politique de gestion des dossiers pour les cas d'enfants faisant l'objet d'un placement et qui a été établie en fonction des lois ou règlements en vigueur dans leur agence pour de tels dossiers. Il n'y a présentement aucun financement spécifique dans la formule pour adhérer aux lois et règlements statutaires concernant la gestion des dossiers.

B. Enfants faisant l'objet d'un placement

Seulement 33,0 % des agences ont rapporté que le financement fourni par la formule était suffisant pour combler les besoins des enfants faisant l'objet d'une prise en charge. De ces 33,3 % qui

ont répondu affirmativement, 18,7 % ont indiqué que la formule est adéquate pour combler les besoins des enfants faisant l'objet d'un placement en autant que les fonds soient fournis sous la formule souple de financement. Les 25 % restantes n'ont pas indiqué pourquoi elles trouvaient le financement suffisant. Un pourcentage de 66,7 % des agences ont indiqué que les fonds déterminés par la formule étaient insuffisants pour les besoins des enfants placés, en particulier pour les services préventifs et pour le support à domicile.

Plusieurs agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont indiqué que l'un de leurs objectifs prioritaires est de placer les enfants des Premières Nations dans un foyer où la culture est similaire à celle de l'enfant. Tel qu'indiqué au Tableau 3, les agences ont largement atteint cet objectif. Il est à noter que le nombre de réponses variait, nous avons donc identifié le nombre de réponses par type de placement.

Les provinces ne recueillent pas les données à savoir si le placement a lieu dans un endroit adapté à la culture de l'enfant; donc, les statistiques sont difficiles d'accès à ce sujet. Le Commissaire à l'enfance de la Colombie-Britannique a découvert qu'en 1998, seulement 2,5 % des enfants autochtones faisant l'objet d'un placement dans cette province ont été placés dans des foyers adaptés à leur culture en dépit de l'obligation statutaire de donner priorité à des foyers d'accueil autochtones (Commission sur les enfants de la Colombie-Britannique, 1998).

La plupart des agences croient qu'avec le temps, le nombre d'enfants placés diminuerait si on investissait en prévention et en services pour mettre en place les mesures les moins perturbatrices. Les agences estiment à 50 % le taux de diminution sur 10 ans mais certaines d'entre elles notent qu'il pourrait y avoir un changement dans les catégories de placement si moins d'enfants étaient placés par ordonnance du tribunal et davantage par une entente avec les parents, si ceux-ci recevaient des services de support accrus.

Les agences étaient unanimes à croire que des investissements accrus en prévention et en mesures les moins perturbatrices bénéficieraient aux

enfants placés de façon permanente (placés jusqu'à l'âge de la majorité). La réponse donnée par l'une des agences reflète celle des autres :

« Les enfants placés pourraient voir leur côté psychologique et émotionnel s'améliorer parce que leur famille fonctionnerait mieux, leur placement en foyer d'accueil serait plus stable. Puisque plusieurs enfants seraient placés dans leur communauté chez des membres de la famille élargie, ces enfants auraient davantage accès à leur famille naturelle en ayant plus de visites. Dans certains cas, les ordonnances de placement permanent pourraient être révisées après une réunification en règle et ces enfants pourraient retourner dans leur milieu naturel ».

Des bénéficiaires supplémentaires s'ajoutent également :

- . Support à l'enfant en rétablissant les relations familiales et communautaires
- . Programmes pour soutenir l'identité culturelle de l'enfant
- . Assistance pour préparer l'enfant à son indépendance en créant un continuum holistique de support à l'enfant
- . Il peut être possible de retourner l'enfant à ses parents, moyennant du soutien aux parents
- . Supports à la qualité de vie tels avec du counseling personnel et familial

Des répondants ont mentionné que le degré d'autorisation au remboursement des services préventifs par le MAINC varie grandement d'une région à une autre. La prévention et les mesures les moins perturbatrices sont grandement bénéfiques pour les enfants à risque vivant dans leur foyer comparativement aux enfants pris en charge temporairement et ceux placés d'une façon permanente. Les autorisations octroyées au MAINC par le Conseil du Trésor devraient être révisées afin d'assurer qu'une gamme adéquate et équitable de mesures préventives et moins perturbatrices soit disponible dans tout le pays.

C. COÛTS RELATIFS AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION (INCORPORÉS ET COMITÉS CONSULTATIFS)

Agences incorporées à but non lucratif

Parmi les douze agences sondées, neuf agences (75 %) sont des organisations à but non lucratif enregistrées avec un conseil d'administration. De ces neuf agences, 58,3 % ont indiqué qu'elles offrent des honoraires et ont une politique pour les déplacements des aînés qui sont membres du conseil d'administration. Les membres des conseils d'administration se voient payer des honoraires de services en plus de se voir rembourser leurs dépenses de voyage dans 6,7 % des cas.

En plus d'opérer un conseil d'administration, 56 % des neuf agences à but non lucratif ont un comité/comité consultatif. Vingt pour cent (20 %) des agences disent payer les membres pour leur participation, 40 % ont répondu par la négative et 40 % n'ont pas répondu à la question. Pour ce qui est des frais de voyage, 20 % des agences les remboursent pour les membres des comités/conseils consultatifs, 60 % ne les remboursent pas et 20 % des agences n'ont pas répondu à la question. Dans 20 % de ces agences, des honoraires spéciaux et des politiques pour les déplacements des aînés étaient en place, 40 % n'ont pas de telles politiques et 40 % n'ont pas répondu à la question.

Lorsque questionnées à savoir si la formule de financement permettait d'obtenir suffisamment de fonds pour combler les besoins d'un conseil d'administration d'une agence à but non lucratif, 44 % ont indiqué que les fonds sont insuffisants et 56 % n'ont pas répondu à la question.

Agences opérant sous un autre modèle de gouvernance

Pour les agences opérant sous un autre modèle de gouvernance (se rapportent directement aux Chefs et/ou Conseils tribaux), le sondage demandait de répondre à des questions sur l'existence et les coûts associés aux comités consultatifs. Des 25 % des agences opérant sous un autre modèle de gouvernance, 66,7 % ont indiqué qu'elles avaient un comité consultatif et 33 % n'en avaient pas. De plus, 33,3 % de ces agences ont rapporté que les

membres de leurs comités consultatifs recevaient un remboursement pour les dépenses de voyages reliées aux activités du comité, 33,3 % ont répondu par la négative et 33,3 % n'ont pas répondu à la question. Aussi, 33,3 % des agences ont indiqué qu'elles offrent des honoraires spéciaux et elles ont des politiques de voyage pour les aînés qui sont membres des comités consultatifs, 33,3 % ont dit qu'elles n'ont pas de telles politiques et 33,3 % n'ont pas fourni de réponse.

Lorsque questionnées à savoir si la formule de financement permettait de recevoir des fonds suffisants pour combler les besoins en termes de gouvernance, 66,7% des agences ont dit non alors que 3,3 % n'ont pas répondu à la question. Aucune agence n'a répondu affirmativement.

D. COÛTS RELATIFS AUX IMMOBILISATIONS, FRAIS JURIDIQUES ET FRAIS D'ASSURANCE

Les agences de SEFPN doivent payer des frais relatifs aux immobilisations, des espaces à bureaux ou du logement des employés, des véhicules et des équipements. Les frais juridiques incluent les frais légaux liés à l'incorporation légale (maintenir l'incorporation, les ressources humaines et les assurances de responsabilité civile) et les frais légaux liés au placement des enfants. Les assurances pour une agence de SEFPN devraient inclure des polices types d'assurances corporatives (feu, vol, vandalisme) et devraient aussi inclure une assurance responsabilité civile liée à la protection de l'enfance. Les agences ont été questionnées à ce sujet dans le cadre de l'étude.

En termes d'immobilisations, l'Examen conjoint national indiquait qu'il n'y avait pas de fonds dans la formule qui étaient spécifiquement destinés à ces coûts. Malgré qu'il y ait des fonds inclus pour la location de bureaux, les coûts associés aux rénovations, au logement des employés et aux investissements en équipement technologique n'étaient pas inclus. Le sondage auprès des agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations indique ci-dessous que malgré que les agences tentent de s'accommoder du budget alloué, elles accusent des déficits en termes d'espaces à

bureaux et du logement des employés (pour les communautés éloignées).

Pour le logement des employés, 25 % des agences indiquent fournir du logement aux employés alors que 56,7 % des agences révèlent que leur agence n'en offre pas, et 8,3 % des agences n'ont pas répondu à la question. Les communautés éloignées avaient davantage tendance à fournir un logement aux employés que les agences situées en milieu rural ou urbain. De ces 25 % d'agences fournissant du logement, 33,3 % indiquent qu'elles chargent des frais alors que 66,7 % disent ne pas demander aux employés de payer des frais. L'accessibilité au logement des employés pour les personnes à mobilité réduite constituait une préoccupation car 67 % du logement offert n'était pas accessible pour ces personnes.

Le sondage demandait si le financement offert est suffisant pour les besoins en logement du personnel. Soixante-quinze pour cent (75 %) ont répondu dans la négative, 16,7 % ont répondu non et 8,3 % ont indiqué que cette question ne s'appliquait pas. Des 75 % qui ont répondu non, 16,7 % ont révélé qu'un montant entre 900 000 \$ et 1.65 millions de dollars est nécessaire pour soit réparer les logements existants afin de loger les employés ou pour construire de nouveaux logements pour ceux-ci.

L'accessibilité des bureaux est également un problème. Le code national du bâtiment du Canada contient les deux articles suivants en ce qui a trait à l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite :

A-1 :

Un objectif de ce code est de limiter la probabilité qu'en raison de la conception ou de la construction du bâtiment, une personne ayant une incapacité physique ou sensorielle soit gênée de manière inacceptable dans l'accès au bâtiment ou la circulation à l'intérieur de celui-ci.

A-2 :

Un objectif de ce code est de limiter la probabilité qu'en raison de la conception ou de la construction du bâtiment, une personne ayant une incapacité physique ou sensorielle soit gênée de manière

inacceptable dans l'accès ou l'utilisation du bâtiment ou de ses installations.

En dépit des exigences du Code national du bâtiment du Canada, le tiers des agences (31,2%) ont rapporté que leurs bâtiments n'étaient pas accessibles aux personnes à mobilité réduite. Il est important de mentionner que si le bâtiment n'est pas accessible à ces personnes, il est fort probable que le bâtiment ne soit pas accessible aux parents qui utilisent des poussettes pour enfants, donc limite l'accès pour tout enfant que les agences tentent de desservir. Parmi les agences qui ont répondu que leur bâtiment n'est pas accessible aux personnes à mobilité réduite, le manque de financement pour procéder aux rénovations nécessaires a été identifié comme étant la raison principale pourquoi le bâtiment est inaccessible. À notre connaissance, les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ne disposent d'aucuns fonds spécifiques pour rendre les bâtiments accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Lorsque questionnées à savoir si elles croient que leurs bureaux constituent un environnement adapté aux enfants et aux jeunes, 71,4% des agences ont répondu par l'affirmative alors que 28,6% ont répondu par la négative. Somme toute, la grande majorité des agences (91,7%) a mentionné qu'elle ne disposait pas des fonds suffisants par la formule actuelle afin de combler les exigences en matière d'espaces à bureaux.

Il était clair, à la lecture des réponses fournies, que les Premières Nations offrent un support significatif aux agences en leur fournissant des espaces à bureaux. De manière plus spécifique, 25% des agences ont indiqué qu'elles n'avaient aucun frais à déboursier pour la location d'espaces à bureaux et 8,3 % des agences ont mentionné qu'elles recevaient une subvention partielle à cet effet.

Il est reconnu que l'entretien adéquat des véhicules utilisés dans le cadre du travail constitue un élément clé afin de réduire le risque de blessures pour les employés, qui plus est dans le cas des travailleurs sociaux qui doivent offrir du transport aux clients. En dépit du besoin d'entretien adéquat

de ces véhicules, les agences de SEFPN ont indiqué qu'elles ont un besoin urgent de fonds pour effectuer l'achat de véhicules. De toutes les agences fournissant des véhicules aux employés, seulement 8,3% ont indiqué avoir suffisamment de fonds avec le budget actuel destiné aux déplacements dans la formule afin d'assurer la sécurité et l'entretien adéquat des véhicules alors que 41,7% ont répondu par la négative, 25% ont indiqué que la question ne s'applique pas et 25% n'ont pas répondu à la question.

Dans la question à savoir si les employés utilisaient leur propre véhicule pour le travail, 66,7% des agences étaient d'accord pour dire que l'allocation fournie par la formule de financement actuelle était insuffisante pour couvrir les dépenses encourues à ce chapitre. Quoique le sondage ne demande pas aux agences quel était le taux accordé au kilométrage, les taux fixés par l'Association américaine de l'automobile et le Conseil du Trésor du Canada devraient constituer les références à ce sujet. L'Association américaine de l'automobile estime qu'il en coûte 56,2 cents au mille pour opérer un véhicule neuf en 2005 (Internet Auto Guide, 2005). Les taux de remboursement du Conseil du Trésor du Canada varient de 41 cents par kilomètre en Saskatchewan à 52 cents par km au Yukon, ce qui en fait une moyenne de 48,5 cents par km. (Conseil du Trésor du Canada, 2005). Le sous financement des véhicules destinés au travail est une question fondamentale car les règlements de sécurité liée au travail demandent fréquemment aux employeurs d'assurer un entretien adéquat des véhicules. Un nombre accru de provinces adoptent des lois afin d'assurer la sécurité dans le transport des enfants, par exemple par une loi sur les sièges d'auto pour les bébés et les jeunes enfants. Le fait de ne pas fournir de financement approprié à l'entretien des véhicules n'a pas seulement des effets sur la sécurité au travail mais augmente aussi la possibilité que des enfants et leurs familles soient victimes d'accidents lorsqu'ils bénéficient des services de transport dans un véhicule inadéquatement entretenu.

Finalement, lorsque questionnées à savoir si elles croyaient que les fonds fournis via la formule actuelle étaient appropriés pour combler leurs besoins pour les autres types d'immobilisations

(ordinateurs, photocopies, fournitures de bureau, équipement de bureau, etc.), les agences ont répondu par la négative dans une proportion de 75% alors que 25% d'entre elles ont dit oui. Le besoin se situait davantage au plan des coûts reliés aux immobilisations en technologies de l'information, car des agences ont rapporté ne pas disposer de financement pour l'achat et la mise à jour des équipements relatifs aux technologies de l'information.

Somme toute, les agences formant l'échantillon rapportent des difficultés significatives pour couvrir les dépenses en immobilisations avec la formule actuelle. De plus, une révision des règlements de sécurité et des normes fédérales de sécurité des bâtiments indique que le sous financement des immobilisations peut mettre les agences en violation des normes de sécurité au travail ainsi que des lois et standards relatifs à l'accessibilité.

E. SYSTÈMES DE GESTION DE L'INFORMATION

De même qu'indiqué dans le rapport de Stanley Loo, la vérificatrice générale du Canada (décembre 2002) demandait que des investissements substantiels soient faits pour les technologies de gestion de l'information chez les Premières Nations, afin de les assister à combler les exigences du gouvernement fédéral en matière de rapports tout en améliorant l'efficacité lors de la production de ceux-ci. La formule de financement actuelle a été développée en 1989, soit avant que l'usage de systèmes d'information dans les agences de services à l'enfance et à la famille Premières Nations ne soit répandu. Les coûts relatifs à ces technologies (immobilisations, entretien et formation) n'ont donc pas été considérés dans la formule à ce moment. Les agences rapportent qu'elles ont dû utiliser des fonds de leur budget opérationnel déjà très serré afin de combler les besoins en technologies de l'information. Les résultats du sondage démontrent que 66,7% des agences disposent d'une forme quelconque de système de gestion de l'information et 33,3% ont indiqué ne pas en avoir. Cela signifie que le tiers des agences sondées n'ont pas de système informatisé.

F. PROGRAMMES ET SERVICES

Cette section décrit la population d'enfants desservis par les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. De plus, des questions ont été posées en ce qui a trait à la gamme de services fournis par chacune des agences ainsi que sur les services que les agences souhaiteraient offrir dans des circonstances idéales.

Les résultats du sondage démontrent qu'en plus de desservir des enfants statués vivant sur réserve, 83,4% des agences offrent des services aux enfants des Premières Nations non statués vivant sur réserve, 8,3% des agences leur offrent des services partiels et le reste des agences ne fournit aucun service à ces enfants. Le tiers (33,3%) des agences ont indiqué que les remboursements effectués par les provinces ne sont pas suffisants alors que 53,3% des agences ont rapporté que les remboursements étaient adéquats. Le reste des agences ont indiqué que cette question ne s'appliquait pas dans leur cas.

Un total de 58,4% des agences ont indiqué fournir des services à des enfants non autochtones vivant sur réserve alors que 33,3% des agences ne les fournissent pas. Les autres agences (8,3%) n'ont pas répondu à la question. Les agences ont rapporté que le sous financement des provinces pour les services fournis à ces enfants constituait une préoccupation plus grande que lorsqu'il s'agit d'enfants des Premières Nations non statués, puisque 58,4% des agences ont indiqué que le financement provenant des provinces était inadéquat pour fournir ces services, 33,3% ont rapporté que le financement était adéquat et 8,3% des agences n'ont pas répondu à cette question.

G. FACTEUR D'ÉLOIGNEMENT

Les agences de SEFPN opèrent de partout au pays, incluant les régions éloignées. Cette section du sondage explorait la légitimité de la formule de financement actuelle pour couvrir les frais de services à l'enfance et à la famille en région éloignée. Les questions de primes salariales d'éloignement, de frais en immobilisations et en opérations ont ici été abordées.

Au début du sondage, 33,3% des agences ont

Tableau 4 Exigences académiques minimales par poste occupé dans une ASEFPN

POSTE	MINIMUM RAPPORTÉ	MAXIMUM RAPPORTÉ	EXIGENCE LA PLUS FRÉQUENTE
Directeur général	Diplôme d'études collégiales	Maîtrise	Baccalauréat/Maîtrise (78%)
Superviseur clinique	Formation technique (sans diplôme)	Maîtrise	Baccalauréat en travail social (72,7%)
Travailleur en protection de la jeunesse	Diplôme d'études secondaires	Baccalauréat en travail social	Baccalauréat en travail social (54,5%)
Agents de prévention	Diplôme d'études secondaires	Baccalauréat en travail social	Diplôme d'études secondaires (18,2%) et Baccalauréat en travail social (18,2%)
Travailleur en planification des placements permanents	Diplôme d'études secondaires	Baccalauréat en travail social	Diplôme d'études collégiales (18,2%), diplôme universitaire (sauf Bacc. en travail social) (18,2%) et Bacc. en travail social (18,2%),
Travailleur en foyer d'accueil	Diplôme d'études secondaires	Baccalauréat en travail social	Baccalauréat en travail social (45,5%)

déclaré desservir des communautés éloignées. De ce nombre, 25% ont indiqué offrir un incitatif salarial pour les employés travaillant en région éloignée alors que les 75% restant n'en offrent pas. Lorsque questionnées à savoir si elles couvraient des frais de déménagement pour un nouvel employé qui part travailler en région éloignée, 50% des agences ont répondu par l'affirmative et 50% par la négative.

Les agences ont été questionnées sur les frais engendrés dans cinq domaines spécifiques. Le nombre de répondant (N) varie à chaque question, il en est donc fait mention dans chaque cas.

- 1) Coûts annuels estimés relatifs à l'expédition de biens et services en région éloignée. N=3 Coût moyen : 155 233.33
- 2) Coûts annuels estimés relatifs aux bâtiments en région éloignée. N=2 Coût moyen : 13 570
- 3) Coûts annuels estimés relatifs aux services gouvernementaux. N=3 Coût moyen : 66 666.66
- 4) Coûts annuels additionnels estimés relatifs aux déplacements du personnel travaillant en région éloignée et qui ne sont pas couverts par le budget opérationnel régulier. N=3 Coût moyen : 36 666.66
- 5) Coûts annuels additionnels estimés relatifs aux

déplacements des enfants faisant l'objet d'un placement et qui ne sont pas couverts par le budget opérationnel régulier. N=2 Coût moyen : 33 500.00

Finalement, des 33,3% des agences ayant indiqué qu'elles desservent des communautés éloignées, 75% a rapporté que le facteur d'éloignement actuel inclus dans la formule de financement ne leur permet pas d'absorber les frais additionnels encourus par leur agence et 25% n'ont pas répondu à la question.

H. SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX DU PERSONNEL

Dans le cadre du processus de l'examen de la politique nationale, les représentants des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont constamment soulevé leurs préoccupations relativement à la légitimité du financement accordé par la Directive pour les salaires et les avantages sociaux du personnel. Cette partie du sondage portait sur l'application des normes et lois relatives aux ressources humaines, sur la comparabilité des salaires et des avantages sociaux par rapport aux provinces et sur la légitimité générale du financement accordé par la Directive en termes de frais en ressources humaines.

Le sondage abordait les questions d'exigences académiques minimales des divers postes occupés dans une ASEFPN. Le tableau 4 décrit brièvement les résultats des postes clés.

Les agences ont été par la suite questionnées sur le nombre d'employés rencontrant les exigences académiques minimales pour divers postes. Le tableau 5 constitue un bref sommaire des résultats pour les postes clés. Veuillez noter que dix agences ont répondu à cette question.

Les agences ont mentionné que les travailleurs sociaux ont besoin de formation non académique supplémentaire afin de travailler de façon efficace dans leur communauté. Les résultats du sondage font état de divers types de formations, car 38 types de formations différentes ont été rapportés par les dix agences ayant complété cette section du sondage. Le tableau 6 indique les types de formations les plus fréquemment rapportées ainsi que les coûts associés par employé.

Dans le sondage, on demandait aux agences de SEFPN si elles disposaient d'un manuel de politiques et procédures en matière de ressources humaines, qui inclut les échelles salariales et les avantages sociaux; 75% d'entre elles ont répondu par l'affirmative alors que 25% ont répondu par la négative. On a par la suite demandé aux répondants des agences s'ils croyaient que leurs manuels de politiques et procédures en matière de ressources humaines étaient conformes aux lois et normes du travail. 50% des agences ont répondu que ces politiques et procédures étaient conformes, alors que 25% ont dit non; 16,7% ont répondu que les politiques et procédures étaient partiellement conformes et finalement, 8,3% ont indiqué que cette question ne s'applique pas.

Lors du processus d'élaboration du sondage, des personnes avaient indiqué que la compensation pour le temps supplémentaire effectué après les heures normales de travail pour des tâches reliées à la protection de l'enfance constituait une préoccupation sérieuse, donc une question à ce sujet a été ajoutée au sondage. Lorsque questionnées à savoir si leurs politiques étaient conformes aux normes du travail en matière de compensation du temps supplémentaire, 50%

des agences ont répondu par l'affirmative, 41,7% ont dit non alors que 8,3% ont indiqué que cette question ne s'applique pas. La compensation pour le temps supplémentaire variait grandement d'une agence à l'autre, allant de 50\$ par appel à un taux fixe hebdomadaire lorsque la personne est sur appel en plus d'être payée à temps et demi pour les heures travaillées. Des compensations financières s'appliquent aux travailleurs sociaux ainsi qu'au personnel effectuant de la supervision clinique. Les résultats indiquent que le superviseur clinique est souvent sur appel (75%) afin de fournir du support aux travailleurs sociaux. En l'absence d'un superviseur clinique, cette tâche est confiée au directeur général, à un superviseur à contrat ou encore à un travailleur social ayant plusieurs années d'expérience.

Deux agences ont rapporté ne pas être en mesure d'assurer la sécurité des employés travaillant hors des heures régulières. La majorité des agences comptent sur les services policiers locaux ou sur la GRC pour la sécurité de ces employés. D'autres approches ont été rapportées, entre autre un système d'accompagnement pour s'assurer que l'employé ne sorte pas seul, l'utilisation de contacts dans la communauté, l'usage de téléphones cellulaires et la formation sur la sécurité en milieu de travail. Les travailleurs sociaux doivent intervenir dans les circonstances familiales les plus difficiles. Il est donc crucial que l'enveloppe budgétaire accordée aux ressources humaines inclue des fonds pour la sécurité de ces travailleurs.

Il était prévisible que nous allions observer des variations dans le nombre et la lourdeur des cas en fonction de la structure de l'agence. Dans certaines agences, les travailleurs sociaux exécutent toutes sortes de tâches alors que d'autres ont développé des approches plus spécialisées où sont ciblées les tâches du personnel en matière d'enquête, de support à la famille, de planification des placements permanents et des admissions. Les travailleurs spécialisés dans les agences prennent souvent en charge des tâches reliées à un autre domaine, par exemple, la personne attitrée aux admissions se verra confier des tâches de protection de l'enfance. En raison des nombreuses réponses et parce que l'approche holistique de certaines agences les a empêché de répondre à cette question,

Tableau 5 - Pourcentage du personnel rencontrant les exigences académiques minimales dans une ASEFPN

Poste	Pourcentage du personnel rencontrant les exigences	Pourcentage du personnel ne rencontrant pas les exigences
Directeur général	77.8%	22.2%
Superviseur clinique	100%	Nil
Travailleur en protection de la jeunesse	77.8%	22.2%
Agents de prévention	66.7%	33.3%
Travailleur en planification des placements permanents	88.9%	11.1%
Travailleur en foyer d'accueil	77.8%	22.2%

Tableau 6 - Coûts de formation par poste occupé

Programme de formation	Nombre d'agences ayant rapporté le besoin pour cette formation	Coûts par employé
Formation sur la délégation de pouvoirs	5	1500-2000\$* (2 agences) \$1500-9000 (3 agences)
Éducation culturelle	4	\$100-500 (2 agences) \$1000 (1 agence) Unknown (1 agence)
Formation sur les abus sexuels	3	\$100-300 (1 agence) \$1000 (1 agence) \$1500 (1 agence)
Formation en informatique	2	\$1000 (1 agence) \$24,000 (1 agence)
Techniques d'enquête pour les cas d'abus d'enfants	2	\$2500 (1 agence) \$10,000 (1 agence)
Communication dans la famille	2	\$100-300 (1 agence) \$420 (1 agence)
Intervention en cas de crise suicidaire	2	\$1000 (1 agence) \$1,200 (1 agence)

il n'a pas été possible de jauger adéquatement le nombre de cas par employé. Des sept agences ayant répondu à la question, les données recueillies suggèrent ce qui suit :

- ✦ Les employés aux admissions ont une moyenne de 2 cas de services à la famille, 2 cas d'enfants placés et 20 enquêtes;
- ✦ Les travailleurs attitrés aux services à la famille n'avaient aucun cas de services à la famille, 17 cas d'enfants placés et 10 enquêtes;
- ✦ Les travailleurs en planification des placements

permanents n'avaient aucun cas de services à la famille, 22 cas d'enfants placés et 25 enquêtes;

- ✦ Les travailleurs attitrés aux foyers d'accueils avaient en moyenne un cas d'enquête, 5 cas d'enfants placés, 20 familles d'accueils et 2 cas concernant des foyers d'adoption.

Il faut être extrêmement prudent pour ne pas baser une formule uniquement sur le nombre de cas par employé, car il est typique pour les travailleurs sociaux des agences de SEFPN d'assumer des tâches qui seraient normalement assignées à des secteurs spécialisés au niveau du

gouvernement provincial. Par exemple, la Directive ne finance de postes assignées au développement de politiques dans les agences de SAEFPN. Cela a pour effet que les travailleurs sociaux se chargent souvent de tâches qui outrepassent celles strictement liées à la protection de l'enfance, contrairement aux travailleurs en protection de l'enfance du milieu provincial qui peuvent compter sur d'autres secteurs pour développer des politiques. De plus, l'ampleur de la tâche liée à un cas varie en fonction de sa sévérité. Tel que noté dans l'ECI-03, les enfants et les familles des Premières Nations nécessitent davantage de services et ceci engendre un besoin accru en ressources humaines.

Il existe en ce moment une tendance dans le domaine de la protection de l'enfance au Canada à savoir que la certification des professionnels est à la hausse. Une question a donc été incluse à ce sujet dans le sondage. La moitié des agences ont indiqué qu'elles ont des exigences en terme d'affiliation à un ordre professionnel (par exemple avec l'Ordre des travailleurs sociaux) pour les employés concernés, 41,7% ont indiqué ne pas avoir d'exigences à ce chapitre et 8,3% ont indiqué que cette question ne s'applique pas.

En termes de comparabilité de salaires et d'avantages sociaux, les deux tiers (66,7%) des agences croient que leurs salaires et avantages sociaux ne sont pas compétitifs, alors que 25% croient qu'ils le sont et 8,3% ont indiqué que cette question ne s'applique pas. Pour ce qui est du roulement de personnel dû aux salaires et avantages sociaux, 16,7% des agences ont révélé qu'au cours des trois dernières années, des employés ont quitté leur emploi pour accepter un poste dans une autre organisation de protection de l'enfance qui leur offrait de meilleures conditions salariales. Toutefois, 83,3% des agences ont indiqué que cette situation ne s'était pas produite. Les taux de roulement de personnel demeurent généralement bas (entre 1% et 10%) sur trois ans. Les agences, à 63,6%, rapportent que le premier motif invoqué par une personne pour quitter son emploi est le stress lié aux tâches, en ce qu'elles génèrent réellement un stress élevé et non pas pour des raisons de manque de sécurité ou d'atmosphère de travail malsaine. Le stress personnel et familial est un motif également rapporté par 36,4% des

agences et enfin, à 27%, le départ d'un employé causé par une offre de travail plus avantageuse au plan salarial est l'un des motifs le plus souvent invoqué.

Somme toute, la grande majorité des agences (83,3%) croit que la formule de financement actuelle ne fournit pas suffisamment de fonds pour couvrir les frais en ressources humaines. Ceci constitue clairement un domaine à explorer davantage dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle formule et il faudra également considérer l'ajustement au coût de la vie dans le développement de cette formule.

I. NORMES ET PERTINENCE CULTURELLE

L'une des raisons principales du développement des agences de SEFPN était que les enfants et les familles des Premières Nations puissent recevoir des services culturellement appropriés. Le développement de normes et politiques culturellement appropriées est un élément de base pour livrer des services adaptés à la culture et la formule actuelle ne permet pas de supporter le développement de politiques. Cette section du sondage portait sur la capacité des agences à développer des services et des programmes adaptés à la culture.

Les agences ayant participé au sondage ont été questionnées à savoir si elles croyaient que les fonds octroyés par la formule actuelle étaient suffisants pour assurer des services culturellement adaptés. Un taux alarmant de 83,4% des agences a répondu par la négative, 8,3% a répondu par l'affirmative, alors que les autres ont indiqué que la question ne s'applique pas.

Parmi les agences ayant développé leurs propres normes, 33,3% doivent obtenir l'approbation de la province, 25% nécessitent une approbation partielle, 25% ont répondu ne pas avoir besoin d'approbation et 16,7% des agences n'ont pas répondu à la question.

En lien avec la première recommandation de l'Examen conjoint national indiquant que la future formule de financement doit respecter les lois et les autorités gouvernant les communautés,

les réponses au sondage indiquent que 41,7% des agences ont développé leurs propres lois de protection de l'enfance alors que 50% ne l'ont pas fait et 8,3% ont indiqué que cette question ne s'applique pas.

Les réponses au sondage indiquent un besoin clair et critique d'obtenir des fonds afin de supporter le développement de normes et pratiques adaptées à la culture dans les agences des SEFPN. De plus, le fait que 41,7% des agences faisant partie de l'échantillon sont en processus de développement de leurs propres lois en protection de l'enfance indique qu'il faut considérer sérieusement la mise en oeuvre de la première recommandation de l'Examen conjoint national, soit d'augmenter les pouvoirs en protection de l'enfance au delà des pouvoirs délégués par la province.

J. CONFLITS DE COMPÉTENCES

Les agences de SEFPN répètent depuis longtemps que des conflits de compétences entre les ministères et les paliers de gouvernement (fédéral/provincial) ont eu pour résultat que des enfants se sont vus refuser des services ou encore ils ont expérimenté des délais d'attente dans la livraison de services. De plus, les agences ont indiqué que la résolution de ces conflits consommait un temps énorme. Cette section du sondage explore la nature et l'incidence de ces conflits ainsi que le temps employé à les résoudre.

Les réponses fournies par les 12 agences rapportent en moyenne 393 conflits de compétence l'an dernier et une moyenne de 54.25 heures par personne ont été investies à résoudre chacun d'entre eux, cela signifie annuellement 21 320 heures par personne. Si ces nombres s'avèrent des moyennes typiques, les agences à travers le pays consacrent donc annuellement 200 000 heures par personne pour résoudre ces conflits et ce nombre n'inclut pas le temps investi par les représentants des gouvernements. Si l'on considère que le salaire annuel moyen d'une personne est de 45 000\$, il est donc dire que les conflits de compétence coûtent annuellement aux agences (et par extension au MAINC) un montant de près de 5 millions de dollars par année. Le type de conflit le plus

fréquent se pose entre des ministères fédéraux dans 36% des cas, entre deux ministères provinciaux dans 27% des cas et entre le fédéral et le provincial dans 14% des cas. Des exemples de conflits les plus fréquents sont les cas d'enfants présentant des besoins spéciaux éducationnels et médicaux complexes, le remboursement des coûts relatifs aux soins d'entretien et le manque de reconnaissance de la juridiction des Premières Nations. On remarque des variations à travers les régions, en ce que quelques-unes ont rapporté un nombre plus élevé de conflits que d'autres, ce qui peut refléter un développement inégal de mécanismes de résolution de conflits. Quoique des tables tripartites aient été établies dans certaines régions avec le MAINC, la province et les agences de SEFPN, l'efficacité et l'autorité de ces tables à résoudre des conflits de compétence n'est pas claire et uniforme. De plus, si des conflits de compétences impliquent des autorités fédérales, provinciales ou de la communauté qui ne font pas partie des membres officiels des tables tripartites, il est urgent de créer des mécanismes pour intégrer ces groupes au processus de résolution des conflits. De plus, ces mécanismes de résolution de conflits devront respecter les valeurs et la culture des agences de SEFPN.

K. NÉGOCIATIONS D'ENTENTES AVEC LES PROVINCES ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

La Directive 20-1 demande aux agences d'opérer en vertu de la législation provinciale donc les ententes doivent être négociées entre les agences de SEFPN et la province pour que les travailleurs sociaux des agences puissent effectuer leurs tâches selon les lois statutaires provinciales. En plus des ententes de délégation de pouvoirs, les agences doivent négocier les arrangements financiers avec le gouvernement fédéral afin de recevoir des fonds pour les services fournis sur réserve. Cette section explique les impacts de ces négociations sur les agences de SEFPN.

La Directive 20-1 accorde le pouvoir de négociation d'ententes tripartites (province, MAINC, Première Nation, conseil tribal ou agence de SEFPN sans but lucratif) ou encore

les négociations bilatérales complémentaires (agences négociant une seule entente avec le MAINC et une autre entente avec la province). Les résultats démontrent que sept agences faisant partie de l'échantillon opèrent sous une entente tripartite pluriannuelle, trois autres agences opèrent en fonction d'un modèle de délégation communautaire et provincial et une autre agence opère sous une délégation de pouvoirs issue d'une loi spécifique. La fréquence typique de renouvellement de ces ententes se situe entre une et cinq années.

Il y avait une grande variation en termes de frais juridiques rapportés par les agences et qui sont associés à la négociation d'ententes de délégation de pouvoirs. Trois agences n'ont rapporté aucun frais de ce genre, trois autres n'ont pas répondu à la question et quatre agences estiment les coûts entre 20 000\$ et 40 000\$ alors qu'une agence rapporte avoir dépensé un montant de 300 000\$ à ce chapitre. Ceci reflète la grande variété des processus de délégation à travers le pays, certaines provinces ayant des processus plus détaillés et plus longs.

En ce qui concerne les provinces, le sondage demandait si la province fournissait un support financier quelconque aux agences afin de leur permettre de conclure ou de renouveler des ententes de délégation de pouvoirs. 91,7% des agences ne reçoivent aucun financement de la province pour négocier ces ententes alors que 8,3% des agences ont rapporté que la question ne s'applique pas.

Les agences ont suggéré une grande variété de moyens afin de rendre le processus de négociation de la délégation de pouvoirs et des ententes de financement plus efficace. En voici quelques-unes :

- 1) Disposer de plus de temps pour discuter et négocier (deux répondants ont indiqué avoir reçu l'entente et ne disposaient que de quelques jours pour la revoir et la signer, sinon le financement serait retardé);
- 2) Assurer la présence des mêmes personnes autour des tables de négociation;
- 3) Les gouvernements devraient financer le processus de négociation;

- 4) Les gouvernements ne devraient pas dicter les critères aux communautés;
- 5) Les gouvernements devraient honorer leurs responsabilités;
- 6) Des ententes bilatérales sont nécessaires.

Une fois la négociation terminée, les agences ont rapporté une grande variation en termes de temps investi pour maintenir les ententes de délégation. Six répondants ont indiqué une moyenne de une à 10 journées alors que chacune des agences individuellement a respectivement rapporté une moyenne de 11 à 20 jours, de 81 à 90 jours et de 141 à 150 jours. Pour les agences où les ententes de délégation de pouvoirs semblent consommer un temps considérable, le fait de ne pas recevoir de remboursement de la province pour maintenir ces ententes en place a des impacts sur leurs ressources limitées.

Les agences ont également été questionnées à savoir si leurs employés fournissaient des services de consultant à la province et si ces frais étaient remboursés par la province. Huit agences comprises dans l'échantillon ont indiqué fournir de tels services de consultant. De ces huit, six estiment le nombre de jours annuel par employé à 50 jours alors que les deux autres agences estiment ce nombre entre 201 et 250 jours par année. Dans aucun cas la province n'a fourni de financement pour compenser le temps des employés et seulement quatre répondants ont indiqué avoir reçu une compensation pour les frais de déplacement encourus par ces services de consultant.

Le sondage portait également sur les ententes des agences en lien avec les frais de services de consultant pour le MAINC.

La période la plus fréquente pour le renouvellement des ententes de financement avec le MAINC se situe à une année pour six agences alors que deux autres agences rapportent des périodes variant entre une et cinq années. Une agence opérait sous la formule souple de financement et une autre a indiqué que la question ne s'applique pas.

De même que pour les négociations avec les

provinces, les agences ont rapporté une grande variation en termes de temps investi pour maintenir les ententes à un minimum (1 à 3 agences), de une à cinq journées (4 agences), 20 jours (2 agences), 30 jours (1 agence) et de 165 à 200 jours (1 agence). De plus, certaines agences ayant rapporté un minimum de temps passé en négociation ont indiqué que cela était dû à l'attitude « à prendre ou à laisser » du MAINC, rendant de ce fait les ententes non négociables. Les frais juridiques associés aux négociations d'ententes avec le MAINC variaient également, puisque trois agences n'ont rapporté aucun frais, deux ont indiqué que les frais encourus allaient de 1\$ à 1000\$, une agence indiquée des frais de 30 000\$ et une autre agence fixait les frais à 100 000\$. Deux agences ont répondu que cette question ne s'applique pas.

Les réponses au sondage indiquent que le gouvernement fédéral, tout comme le provincial, bénéficient des services de consultants fournis par les agences. Des agences faisant partie de l'échantillon, quatre ont fourni de tels services au MAINC. En termes de temps investi par le personnel à ce chapitre, deux agences ont indiqué que 5 à 15 jours par année étaient investis pour fournir de tels services au MAINC; une agence a rapporté entre 16 et 25 jours et l'autre agence n'a pas spécifié de temps précis. Tout comme les provinces, le MAINC ne compense pas financièrement les agences pour le temps investi par leurs employés mais il a financé les dépenses liées aux déplacements dans 50% des cas.

L. AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT DES AGENCES

Les organisations de services courants à l'enfance et à la famille existantes bénéficient des services et du financement fournis par le secteur bénévole et d'autres corps gouvernementaux. Cette section du sondage vise à identifier le degré de support financier fourni aux agences de SEFPN ou de ce qui leur est offert gratuitement de la part des autres Premières Nations ou d'autres sources (par exemple, des levées de fonds organisées par le secteur bénévole).

Les agences ont été questionnées à savoir si elles recevaient des services gratuits de leur conseil de bande ou de leur conseil tribal (par exemple, des services de comptabilité ou du financement pour des services préventifs). 16,7% des agences ont répondu par l'affirmative, 75% des agences ont répondu par la négative alors que 8,3% des agences ont répondu que cette question ne s'applique pas. De celles ayant répondu affirmativement, une agence a reçu 25 000\$ pour un le salaire d'un employé et une autre agence a rapporté avoir reçu 100 000\$ de la part du conseil de bande ou conseil tribal pour couvrir les frais juridiques.

41,7% des agences ont indiqué qu'elles ont reçu du financement de sources autres que le MAINC, le conseil de bande ou le conseil tribal. Une proportion de 50% des agences ont tout de même indiqué ne pas recevoir de telles contributions et 8,3% des agences ont indiqué que la question ne s'applique pas. Deux agences ont reçu des fonds de la Fondation autochtone de guérison, une autre agence a reçu des fonds d'une fondation communautaire, une autre en a reçu de la province, une autre en a reçu d'un autre ministère fédéral (pas le MAINC) et une autre a reçu des fonds d'une source non identifiée. Ces allocations variaient entre 50\$ et 250 000\$.

Le nombre limité d'agences ayant accès à des sources de financement externes peut s'expliquer par le fait que le tiers des agences sondées (33,3%) ont indiqué rencontrer des obstacles lorsqu'elles souhaitaient appliquer pour recevoir des fonds de la province ou du secteur bénévole alors que 25% des agences ont indiqué que cette question ne s'applique pas. De façon plus spécifique, 33,3% des agences de l'échantillon ont indiqué que l'obstacle le plus souvent rencontré pour accéder à des sources de financement externes est la disposition relative au cumul incluse dans les ententes de financement du MAINC.

Tel que mentionné dans l'étude effectuée par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada en 2003, le support du secteur bénévole pour les enfants et les familles est quasi inexistant sur réserve donc les agences doivent redoubler d'efforts comparativement aux autres organisations existantes qui peuvent référer

des familles à des réseaux locaux de bénévoles. (Nadjiwan et Blackstock, 2003).

CONCLUSION

Somme toute, les agences de SEFPN rapportent que les niveaux de financement actuels sont insuffisants dans les domaines suivants: les services préventifs (incluant les mesures les moins perturbatrices), les ressources humaines, les immobilisations, les normes d'évaluation, les services culturellement adaptés, la gestion des dossiers et les technologies de l'information. Le financement des ressources humaines a été identifié comme étant un besoin critique pour supporter les opérations courantes ainsi que l'expansion anticipée des services de prévention dans la nouvelle formule de financement. Les deux tiers des agences de l'échantillon considèrent que le financement est insuffisant pour payer aux employés des salaires et des avantages sociaux équitables.

Les conflits de compétences représentent un problème de taille et ils doivent être résolus afin de s'assurer que les enfants Indiens inscrits des Premières Nations vivant sur réserve ne soient pas discriminés en termes de services offerts. De plus, il semble que des économies substantielles en frais de ressources humaines puissent être réalisées si on mettait en place un mécanisme fonctionnel de résolution de conflits au lieu de régler les cas un à un, laissant ainsi l'enfant en attente pendant que les gouvernements se querellent à savoir qui paiera

le service. L'adoption du Principe de Jordan, où les besoins de l'enfant sont prioritaires à la résolution d'un conflit de compétences, est très fortement recommandée.

Les agences de SEFPN ont de plus en plus tendance à développer leur propre législation afin d'assurer des services adaptés culturellement. Ceci peut signifier qu'une nouvelle formule de financement devra tenir compte de la législation autochtone et de la délégation de pouvoirs par les provinces. En même temps, les négociations sur les ententes de financement et sur la délégation de pouvoirs devront être standardisées afin qu'elles soient efficaces et devront être adaptées pour refléter les besoins particuliers des communautés. Les agences de SEFPN ont indiqué qu'il faut que certaines provinces et même parfois le MAINC évitent l'attitude « à prendre ou à laisser » dans les négociations.

Les agences de SEFPN fournissent également des services de consultation aux gouvernements fédéral et provinciaux. Quoique les gouvernements semblent apprécier ce genre de services, aucun n'est prêt à en payer les coûts, signifiant ainsi que ces services représentent une tâche additionnelle pour les agences.

Alors que certaines agences recevaient du financement additionnel provenant d'autres sources, il faudra clarifier les dispositions relatives au cumul dans les ententes avec le MAINC dans le but de s'assurer que les agences puissent bénéficier du financement du secteur bénévole

Tableau 7 - Proportion d'enfants autochtones et non autochtones faisant l'objet d'un placement dans trois provinces par rapport à la population d'enfants autochtones

Identité culturelle/statut	Province A		Province B		Province C	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Enfants autochtones placés	4,197	52%	4,379	48%	4,803	83%
Enfants non autochtones placés	3,751	48%	4,715	52%	979	17%
Pourcentage d'enfants autochtones par rapport à la population totale d'enfants*	8.7%		7.3%		23.1%	

* Statistique Canada (2001), pourcentage d'enfants autochtones âgés de 0 à 14 ans par rapport à la population totale d'enfants par province

Tableau 8 - Enfants faisant l'objet d'un placement par statut autochtone dans trois provinces

Identité culturelle autochtone de l'enfant	Province A		Province B		Province C		Total	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Métis	492	11.7%	622	14.2%	510	10.6%	1,624	12.1%
Inuits	26	0.6%	22	.5%	9	.2%	57	.4%
Premières Nations (statués)	3,317	79%	2,592*	59.2%	4,022	83.7%	9,931	74.2%
Premières Nations (non statués)	362	8.6%	1143	26.1%	262	5.5%	1,767	13.2%
TOTAL	4,197		4,379		4,803		13,379	

*Inclut les enfants statués et qui sont éligibles au statut mais dont l'enregistrement au statut est en cours

Tableau 9 - Pourcentage d'enfants faisant l'objet d'un placement par groupe culturel dans trois provinces

Groupe culturel	Population des groupes culturels spécifiques dans les 3 provinces*	Pourcentage de la population totale d'enfants dans les 3 provinces	Nombre d'enfants placés dans les 3 provinces	Pourcentage d'enfants pris en charge par groupe culturel dans trois provinces***
Enfants statués des Premières Nations	97,065	6.2%	9931	10.23%
Enfants Métis	49,040	3.1%	1624	3.31%
Autres enfants**	1,411,280	90.6%	9445	0.67%

* Il est à noter que les données sur la population d'enfants représentent les enfants de 0 à 14 ans au Canada d'après le recensement de 2001. Les données de Statistique Canada indiquent que la population d'enfants de 0 à 14 ans dans les trois provinces faisant partie de l'échantillon totalisait 1 557 385 enfants lors du recensement de 2001.

** Il est à noter que la population des enfants « autres » inclut les enfants non statués des Premières Nations, les enfants Inuits ainsi que les enfants non autochtones.

*** Il est à noter que la proportion d'enfants statués des Premières Nations sous protection de l'enfance dans les trois provinces sont les suivantes : province A (11,06%), province B (8,34%) et province C (11,1%).

ainsi que d'autres types de sources de financement gouvernemental afin d'améliorer la gamme des services fournis qui ne sont pas financés par le MAINC.

8. RÉSULTATS DU SONDAGE EFFECTUÉ AUPRÈS DES PROVINCES

Les chercheurs dans les régions ont contacté les provinces suivantes afin de leur demander de compléter un questionnaire exhaustif servant à identifier la gamme de services à l'enfance et à la famille qu'elles offrent, le nombre d'enfants et de familles des Premières Nations qu'elles desservent, la nature de la formule de financement utilisée dans chaque région, incluant les ajustements relatifs à l'éloignement, les coûts en immobilisations et les coûts extraordinaires :

- + Colombie-Britannique
- + Alberta
- + Saskatchewan
- + Manitoba
- + Québec
- + Nouvelle-Écosse
- + Nouveau-Brunswick

Deux provinces ont entièrement complété le questionnaire et trois provinces l'ont partiellement rempli. Les autres provinces ont soit choisi de ne pas participer au sondage ou elles ne pouvaient ou ne voulaient fournir qu'un nombre limité de réponses. En raison du faible taux de réponse et de la divergence des réponses fournies par les provinces, il a été très difficile de déterminer exactement la gamme de services typiquement offerte par les provinces ainsi que les coûts qui y sont associés. Cependant, l'information fournie par les provinces sur le nombre d'enfants pris en charge ainsi que sur leurs méthodes de financement a été très utile. De même que pour les agences des SEFPN, l'information fournie par les provinces a été présentée sous forme agrégée pour respecter la confidentialité de chacun des répondants.

RÉSULTATS

Les répondants ont rapporté une gamme de services établie en fonction des lois provinciales dans chaque sphère – aucune province n'a été capable de fournir de description de la gamme de services ou des coûts associés à cette gamme de services. Une province a mentionné que le budget est alloué par la province aux différentes régions qui la composent, qui elles ont ensuite la discrétion de déterminer les allocations budgétaires en se basant sur les besoins de la communauté.

Tel que mentionné dans l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants, les provinces ayant complété le sondage rapportent un nombre disproportionné de cas d'enfants autochtones faisant l'objet d'un placement. Malheureusement, les données recueillies sur les enfants autochtones et leurs familles variaient grandement d'une province à l'autre. Certaines provinces ne pouvaient que fournir un pourcentage approximatif, d'autres pouvaient rapporter le nombre général d'enfants faisant l'objet d'un placement dans la province sans inclure les données sur le nombre d'enfants placés par les agences des Premières Nations. Toutefois, trois provinces ont recueilli d'excellentes données sur les enfants autochtones, ainsi que des données non agrégées par statut pour les enfants des Premières Nations. Ce qui suit représente un sommaire du nombre d'enfants faisant l'objet d'un placement tels que rapporté par trois juridictions :

Tel que démontré au tableau 7, les enfants autochtones sont surreprésentés parmi tous les enfants faisant l'objet d'un placement, allant d'un faible 350% dans la province C à un pourcentage élevé d'environ 600% dans les provinces A et B.

Tel qu'indiqué au tableau 8 et considérant les trois provinces mises ensemble, les enfants des Premières Nations faisant l'objet d'un placement sont largement surreprésentés parmi tous les enfants et les enfants autochtones. Le tableau 7 fournit aussi une indication des effets de la surreprésentation comparativement aux enfants non autochtones au Canada.

Le tableau 8 démontre les différences entre le nombre d'enfants des Premières Nations, des

Métis et des Inuits faisant l'objet d'un placement tout en indiquant le pourcentage que ces trois groupes représentent. Il est important de porter une attention particulière sur la différence entre le pourcentage d'enfants par groupe culturel et le pourcentage d'enfants faisant l'objet d'un placement par province.

Les données de Statistique Canada (2001) indiquent que les enfants statués des Premières Nations âgés de moins de 14 ans forment 6,2% de toute la population d'enfants de cet échantillon de trois provinces, alors que les Métis en représentent 3,1% et les autres enfants 90,6%. Tel que démontré au tableau 9, la proportion d'enfants des Premières Nations statués et des Métis faisant l'objet d'un placement comparativement au nombre d'enfants canadiens placés est étonnante. En effet, 10,23% de tous les enfants statués des Premières Nations de ces trois provinces font l'objet d'un placement, comparativement à 3,31% pour les enfants Métis et 0,67% pour les autres enfants. Cela signifie qu'approximativement un enfant statué sur dix faisait l'objet d'un placement en date de mai 2005. Considérant qu'un partie de ces enfants ne feront éventuellement plus l'objet d'un placement, il n'est pas irréaliste d'estimer qu'environ 20% des enfants statués des Premières Nations auront passé par l'un ou l'autre des systèmes de protection à un moment donné dans leur enfance. Cette donnée confirme ce que les communautés des Premières Nations rapportent en termes de retrait massif d'enfants. Cette donnée peut également suggérer que les politiques et les approches pratiques en milieu autochtone ne sont pas adaptées en raison de cette disproportion d'enfants des Premières Nations en protection et commande que soient investies des sommes pour des services destinés aux enfants statués des Premières Nations.

Deux provinces ont donné des détails sur leurs formules de financement; l'une a fourni des éléments très spécifiques et l'autre a fourni peu d'informations détaillées. Les autres provinces ont indiqué que les détails sur les formules de financement utilisées et qui sont à l'origine du financement de leurs systèmes de protection de l'enfance ne sont pas disponibles, car elles sont difficilement repérable à travers le temps ou encore que ces formules ne sont pas simplement ajustées

sur une base annuelle en fonction des coûts, du volume ou des changements de circonstances. Plusieurs répondants ont indiqué que malgré qu'ils opèrent avec un budget déterminé, ils ont l'option d'en appeler au Conseil du trésor provincial afin d'obtenir des fonds additionnels si un événement engendrant des coûts extraordinaires se produisait, incluant les circonstances d'un changement organisationnel ou de pratique significatif. Les provinces ont rapporté qu'elles se basent sur le nombre de cas pour déterminer les besoins en ressources humaines. L'une des provinces utilise une formule compliquée comprenant 1700 indicateurs. Cette formule leur permet de s'ajuster aux changements dans la pratique du travail social. Ce modèle est en place depuis 1997 et est soumis à une convention collective syndicale. Cette province n'a pas fourni de commentaires à savoir si les échelles salariales étaient similaires ou différentes de celles des agences de SEFPN. Une autre province, qui se base sur le modèle du nombre de cas, a indiqué que lorsqu'elle rembourse les agences pour leurs services, elles assument que le financement est de un travailleur pour chaque 7228 jours de soins fournis par l'agence. Aucun financement n'est fourni pour les services communautaires ni pour le financement de base des agences et elle rembourse partiellement les services en protection. La troisième province utilise un modèle de financement en se basant sur 20 cas par travailleur social. Cette province a indiqué que les salaires des agences de SEFPN sont équivalents à ceux qu'elle offre. Les autres provinces n'ont pas pu répondre à cette question.

CONCLUSION

Malgré le taux limité de réponses, le sondage effectué auprès des provinces a permis de recueillir des données importantes :

1) Les enfants des Premières Nations sont surreprésentés en protection de l'enfance et composent le groupe le plus volumineux parmi les Autochtones. Les données de trois provinces indiquent que les enfants statués des Premières Nations ont quinze fois plus tendance à faire l'objet d'un placement que n'importe quel autre enfant dans ces provinces.

2) La gamme des services est basée sur les lois, les règlements et les normes provinciales, mais aucune province n'a été en mesure d'identifier spécifiquement la gamme de services qu'elle offre. Seul l'une d'elle a mentionné que cette absence d'information était due à la flexibilité donnée aux provinces d'allouer des fonds en fonction des besoins des régions.

3) Le nombre de cas semble être la variable la plus significative pour déterminer les besoins en ressources humaines dans les provinces.

4) L'exemple des trois provinces qui ont recueilli des données non agrégées par groupes culturels spécifiques autochtones devrait être une pratique uniforme dans toutes les provinces. Le fait de recueillir des données non agrégées permet une meilleure compréhension des besoins ainsi qu'une meilleure réponse aux besoins des enfants autochtones ayant diverses cultures et vivant dans différents contextes.

Une analyse plus poussée des formules de financement provinciales là où elles existent sera effectuée dans le cadre de la Phase 3 du programme de la recherche.

9. FACTEUR D'ÉLOIGNEMENT

L'Examen conjoint national (MacDonald et Ladd, 2000) a permis de déterminer que le facteur d'éloignement inclus dans la Directive 20-1 doit être révisé afin de s'assurer qu'il reflète adéquatement les coûts additionnels engendrés par l'éloignement pour les agences de services à l'enfance et à la famille. En plus d'analyser les questions relatives à l'éloignement dans le cadre du sondage administré auprès des agences de services à l'enfance et à la famille, le Dr. John Loxley a analysé le facteur d'éloignement actuel et l'a comparé avec deux autres formules, dont l'une utilisée par un gouvernement provincial et l'autre par une corporation.

RÉSULTATS

Le facteur d'éloignement actuel classe les agences en fonction de la distance entre un centre urbain, leur degré de latitude et leur accès à

l'année par un réseau routier. Il comprend trois ajustements distincts : l'un sur le montant à la bande, l'un sur le montant par enfant et l'un sur le montant à l'agence. Ces ajustements varient et le rationnel n'est pas documenté afin de justifier les variations dans les montants. Le fait de modifier les facteurs d'ajustement pourrait calmer la préoccupation des agences situées en région éloignée qui croient que la formule de financement actuelle est inadéquate et ne permet pas de couvrir les frais liés à l'éloignement. Toutefois, il n'est pas certain que ce type d'ajustement règle le problème pour les agences en région éloignée, car la préoccupation principale de celles-ci est que le centre de services utilisé pour calculer le facteur d'éloignement n'est pas nécessairement le lieu géographique où les agences se rendent pour obtenir des biens et services spécialisés en lien avec la protection de l'enfance.

Une option plus avantageuse serait d'analyser le facteur d'éloignement en remplaçant le centre de services qui sert actuellement au calcul par le centre urbain utilisé pour calculer l'éloignement dans le cadre de d'autres programmes du MAINC. Une analyse préliminaire des centres urbains indique que ces lieux semblent correspondre davantage aux lieux où se rendent les agences pour obtenir leurs biens et services.

Le facteur d'éloignement actuel a été comparé à deux autres facteurs d'éloignement, dont l'un utilisé par une province et l'autre par une corporation. Dans chaque cas, la formule d'éloignement a été appliquée aux agences de services à l'enfance et à la famille dans la province d'où ces deux formules dérivent. Aucune d'entre elles n'a pu constituer une amélioration comparativement au facteur d'éloignement actuel car elles n'ont pas été conçues en fonction des besoins et des économies d'échelle des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

CONCLUSION

Le fait de remplacer le centre de services utilisé pour le calcul de la formule actuelle par le centre urbain utilisé pour le calcul de l'éloignement dans le cadre d'autres programmes du MAINC semble

Tableau 11: Ajustement à l'inflation par région (1999-2005)

Région du MAINC	Financement provenant de la formule	Ajustement à l'inflation	Différence
Colombie-Britannique	\$80,992,151	\$92,059,053	\$11,516,902
Alberta	\$144,061,110	\$164,650,535	\$20,589,425
Saskatchewan	\$151,445,637	\$173,138,152	\$21,692,514
Manitoba	\$191,591,040	\$218,703,956	\$27,112,916
Ontario	\$123,427,998	\$140,728,620	\$17,300,623
Québec	\$59,956,671	\$65,154,656	\$8,197,985
Atlantique	\$39,705,067	\$45,312,751	\$5,607,684

Tableau 12: Pertes de financement opérationnel du MAINC en raison du manque d'ajustement à l'inflation (dans toutes les régions du MAINC)

Année	Financement provenant de la formule	Ajustement à l'inflation	Différence
1999	\$105,053,015	\$111,404,589	\$6,351,574
2000	\$108,573,428	\$117,221,791	\$8,648,363
2001	\$110,959,054	\$123,950,421	\$12,991,367
2002	\$113,702,424	\$129,852,097	\$16,149,673
2003	\$114,848,709	\$134,798,437	\$19,949,728
2004	\$117,895,263	\$140,976,486	\$23,081,222
2005	\$117,147,781	\$141,993,903	\$24,846,122
Total	\$788,179,674	\$900,197,723	\$24,846,122

être l'option la plus prometteuse afin d'assurer un financement adéquat aux agences de SEFPN opérant en région éloignée. Une analyse plus poussée de cette option sera effectuée dans le cadre de la Phase 3 du programme de la recherche. Une question importante sera posée à savoir quel est l'endroit ou le centre urbain le plus utilisé par les agences de SEFPN pour obtenir des biens et services spécialisés en protection de l'enfance. Les résultats seront comparés avec les centres urbains et les centres de services identifiés par le MAINC pour calculer le facteur d'éloignement.

10. COMBIEN LE MANQUE D'AJUSTEMENT À L'INFLATION A-T-IL COÛTÉ AUX AGENCES DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS?

Malgré que la Directive 20-1 contienne un ajustement au coût de la vie, ce dernier n'a pas été utilisé depuis 1995. Ceci est considéré comme étant l'une des faiblesses majeures de la formule, menant au sous financement des services et à la distorsion dans les services financés car certaines dépenses sujettes à l'inflation doivent être couvertes alors que d'autres sont optionnelles. Combien ce manque d'ajustement au coût de la vie en a-t-il donc coûté aux agences de SEFPN depuis 1995?

Le tableau 10 démontre que l'indice des prix à la consommation, qui est l'indicateur le plus reconnu de l'augmentation du coût de la vie, est passé de 104.2 en 1995 à 126.3 en date de mai 2005. Si le point de référence est de 100 en 1995, alors l'indice en 2005 augmente à 121.21, c'est-à-dire que les prix ont augmenté de 21,21% dans cette période de dix ans et là où aucun ajustement n'a été apporté par le MAINC.

Tableau 10: Augmentations de l'indice des prix à la consommation (1995-2005)

IPC	Année	IPC à partir de 100
104.20	1995	100.00
105.90	1996	101.63
107.60	1997	103.26
108.60	1998	104.22
110.50	1999	106.05
112.50	2000	107.97
116.40	2001	111.71
119.00	2002	114.20
122.30	2003	117.37
124.60	2004	119.58
126.30	2005	121.21

Source: Statistique Canada

Nous savons donc que, si des ajustement au coût de la vie avaient été effectués depuis 1995, le financement aurait augmenté de 21,21% depuis 1995 et ce, purement sur la base du taux d'inflation et sans tenir compte des autres variables telles que l'augmentation du nombre d'enfants et du nombre d'agences, etc. Quoique nous n'ayons pas accès à l'information sur les niveaux de financement en 1995, nous les avons pour les années de 1999 à 2005. En ajustant les données sur le financement pour chaque année en fonction de l'IPC identifié au tableau 10, il est possible de calculer les montants qui auraient pu être disponibles pour ces six années si les ajustements à l'inflation avaient été effectués. (Se référer à l'annexe 2 pour les données par année et par région). Le tableau 11 illustre ce qu'il en aurait été entre 1999 et 2005 pour chacune des régions du MAINC, ainsi que la différence entre ces montants et les montants actuels qui représentent la perte de revenus en opérations.

Le tableau 12 illustre quel aurait été le financement national total pour les opérations incluant l'ajustement au coût de la vie et la différence du total par région. **Entre 1999 et 2005, le cumulatif de l'augmentation du financement en opérations aurait été de 112 millions de dollars, soit un total de 900\$ millions au lieu des 788\$ millions réellement fournis.**

Ceci représente une perte de 14% de financement au cours de cette période. Pour l'année 2005, le financement des opérations aurait été de 142\$ millions au lieu de 117\$ millions, soit 24.8\$ millions de plus que le montant fourni en ce moment. Ce montant représente environ les montants additionnels promis aux agences des Premières Nations par le gouvernement pour cette année et une fois seulement!! Afin de compenser pleinement pour les pertes encourues par l'inflation au cours de cette période, ce montant de 25\$ millions et même plus devrait être fourni à chaque année à partir de maintenant. Ceci nous aide à situer les montants additionnels dans le contexte historique plus large du sous financement

11. AGENCES DE PETITE TAILLE

Les agences de petite taille, soit celles qui desservent moins de 1000 enfants, représentent 55% du nombre d'agences de SEFPN au Canada, excluant l'Ontario. Il est fondamental de comprendre les besoins et les défis que ces agences rencontrent pour recevoir le support afin de fonctionner de façon optimale.

CONCEPTION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

L'objectif de cette étude est de décrire les défis rencontrés par les agences de petite taille afin de s'assurer que leurs besoins sont considérés dans le cadre du développement d'une formule de financement alternative pour les agences de SEFPN.

Les données pour cette étude ont été colligées sous forme d'entrevues avec quatorze directeurs généraux d'agences de petite taille. L'information a été recueillie au moyen d'un questionnaire standardisé qui a été complété par téléphone ou en personne.

Les agences ont été sélectionnées en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick en raison du nombre élevé d'agences de petite taille dans ces régions. La région du Québec est la seule autre région ayant un nombre significatif d'agences de

petite taille mais elle n'a pas été incluse en raison des ressources limitées. Les sphères d'étude pour ce rapport sont :

1. Quelles sont les exigences de base liées au personnel administratif pour les agences de petite taille?
2. Comment la formule de financement devrait-elle être ajustée pour rencontrer ces exigences?
3. Quelle est la taille minimale d'une agence et de la population qu'elle dessert pour faire preuve de bonnes pratiques en travail social et pour faire des économies d'échelle?

Il est important de mentionner qu'en Colombie-Britannique, les frais liés aux soins de soutien ne sont pas remboursés aux agences selon le coût réel mais bien en fonction d'une moyenne des frais actuels qui sont déterminés annuellement par la province pour les foyers d'accueil et les foyers de groupe. Cette moyenne peut excéder ce qu'il en coûte réellement pour le soutien de certains enfants pris en charge par des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et dans un tel contexte, le bureau régional du MAINC a accepté que les agences conservent le surplus pour les dépenser à d'autres opérations autorisées en vertu de la formule de financement. Ceci a bénéficié aux agences de la Colombie-Britannique car la plupart des agences de cette province sont de petite taille et donc ne reçoivent pas le plein financement pour leurs opérations.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

En plus des services de protection de l'enfance fournis par des agences pleinement mandatées, les agences faisant partie de cette étude fournissent une gamme de services divers incluant des services de support aux enfants et leurs familles, de familles d'accueil, de réunification de la famille, de prévention et de développement communautaire. Ces agences ont indiqué qu'elles aimeraient en fournir davantage mais les limites financières de la formule constituent un obstacle à cet effet. Pratiquement toutes les agences ont indiqué que du personnel additionnel à temps plein est nécessaire afin de fournir une gamme complète de services dont a besoin la communauté. Le besoin

en ressources humaines le plus communément identifié est le besoin en travailleurs sociaux et en travailleurs en prévention.

Hormis les coûts en ressources humaines, si les agences pouvaient se permettre d'offrir les services qu'elles veulent, les frais d'immobilisation sont les plus fréquemment cités, dont les frais associés aux bâtiments, à l'espace à bureaux et aux rénovations. Les agences du Nouveau-Brunswick ont placé en priorité équivalente les coûts en technologies de l'information, en équipement informatique et en logiciels. Il y a un manque substantiel moyen de 320 000\$ entre les fonds requis pour opérer une agence offrant toute la gamme des services et le montant que les agences reçoivent en réalité.

Pour optimiser les services, la plupart des agences partagent leurs ressources avec d'autres programmes offerts sur réserve. Par exemple, des postes, des événements et des formations sont financés conjointement afin de partager les frais pour des services spécialisés. En raison du niveau élevé des besoins dans leurs communautés, aucun répondant n'a mentionné qu'il devrait y avoir un certain minimum de population pour faire preuve de bonnes pratiques en travail social et pour faire des économies d'échelle.

La pression mise sur les agences de SEFPN pour livrer des services comparables à ceux des organisations provinciales de protection de l'enfance représente tout un défi pour une agence de petite taille. Tous les répondants étaient unanimes pour affirmer que leurs services étaient plus économiques comparativement aux services offerts par les organisations provinciales en raison de l'étendue et de la nature plus large des services fournis. Les différences en termes de coûts sont dues aux faibles coûts de soins de soutien et parce que les employés ne sont pas syndiqués. On demande beaucoup aux employés d'une agence de petite taille et tous les répondants étaient d'accord pour affirmer que le personnel doit effectuer des tâches que le personnel dans une agence de grande taille n'a pas à assumer.

Afin de faire face à quelques-uns de ces défis, l'option de centraliser quelques fonctions a été explorée. Alors que la plupart des agences appuyaient ce scénario, dont toutes les agences du Nouveau-Brunswick, il n'a pas été accepté par tous

les répondants, en raison des questions d'isolement géographique et/ou des frais de déplacement élevés.

Tirée de la Directive 20-1, l'utilisation des surplus pour couvrir des frais de soutien a formé la base de l'étude sur les modes alternatifs de financement. La majorité des répondants croient qu'une formule entièrement renouvelée est nécessaire et doit inclure la prévention, des options pour éviter les placements, l'augmentation du taux lié à éloignement, un mécanisme de financement flexible et une considération pour la population totale, statuée ou non.

Tous les participants de l'étude considèrent que le seuil de population identifié dans la Directive 20-1 est un moyen inadéquat pour déterminer le financement des opérations. Environ la moitié des répondants ont mentionné que le financement doit être basé sur les besoins de la communauté et non sur le nombre d'enfant dans la population. Une proportion de 25% des participants a mentionné que les nombres en termes de population doivent refléter la population entière et non seulement les enfants car la famille entière a besoin de support lorsqu'un enfant n'est pas en sécurité ou à risque à la maison.

Les politiques déterminant l'utilisation des surplus diffèrent d'une région à l'autre et sont tributaires des variantes en termes de ce que possèdent les agences en lien avec l'utilisation de ces fonds. Des surplus ont été rapportés uniquement par des agences de la Colombie-Britannique en raison de leur entente incluant des per diem pour le soutien des enfants. Alors que les agences du Nouveau-Brunswick doivent retourner les argents en surplus, les agences de la Colombie-Britannique peuvent utiliser ces fonds pour des services à l'enfance et à la famille.

La Colombie-Britannique est unique en ce qu'elle a une entente avec des per diem pour payer les frais de soutien des enfants. Pour ce qui est du montant alloué basé sur les coûts réels ou sur des per diem pour le soutien aux enfants, les agences du Nouveau-Brunswick préfèrent le paiement basé sur des coûts réels, alors que les agences de la Colombie-Britannique préfèrent l'entente avec des per diem. Les positions exprimées par ces deux régions semblent être motivées par la peur. Les

agences du Nouveau-Brunswick ont peur que les ententes incluant des per diem aient pour résultat un déficit ou une livraison de services réduite alors que la Colombie-Britannique a peur que le retrait des ententes incluant des per diem et les surplus qui y sont associés mène à une réduction des fonds pour les ressources humaines et pour les programmes de prévention.

CONCLUSION

Alors que les agences de petite taille demeurent viables et économiques, elles font face à des défis importants en termes d'exigences de base administratives et de ressources humaines. Le coût moyen du système actuel en Colombie-Britannique semble avoir partiellement compensé pour le peu de financement opérationnel. Des coupures ou des changements à ces ententes pourraient réduire de façon substantielle la capacité des agences à fournir la gamme actuelle de services.

Il y a une disparité importante entre les salaires et les avantages sociaux des agences de SEFPN comparativement aux autres organisations de protection de l'enfance. Il existe également une lacune significative entre ce qui est nécessaire pour opérer une agence souhaitant offrir une certaine gamme de services et ce que les agences reçoivent réellement. Malgré que les agences aient des opinions différentes sur l'utilisation des surplus et sur les alternatives de financement du soutien, l'insatisfaction quant à la politique du seuil de population de la Directive 20-1 a été exprimée de façon unanime.

Les recommandations pour une nouvelle approche de financement incluent :

1. Du financement pour la prévention et pour des options évitant les placements;
2. Du financement accru pour les frais encourus par l'éloignement;
3. Développement d'un mécanisme de financement flexible;
4. Tenir compte de la population en général, personnes statuées ou non statuées.

Tout comme les agences de grande taille, les agences de petite taille maintiennent une approche holistique en protection de l'enfance et mettent l'emphasis sur la prévention et le développement

communautaire. Ce sont des services proactifs qui permettent à long terme de réduire l'incidence des abus envers les enfants. Les agences de petite taille font face à des défis uniques et elles constituent d'ailleurs la majorité des agences en opération, il est donc évident et nécessaire d'étudier la question plus en détail.

LIMITES DE LA RECHERCHE

Chaque projet de recherche comporte des limites importantes et ceci est également vrai pour la Phase 2 de la recherche. Somme toute, nous sommes comblés par la quantité et la qualité des données mais il est important de reconnaître les limites de la recherche et de l'analyse. Il a fallu compléter entièrement cette phase en moins de cinq mois donc le temps a été un facteur déterminant qui a limité notre capacité à recueillir et à valider les données. Ceci s'est avéré particulièrement vrai avec les sondages administrés aux provinces. Quoique les toutes les provinces aient été contactées pour le projet de recherche (sauf l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve), les chercheurs n'ont pas toujours eu le temps requis pour négocier leur consentement à participer et à recueillir des données en temps voulu. Avec les chercheurs régionaux, nous avons fait tous les efforts possibles pour identifier les limites de la recherche.

Tel que mentionné auparavant, cette étude n'inclut pas l'Ontario (car elle est financée par une entente séparée) et la recherche ne met pas l'accent sur les coûts des familles d'accueil ou sur la méthodologie de la formule souple de financement. Dr. Brad MacKenzie (2002) a préparé un rapport portant sur la formule souple de financement et qui met en garde les gens sur cette formule, car même si elle permet davantage de flexibilité, elle n'est pas appropriée pour toutes les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, c'est-à-dire les agences de petite taille, les nouvelles agences et les agences qui n'ont pas de données sur une période de temps suffisamment longue pour prédire les coûts futurs car elle ne peuvent ainsi déterminer un montant de base raisonnable pour le financement souple.

En raison du temps limité pour compléter la recherche, l'analyse des coûts reliés aux enfants pris en charge est incomplète. Il est donc fortement recommandé qu'une recherche soit entreprise dans le futur pour définir la gamme de services fournis aux enfants pris en charge et des coûts qui y sont associés.

Nous n'avons pas pris en considération que le MAINC puisse apporter des changements imprévisibles aux niveaux de financement et aux ententes. Nous espérons que de tels changements seraient mis en veille jusqu'à ce qu'une analyse adéquate de la façon dont pourraient être combinés ces changements proposés à toute nouvelle formule de financement soit complétée et considérée en partenariat avec les Premières Nations.

LES IMPLICATIONS RELATIVES AUX TROIS OPTIONS DE FORMULE DE FINANCEMENT

REDÉFINIR LA DIRECTIVE 20-1

Aperçu de la Directive 20-1

La formule de financement actuelle a été conçue en 1989 dans un effort pour standardiser les niveaux de financement des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations au Canada et afin de promouvoir leur développement. La Directive exige que les agences opèrent en vertu de la législation provinciale en matière de protection de l'enfance mais n'inclut aucun financement pour s'y ajuster. Elle inclut un principe directeur, qui indique que les services doivent être comparables à ceux fournis aux enfants vivant hors réserve dans des circonstances similaires, mais elle ne contient aucun mécanisme afin de s'assurer que cela puisse être réalisé.

En plus d'un calcul pour l'éloignement, la Directive 20-1 fournit deux grandes catégories de financement :

1. **Opérations** : budget basé sur la population d'enfants Indiens statué et vivant sur réserve, ces fonds servent à soutenir les activités

administratives de l'agence et incluent un petit montant pour les services préventifs et les frais juridiques.

2. **Entretien** : ces fonds sont fournis sur la base d'un remboursement pour les frais encourus par le placement hors du domicile familial des enfants Indiens statué et résidant sur réserve.

La Directive inclut aussi une allocation pour l'ajustement au coût de la vie, mais qui n'a pas été allouée depuis 1995. De plus, la Directive inclut des fonds pour que les agences puissent procéder à des évaluations lors de la troisième et de la sixième année d'opération mais tel que noté par la vérificatrice générale du Canada en décembre 2002, les agences de SEFPN considèrent l'évaluation comme un outil important de gestion afin d'améliorer les pratiques et les agences souhaiteraient que le financement à cet effet puisse être maintenu.

Malgré qu'il soit largement reconnu que la Directive 20-1 ait permis d'augmenter le nombre d'agences de SEFPN au Canada, les agences ont soulevé plusieurs préoccupations quant à la flexibilité et par rapport aux niveaux de financement insuffisants inclus dans les ententes, en particulier au chapitre des services de prévention primaire, secondaire et tertiaire.

Pour répondre à ces préoccupations, l'Assemblée des Premières Nations et le MAINC ont entrepris de réviser la Directive en partenariat avec un groupe composé de gens oeuvrant dans les agences de SEFPN et de représentants du MAINC. Un rapport a été complété à ce sujet. L'Examen conjoint de la politique nationale sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (MacDonald et Ladd, 2000) contient dix-sept recommandations pour effectuer des changements. Plus de quatre ans ont passé entre cette révision et le début du présent projet de recherche. Dans la Phase 1, l'équipe de recherche a donc vérifié la validité des recommandations de l'Examen conjoint et ont obtenu la confirmation que les représentants des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations considèrent toujours ces recommandations comme étant valides et pouvaient toujours s'appliquer en 2005.

Implications des résultats de recherche pour l'option de la Directive 20-1

En se basant sur les résultats de recherche, la Directive 20-1 devra être sérieusement altérée pour combler les exigences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations afin d'assurer des services équitables de protection aux enfants des Premières Nations résidant sur réserve. Dès le départ, il est recommandé que des enveloppes budgétaires séparées et en dehors des budgets opérationnels et d'entretien actuels soient incluses dans la nouvelle formule avec ce qui suit :

- 1) Développement communautaire (prévention primaire);
- 2) Les mesures les moins perturbatrices;
- 3) Entretien des systèmes de gestion de l'information et formation à ce titre;
- 4) Financement pour les évaluations et les normes;
- 5) Enveloppe budgétaire pour les circonstances exceptionnelles (2 millions de dollars comme minimum de départ et ajustement annuel par la suite).

De plus, il est recommandé qu'un financement distinct soit réservé aux dépenses exceptionnelles ou aux circonstances extraordinaires :

- 1) Évaluations communautaire en lien avec les circonstances extraordinaires;
- 2) Financement en immobilisations pour amener les systèmes de gestion de l'information à un standard minimum et développer des cadres de références nationaux et régionaux pour la collecte de données qui pourront servir à alimenter le développement de politiques et la pratique;
- 3) Financement pour développer des normes culturellement adaptées;
- 4) Financement en immobilisations pour rendre les bâtiments accessibles aux personnes handicapées;
- 5) Financement en immobilisations pour des espaces à bureaux adéquats qui rencontrent les normes du bâtiment;
- 6) Fonds pour la recherche et le développement aux niveaux national, régional et local

(agences);

- 7) Fonds pour s'ajuster lorsque surviennent des changements à la législation provinciale.

De plus, nous recommandons que soit réintroduit l'ajustement au coût de la vie. Le manque d'ajustement au coût de la vie dans la formule a causé une perte totale de 112\$ millions de dollars au budget national des opérations entre 1999 et 2005. En d'autres mots, 24.8 millions de dollars seraient nécessaires pour combler les besoins liés à l'augmentation du coût de la vie et ce, pour l'année 2005 à elle seule et dans le contexte où serait restauré le pouvoir d'achat perdu depuis 1995.

Des ajustements au facteur d'éloignement sont nécessaires afin de refléter convenablement les frais associés à la protection de l'enfance et il est également nécessaire d'obtenir les fonds adéquats pour couvrir les salaires et les avantages sociaux du personnel.

La recherche recommande également que le Principe de Jordan soit adopté. Dans les circonstances où un service serait normalement disponible pour les enfants non autochtones, la province ou le ministère fédéral qui reçoit en premier la demande de paiement du service pour un enfant des Premières Nations devrait, sans délai ni interruption, financer ce service. Le palier de gouvernement qui devrait payer a l'option de référer ce paiement à la table étudiant les conflits de compétences afin qu'elle passe en révision le litige. De même que stipulé dans la Convention relative aux droits de l'enfant, le Principe de Jordan assurerait que les besoins de l'enfant passent en priorité avant les besoins des gouvernements et ce, en tout temps.

Il est clair qu'un certain nombre d'agences développent et implantent leurs propres lois de protection de l'enfance donc la mise en œuvre de la première recommandation de l'Examen conjoint prend ici tout son sens car elle encourage la nouvelle politique de financement à supporter la gouvernance et la juridiction des Premières Nations. Cela signifie simplement qu'il faudrait étendre l'éligibilité des Premières Nations à la législation en matière de protection de l'enfance.

RECOMMANDATIONS

Que l'équipe de recherche entreprenne un sondage complet auprès des agences de SEFPN afin de quantifier ce qu'impliquent les modifications à la formule de financement pour les agences de SEFPN et pour le MAINC. Cette tâche pourrait être accomplie à travers le développement, la mise en oeuvre et l'analyse des résultats d'un sondage qui serait administré auprès de toutes les agences de SEFPN au Canada, sauf en Ontario car cette province opère sous une entente de financement distincte. Ce sondage pourrait être basé sur les résultats de la Phase 2 et inclurait des questions spécifiques sur des éléments sujets à être modifiés dans la formule de financement. On anticipe que ce sondage puisse être administré au cours de l'été 2005, qui n'est certainement pas le moment idéal car plusieurs employés des agences prennent des vacances. Malheureusement, nous ne pouvons retarder ce processus à l'automne car le MAINC doit développer un mémoire au Cabinet demandant de nouvelles autorisations financières au plus tard en septembre 2005.

En plus de ce sondage auprès des agences de SEFPN, de la recherche spécifique devrait être conduite sur les domaines suivants :

- 1) Recherche sur les économies d'échelle minimales pour opérer une agence de SEFPN;
- 2) Revue légale des lois touchant les agences de SEFPN pour déterminer le minimum légal de couverture en responsabilité civile;
- 3) Recherche sur les effets de la substitution du centre urbain pour le centre de services dans le calcul du facteur d'éloignement;
- 4) Obtenir des données sur les enfants statués faisant l'objet d'un placement afin de comprendre comment la définition d'un enfant éligible peut avoir des impacts sur le financement des agences de SEFPN à travers le temps;
- 5) Analyser l'interface entre la Directive 20-1 et les instruments de financement utilisés par le MAINC (ententes de contribution).

Somme toute, un amalgame de cette option et d'une formule de Premières Nations apparaît être l'option la plus prometteuse qui émerge de cette

recherche. L'information additionnelle dégagée des réponses du sondage administré auprès des agences de SEFPN ainsi que les projets de recherche spécifiques recommandés aideront à définir davantage la pratique et les implications économiques engendrées par les modifications proposées à la Directive 20-1.

APPLIQUER LES NIVEAUX DE FINANCEMENT PROVINCIAUX AUX AGENCES DE SEFPN

Pour développer cette option, il fallait identifier les formules de financement utilisées par chaque province et l'appliquer aux agences de SEFPN dans leurs provinces respectives afin d'en voir les conséquences. Même si, à première vue, l'application de ces formules semble accorder aux agences de SEFPN une « comparabilité avec la province », une analyse plus poussée a immédiatement permis d'identifier des complications. Dans le cadre de cette approche, plusieurs complications se sont présentées dès le départ : 1) l'application des formules provinciales implique l'utilisation de 10 formules de financement différentes créant ainsi un potentiel d'iniquités entre les régions 2) les formules de financement provinciales se développent en fonction des économies d'échelle provinciales et selon le contexte de services propre à chaque province. Ainsi, l'application de ces formules aux agences de SEFPN desservant des petites communautés ayant un niveau de besoins élevé doit être remis en question 3) les autorités provinciales de services à l'enfance et à la famille peuvent utiliser les ressources provenant des autres ministères provinciaux pour supporter la livraison de services relatifs à la protection de l'enfance, donc si ces services sont financés hors de la formule de financement provinciale, alors la formule devra être ajustée en fonction de ces coûts 4) les formules de financement provinciales sont développées par le personnel embauché par la province, n'incluant pas les Premières Nations ou le gouvernement fédéral donc choisir cette option reviendrait à strictement avoir du contrôle sur le financement dans le

cadre provincial 5) contrairement aux agences de SEFPN et tel que mentionné dans les résultats de l'ECI-03, les provinces desservent typiquement une population ayant des besoins moins élevés en protection de l'enfance.

Malgré les complications rencontrées dès le départ avec cette approche, le Comité directeur national a pris la décision que soit analysée cette option dans le cadre de la Phase 3 du programme de recherche. L'équipe de recherche avait initialement espéré conduire une analyse économique de trois formules de financement provinciales mais deux des trois provinces identifiées ignoraient la formule utilisée dans leur province donc une seule analyse détaillée aurait pu être effectuée dans une province seulement

DESCRIPTION DES MODÈLES PROVINCIAUX

Plusieurs des représentants des provinces interviewés ont rapporté n'avoir aucune trace de la façon dont la formule de financement avait été originalement développée pour déterminer les niveaux de financement alloués à la livraison de services à l'enfance et à la famille. Les provinces ont simplement ajusté le montant fourni annuellement en fonction des prix et du volume. Ceci complique la situation en ce que notre intention était d'appliquer les formules de financement provinciales aux agences de SEFPN dans chaque province.

Tel que mentionné ci-haut, l'équipe de recherche avait initialement planifié d'identifier les formules de financement de trois provinces et les appliquer au calcul du financement des agences de SEFPN situées dans ces provinces afin d'en voir les résultats. Deux des trois provinces ignoraient comment leurs formules de financement avaient été structurées à l'origine, donc seule une analyse a pu être conduite dans l'unique province détenant les informations nécessaires.

Cette province a indiqué qu'elle applique unilatéralement une formule de financement basée sur le « Coût universel d'une travailleur fournissant des services directs » (Universal Cost of a Direct

Service Worker). La formule fournit un travailleur par 7228 jours de soins fournis par une agence. Contrairement aux agences provinciales :

- 1) les agences de SEFPN ne reçoivent pas de financement pour les services communautaires;
- 2) les agences de SEFPN ne reçoivent pas de financement de base exécutif;
- 3) les agences de SEFPN reçoivent un financement partiel pour les services de protection.

Lorsque la formule de la province a été appliquée aux agences de SEFPN de cette province, la majorité des agences se voyaient octroyer moins de financement qu'avec la Directive 20-1.

Les sondages effectués auprès des provinces ont révélé que le nombre de cas détermine les besoins en ressources humaines dans au moins trois provinces. Une province utilise une formule compliquée qui tient compte de 1700 données mais qui permet d'être ajustée en fonction des changements qui surviennent en termes de pratique du travail social. Ce modèle est en place depuis 1997 et est sujet à une convention collective syndicale. Cette province n'a pas fourni de commentaires sur la comparabilité des salaires et des avantages sociaux avec les agences de SEFPN situées dans cette même province. Une autre province, qui se base sur le modèle du nombre de cas, a indiqué que lorsqu'elle rembourse les agences pour leurs services, elles assument que le financement est de un travailleur par chaque 7228 jours de soins fournis par l'agence. Aucun financement n'est fourni pour les services communautaires ni pour le financement de base des agences et elle rembourse partiellement les services en protection. La troisième province utilise un modèle de financement en se basant sur 20 cas par travailleur social. Cette province a indiqué que les salaires des agences de SEFPN sont équivalents à ceux qu'elle offre. Les autres provinces n'ont pas pu répondre à la question.

IMPLICATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE POUR L'OPTION DES NIVEAUX DE FINANCEMENT PROVINCIAUX

Une analyse de cette option de financement indique que celle-ci constitue l'option la moins prometteuse des trois et ce, même si les formules de financement des dix provinces avaient pu être identifiées. Ces formules n'ont pas été structurées en fonction des besoins uniques et des économies d'échelle des agences de SEFPN.

De plus, si cette option devait être retenue, elle irait à l'encontre avec la recommandation de l'Examen conjoint qui souligne que les iniquités du financement entre les régions doivent disparaître. Si l'on choisissait l'option d'appliquer les niveaux de financement provinciaux, on se retrouverait avec dix formules de financement différentes pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

RECOMMANDATIONS

- 1) En raison des courts délais pour analyser les trois formules et parce qu'il est nécessaire de concentrer nos efforts sur l'option la plus prometteuse pour effectuer le sondage auprès de toutes les agences de SEFPN, nous recommandons de cesser toute analyse de l'option de l'application des niveaux de financement provinciaux aux agences de SEFPN.
- 2) L'analyse des formules de financement provinciales existantes pourrait toutefois servir à identifier les meilleures pratiques pouvant être intégrées à une nouvelle formule pour les agences de SEFPN.
- 3) Si possible dans le cadre de la Phase 3, l'équipe de recherche tentera d'identifier un autre modèle de financement provincial afin de l'appliquer aux agences de SEFPN de cette région afin d'en voir les résultats.

LE MODÈLE DE FINANCEMENT PROPRE AUX PREMIÈRES NATIONS

DESCRIPTION DU MODÈLE DES PREMIÈRES NATIONS

Il n'existe aucune référence préexistante à ce modèle. Il s'agirait d'une toute nouvelle formule qui, tout en tenant compte des recommandations de l'Examen conjoint, répondrait aux besoins uniques des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. En principe, ce modèle serait celui qui se rapprocherait le plus des besoins communautaires et refléterait les résultats de la recherche effectuée par Cornell et Kalt (2002) qui indiquent que la prise de décision par les communautés accompagnée de ressources adéquates créent des conditions optimales pour des améliorations socioéconomiques continues. Il faudrait procéder à une recherche complète sur les besoins des enfants et des familles en fonction de la diversité des agences de SEFPN. Par la suite, avec l'implication de ces agences, il faudra développer un modèle de financement qui leur fournira les meilleurs outils pour supporter les familles et les communautés en tenant compte de leur situation actuelle, de l'évolution de la législation, des normes et des meilleures pratiques dans le domaine de la protection de l'enfance. L'intégration des résultats et des mécanismes d'évaluation serait importante car les agences pourraient mesurer l'efficacité des diverses approches utilisées pour améliorer la sécurité et le bien-être des enfants.

La gamme d'outils disponibles pour les agences des Premières Nations inclurait la capacité d'avoir recours aux ressources et à l'expertise des agences des Premières Nations avoisinantes afin de répondre aux circonstances exceptionnelles telles que l'admission d'un grand nombre d'enfants en protection ou lors d'une enquête sur la maltraitance d'un enfant qui implique un membre du personnel. La recherche, les politiques et les organismes non gouvernementaux, nationaux et régionaux pourraient supporter davantage les agences dans leurs régions. Le mandat de ces organisations refléteraient les besoins locaux et pourrait inclure la conception de programmes de formation pour le personnel, le développement modèles standards,

des systèmes de gestion de l'information et le développement de recherche sur une base régionale. Tel que recommandé dans l'Examen conjoint, l'établissement d'organisations sans but lucratif au niveau national pour supporter les agences de SEFPN dans le développement de politiques, la recherche et le réseautage est nécessaire et ces organismes pourraient assumer des fonctions telles que la supervision de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant en lien avec les enfants des Premières Nations, la conduite de projet de recherche nationaux, le partage d'information sur les meilleures pratiques ainsi que la création de lien entre les peuples autochtones du monde entier pour échanger sur ces pratiques.

Le développement d'un tel modèle demande qu'un large base de données sur les expériences longitudinales des enfants et des familles des Premières Nations qui ont passé dans le système de protection de l'enfance soit créée, ainsi qu'une base de données sur la gamme des services offerts à ces personnes en ce moment par les agences de SEFPN. Une fois cette étape complétée, un exercice pour déterminer les coûts devra être conçu et entrepris pour finalement mener au développement de la formule de financement. Malheureusement, la plupart des informations de base requises pour développer une formule des Premières Nations ne sont pas disponibles en ce moment. Cependant, la recherche effectuée dans la Phase 2 nous a dévoilé des résultats importants et pertinents pour le développement de cette option à plus long terme.

CE QU'IMPLIQUENT LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE POUR LE MODÈLE DES PREMIÈRES NATIONS

L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants est la première étude nationale qui décrit les expériences des enfants des Premières Nations qui viennent en contact avec le système de protection de l'enfance. Même si cette étude se limite aux cas rapportés de maltraitance, l'étude est reconduite aux cinq ans donc permet aux chercheurs de mesurer les changements à travers le temps. L'étude de 2003 constituait le second cycle de l'ECI. Elle révèle que les enfants autochtones

continuent d'être surreprésentés à tous les niveaux, du signalement à la prise en charge. Cette étude confirme aussi les résultats de l'étude de 1998, à savoir que les enfants des Premières Nations constituent de loin le groupe d'enfants le plus représenté dans l'échantillon autochtone, comptant pour plus de 67% de toutes les enquêtes.

On confirme dans l'étude de 2003 ce qui a été affirmé en 1998, soit que les enfants autochtones ont deux fois plus tendance à être en contact avec le système de protection de l'enfance pour cause de négligence que les enfants non autochtones. La négligence physique (ne pas combler les besoins de base de l'enfant tels que le vêtir, lui fournir un toit et de la nourriture) est la forme de négligence la plus fréquente chez les enfants autochtones. Il est important de comprendre que la capacité de combler ces besoins est directement liée au revenu et les parents autochtones semblent ceux qui ont le plus tendance à vivre de prestations d'aide sociale ou d'un emploi à temps partiel que leurs pairs non autochtones.

Les données de l'ECI signalent que des investissements pour fournir des services de support à la famille, pour améliorer le logement et pour contrer l'abus de substance pourraient maximiser la qualité des soins familiaux et éviter ainsi l'actuelle surreprésentation des enfants des Premières Nations en protection de l'enfance.

L'un des résultats intéressants se situe au niveau du placement des enfants autochtones. Lorsque l'enfant habite sur réserve, il a trois fois plus tendance à être placé chez un membre de sa famille ou dans le réseau familial qu'un enfant n'habitant pas sur réserve.

Les experts en services à l'enfance et à la famille ont sans cesse défendu que les approches en travail social auprès des familles doivent concorder avec les évaluations des risques tout en reconnaissant les facteurs de protection (forces). (Foxcroft & Blackstock, 2003; Blackstock, 2003). Tel que noté par la Dr. Helen Jones (2003), cette approche a été intégrée en matière de services de protection de l'enfance au Royaume-Uni et elle est connue sous le nom de « Système intégré des enfants » (Integrated Children's System) (ICS). Ce système se base sur trois composantes : 1) une évaluation avec un modèle de cadre de travail qui tient compte

des besoins en développement de l'enfant, de la famille et des facteurs environnementaux et de la capacité des parents 2) développer des exigences en information et 3) échantillons pour produire et générer des rapports. Ce système se base largement sur les systèmes de gestion de l'information car on doit les utiliser pour effectuer la planification des cas et pour élaborer des politiques. Le système intégré recueille des données pour atteindre cinq buts précis : des enfants en santé, demeurer en sécurité, s'amuser et réussir, apporter une contribution positive et un bien-être économique. Le système de gestion des données a été conçu pour motiver les travailleurs sociaux à l'utiliser et pour maximiser son utilisation. Les premiers facteurs ayant motivé les travailleurs sociaux à l'utiliser a été que le système permettrait de meilleurs résultats pour les enfants qu'ils desservent et une meilleure gestion de leur temps. Le système a permis aux travailleurs de profiter de suffisamment de temps pour la formation et leur a permis également de fournir leurs commentaires tout au long du processus des projets pilotes. Les résultats émergeant des projets pilotes du système intégré sont très encourageants et voici une liste des résultats positifs rapportés :

- ♦ De meilleures descriptions des enfants et de leurs familles fournissent une base plus solide pour développer des plans de services efficaces au niveau de la famille;
- ♦ De l'information plus détaillée permet de cibler et de coordonner davantage les ressources nécessaires pour combler les besoins des enfants;
- ♦ Fournir une base pour cartographier les tendances en termes de besoins des enfants et pour identifier les lacunes au niveau des services.

Un modèle tel que celui du système intégré pourrait s'appliquer dans le contexte des Premières Nations en ce qu'il tient compte des facteurs de risques structurels identifiés dans l'ECI de 1998 (Trocme, Knoke, Blackstock, 2004) et active un système qui décrit davantage les forces et les risques pour les enfants et les familles, permettant ainsi une utilisation plus efficace des ressources à travers le temps. Une mise en garde s'impose toutefois en ce qui a trait au système intégré, car il

ne tient pas compte des différences culturelles chez et entre les Premières Nations mais l'intégration d'un approche basée sur les forces et la santé holistique est prometteuse.

Tel que noté par Stanley Loo et tel que recommandé par la vérificatrice générale du Canada, les systèmes d'information augmenteraient l'efficacité en termes de rapports et supporteraient les agences de SEFPN à mieux identifier les changements au niveau de leurs besoins communautaires et à mesurer l'efficacité des services.

En termes de conflits de compétences, la nouvelle formule inclurait le Principe de Jordan qui fait passer les besoins de l'enfant en priorité et met la résolution de conflits de compétences en second lieu. Cela ne signifie pas que les conflits de compétences ne seront pas résolus. Idéalement, une formule de financement propre aux Premières Nations inclurait un système de résolution de conflits qui fait appel à des personnes clés et lorsque possible, intègre des approches culturelles à la résolution de conflits.

De plus, une enveloppe budgétaire doit être conservée pour répondre aux circonstances extraordinaires et aux communautés en crise. Ce financement doit servir à trouver des solutions communautaires et doit permettre le partage et la coopération entre les ressources des agences des SEFPN avoisinantes lorsque nécessaire. Tel que démontré par les résultats de l'étude de Irvine (2004), la définition d'une communauté en crise ou d'une circonstance extraordinaire est un contingent du contexte de la communauté, des ressources disponibles, du degré de planification de la réaction aux crises et des ressources qui y sont liées ainsi que des événements précipitants.

Afin de jeter les bases de la compréhension de ce qu'est ou n'est pas extraordinaire dans chaque communauté, le Dr. Cradock recommande qu'une évaluation de la capacité communautaire soit complétée dans chacune des communautés. Cette évaluation permettrait d'identifier la capacité existante pour répondre aux circonstances extraordinaires ainsi qu'identifier les lacunes de celle-ci. Cette évaluation devrait tenir compte

du continuum de réponse aux circonstances extraordinaires telles que recommandé par Irvine (2004) :

- ✦ Reconnaître que les agences de SEFPN sont souvent les premiers répondants lors de crises communautaires et donc, elles ont besoin d'une base de financement équitable pour combler les demandes additionnelles en situation de crise.
- ✦ Améliorer la capacité communautaire à répondre aux situations de crise en développant des procédures et des protocoles d'entente et en fournissant de la formation au personnel des agences de SEFPN.
- ✦ Faire de la prévention pour éviter le plus grand nombre possible de situations de crise, cela signifie qu'il faut investir davantage dans les services préventifs et leur coordination.
- ✦ Établir des relations et des liens à l'intérieur des communautés des Premières Nations avec les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations avoisinantes, avec les organismes sans but lucratif et les paliers de gouvernement afin d'augmenter la gamme de ressources disponibles et pour joindre le plus possible de ressources pour la planification communautaire en termes de prévision des crises, de la réponse immédiate et des soins après une crise.

Augmenter les salaires, les avantages sociaux et les ressources pour la formation du personnel constituerait une validation importante de l'expertise et des habiletés du personnel des agences de SEFPN et assurerait ainsi aux agences la capacité de recruter et de maintenir du personnel qualifié. Il est important de garder en tête que les options de développement professionnel doivent inclure un équilibre entre la formation académique et non académique, afin de permettre au personnel de mettre à jour leurs habiletés et leurs connaissances. Du financement adéquat devrait être fourni afin de couvrir les frais relatifs à la sécurité en milieu de travail.

RECOMMANDATIONS

L'implantation des recommandations suivantes ferait avancer de façon significative le développement futur d'une formule de financement propre aux Premières nations :

- 1) **Investir du financement pour le développement communautaire et les mesures les moins perturbatrices et inclure des fonds pour l'évaluation récurrente des nouveaux programmes;**
- 2) **Investir du financement pour les politiques et le développement de normes culturellement adaptées et pour l'entretien, incluant l'évaluation.**
- 3) **S'assurer que les fonds alloués aux ressources humaines sont suffisants pour que les agences de SEFPN puissent offrir des salaires et des avantages sociaux compétitifs aux employés tout en assurant leur sécurité au travail et leur développement professionnel (académique et non académique).**
- 4) **Les nouvelles autorisations devraient permettre au MAINC de fournir des fonds pour supporter des projets de recherche régionaux et nationaux tels que l'ECI et qui alimentent de façon significative la pratique et le développement de politiques pour les agences de SEFPN.**
- 5) **Des investissements accrus en recherche pour élaborer des pratiques prometteuses dans la gestion, les politiques et les pratiques des agences de SEFPN tout en identifiant les conditions qui permettraient l'implantation de ces pratiques.**
- 6) **Mettre en œuvre la première recommandation de l'Examen conjoint pour rendre éligible un nombre accru d'autorités en matière de protection de l'enfance et ainsi fournir le financement afin d'inclure la législation des Premières Nations en cette matière.**
- 7) **Faire une révision financière pour apporter les ajustements nécessaires afin de tenir compte des changements apportés à la législation provinciale en matière de protection de l'enfance.**

CONCLUSION

Ce rapport est dédié à Jordan et à tous les enfants et familles des Premières Nations. À la lecture des résultats et des statistiques, leur image devrait guider nos interprétations et inspirer nos actions.

Cette recherche constituait une opportunité unique d'unir une équipe multidisciplinaire d'experts dans un contexte d'équilibre entre l'expertise académique et communautaire. La recherche sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations est limitée au Canada, malgré la surreprésentation des enfants des Premières Nations faisant l'objet d'un placement et malgré le développement d'agences de SEFPN. Ce rapport représente l'aperçu le plus détaillé des services à l'enfance et à la famille complété à ce jour. Les résultats, tout en ayant des limites, confirment que les agences de SEFPN souhaitent mettre davantage l'emphase sur les services préventifs et sur les mesures les moins perturbatrices afin d'encourager le mieux-être familial et ainsi avec le temps réduire le nombre d'enfants pris en charge.

Les faits saillants suivants constituent les résultats les plus importants de ce rapport de recherche :

- 1) Les enfants statués des Premières Nations sont drastiquement surreprésentés parmi tous les enfants faisant l'objet d'un placement et les enfants autochtones pris en charge. Dans un échantillon de trois provinces et comparativement aux autres enfants, les enfants des Premières Nations ont 15 fois plus tendance d'entrer dans le système de protection. En date de mai 2005, un enfant sur dix statué des Premières Nations dans ces provinces faisait l'objet d'un placement.
- 2) Le motif invoqué le plus souvent pour qu'un enfant entre dans les rouages des autorités de protection de la jeunesse est la négligence.
- 3) Les enfants des Premières Nations ont trois fois plus tendance que leurs pairs non autochtones à se voir admettre en protection. Les niveaux de financement devraient refléter l'augmentation des coûts associée à ces niveaux accrus de services.
- 4) L'ajustement au coût de la vie n'a pas été fait depuis 1995 pour les agences de SEFPN. Cela signifie que pour la période entre 1999 et 2005 (sur laquelle nous avons obtenu des données) la perte de financement due à l'inflation en termes du budget d'opérations se chiffre à 112\$ millions.
- 5) Le financement pour la prévention et les mesures les moins perturbatrices n'est pas suffisant en termes de développement de programme, de livraison et d'évaluation de programme et de besoins en ressources humaines.
- 6) Les agences de SEFPN ont un succès notable en plaçant les enfants dans des milieux culturellement adaptés.
- 7) Les deux tiers des agences des Premières Nations rapportent que le financement des salaires et des avantages sociaux n'était pas suffisant dans la formule actuelle.
- 8) Une grande majorité (84%) des agences croit que les niveaux de financement actuels sont insuffisants pour offrir des services adaptés à la culture.
- 9) Les agences des SEFPN comprises dans l'échantillon ont rapporté un nombre de 393 conflits de compétence. Pour les résoudre, une moyenne de 54.25 heures par personne ont été nécessaires.
- 10) Les agences de SEFPN fournissent gratuitement des services de consultants aux provinces et au gouvernement fédéral.
- 11) Les systèmes de gestion de l'information varient largement, allant des rapports sur papier aux systèmes informatiques développés en fonction des besoins des agences. Dans la grande majorité des cas, les systèmes de gestion de l'information ne rencontraient pas les standards minimaux.
- 12) En ce moment, il n'existe pas d'ajustement qui tienne compte des changements à la législation provinciale. Il en résulte des lacunes entre les services fournis sur et hors réserve.

La recherche continue permettra de préciser ces résultats et déterminera les coûts relatifs à un statu quo ou les coûts relatifs aux modifications à la formule de financement.

Finalement, la valeur de cette recherche sera jugée par les actions qui seront entreprises. Le fait de connaître les problèmes et leurs solutions n'est pas suffisant. Nous devons agir courageusement afin de s'assurer que les Premières Nations aient, tel que mentionné par l'ainé Donald Horne « *ce qui leur revient de droit, c'est-à-dire une chance de vivre avec dignité et en sécurité dans leur foyer, tels que l'ont vécu leurs ancêtres* ».



Photo de famille pat Michelle Nahanee à Alert Bay, Colombie-Britannique

REFERENCES

- Auditor General of Canada (2002). Streamlining First Nations reporting to federal organizations. News Release. Retrieved June 11, 2005, from <http://www.oagbvg.gc.ca/domino/reports.nsf/a1b15d892a1f761a852565c40068a492/17370bc050db200d85256c7d004bd37f?OpenDocument>
- Blackstock, C. (2003). First Nations child and family services: restoring peace and harmony in First Nations communities. In K. Kufedlt & B. McKenzie (Eds.), *Child Welfare: Connecting Research Policy and Practice*. (pp. 331-342). Waterloo, Ontario: Wilfred Laurier University Press.
- Blackstock, C., Trocmé, N., & Bennett, M. (2004). Child welfare response to Aboriginal and Caucasian children in Canada: A comparative analysis. *Violence against women*, 10(8), 901-916.
- Bowlus, A. McKenna, K., Tanis D., & Wright, D., (2003). *Economic consequences of child abuse in Canada*. Report prepared for the Law Commission of Canada. Retrieved June 11, 2005, from <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/mr/ica/mckenna/mckenna.pdf>
- Cornell, S. & Kalt, J.P. (2002). *Reloading the dice: improving the chances for economic development on American Indian reservations*. Retrieved from http://www.ksg.harvard.edu/hpaied/res_main.htm
- Foxcroft, D. & Blackstock, C. (2003). USMA: Cherished ones, precious ones, the children A First Nations approach to child, family, and community well-being. In N. Trocme, D. Knoke, & C. Roy (Eds), *Community collaboration and differential response: Canadian and international research and emerging models of practice* (pp.105-111). Ottawa: Centre of Excellence for Child Welfare.
- Human Resources Development Canada. (2005) *Child and family services statistical report*. Retrieved July 8th, 2005, from <http://www11.sdc.gc.ca/en/cs/sp/sdc/socpol/publications/statistics/2004-002599/page11.shtml>.

- Internet Auto Guide (2005). *Despite higher gas prices; driving costs unchanged from 2004*. Retrieved July 8, 2005, from <http://www.internetautoguide.com/auto-news/25-int/11091/>
- Irvine, K. (2004). *Crisis response in First Nations child and family services*. Ottawa: First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Jones, H. (2003). *The integrated children's system*. Retrieved June 12, 2005, from http://www.cwlc.ca/conference/papers/Helen_Jones.pdf
- Lavalee, T. (2005). *Personal Conversation*. Ottawa, Ontario.
- MacDonald, R., & Ladd, P. (2000). *Joint national policy review on First Nations child and family services*. Ottawa: Assembly of First Nations and the Department of Indian Affairs and Northern Development Canada.
- McKenzie, B. (2002). *Block funding child maintenance in First Nations child and family services: A Policy Review*. Report: Kahnawake Shakotii'a'takenhas Community Services, Winnipeg, MB.
- Nadjiwan, S, & Blackstock, C. (2003). *Caring across the boundaries: Promoting access to voluntary sector resources for First Nations children and families*. Ottawa: First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Statistics Canada. (2001) *Aboriginal Peoples of Canada* Retrieved July 3, 2005 from <http://www12.statcan.ca/english/census01/products/analytic/companion/abor/canada.cfm>
- Treasury Board of Canada. (2005). *Appendix B: kilometric rates effective April 1, 2005*. Retrieved July 8, 2005 from http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TBM_113/td-dv-b_e.asp
- Trocme, N., Knoke D., & Blackstock, C. (2004). Pathways to the overrepresentation of Aboriginal children in Canada's child welfare system.. *Social Service Review*, Vol (Issue) pages
- Trocme, N., MacLaurin, B., Fallon, B., Daciuk, J., Billingsley, D., Tourigny, M., Mayer, M., Wright, J., Barter, K., Burford, G., Hornick, J., Sullivan, R., & McKenzie, B. (2001). *Canadian incidence study of reported child abuse and neglect: Final report*. Ottawa: Health Canada.
- Trocme, N. (2003) The importance of process in developing outcomes measures. *Keynote Address, National Outcomes Symposium*. Ottawa: February 20-21, 2003. Retrieved June 11, 2005, from <http://www.cccw-cepb.ca/DocsEng/OutcomesSymposiumTrocme.pdf>
- United Nations Committee on the Rights of the Child. (2003). *Concluding observations: Canada*. Geneva: United Nations High Commission on Human Rights.
- World Health Organization. June 9, 2004. *WHO report reveals economic costs of interpersonal violence*. Retrieved June 11, 2005, from <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr40/en/>

(NOTES DE BAS DE PAGE)

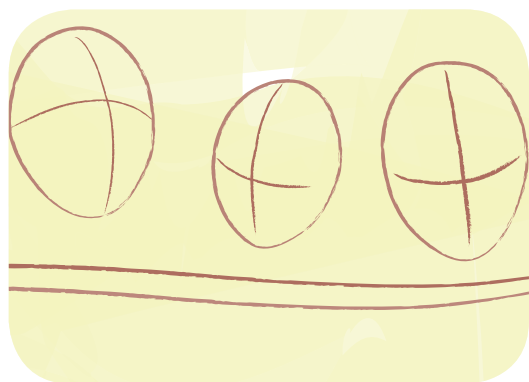
Note 1 : Cette étude n'inclut pas l'Ontario car la protection de l'enfance fonctionne en vertu d'une entente séparée intitulée « Indian Child Welfare Agreement » (le « Child Welfare Agreement » de 1965)

Note 2 : Le placement permanent signifie qu'un enfant est placé jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge adulte.

Note 3 : Canada (2005) Code national du bâtiment du Canada, à http://www.nationalcodes.ca/nbc.index_e.shtml#

L'EXPÉRIENCE DES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS

lors du contact avec le système canadien de protection de l'enfance - *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*



CHAPITRE 2

Basé sur l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – 2003 (ECI-2003)

Préparée pour la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada

Préparée par :

Nico Trocmé

Della Knoke

Corbin Shangreux

Dr. Barbara Fallon

Bruce MacLaurin

11 mai 2005

INTRODUCTION

Ce rapport présente une comparaison entre les enfants autochtones et non autochtones dont le cas a été enquêté pour des motifs de maltraitance au Canada en 2003. Les analyses sont basées sur les résultats préliminaires de *l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants* (ECI 2003) (Trocmé, Fallon et al.) publiée en octobre 2005. Les analyses ont été conduites pour le compte de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada afin de soutenir la Société dans ses travaux de révision de la formule de financement du gouvernement fédéral pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Le but de ces analyses était d'examiner les différences dans les profils et les réponses en terme de services offerts aux enfants autochtones comparativement aux enfants non autochtones. L'ECI-2003 a été rendue possible grâce au financement de l'Agence de santé publique du Canada.

MÉTHODOLOGIE

L'ECI-2003 est la deuxième étude nationale qui examine l'incidence des signalements des cas de maltraitance envers les enfants et les caractéristiques des enfants et des familles ayant fait l'objet d'une enquête des services de protection de l'enfance canadiens. Les estimations présentées dans ce rapport sont basées en premier lieu sur de l'information recueillie auprès de travailleurs en protection de l'enfance dans un échantillon de 11 000 enquêtes menées au Canada, excluant le Québec.

De façon plus spécifique, l'ECI-2003 a été conçue pour :

1. Parmi tous les cas de signalements ayant fait l'objet d'une enquête et qui ont par la suite été corroborés, examiner les taux de cas d'abus physiques, d'abus sexuels, de négligence, de maltraitance émotionnelle et d'exposition à la violence conjugale ainsi qu'à toute autre forme de maltraitance;

2. Examiner la sévérité des mauvais traitements en fonction de la forme de maltraitance, de la durée et des effets physiques et émotionnels;
3. Examiner certains déterminants de la santé sélectionnés pour les enfants et les familles ayant fait l'objet d'une enquête;
4. Surveiller les résultats à court terme des enquêtes, incluant les taux de signalement retenus, les placements hors du domicile, le recours aux tribunaux de protection de la jeunesse et les poursuites en cour criminelle; et,
5. Comparer les taux de signalements retenus pour abus physique, abus sexuel, négligence, maltraitance émotionnelle et exposition à la violence conjugale entre 1998 et 2003 et comparer entre 1998 et 2003 la sévérité des cas de maltraitance et les résultats à court terme des enquêtes menées pour ces cas.

ÉCHANTILLON

L'ECI-2003 a permis de recueillir des informations sur les enfants et leurs familles lors de leur contact avec les services de protection de l'enfance sur une période de trois mois. Les cas d'enfants maltraités qui n'ont pas été rapportés aux services de protection de l'enfance, les cas de signalement non retenus ainsi que les nouvelles allégations sur des dossiers déjà ouverts au moment de la sélection des cas pour l'échantillonnage n'ont pas été inclus à l'ECI-2003. Une méthode d'échantillonnage à plusieurs degrés a été utilisée, en premier lieu pour sélectionner un échantillon représentatif d'organismes de protection de l'enfance au Canada et ensuite pour composer l'échantillon de cas dans chacune de ces organisations. L'information a été recueillie directement auprès des travailleurs effectuant les enquêtes. L'échantillon total de 11 562 dossiers enquêtés a été utilisé pour en tirer une estimation des coûts annuels et des caractéristiques de la maltraitance au Canada, excluant le Québec (1).

Pour l'ECI-2003, la méthode d'échantillonnage aléatoire stratifié a été utilisée pour sélectionner les enquêtes menées sur les cas de maltraitance. En raison des variations entre l'organisation des systèmes de protection de l'enfance au Canada, un

échantillonnage à fréquence de quatre intervalles a dû être utilisé pour sélectionner un échantillon nationalement représentatif des cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête lors d'un signalement pour mauvais traitements. Parmi 327 sites, cinquante-cinq organisations de protection de l'enfance ont été sélectionnés au Canada, excluant le Québec (2). Cinq sites ont refusé de participer en raison de circonstances particulières. Cinq sites ont été sélectionnés de façon aléatoire parmi tous les sites, afin de remplacer ceux n'ayant pu participer.

Un total de huit agences autochtones est inclus à l'ECI-2003. Cinq agences autochtones ont été recrutées mais n'ont pas pu participer en raison d'autres demandes provenant de l'extérieur, de changements organisationnels ou de la demande de services existante. Plusieurs présentations ont été effectuées aux agences, dans un effort de les recruter et afin d'établir un lien de confiance entre l'agence et les membres de l'équipe de recherche. Deux agences avaient initialement accepté de participer à l'étude mais ont par la suite été incapables de le faire. Quoique l'objectif fût d'obtenir la participation de dix agences autochtones, seulement huit agences ont été incluses à l'échantillon final.

Le deuxième stade d'échantillonnage impliquait la sélection de dossiers ouverts dans chacun des sites sur une période de trois mois, soit du 1er octobre au 31 décembre 2003 (3). Cette période (trois mois) était considérée comme étant une période optimale pour assurer un taux de participation élevé et pour assurer une bonne conformité aux procédures de l'étude. Après avoir consulté des fournisseurs de services, ces derniers ont indiqué que les activités de octobre à décembre représentent fidèlement les activités ayant cours tout au long d'une année.

Le troisième stade d'échantillonnage consistait à dépister, parmi tous les dossiers ouverts, les cas qui rencontrent les critères et la définition de la maltraitance selon l'ECI-2003. Le formulaire d'évaluation des mauvais traitements (Intake Fact Sheet of the CIS Maltreatment Assessment Form) a été complété pour chaque cas ayant un dossier ouvert. Le personnel qui procède aux enquêtes a ensuite évalué chaque cas afin de déterminer si la

maltraitance rapportée constituait une allégation de la part de la source ayant signalé le cas ou si la maltraitance était réellement soupçonnée. Dans les cas où on soupçonnait des mauvais traitements, le reste du formulaire d'évaluation a été complété.

Le dernier stade d'échantillonnage devait permettre l'identification d'enfants en particulier et dont le cas avait fait l'objet d'une enquête. Dans les diverses régions et juridictions, les cas sont classifiés par famille alors que dans d'autres, chaque enfant compte pour un seul cas. Dans le contexte où les cas sont classifiés par famille, les cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements ont été identifiés, pour former l'échantillon final de 11 562 cas.

L'échantillon inclut 2 328 enquêtes effectuées auprès d'enfants autochtones, 304 enfants des Premières Nations desservis par un agence des Premières Nations, 1 244 enfants des Premières Nations desservis par les autres types d'agences et 476 Métis, Inuits et autres enfants autochtones.

De même qu'avec n'importe quel sondage faisant appel à un échantillon, il faut comprendre que les estimations sont dévoilées en fonction de l'instrument de mesure, de la conception de l'échantillonnage et de la procédure d'estimation utilisée. Veuillez vous référer aux résultats principaux de l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants pour une discussion complète sur les forces, les limites et les impacts de l'interprétation des résultats de l'ECI-2003. (4)

DÉFINITION DE « AUTOCHTONES »

La population autochtone est tirée des données du recensement de 2001 (5). Selon les données du recensement, la population autochtone fait référence aux personnes qui ont indiqué être Indien de l'Amérique du Nord, Métis ou Inuit, et/ou ont indiqué être un Indien visé par un traité ou un Indien inscrit aux termes de la Loi sur les Indiens du Canada, et/ou ont indiqué appartenir à une bande indienne ou à une Première Nation. Les données sur la population tirées du recensement peuvent différer de celles du MAINC, en raison de

différences méthodologiques et conceptuelles.

ANALYSES SUR LES AUTOCHTONES

Pour les fins de cette analyse comparative, les enfants statués des Premières Nations et les enfants non statués des Premières Nations ont été mis ensemble et ensuite catégorisés en fonction de leur lieu de résidence (sur et hors réserve) (6a). Les autres enfants autochtones incluent les Métis, les Inuits et les autres enfants autochtones. Les enfants non autochtones sont ceux dont l'identité n'a pas été incluse dans la catégorie autochtone.

La plupart des tableaux sont limités à des estimations du nombre d'enfants dans chacune des catégories autochtones car nous n'avons pu obtenir de données fiables et ce, pour les enfants vivant sur et hors réserve. Les tableaux 1a et 2a indiquent l'incidence estimée selon le nombre d'enfants en séparant en trois catégories l'identité autochtone. Une mise en garde s'impose lorsque l'on compare les statistiques sur les cas ayant fait l'objet d'une enquête dans les autres tableaux car le nombre d'enquêtes et les différences dans la distribution de ces cas ne reflète pas toujours les différences entre les Autochtones et les non autochtones. Par exemple, au tableau 2a, 13% des cas dont le signalement a été retenu pour maltraitance envers des enfants autochtones comprenaient des cas d'abus physique, comparativement à 29% pour les enfants non autochtones. Cependant, puisque

les cas d'enfants autochtones avaient 2.5 fois plus tendance à être rapportés et corroborés, l'incidence des signalements retenus pour abus physique était en fait plus élevée pour les enfants autochtones à 6.4 pour mille comparativement à 5.7 pour mille pour les enfants non autochtones.

Puisque le but du rapport était d'explorer les différences dans les profils et la réponse des services en place pour les enfants autochtones comparativement aux non autochtones, les analyses statistiques de ce rapport examinent les différences en fonction de caractéristiques principales dans les deux groupes. Dans la plupart des cas, les analyses ont été effectuées en utilisant la méthode du Chi carré. Ce qui figure au tableau 2a indique qu'il existe une différence significative dans la distribution des cas en fonction des catégories de maltraitance (13% d'abus physique vs 29%). Cependant, cette analyse statistique n'examine pas la différence des taux d'incidence (6.4 vs 5.7).

NIVEAUX DE CORROBORATION

Les tableaux 1a et 1b illustrent les enquêtes sur les cas de maltraitance selon trois niveaux de corroboration spécifiés par les travailleurs en protection qui ont participé à l'ECI-2003 :

Un cas est corroboré si la preuve indique qu'il y a eu abus ou négligence.

Un cas est soupçonné s'il n'y a pas assez de preuves pour justifier qu'il y a eu maltraitance mais où

Tableau 1a: Incidence des enquêtes pour maltraitance par degré de corroboration au Canada en 2003 (excluant le Québec)

	Autochtone			Non autochtone			Total
	%	Nombre d'enquêtes	Taux pour 1000	%	Nombre d'enquêtes	Taux pour 1000	
Cas corroborés	52	15,273	49.0	47	88,025	19.8	103,098
Cas soupçonnés	15	4,506	14.6	12	23,574	5.3	28,053
Cas non corroborés	33	9,715	31.4	41	76,254	17.1	85,969
Total des enquêtes pour maltraitance		29,494	95.3		187,826	42.2	217,320
Estimations – population autochtone = 309 388; population non autochtone = 4 757 845 – 309 388 = 4 448 457							
<i>L'analyse est basée sur un échantillon de 11 562 enquêtes pour des cas de maltraitance avec de l'information sur la corroboration des mauvais traitements.</i>							

Tableau 1b: Enquêtes pour maltraitance par degré de corroboration au Canada en 2003 (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Cas corroborés	51	3,473	51	8,496	55	3,299	47	88,025	103,298
Cas soupçonnés	12	822	15	2,506	20	1,178	12	23,574	28,053
Cas non corroborés	37	2,480	34	5,696	25	1,539	41	76,254	85,969
Total d'enquêtes pour maltraitance	100	6,780	100	16,698	100	6,016	100	187,826	217,320

Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – 2003 $X^2=50.16$ $p<0.001$

L'analyse est basée sur un échantillon de 11 562 enquêtes pour des cas de maltraitance avec de l'information sur la corroboration des mauvais traitements.

l'absence de mauvais traitements est incertaine.

Un cas n'est pas corroboré si la preuve indique qu'il n'y a pas eu abus ni négligence.

Le tableau 1a illustre les taux d'incidence pour les enfants autochtones et non autochtones. On estime que près de 10% des enfants autochtones au Canada (95.3 pour mille enfants autochtones) ont fait l'objet d'une enquête en 2003 pour des allégations de maltraitance, soit un taux double de celui des enfants non autochtones (42.2 pour mille). Le taux de signalement retenus pour maltraitance était de 2.5 fois supérieur : 49 cas corroborés pour mille enfants autochtones comparativement à 19.8 pour mille enfants non autochtones.

Le tableau 1b indique le taux de cas corroborés selon le groupe autochtone. Une proportion plus élevée de signalements ont été corroborés pour mauvais traitements pour des enfants vivant sur réserve et hors réserve (51% pour chaque groupe) et pour les autres enfants autochtones (55%) comparativement aux enfants non autochtones (47%). De plus, suite à une période d'enquête, on retrouvait un pourcentage plus élevé de cas soupçonnés pour des enfants vivant hors réserve et pour les autres autochtones.

CATÉGORIES DE MAUVAIS TRAITEMENTS

Les travailleurs en protection de la jeunesse qui effectuaient les enquêtes pouvaient identifier jusqu'à trois types de mauvais traitement par cas. Les travailleurs devaient choisir parmi une liste de vingt-cinq formes de mauvais traitements classées en cinq grandes catégories (abus physiques, abus sexuels, négligence, maltraitance émotionnelle et exposition à la violence conjugale). Il est important de noter que parce qu'un cas pouvait inclure plus d'une forme de mauvais traitements, les colonnes dans les tableaux 2a à 3f indiquent des nombres plus élevés que le nombre total de cas. Les estimations ne sont pas indiquées là où il n'a pas été possible d'obtenir suffisamment de données fiables. Dans un tel cas, deux tirets (--) apparaissent dans la cellule du tableau.

Incidence : le tableau 2a illustre que l'incidence de cas corroborés est similaire ou plus élevée pour les enfants autochtones (toutes catégories de mauvais traitements confondues) comparativement aux non autochtones.

Abus physiques : des différences significatives existent dans la proportion du nombre d'enquêtes où les mauvais traitements ont été corroborés pour abus physique et ce, pour les quatre groupes (Premières Nations sur réserve, Premières

Tableau 2a: Incidence des mauvais traitements corroborés par catégorie de mauvais traitements en 2003 au Canada (excluant le Québec)

	Autochtones			Non autochtones			Total
	%	# d'enquêtes	Taux pour 1000 enfants	%	# d'enquêtes	Taux pour 1000 enfants	
Abus physiques	13	1,982	6.4	29	25,454	5.7	27,436
Abus sexuels	2	259	0.8	3	2,944	0.7	3,203
Négligence	60	9,211	29.5	30	26,631	6.0	35,842
Maltraitance émotionnelle	21	3,227	10.4	24	20,808	4.7	24,035
Exposition à la violence conjugale	31	4,656	15.0	35	30,461	6.8	35,117
Total d'enquêtes avec mauvais traitements corroborés	100	15,273	49	100	88,025	19.8	103,298

Estimations – population autochtone enregistrée = 309 388; population non autochtone = 4 757 845 – 309 388 = 4 448 457

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 660 enquêtes menées pour des cas corroborés de maltraitance.

Tableau 2b: Enquêtes pour mauvais traitements par catégorie au Canada en 2003 (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Abus physiques	21	720	10	894	11	368	29	25,454	27,436
Abus sexuels	(--)	(--)	2	178	(--)	(--)	3	2,944	3,202
Négligence	51	1,787	62	5,275	65	2,149	30	26,631	35,842
Maltraitance émotionnelle	27	944	17	1,423	26	860	24	20,808	24,035
Exposition à la violence conjugale	38	1,329	29	2,415	28	912	35	30,461	35,117
Total d'enquêtes avec mauvais traitements corroborés	51	3,478	51	8,496	55	3,299	47	88,025	103,298

Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – 2003 * x_, p<.05

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 660 enquêtes menées pour des cas corroborés de maltraitance.

Nations hors réserve, autres autochtones et non autochtones). 29% des enquêtes menées auprès d'enfants non autochtones comprennent une preuve d'abus physique, comparativement à 10% des cas pour les enfants des Premières Nations vivant hors réserve et 11% pour les autres enfants autochtones.

Abus sexuels : Comparativement aux Premières Nations et aux autres groupes autochtones, une proportion plus élevée d'enfants non autochtones ont été victimes d'abus sexuel.

Négligence : Comparativement aux enfants non autochtones, une proportion beaucoup plus élevée d'enfants des Premières Nations et autochtones ont été victime de négligence, allant de 51% pour les enfants des Premières Nations sur réserve à 65% pour les autres groupes autochtones.

Maltraitance émotionnelle : 17% de tous les signalements retenus pour maltraitance chez les Premières Nations vivant hors réserve désignaient la maltraitance émotionnelle comme forme d'abus. Cette proportion est encore plus élevée pour les enfants des Premières Nations vivant sur réserve

(27%), les autres Autochtones (26%) et les non autochtones (24%).

Exposition à la violence conjugale : De toutes les enquêtes, la proportion de cas retenus avec preuve d'exposition à la violence conjugale comme forme de maltraitance passe de 28% pour les autres Autochtones à 38% pour les enfants des Premières Nations vivant sur réserve.

FORMES D'ABUS PHYSIQUES DANS LES MAUVAIS TRAITEMENTS CORROBORÉS

Pour les fins de l'ECI-2003, les cas enquêtés ont été classés dans la catégorie des abus physiques si on soupçonnait que l'enfant a subi ou était à risque de subir de la violence physique de la part des personnes qui en sont responsables. La catégorie des abus physiques inclut cinq formes d'abus :

Brasser, pousser, serrer une partie du corps ou jeter par terre : inclut l'action de pousser, de tirer, de traîner et de brasser un enfant.

Tableau 3a : Formes d'abus physique (% de cas pour abus physique) (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Brasser, pousser, serrer ou jeter	44	314	33	296	48	175	23	5,947	6,732
Frapper avec la main	30	218	57	506	47	173	47	11,878	12,775
Coup de poings et de pieds ou mordre	(--)	(--)	15	133	(--)	(--)	9	2,207	2,419
Frapper avec un objet	(--)	(--)	16	143	(--)	(--)	22	5,615	5,930
Autre abus physique	21	152	18	161	(--)	(--)	13	3,305	3,631
Au moins une forme d'abus physique prouvée*	21	720	10	894	11	368	29	25,454	27,436

Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants – 2003

* χ^2 , $p < .001$

Les analyses sont basées sur un échantillon 1410 enquêtes menées pour des cas corroborés de maltraitance.

Frapper avec la main : inclut les claques et la fessée à l'enfant, sans coups de poings.

Donner des coups de poings et des coups de pied et mordre : inclut aussi tout coup donné avec une autre partie du corps (coups de coude, de tête, etc.).

Frapper avec un objet : inclut frapper avec un bâton, une ceinture ou un autre objet, lancer un objet à un enfant mais n'inclut pas de poignarder avec un couteau.

Autres abus physiques : tout autre forme d'abus physique incluant étouffer, étrangler, poignarder, tirer avec une arme, empoisonner et faire un usage abusif d'objets pour restreindre les mouvements.

Le tableau 3a illustre la proportion de cas pour abus physique tout en précisant les nombres pour chacune des cinq formes d'abus physique par groupe autochtone. Tel que mentionné à la section précédente, les travailleurs en protection de la jeunesse qui effectuaient les enquêtes pouvaient identifier jusqu'à trois types de mauvais traitements par cas à partir d'une liste de vingt-cinq formes de mauvais traitements. Veuillez

noter qu'un cas pouvait inclure plus d'une forme de mauvais traitements, donc les colonnes des tableaux 2a à 3f indiquent des nombres plus élevés que le nombre total de cas. Les estimations n'ont pas été inscrites si le nombre de cas était insuffisant pour représenter une donnée fiable. Dans un tel cas, deux tirets (--) apparaissent dans la cellule du tableau.

Le tableau 3a indique que la proportion des cas incluant au moins une forme d'abus physique est plus élevée pour les enquêtes menées auprès d'enfants non autochtones (29%). La proportion de cas pour abus physique incluant le fait de brasser, de pousser, de serrer une partie du corps ou de jeter par terre était plus élevée chez les autres Autochtones (48%) comparativement au nombre de cas chez les non autochtones (23%). Un pourcentage plus élevé de cas pour abus physique pour les Premières Nations vivant hors réserve (57%) incluait le fait de frapper avec la main comparativement aux autres Autochtones et aux non autochtones (47%) et les Premières Nations sur réserve (30%). Les Premières Nations vivant hors réserve représentent la proportion la plus élevée de cas pour abus physique incluant le fait de

Tableau 3b: Cas d'abus sexuel selon la forme (% de cas corroborés), (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Pénétration	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	11	314	355
Tentative de pénétration			(--)	(--)	(--)	(--)	4	130	144
Sexe oral			(--)	(--)			14	406	436
Attouchements	(--)	(--)	86	153	(--)	(--)	66	1,958	2,177
Propos à caractère sexuel			(--)	(--)	(--)	(--)	9	271	281
Voyeurisme							(--)	(--)	24
Ehhibitionnisme							8	251	251
Exploitation			(--)	(--)			8	236	269
Au moins une forme d'abus sexuel prouvée	(--)	(--)	2	178	(--)	(--)	29	2,944	3,202
Étude canadienne sur l'incidence 2003					* X2, p<0.05				
Les analyses sont basées sur un échantillon de 170 enquêtes comportant des cas d'abus sexuel.									

donner des coups de poing ou de pied ou de mordre alors que la proportion de cas incluant l'action de frapper avec un objet est plus élevée chez les non Autochtones. D'autres formes d'abus physiques ont été rapportées, le plus fréquemment dans les cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve.

CAS D'ABUS SEXUELS

Il est important de rappeler que l'ECI-2003 ne porte que sur les cas où les mauvais traitements ont été corroborés par la protection de l'enfance pour l'une ou l'autres des formes de mauvais traitements. Plusieurs cas d'abus sexuels n'impliquant pas un parent ou un membre de la famille vivant sous le même toit que l'enfant sont uniquement soumis à une enquête policière. Pour ces cas, on fait appel aux services de protection de l'enfance uniquement si on doute de la capacité des parents de protéger l'enfant. L'ECI-2003 se base sur huit formes d'abus sexuels :

Pénétration : pénétration anale ou vaginale avec le pénis, avec les doigts ou avec un objet.

Tentative de pénétration : tentative de pénétration anale ou vaginale avec le pénis, avec les doigts ou avec un objet.

Sexe oral : contact oral avec les parties génitales par la personne qui abuse de l'enfant ou par l'enfant lui-même.

Attouchements: caresses et touchers à caractère sexuel sur les parties génitales.

Échange de propos à caractère sexuel : proposition verbale ou écrite, incitation ou suggestion de nature sexuelle (incluant les propos tenus en personne, au téléphone, de façon écrite ou par Internet de même que l'exposition de l'enfant à du matériel pornographique).

Voyeurisme : inclut les activités où la personne est soupçonnée de regarder l'enfant afin d'obtenir une gratification sexuelle.

Exhibitionnisme : inclut les activités où la personne est soupçonnée de s'exhiber pour obtenir une gratification sexuelle.

Exploitation : inclut les situations où un adulte exploite sexuellement un enfant dans le but d'obtenir des gains financiers ou de faire des profits, incluant la pornographie et la prostitution.

Le tableau 3b illustre la proportion de cas corroborés en fonction des formes d'abus sexuel et par groupe autochtone. Lorsque les données étaient insuffisantes pour en tirer de conclusions fiables, deux tirets (-) sont indiqués dans la cellule du tableau. La proportion de cas incluant au moins une forme d'abus sexuel était plus élevée chez les enfants non autochtones. Toutes formes d'abus sexuel confondues, les attouchements constituaient la forme la plus fréquemment rapportée.

CAS DE NÉGLIGENCE

La négligence inclut les situations causées par le défaut d'une personne de fournir des soins, de subvenir aux besoins, de surveiller ou de protéger convenablement un enfant sous sa responsabilité et qui mènent à la compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant. Contrairement aux incidents d'abus, la négligence constitue souvent une situation chronique difficile à identifier par des incidents spécifiques. Néanmoins, les lois statutaires provinciales et territoriales incluent la négligence ou font référence à des actes d'omission tels que le défaut de surveiller ou de protéger un enfant. L'ECI-2003 fait mention de huit formes de négligence :

Manque de surveillance – blessure physique : l'enfant souffre ou est à risque de souffrir d'une blessure physique en raison du défaut de la personne responsable de l'enfant de le surveiller et de le protéger adéquatement. Le manque de surveillance inclut les situations où l'enfant a subi une blessure et où sa sécurité a été mise en danger par les actions de la personne responsable (par exemple, alcool au volant en présence d'un enfant dans le véhicule ou commettre des actes criminels avec un enfant).

Manque de surveillance – abus sexuel : l'enfant a été ou est à risque substantiel d'être abusé ou exploité sexuellement alors que la personne responsable de l'enfant savait ou aurait dû savoir qu'il y avait possibilité d'abus sexuel et n'a pas protégé l'enfant adéquatement.

Le fait de susciter la délinquance: un enfant a commis un acte criminel (vol, vandalisme ou assaut) sous les encouragements de la personne

Tableau 3c: Formes of de négligence (% de cas de négligence), excluant le Québec

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Manque surveillance - physique*	38	673	31	1,637	38	805	43	11,428	14,543
Manque surveillance- sexuel*	(--)	(--)	2	122	(--)	(--)	5	1,447	1,642
Négligence physique*	45	811	36	1,882	53	1,142	35	9,263	13,098
Négligence soins médicaux	(--)	(--)	6	337	11	237	7	1,750	2,346
Négligence psychologique*			(--)	(--)	(--)	(--)	3	795	854
Susciter délinquance*	(--)	(--)	6	303	(--)	(--)	2	574	1,000
Abandon*	13	235	18	975	9	192	12	3,306	4,708
Négligence éducation*	8	139	11	585	30	636	7	1,829	3,189
Au moins un preuve d'une forme de négligence*	51	1,788	62	5,275	65	2,149	30	26,631	35,842

ECI 2003

*X2, $p < 0.05$

Les analyses sont basées sur un échantillon de 1 902 cas comportant des formes de négligence.

responsable de cet enfant ou par le défaut ou l'incapacité de cette personne de surveiller l'enfant adéquatement.

Négligence physique : l'enfant a souffert ou est à risque substantiel de souffrir d'un malaise physique par défaut de la personne qui en a la responsabilité de lui fournir les soins adéquats ainsi que tout ce dont il a besoin. Ceci inclut la malnutrition et les vêtements inappropriés ainsi que les conditions de vie non hygiéniques et dangereuses. Il doit y avoir une preuve ou un soupçon que la personne responsable de l'enfant est partiellement fautive.

Négligence en matière de soins médicaux : l'enfant a besoin d'un traitement spécifique pour guérir, prévenir ou soulager une blessure physique ou une douleur et la personne responsable de l'enfant ne fournit pas, refuse de fournir, n'était pas disponible ou était incapable de consentir au traitement. Ceci inclut les soins dentaires là où les moyens financiers le permettaient.

Négligence psychologique : l'enfant est à risque substantiel de souffrir de troubles sévères tels que l'anxiété, la dépression, le retrait émotif, les

comportements agressifs et autodestructeurs ou souffre de troubles émotionnels, de santé mentale ou de retards qui pourraient sérieusement compromettre son développement. La personne responsable de l'enfant ne fournit pas, refuse de fournir, n'était pas disponible ou était incapable de consentir au traitement susceptible d'aider l'enfant. Cette catégorie inclut le défaut de fournir le traitement pour les problèmes reliés au milieu scolaire tels que les troubles d'apprentissage et du comportement de même que le défaut de fournir tout traitement lié aux problèmes de développement non organique d'un jeune enfant et qui l'empêchent de se développer adéquatement.

Abandon : les parents de l'enfant sont décédés ou étaient incapables d'exercer leur autorité parentale et n'ont pas pris les mesures nécessaires pour les soins et la garde de l'enfant ou l'enfant a fait l'objet d'un placement et la personne responsable de l'enfant a été incapable ou a refusé d'en prendre la responsabilité.

Négligence en matière d'éducation : les personnes responsables de l'enfant l'ont laissé s'absenter de

l'école en toute connaissance de cause (plus de cinq jours par mois), n'ont pas inscrit l'enfant à l'école ou ont gardé l'enfant à la maison de façon répétée. Si l'enfant a souffert de problèmes de santé mentale, de retards du développement ou de troubles émotifs associés à la fréquentation de l'école et qu'un traitement a été offert mais que les personnes responsables l'enfant n'ont pas coopéré au traitement, le cas est également classé sous la négligence en matière de soins.

Le tableau 3c illustre la proportion cas corroborés par formes de négligence par groupe autochtone. La proportion de cas incluant au moins une forme de négligence est plus élevée dans tous les groupes autochtones comparativement aux non autochtones, allant de 51% pour les Premières Nations vivant sur réserve, 62% pour les Premières Nations vivant hors réserve à 65% pour les autres Autochtones. Parmi tous les cas, une proportion de 30% d'enfants non autochtones ont été victimes d'au moins une forme de négligence.

Comparativement aux Premières Nations et aux autres Autochtones, on retrouve une proportion plus élevée de cas chez les non autochtones indiquant le manque de surveillance pouvant mener à des blessures physiques ou le manque de surveillance pouvant mener à des abus sexuels. À l'opposé, la proportion de cas de négligence physique ou en matière d'éducation est plus élevée dans tous les groupes autochtones comparativement aux non autochtones.

CAS DE MALTRAITANCE ÉMOTIONNELLE

L'ECI –2003 a été conçue pour dépister les formes de mauvais traitements émotifs. Une quatrième forme, soit l'exposition à de la violence entre personnes qui ne sont pas intimement liées, a été ajoutée en raison du nombre élevé d'enquêtes pour de tels motifs.

Abus émotif : l'enfant a souffert ou était à risque substantiel de souffrir de problèmes liés à la santé mentale, de problèmes d'ordre émotif ou de problèmes du développement causés par un traitement punitif manifestement hostile ou par

des abus verbaux extrêmes (menaces, dépréciation, etc.) (8).

Le retard de croissance d'origine non organique: par exemple, un enfant de moins de trois ans souffert d'un retard mental important ou d'un arrêt de croissance d'origine non organique. Dans le cas où la malnutrition a pu jouer un rôle sur ces retards, le cas est classifié sous la négligence physique. Le retard de croissance d'origine non organique est généralement considéré comme étant une forme de mauvais traitement psychologique. Il a été classé dans une catégorie à part en raison de ses caractéristiques particulières.

Exposition à la violence entre deux adultes (autres que ceux responsables de l'enfant) : un enfant a été témoin de violence entre deux adultes dans son propre foyer (par exemple, entre le père de l'enfant et une autre personne). Ceci n'inclut pas la violence conjugale.

Le tableau 3d illustre la proportion de cas de maltraitance émotif en fonction des quatre formes par groupe autochtone. La proportion de cas incluant au moins l'une des formes de maltraitance émotif est presque similaire entre tous les groupes, soit 27% pour les Premières Nations sur réserve, 17% pour les Premières Nations hors réserve, 26% pour les autres Autochtones et 24% pour les non autochtones. Un pourcentage plus élevé d'enquêtes pour des enfants non autochtones (74%) incluaient des cas d'abus émotif, alors que la négligence émotif a été rapportée dans 60% des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve.

CAS D'EXPOSITION À LA VIOLENCE CONJUGALE

Quoique l'exposition à la violence conjugale soit souvent considérée comme une forme de mauvais traitement émotif, la plupart des autorités canadiennes ont développé des politiques et des pratiques spécifiques à l'égard de l'exposition à la violence conjugale. Afin de faciliter l'analyse de cette forme de maltraitance de plus en plus répandue, nous l'avons inscrite dans une catégorie à part dans ce rapport.

Enfant exposé à de la violence conjugale : un enfant a été témoin de violence entre les personnes qui en sont responsables (ou entre l'une des personnes qui est responsable de l'enfant et son/sa conjoint(e)). Ceci inclut les situations où l'enfant a indirectement été témoin de cette violence (par exemple, l'enfant a vu les blessures physiques infligées à la personne responsable de lui ou l'enfant a entendu les actes de violence perpétrés).

Le tableau 3e illustre la proportion d'enquêtes incluant de l'exposition à de la violence conjugale. La proportion est plus élevée pour les cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve (38%), suivi des non autochtones (35%), des Premières Nations vivant sur réserve (29%) et des autres Autochtones (28%).

FORMES INDIVIDUELLES ET MULTIPLES DE MAUVAIS TRAITEMENTS

Le tableau 3f illustre le nombre de cas incluant des formes individuelles et multiples de mauvais traitements. Étant donné que les autorités au Canada rapportent davantage de cas incluant des formes individuelles de mauvais traitements,

il semble que les personnes ayant procédé aux enquêtes et qui ont complété le questionnaire de l'ECI n'avaient pas l'habitude de classer les cas en fonction de plus d'une forme de mauvais traitements. L'ECI-2003 pourrait donc sous-estimer l'incidence réelle de ces cas.

La proportion de cas avec une seule forme rapportée de mauvais traitements était plus élevée pour les Premières Nations hors réserve (82%), suivi des non autochtones (81%), des autres Autochtones (76%) et des Premières Nations sur réserve (67%). Le pourcentage de cas incluant l'abus physique seulement, l'abus sexuel seulement et la maltraitance émotionnelle seulement était plus élevé pour les non autochtones. La proportion de cas avec négligence seulement était plus élevée chez tous les groupes autochtones confondus comparativement aux non autochtones.

On retrouvait une proportion de 33% de cas comportant des formes multiples de mauvais traitements chez les Premières Nations sur réserve, 24% chez les autres Autochtones, 19% chez les non autochtones et 18% chez les Premières Nations hors réserve. Les pourcentages de cas comportant des formes multiples de mauvais traitements sont relativement peu élevés pour tous les groupes.

Tableau 3d: Formes de maltraitance émotionnelle (% de cas comportant de la maltraitance émotionnelle), excluant le Québec

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Abus émotionnel	63	597	64	909	65	558	74	15,457	17,521
Retard de croissance non-organique							<1	124	124
Négligence émotionnelle *	60	567	42	594	32	273	22	4,660	6,094
Exposition violence (non-conjugale)*	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	7	1,542	1,617
Au moins une forme de maltraitance émotionnelle*	27	944	17	1,423	26	860	24	20,808	24,035

ECI 2003 *X², p<.001

Les analyses sont basées sur un échantillon de 1 279 enquêtes comportant des cas de maltraitance émotionnelle.

Tableau 3e: Exposition à de la violence conjugale (% de cas), excluant le Québec

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
Exposition violence conjugale*	38	1,329	29	2,415	28	912	35	30,461	35,117
ECI 2003 * X2, p<.05									
<i>L'analyse est basée sur un échantillon de 5 489 cas de mauvais traitements.</i>									

Tableau 3f: Formes individuelles et multiples de mauvais traitements (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
<i>Formes individuelles de mauvais traitements</i>									
Abus physique seulement*	8	263	7	606	7	234	19	17,114	18,217
Abus sexuel seulement	(--)	(--)	2	153	(--)	(--)	3	2,298	2,517
Négligence seulement*	29	1,001	48	4,088	44	1,468	22	18,977	25,554
Maltraitance émotionnelle seulement*	6	205	7	555	5	167	12	10,568	11,495
Exposition violence conjugale seulement*	24	825	19	1,597	19	616	26	22,617	25,655
Une forme corroborée*	67	2,335	82	6,998	76	2,510	81	71,594	83,437
<i>Formes multiples de mauvais traitements (1)</i>									
Abus physique et négligence*	6	198	2	184	(--)	(--)	2	1,398	1,828
Abus physique et émotionnel*	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	4	3,182	3,278
Abus physique et exposition à la violence conjugale*	(--)	(--)			(--)	(--)	3	2,249	2,274
Négligence et maltraitance émotionnelle*	10	366	5	421	12	382	3	2,774	3,943
Négligence et exposition à la violence conjugale*	4	128	5	402	(--)	(--)	2	1,933	2,484
Maltraitance émotionnelle et exposition à la violence conjugale	5	189	3	234	(--)	(--)	3	2,483	2,978
Plus d'une forme corroborée de mauvais traitements *	33	1,143	18	1,497	24	789	19	16,432	19,861
ECI 2003 *X2, p<.01									
<i>Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas de mauvais traitements.</i>									
<i>(1) formes combinées avec de l'abus sexuel non-incluses car nombre trop peu élevé.</i>									

ÂGE DES ENFANTS

Le tableau 4 illustre les catégories d'âge pour tous les cas par groupe autochtone. La proportion de cas d'enfants maltraités et âgés de moins de un an est la plus élevée chez les autres Autochtones avec 18%, comparativement à seulement 7% des cas chez les Premières Nations vivant sur réserve. 15% des cas chez les Premières Nations sur réserve incluaient des enfants âgés entre 2 et 3 ans, comparativement à 10% chez les non autochtones.

FACTEURS DE RISQUES DE LA MALTRAITANCE CHEZ LES ENFANTS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE

L'environnement dans lequel vit un enfant a été documenté à partir des données recueillies grâce aux enquêtes menées par les travailleurs en protection de l'enfance. Un formulaire incluant une liste de problématiques (le formulaire d'évaluation de la maltraitance ou « Maltreatment Assessment Form ») a été élaboré en consultation avec des travailleurs en protection de l'enfance et les chercheurs, afin de bien refléter le type de problématiques rencontrées lors d'enquêtes. La liste ne constitue pas un instrument de mesure validé et pour lequel des normes sur

la population ont été établies. (9). La liste fait uniquement état des problématiques rencontrées dans les cas ayant fait l'objet d'une enquête donc celle-ci ne représente pas le nombre total réel de problématiques existantes en lien avec le fonctionnement d'un enfant. (10). Néanmoins, elle fournit une indication importante sur les types de problématiques identifiées dans le cadre d'une enquête pour mauvais traitements.

On a demandé aux travailleurs ayant procédé aux enquêtes d'identifier les problématiques qui ont été officiellement diagnostiquées et/ou directement observées, de même que les problématiques soupçonnées mais qui n'ont pas été vérifiées au moment de l'enquête. (11). Dans les cas où il a été possible de le faire, la période de six mois avant l'enquête a été utilisée comme période de référence. Les problématiques relatives aux aspects physique, émotionnel, cognitif et comportemental ont été classifiées selon les catégories suivantes :

Dépression ou anxiété : sentiment de dépression ou d'anxiété qui persiste à tous les jours pendant une période de plus de deux semaines et qui freine le rendement de l'enfant à l'école et à la maison.

Troubles du déficit de l'attention / troubles du déficit de l'attention et de l'hyperactivité (TDA/TDAH) : problèmes qui suivront la personne

Tableau 4: Catégories d'âge des enfants maltraités (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	%	# d'enquêtes	
0-1 an	7	229	16	1,335	18	584	11	9,479	11,627
2-3 ans	15	529	14	1,193	12	388	10	9,072	11,182
4-7 ans	21	739	25	2,118	24	802	24	21,392	25,052
8-11 ans	32	1,099	25	2,171	25	827	29	25,423	29,520
12-15 ans	25	882	20	1,679	21	698	26	22,659	25,918
Total de cas	100	3,478	100	8,496	100	3,299	100	88,025	103,298

ECI 2003 $X^2=39.13, p<0.001$

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas de mauvais traitements.

Tableau 5: Facteurs de risque à la maltraitance notés dans les cas de l'échantillon (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones	
	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas
Dépression/Anxiété*	24	834	13	1,116	16	545	18	15,473
TDA/TDAH	8	263	14	1,156	8	260	13	11,448
Mauvaises fréquentations *	26	904	16	1,387	12	403	12	11,021
Abus d'alcool*	11	376	8	656	6	189	3	2,811
Abus de drogues/solvants*	11	378	11	919	6	208	3	3,116
Comportement autodestructeur	5	170	4	332	6	185	4	3,852
Violence envers les autres	11	397	12	1,011	8	254	11	10,058
Fugue (une fois)	(--)	(--)	2	173	(--)	(--)	4	3,403
Fugues multiples*	7	244	5	426	6	213	3	2,748
Comp. sexuel inapproprié	4	149	6	491	4	126	5	4,235
Autres troubles émotifs/comp.*	42	1,461	26	2,181	18	582	27	23,538
Troubles d'apprentissage	20	696	18	1,510	15	486	15	12,969
Éducation spécialisée	13	436	10	853	11	378	12	10,415
Absentéisme scolaire*	31	1,069	23	1,949	28	916	11	9,719
Retard du développement*	17	584	13	1,120	12	408	9	8,290
Handicap physique	(--)	(--)	1	123	(--)	(--)	2	1,824
Effets abus substance sur foetus*	9	312	8	696	6	197	2	1,671
Toxicologie à la naissance*	(--)	(--)	2	189	5	163	1	743
Autre problèmes de santé	(--)	(--)	5	432	4	117	4	3,871
Problème psychiatrique	4	140	3	263	(--)	(--)	4	3,464
Dossier en JPA*	(--)	(--)	4	315	6	200	2	1,695

ECI 2003 *X2, p<0.05

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements

toute sa vie durant, l'empêchant de se concentrer sur une chose et engendrant différents problèmes secondaires tels que l'impulsivité et l'hyperactivité. Ces comportements peuvent s'avérer très ennuyeux pour les autres.

Mauvaises fréquentations : l'enfant a participé à des activités à haut risque en compagnie de camarades (activités de gangs, graffitis, vandalisme).

Abus d'alcool : consommation problématique d'alcool (tenant compte de l'âge, de la fréquence et de la sévérité de l'abus d'alcool).

Abus de drogues / solvants : inclut les médicaments prescrits, les drogues illégales et les solvants.

Comportement autodestructeur : l'enfant adopte des comportements à risques et pouvant mettre sa vie en danger (tentative de suicide, mutilation physique, se couper).

Violence envers les autres : l'enfant fait preuve de violence et d'agressivité envers les autres enfants ou les adultes.

Fugue (une fois seulement) : l'enfant a fait une fugue une seule fois, pendant une nuit complète.

Fugues multiples : l'enfant a fait plusieurs fugues passant au moins une nuit complète à l'extérieur.

Comportement sexuel inapproprié : l'enfant a adopté un comportement sexuel inapproprié.

Autre troubles émotifs ou de comportement : l'enfant fait preuve de troubles émotifs et de troubles de comportement évidents, autres que ceux mentionnés ci-haut.

Trouble d'apprentissage : l'enfant souffre d'au moins un trouble ou plus associé au fonctionnement cérébral (usage de la langue, nombres, langage, lecture, compréhension des mots).

Services d'éducation spécialisée : l'enfant a fait partie d'un programme d'éducation spéciale pour des troubles d'apprentissage, des besoins spéciaux ou des troubles de comportement.

Présence irrégulière à l'école : l'enfant ne fréquente pas régulièrement l'école et fait preuve d'absentéisme pendant plus de cinq jours par mois.

Retard du développement : l'enfant souffre d'un retard de développement intellectuel. Ces cas sont souvent diagnostiqués lorsque l'enfant ne franchit pas les étapes de développement devant normalement être atteintes. On y inclut les troubles du langage, les habiletés motrices fondamentales et fines ainsi que les habiletés sociales et interpersonnelles.

Handicap physique : l'enfant souffre d'un handicap permanent qui limite substantiellement un ou plusieurs gestes physiques tels que marcher, monter des escaliers, soulever ou transporter des choses, grimper, etc. Ceci inclut les handicaps visuels et auditifs ainsi que les déficiences visuelles et auditives sévères qui affectent la vie quotidienne de l'enfant.

Effets de l'abus de substance sur le fœtus : à la naissance, l'enfant a été diagnostiqué ou montre de signes d'effets d'abus de substances causés par la consommation du parent biologique (syndrome d'alcoolisation fœtale, effets de l'alcoolisation fœtale, dépendance à la cocaïne ou abus de solvants).

Toxicologie positive à la naissance : un test a permis de trouver des traces de drogues et d'alcool dans le corps de l'enfant à la naissance.

Autres problèmes de santé : l'enfant a des problèmes chroniques de santé (maladie chronique, hospitalisation fréquente, etc.)

Problème psychiatrique : un problème psychiatrique a été officiellement diagnostiqué par un psychiatre (trouble de l'anxiété, etc.)

Dossier en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents : le jeune a reçu une sentence, a été incarcéré ou a entamé des mesures alternatives en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents.

Autres : n'importe quelle autre problématique relative à l'enfant et à sa famille.

Le tableau 5 présente les problématiques qui affectent les aspects physique, émotionnel et cognitif de l'enfant pour tous les cas ayant fait l'objet d'une enquête. Comparativement aux enfants non autochtones, les enfants des Premières Nations sur réserve et hors réserve ainsi que les autres enfants autochtones présentaient un

Tableau 6: Blessures corporelles et dommages émotionnels suite aux mauvais traitements (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	
Au moins une blessure corporelle*	6	222	9	794	5	151	10	9,056	10,223
Dommages émotionnels*	33	1,141	21	1,797	14	447	20	17,574	20,959

ECI 2003 *X2, p<0.05

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 660 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.

nombre plus élevé de problématiques affectant le fonctionnement de l'enfant.

Environ 24% des enfants des Premières Nations vivant sur réserve présentaient des problèmes de dépression et d'anxiété alors que le pourcentage est de 18% chez les non autochtones, 16% chez les autres Autochtones et 13% chez les enfants des Premières Nations vivant hors réserve.

Pour ce qui est des troubles émotifs et du comportement, 44% des cas impliquaient des enfants des Premières Nations vivant sur réserve comparativement à 18% pour les autres Autochtones. L'absentéisme scolaire a été indiqué dans 31% des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve, dans 28% des cas pour les autres enfants autochtones et dans 23% des cas pour les enfants des Premières Nations hors réserve. Pour les non autochtones, l'absentéisme scolaire a été noté dans 11% des cas. On a noté un retard du développement dans 31% des cas pour les Premières Nations sur réserve comparativement à 11% pour les enfants non autochtones.

En ce qui a trait aux effets de l'abus de substances sur le fœtus, les enquêtes effectuées ont permis de noter que 9% des cas d'enfants vivant sur réserve, 8% des enfants vivant hors réserve, 6% des cas d'autres enfants autochtones et 2% des cas d'enfants non autochtones incluaient cette problématique. 5% des cas d'autres enfants autochtones indiquaient une toxicologie positive à la naissance, comparativement à 2% pour les Premières Nations hors réserve et 1% des cas d'enfants non autochtones.

L'ECI-2003 a permis de déceler les cas où la maltraitance physique a constitué le motif de l'enquête. L'information a été recueillie en utilisant deux échelles de mesure, l'une pour colliger les données sur la sévérité des blessures corporelles tel que mesurée par le besoin en soins médicaux et l'autre pour décrire la nature de l'abus.

L'information sur les dommages émotionnels causés par les mauvais traitements a été recueillie à l'aide d'une série de questions auxquelles devaient répondre les travailleurs en protection de l'enfance. Ils devaient décrire les dommages émotionnels suite aux mauvais traitements. Les travailleurs devaient indiquer les changements qu'ils ont observé chez les enfants ou qui leur ont été décrits par rapport à leur développement (régression, retrait), leur contrôle de soi (faire ses nuits, aller à la selle) et leurs émotions (pleurs, s'accrocher à quelque chose, anxiété). Il ne doit pas y avoir de confusion entre la description des dommages émotionnels causés à l'enfant et les problématiques de fonctionnement de l'enfant tels que démontrées au tableau 5.

Le tableau 6 présente les blessures corporelles et les dommages émotionnels parmi tous les cas ayant fait l'objet d'une enquête. Au moins un type de blessure corporelle a été noté dans 10% des cas d'enfants non autochtones, 9% des cas chez les Premières Nations hors réserve, 6% des cas chez les enfants des Premières Nations sur réserve et 5% des cas chez les autres enfants autochtones.

Les enfants des Premières Nations sur réserve constituent le groupe ayant le plus haut taux de dommages émotionnels suite aux mauvais

traitements car dans 33% des cas, il y a mention de ce genre de dommages. Les taux sont moins élevés pour les autres groupes. En effet, la proportion est de 21% dans les cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve, 14 % chez les autres enfants autochtones et 20% chez les non autochtones.

FACTEURS DE RISQUE DE LA MALTRAITANCE EN LIEN AVEC L'ENFANT

Le tableau 7 illustre un certain nombre de facteurs de risques de la maltraitance en lien avec la famille et qui ont été décelés dans les cas de mauvais traitements ayant fait l'objet d'une enquête. Ceux-ci incluent la monoparentalité, la qualité du logement, la sécurité et le surpeuplement du logement, la source de revenus et les déménagements récents.

L'ECI a recueilli de l'information sur un maximum de deux parents ou personnes responsables de l'enfant. (12). Pour chaque personne responsable de l'enfant, les travailleurs en protection de la jeunesse devaient choisir la catégorie décrivant le mieux la relation entre cette personne et l'enfant à la maison. Dans le cas où la famille d'un enfant était composée d'un seul parent biologique et d'un autre adulte qui n'était pas le parent biologique, les travailleurs devaient identifier le terme « beaux-parents » pour désigner cette personne. (13). Si des changements dans la composition de la famille avaient eu lieu récemment, les travailleurs devaient se baser sur la situation lors du signalement.

On a demandé aux travailleurs de sélectionner la catégorie d'habitation qui décrit le mieux l'endroit où vit l'enfant et sa famille. Les catégories d'habitation étaient :

Tableau 7: Facteurs de risque de la maltraitance liés à la famille (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	
Monoparentalité*	38	1,331	53	4,517	45	1,501	43	37,820	45,169
Habitation*									
Propriété	14	496	9	746	7	241	36	31,532	33,015
Habitation à prix modique	54	1,859	24	2,018	24	790	9	8,338	13,005
Logement non sécuritaire *	20	697	21	1,797	32	1,089	7	5,915	9,498
Surpeuplement *	24	843	14	1,176	25	825	7	5,907	8,751
Source principale de revenu *									
Emploi à temps plein	26	914	27	2,315	22	720	62	54,789	58,738
Ass-emploi/séc. revenu/autre	30	1,043	53	4,534	48	1,596	20	17,731	24,904
> 1 déménagement dans l'année précédente* (si connu)	14	390	31	1,885	44	965	12	8,245	11,485

ECI 2003

*X2, p<0.001

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.

Propriété : une maison ou un condominium achetés.

Habitation louée : location d'une maison privée, d'un condominium ou d'un appartement.

Habitation à prix modique : unité louée dans un complexe de logements sociaux (dont la location est financée ou dont le gouvernement est propriétaire), soit une maison, un appartement situé sur une base militaire ou un logement dont la propriété appartient au Conseil de bande.

Maison d'hébergement/hôtel : une maison d'hébergement familiale ou pour les sans-abri, une chambre d'hôtel avec un seul occupant ou une chambre de motel.

Inconnu : indiqué si la catégorie d'habitation était inconnue.

Autre : tout autre forme d'habitation ou d'hébergement.

De plus, les travailleurs devaient indiquer si l'enfant vivait dans des conditions de logement non sécuritaires où un enfant pouvait risquer de se blesser ou de voir sa santé affaiblie en raison de l'état du logement (fenêtres cassées, système de chauffage déficient, parents et enfants qui partagent une seule chambre). Les travailleurs devaient aussi noter si la famille avait déménagé au cours de l'année précédente.

Les travailleurs devaient identifier la principale source de revenu de la famille, en utilisant les catégories suivantes :

Emploi à temps plein : un des personnes responsables de l'enfant a un emploi permanent et à temps plein.

Assurance emploi / Sécurité du revenu (assistance sociale) / Autre prestations: le revenu familial est basé principalement sur les prestations de l'assurance emploi, de la sécurité du revenu ou d'autres prestations (handicap permanent, pension alimentaire).

Le tableau 7 illustre que 53% des cas de familles monoparentales sont des familles avec des enfants des Premières Nations vivant hors réserve alors que la proportion est la moins élevée dans le cas des familles des enfants vivant sur réserve (38%).

Comparativement à 36% des familles des enfants non autochtones, les familles autochtones avaient le taux le moins élevé de propriété. Seulement 14% des familles des enfants vivant sur réserve étaient propriétaires de leur habitation. Le pourcentage baisse à 9% pour les familles des enfants des Premières Nations vivant hors réserve et à 7% pour les autres familles autochtones.

On dénote que 32% des familles des autres enfants autochtones vivaient dans des conditions non sécuritaires de logement, comparativement à 20% des familles des Premières Nations vivant sur réserve et 21% des familles des Premières Nations vivant hors réserve. Seulement 7% des familles des enfants non autochtones vivaient dans de telles conditions.

Environ 24% des familles des enfants des Premières Nations vivant sur réserve vivaient dans un logement surpeuplé, alors que ce taux est de 25% pour les familles des autres enfants autochtones. Ce pourcentage baisse à 14% dans le cas des familles des enfants des Premières Nations vivant hors réserve alors que seulement 7% des familles des enfants non autochtones vivent dans des conditions de surpeuplement.

Les personnes responsables d'un enfant et qui sont d'origine autochtone avaient moins tendance à occuper un emploi à temps plein que les personnes non autochtones.

Un emploi à temps plein a été rapporté dans 26% des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve, dans 27% des cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve, dans 22% des cas des autres enfants autochtones, alors que dans le cas d'enfants non autochtones, la proportion grimpe à 62%.

Les familles des autres enfants autochtones sont celles ayant déménagé le plus au cours de la dernière année, comptant 45% de cas de familles ayant déménagé au moins une fois, alors que le pourcentage est de 31% pour les familles des enfants des Premières Nations vivant hors réserve dont le cas a fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.

FACTEURS DE RISQUES DE LA MALTRAITANCE EN LIEN AVEC LES PERSONNES RESPONSABLES DE L'ENFANT

Concerns related to caregiver functioning and family stressors were examined by investigating workers using a checklist of 10 items that were asked about each caregiver. Where applicable, the reference point for identifying concerns about caregiver functioning was the previous six months.¹⁴ The checklist included

Les problématiques relatives aux personnes responsables de l'enfant ainsi que les facteurs de stress familial ont été étudiés par les travailleurs en protection, qui ont utilisé une liste dix éléments pour examiner le cas de chaque personne responsable d'un enfant. On se basait sur la période de six mois précédant l'enquête pour

mauvais traitements afin de faire l'examen de ces problématiques. La liste incluait :

Abus d'alcool : quand la consommation d'alcool devient problématique pour toute la famille.

Abus de drogues/solvants : au moins une des personnes responsables de l'enfant fait un usage abusif de médicaments, de drogues illégales ou de solvants.

Activités criminelles : au moins une des personnes responsables de l'enfant est incarcérée ou est impliquée dans des activités criminelles (vente de drogue, vol, prostitution), Ceci n'inclut pas un dossier criminel pour violence conjugale.

Altération cognitive : il est connu ou soupçonné que la capacité cognitive réduite d'au moins une des personnes responsables de l'enfant a un impact sur la qualité des soins fournis à l'enfant à la maison.

Tableau 8a: Facteurs de risques en lien avec les femmes responsables d'un enfant (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	
Abus d'alcool *	44	1,529	58	4,948	43	1,406	11	9,849	17,732
Abus drogues/solvants *	27	931	35	2,954	40	1,310	10	8,377	13,572
Activités criminelles *	10	338	19	1,642	21	691	6	4,904	7,575
Altération cognitive*	20	714	15	1,283	36	1,194	8	6,806	9,997
Problèmes santé mentale*	34	1,181	25	2,124	34	1,056	25	21,882	26,243
Problématiques de santé physique	10	332	15	1,264	8	263	10	8,440	10,299
Peu soutien social *	49	1,710	50	4,265	61	2,016	36	31,623	39,614
Maltraitée dans l'enfance*	40	1,391	37	3,179	51	1,673	21	18,155	24,398
Victime de violence conjugale*	64	2,233	59	5,005	49	1,626	47	41,622	50,486
Nombre moyen de facteurs de risque**		3.0		3.4		3.3		1.8	
Total de cas ayant fait l'objet d'une enquête		3,478		8,496		3,299		88,025	103,298

ECI- 2003 *X2, p<0.01 ** ANOVA: (3, 5656)=193.1, p<.001

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 660 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.

Tableau 8b: Facteurs de risque en lien avec les hommes responsables d'un enfant (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	
Abus d'alcool*	42	1,448	31	2,657	33	1,078	14	12,115	17,298
Abus drogues/solvants *	34	1,165	20	1,696	24	789	7	6,389	10,039
Activités criminelles *	21	745	17	1,445	23	759	7	6,460	9,409
Altération cognitive *	12	428	9	790	3	97	3	2,967	4,282
Problèmes santé mentale*	13	441	9	784	14	461	10	8,844	10,530
Problématiques de santé physique	2	67	4	340	5	154	5	4,138	4,699
Peu de soutien social*	23	790	19	1,609	22	721	18	16,163	19,283
Maltraité dans l'enfance *	17	602	14	1,185	13	430	9	8,086	10,303
Victime de violence conjugale*	11	392	8	715	14	462	7	6,287	7,856
Nombre moyen de facteurs de risque**		2.1		2.1		2.0		0.9	
Nombre total d'enquêtes		3,478		8,496		3,299		88,025	103,298

ECI-2003 *X2, p<0.01 ** ANOVA: F(3, 5656)=128.3, p<.001

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 660 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.

Tableau 9: Récurrence et durée des mauvais traitements (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	%	# de cas	
Dossier sur a famille déjà ouvert* (si connu)	80	2,676	84	6,872	75	2,419	59	51,622	63,629
Enquêtes précédentes (si connu)	47	1,564	40	3,290	33	746	29	24,629	30,229
Durée des mauvais trait.* (si connue)									
Incident unique	29	790	37	2,614	22	531	39	28,738	32,673
Incidents multiples < 6 mois	15	412	19	1,356	45	1,075	20	14,950	17,793
Incidents multiples > 6 mois	56	1,551	44	3,173	33	783	41	30,820	36,327

ECI 2003 * X2, p<0.001

Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.

Problèmes de santé mentale : il est connu ou soupçonné qu'au moins une des personnes responsables de l'enfant a des problèmes de santé mentale.

Problèmes de santé physique : il est connu ou soupçonné qu'au moins une des personnes responsables de l'enfant souffre d'une maladie chronique, d'hospitalisations fréquentes ou d'un handicap physique.

Peu de soutien social : il est connu ou soupçonné qu'au moins une des personnes responsables de l'enfant est socialement isolée ou manque de soutien social.

A subi des mauvais traitements dans son enfance : il est connu ou soupçonné que l'une ou l'autre des personnes responsables de l'enfant a subi des mauvais traitements dans son enfance.

Victime de violence conjugale : au cours des six derniers mois, l'une des personnes responsables de l'enfant a été victime de violence conjugale incluant la violence physique, sexuelle ou verbale.

Autres : tout autre problématique relative aux personnes responsables de l'enfant.

Les tableaux 8a et b illustrent les facteurs de risques associés aux hommes et aux femmes responsables de l'enfant, tel que notés au dossier par le travailleur en protection. Le nombre de facteurs de risques s'avérait plus élevé pour les femmes ayant un enfant des Premières Nations vivant hors réserve (en moyenne 3.4 facteurs de risques), alors que le nombre est moins élevé pour les hommes dont l'enfant membre des Premières Nations et vivant sur ou hors réserve (2.1 facteurs de risques). La quantité de facteurs de risques associés aux personnes responsables d'enfant non autochtones est la moins élevée et pratiquement similaire pour un homme (0.9) et pour une femme (1.8).

Un taux élevé d'abus d'alcool pour des femmes responsables d'un enfant des Premières Nations vivant hors réserve a été rapporté parmi tous les cas (58%), alors qu'on retrouve cette problématique dans 44% des cas chez les enfants des Premières Nations vivant sur réserve et dans 43% des cas d'enfants d'autres groupes autochtones. Quant au taux d'abus d'alcool pour des hommes responsables

d'un enfant, il est de 42% dans le cas des enfants des Premières Nations vivant sur réserve, 33% chez les autres Autochtones et 31% parmi les cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve.

Le peu de soutien social constitue un facteur de risque significatif chez les hommes et les femmes. Dans 61% des cas chez les autres Autochtones, il a été noté qu'une femme responsable d'un enfant avait peu de soutien social, alors que le pourcentage de cas est de 50% chez les Premières Nations hors réserve et 49% sur réserve.

Il a été noté que les hommes responsables d'enfants avaient peu de soutien social dans 23% des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve, 22% dans les cas concernant les autres Autochtones et 19% pour les cas concernant des enfants des Premières Nation vivant hors réserve.

Le tableau 8a indique que dans 64% des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements, on dénote que des femmes responsables d'enfants ont été victimes de violence conjugale alors que la proportion est de 59% dans les cas d'enfant des Premières Nations vivant hors réserve, 49% chez les autres Autochtones et 47% dans les cas d'enfants non autochtones.

RÉCURRENCE ET DURÉE DES MAUVAIS TRAITEMENTS

Le tableau 9 illustre la récurrence et la durée des mauvais traitements subis par les enfants parmi les cas ayant fait l'objet d'une enquête. Dans 80% des cas d'enfants des Premières Nations sur réserve, la famille avait déjà un dossier ouvert aux services de protection de l'enfance, alors que le taux est de 84% dans les cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve et 75% dans les cas des autres enfants autochtones. Quant aux cas d'enfants non autochtones, le taux est de 59%.

Plus de 56% des cas impliquant des enfants des Premières Nations vivant sur réserve font état de mauvais traitements ayant duré plus de six mois, alors que le taux est de 41% des cas chez les non autochtones.

Tableau 10: Résultats des enquêtes sur les cas de mauvais traitements (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	
Dossier demeure ouvert pour services*	68	2,378	59	5,014	69	2,284	41	36,208	45,884
Requête tribunal*	10	333	13	1,068	13	429	6	5,430	7,260
Enquête policière	17	604	18	1,567	17	543	19	16,710	19,424
Accusations portées	4	125	4	356	(--)	(--)	5	4,448	4,963
ECI-2003 *X2, p<0.001									
<i>Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.</i>									

RÉSULTATS DES ENQUÊTES MENÉES POUR DES CAS DE MAUVAIS TRAITEMENTS

Le tableau 10 présente les résultats à court terme des enquêtes menées à savoir si le dossier demeurerait ouvert pour des services en mesures volontaires, si le dossier devait être soumis à un tribunal de protection de la jeunesse ou si une enquête policière devait avoir eu lieu et si des accusations devaient être portées. Les travailleurs en protection de l'enfance devaient déterminer si le dossier demeurerait ouvert pour maintenir des services de protection de l'enfance selon des mesures volontaires après l'enquête initiale. Les travailleurs ont répondu aux questions en tenant compte des informations disponibles au moment ou à la conclusion de l'enquête d'admission en protection de la jeunesse.

On peut soumettre une requête à l'attention d'un tribunal de protection de la jeunesse afin d'obtenir un ordonnance de supervision (l'enfant demeure dans son foyer familial), une ordonnance de garde provisoire (pour une période limitée) ou une ordonnance de garde permanente. L'ECI-2003 a identifié le nombre de cas qui ont été soumis à un tribunal ou pris en considération pour être soumis au tribunal suite à une première enquête pour mauvais traitements. Toutefois, l'ECI-2003 ne permet pas de déterminer le motif d'une requête au tribunal. On a aussi demandé aux travailleurs d'identifier s'ils avaient référé un cas à un médiateur ou à un autre mécanisme alternatif. En raison du nombre de requêtes soumises au tribunal suite à l'ECI-2003, les nombres indiqués

dans les tableaux sont probablement en deçà du nombre réel de cas portés à l'attention du tribunal. Le statut d'une requête au tribunal a été classé en fonction de trois types :

Requête soumise au tribunal : une requête à un tribunal de la jeunesse a été soumise.

Requête au tribunal prise en considération : le travailleur en protection considérait l'option de soumettre ou non une requête à un tribunal de la jeunesse.

Requête au tribunal non envisagée : une requête au tribunal n'a pas été considérée comme option.

Dans plusieurs juridictions au Canada, il existe des protocoles détaillés entre les services de protection de la jeunesse et les services policiers, améliorant ainsi le niveau de coopération. Cette coopération se matérialise dans les cas d'abus physiques, d'abus sexuels ou de violence conjugale. Lorsqu'il y a des enfants dans la famille, les autorités demandent que les policiers rapportent les cas de violence conjugale aux services de protection de l'enfance. L'ECI-2003 a permis de recueillir l'information sur l'implication des policiers dans les cas de violence conjugale entre adultes et dans tous les autres cas de mauvais traitements infligés à des enfants.

Au même titre que les autres interventions faites pendant les enquêtes et décrites dans ce chapitre, l'ECI-2003 ne fait état que des événements rapportés pendant la première enquête pour mauvais traitements. Il est donc possible que les services policiers aient été impliqués

Tableau 11: Type de placement d'enfants (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	
Placement hors du domicile*									
Aucun placement requis	60	2,082	76	6,423	54	1,761	86	75,466	85,731
Placement considéré	8	295	3	272	(--)	(--)	4	3,323	3,983
Placement informel	17	587	5	432	22	732	4	3,498	5,249
Placement formel dans parenté	7	248	4	345	(--)	(--)	1	593	1,275
Autre placement familial	4	152	7	586	16	529	4	3,709	4,976
Foyer de groupe	(--)	(--)	5	403	(--)	(--)	1	866	1,410
Centre trait./établi. Sécurité	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	1	497	602
Tout placement en protection*	15	514	16	1,368		713	6	5,668	8,263
ECI- 2003	*X2, p<0.001								
<i>Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.</i>									

ultérieurement ou aient décidé de porter des accusations après que la collecte de données de l'ECI-2003 ait été complétée. Il est important de mentionner que les services policiers font enquête sur plusieurs cas non familiaux de mauvais traitements infligés à des enfants et qui n'impliquent pas les services de protection de l'enfance.

Tel qu'illustré au tableau 10, 68% des enquêtes menées pour mauvais traitements d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve ont conclu que des services devaient être maintenus et des mesures volontaires mises en place, alors que le taux est de 41% pour les cas d'enfants non autochtones.

Les familles autochtones avaient le taux le plus élevé de cas avec requête au tribunal. Dans 13% des cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve et des autres enfants autochtones, une requête au tribunal a été soumise, alors qu'il en va de 10% des cas pour les enfants des Premières

Nations vivant sur réserve et de 6% des cas pour les enfants non autochtones.

MESURES DE PLACEMENT DÉTERMINÉES POUR LES CAS DE MAUVAIS TRAITEMENTS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE

L'étude a permis de colliger les informations sur les placements hors du domicile familial et qui ont eu lieu à n'importe quel moment de l'enquête. Si plusieurs placements ont été effectués, on a demandé aux travailleurs d'indiquer la catégorie de placement où l'enfant a passé le plus de temps. Les catégories de placement suivantes ont été utilisées :

Aucun placement requis : aucun placement n'est requis suite à l'enquête.

Placement pris en considération : à ce moment de l'enquête, le placement hors du domicile familial est toujours considéré.

Placement informel : un placement informel a été

Tableau 12: Sources de signalement des cas d'enfant ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements (excluant le Québec)

	PN sur réserve		PN hors réserve		Autres Autochtones		Non autochtones		Total
	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	%	Nombre de cas	
Professionnels	54	1,879	59	4,978	75	2,474	73	64,542	73,873
Famille, parenté, connaissances	38	1,305	23	1,989	23	764	19	16,851	20,909
Autres sources	8	294	18	1,528	(--)	(--)	8	6,633	8,516
Total de cas	100	3,478	100	8,495	100	3,299	100	88,025	103,298
ECI-2003 X ² =115.2, p<0.001									
<i>Les analyses sont basées sur un échantillon de 5 489 cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements.</i>									

effectué dans le réseau familial de l'enfant (chez un proche, chez un membre de la famille élargie ou de façon traditionnelle) et les autorités en protection de l'enfance n'ont pas la garde temporaire de l'enfant.

Placement chez un membre de la parenté : un placement formel a été effectué dans le réseau familial de l'enfant (chez un proche, chez un membre de la famille élargie ou de façon traditionnelle). L'autorité de protection de l'enfance a la garde complète ou temporaire de l'enfant et paie pour le placement.

Tout autre type de placement familial : inclut tout autre type de placement dans une famille, les familles d'accueil, les foyers d'accueil offrant des traitements spécialisés et les foyers d'évaluation.

Foyer de groupe : placement avec structure de fonctionnement de vie en groupe.

Centre de traitement / établissement avec sécurité : placement requis dans un centre de traitement qui répond aux besoins de l'enfant.

Le tableau 11 illustre les décisions prises en terme de placement des enfants au terme des enquêtes. Un placement a été considéré dans 8% des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve, dans 3% des cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve et des autres enfants autochtones et dans 4% des cas d'enfants non autochtones. Un placement informel a été noté dans 17% des cas d'enfants des Premières

Nations vivant sur réserve mais le taux le plus élevé se retrouve parmi les cas des autres enfants autochtones avec 22% alors que seulement 4% des enquêtes sur des cas d'enfants non autochtones ont mené à un placement informel. 7% des enquêtes sur les cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve ont mené à un placement formel chez un membre de la famille, comparativement à 4% des enquêtes menées pour ces cas d'enfants des Premières Nations vivant hors réserve, 3% des enquêtes pour les autres enfants autochtones et 1% des enquêtes effectuées dans le cas d'enfants non autochtones. De plus, 16% des enquêtes sur les cas concernant les autres enfants autochtones ont résulté par un autre type de placement familial, comparativement à 4% des enquêtes sur des cas d'enfants des Premières Nations vivant sur réserve, 7% des enquêtes concernant des enfants des Premières Nations vivant hors réserve et 4% des enquêtes concernant des enfants non autochtones.

SOURCES DE SIGNALEMENT DES CAS DE MAUVAIS TRAITEMENTS

Chaque appel ou contact qui a été fait à une agence de protection de l'enfance pour un cas compte pour un signalement. La personne ayant contacté l'agence de protection de l'enfance est désignée comme étant la source du signalement. Par exemple, si un enfant a révélé être victime de mauvais traitements à l'enseignant de l'école et que cet enseignant a rapporté le cas aux services

de protection de l'enfance, l'école est considérée comme étant la source du signalement. Cependant, si l'enseignant et les parents de l'enfant ont signalé le cas, les deux sont considérées comme étant la source du signalement.

Le formulaire d'évaluation des mauvais traitements (Maltreatment Assessment Form) incluait 18 catégories pré codées de sources de signalement ainsi qu'une catégorie « autres ». Les catégories ont été classées de la façon suivante : professionnels, famille, membre de la famille ou connaissances et autres sources.

SOURCES DE SIGNALEMENT NON PROFESSIONNELLES

Parent : inclut les parents qui sont responsables de l'enfant ainsi que les personnes qui n'ont pas la garde légale de l'enfant mais qui en ont la responsabilité.

Enfant : l'enfant a signalé son propre cas, tel qu'indiqué sur la feuille d'admission faisant partie du formulaire d'évaluation des mauvais traitements de l'ECI-2003.

Membre de la famille : tout membre de la famille de l'enfant. Les travailleurs devaient coder « autres » si l'enfant vivait dans une famille d'accueil et qu'un membre de la famille d'accueil a fait un signalement.

Voisin/ami : inclut un voisin ou un ami de l'enfant ou de sa famille.

Anonyme : une personne non identifiée.

Autre source : toute autres source de signalement.

SIGNALEMENTS PROVENANT DU MILIEU PROFESSIONNEL

Organisations communautaires : inclut les agents de la sécurité du revenu (impliqués dans la famille), les travailleurs en centre de crise ou des maisons d'hébergement pour personnes victimes de violence ou pour les sans-abri, le personnel du centre des loisirs (toute personne travaillant dans le secteur des loisirs et des activités communautaires), le personnel de la garderie et le

personnel travaillant dans aux services sociaux et dans l'agence de services à l'enfance et à la famille de la communauté.

Professionnel de la santé : inclut les signalements provenant du personnel en milieu hospitalier, soit un médecin, une infirmière ou un travailleur social. Inclut également un médecin de famille, une infirmière en santé publique (impliquée dans le soutien aux familles, qui fait des visites à domicile et des suivis en soins médicaux) ou tout autre type de médecin ayant un contact régulier avec l'enfant ou la famille.

École : tout membre du personnel de l'école (enseignant, directeur, aide enseignant, etc.).

Professionnel / organisme en santé mentale : inclut les organismes de services à la famille, les centres de santé mentale (autres que les hôpitaux psychiatriques), professionnels en santé mentale (psychologues, travailleurs sociaux ou autres thérapeutes) qui ne travaillent pas dans une école, un hôpital, une agence de protection de l'enfance ou dans un organisme pour jeunes contrevenants.

Autres services de protection de l'enfance : inclut les signalements provenant des fournisseurs de services en protection de l'enfance mandatés par d'autres provinces ou juridictions.

Police : tout membre d'un corps policier, incluant les services policiers municipaux, provinciaux ou territoriaux et ainsi que la GRC.

Le tableau 12 présente les sources de signalement pour tous les cas d'enfants ayant fait l'objet d'une enquête pour mauvais traitements. Les enfants des Premières Nations sur réserve avaient le taux le plus bas de signalement par un professionnel avec 54%, comparativement à 59% pour les enfants des Premières Nations vivant hors réserve, 75% pour les autres enfants autochtones et 73% pour les enfants non autochtones. Cependant, les enfants des Premières Nations sur réserve avaient le taux le plus élevé de signalement par un membre de la famille ou par des connaissances avec 38%, comparativement à 23% pour les enfants des Premières Nations vivant hors réserve, 23% pour les autres enfants autochtones et 19% pour les enfants non autochtones.

CONCLUSION

Bon nombre de différences émergent de cette analyse comparative préliminaire des enquêtes menées pour des cas de mauvais traitements entre les enfants autochtones et non autochtones. Dès le départ, les enfants autochtones avaient le double des chances de faire l'objet d'une enquête pour mauvais traitements comparativement aux enfants non autochtones. Les signalements impliquant des enfants autochtone ont davantage tendance à être retenus et à nécessiter un maintien des services de protection; Les enfants autochtones ont plus de deux fois plus de chances d'être placés à l'extérieur du domicile familial et voir leur cas porté à l'attention d'un tribunal de la jeunesse. De plus, le profil des familles autochtones diffère grandement de celui d'une famille non autochtone. Chez les Autochtones, les cas de négligence prédominent, où des facteurs tels que la pauvreté, le logement inadéquat et l'abus de substances forment une combinaison malsaine favorisant la maltraitance. Étonnamment, on dénote peu de différences au niveau des enfants eux-mêmes.

Cette analyse préliminaire permet d'illustrer les différences entre les enfants Autochtones et non autochtones. Il serait intéressant d'entreprendre des discussions avec des fournisseurs de services autochtones afin de voir s'il existe d'autres différences entre les cas sur et hors réserve et qui n'ont pas été rapportées dans cette analyse statistique.

Des analyses sur les différences entre les familles autochtones et non autochtones devraient être entreprises afin de mieux comprendre les facteurs qui sous-tendent les différences en termes de réponse aux services de protection. En dépit des explications possibles, il faut s'attendre à ce que les services aux Autochtones coûtent beaucoup plus cher, étant donné que ces cas nécessitent davantage d'intervention à tous les niveaux.

(NOTES)

- 1** Le Québec a été exclu de ce rapport car la collecte de données a été effectuée différemment au Québec.
- 2** Une liste de 327 sites de protection de l'enfance provinciaux et territoriaux a été établie en fonction de l'information fournie par chaque province et territoire. De même, une liste d'agences autochtones de services de protection de l'enfance a été établie. Huit sites autochtones ont participé à la recherche. La taille des agences variait grandement. Par exemple, 3 agences étaient regroupées en une seule pour la ville de Toronto, constituant un total de 11 sites.
- 3** En raison des retards dans le recrutement, cinq sites ont recueilli des données entre le 1er novembre 2003 et le 31 janvier 2004. Le Québec a entrepris la collecte de données en deux périodes différentes afin de composer la période d'échantillonnage de trois mois.
- 4** Nico Trocmé, Barbara Fallon, Bruce MacLaurin, Joanne Daciuk, Caroline Felstiner, Tara Black, Cindy Blackstock, Ken Barter, Daniel Turcotte, Richard Cloutier, Canadian incidence study of reported child abuse and neglect, CIS-2003: Major Findings Report. Ottawa: Public Health Agency of Canada, Government of Canada, 2005.
- 5** Canada. Statistics Canada. Census of Canada, 2001: Aboriginal Identity Population, Registered Indian Status, Age Groups, Sex and Area of Resident for Population, for Canada, Provinces and Territories, 2001 Census – 20% Sample Data [computer file]. Ottawa: Ont.: Statistics Canada [producer and distributor], October 22, 2002 (97F0011XCB01005).
- 6a.** L'information a été n'a pas été recueillie en fonction du lieu de résidence sur ou hors réserve de l'enfant. Cette information a été recueillie pour des personnes autochtones responsables d'un enfant donc les catégories ont été établies en fonction des variables propres aux personnes responsables d'un enfant.
- 6b** Afin d'éviter que le Chi carré soit gonflé, les estimations sont basées sur la taille originale de l'échantillon.
- 7** Certains rapports ECI utilisent seulement la première catégorie. Dans ce rapport, les premières et deuxièmes catégories sont comptées.
- 8** Les cas où l'enfant a démontré des problèmes émotionnels sévères qui requéraient un traitement que les parents ont refusé ou auquel ils n'ont pas coopéré ont été classés comme des cas de négligence par défaut de fournir un traitement.
- 9** Bon nombre de mesures de fonctionnement de l'enfant avec des normes établies existent, toutefois elles ne sont pas toujours utilisées en protection de l'enfance et n'ont pas pu être utilisées dans le cadre de l'ECI.
- 10** Malgré que les travailleurs en protection évaluent la sécurité de l'enfant, ils ne procèdent pas à des évaluations détaillées du fonctionnement de l'enfant sur une base quotidienne. Les éléments de la liste ne contenaient que ceux rapportés par les travailleurs pendant leurs enquêtes. Une évaluation plus systématique mènerait sans doute à l'identification d'éléments additionnels.
- 11** Ce rapport fait référence aux problèmes confirmés et soupçonnés.
- 12** La limite de deux personnes responsables a été établie afin de s'ajuster aux restrictions de la feuille d'information sur la famille. L'information correspondait souvent aux parents ou aux beaux-parents vivant sous le même toit ; si une personne responsable vivant au domicile et l'autre vivait ailleurs, l'information a été recueillie pour les deux personnes mais non rapportée ici.
- 13** Ce compromis a été nécessaire parce que la feuille d'information sur la famille servait de source d'information commune pour tous les enfants d'une même famille. Des questions plus poussées auraient été posées si l'ECI-2003 avait recueilli de l'information spécifique sur les personnes responsables des enfants. L'information spécifique sur la relation entre la

personne responsable et l'enfant est disponible pour les personnes responsables qui sont soupçonnées d'être à l'origine de la maltraitance. (voir Chapitre 4)..

14 La plupart des éléments de fonctionnement relatifs aux personnes responsables ont été notés en fonction d'une échelle quatre : « confirmé », « soupçonné », « non » et « inconnu ». Une problématique ou un stresser familial était classé « confirmé » si le problème a été diagnostiqué, observé par les travailleurs effectuant les enquêtes ou par un autre type de travailleur ou encore révélé par la personne responsable. Une problématique était classée « soupçonnée » si les soupçons des travailleurs effectuant l'enquête étaient suffisants pour les inscrire dans l'évaluation de la famille ou dans le rapport sommaire du cas qui serait transféré à un collègue. Dans ce rapport, les catégories « soupçonné » ou « confirmé » ont été mises en commun. Une comparaison entre les deux sera effectuée lors d'analyses subséquentes.

15 Voir par exemple : Trocmé N, Brison R. Homicide and injuries due to assault and to abuse and neglect. In: Beaulne G (ed) For the safety of Canadian children and youth: from data to prevention measures. Ottawa: Public Health Agency of Canada, 1998.

LE PRINCIPE DE JORDAN :

La première expérience
d'un enfant avec les
conflits de compétence



CHAPITRE 3

Préparé pour la Société de soutien à l'enfance et à
la famille des Premières Nations du Canada

Écrit par :

Kelly A. MacDonald, B.A., LL.B., LL.M.

Kylie Walman, B.A., University of B.C. Law

Étudiante (2e année)

Mars 2005

I. INTRODUCTION

Comme les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéraux se partagent des responsabilités relatives aux compétences et au financement, les besoins urgents des enfants et de leurs familles peuvent se retrouver sans réponse en raison de zones grises existantes dans le partage des compétences entre juridictions. Ceci s'avère particulièrement vrai pour les familles qui déménagent de leur communauté pour aller vivre hors de celle-ci ou vice versa car ces familles doivent subir les conséquences d'un changement drastique au niveau de la gamme et de l'accès à des services adaptés à leur culture. Les formules de financement et les ententes entre les juridictions doivent d'abord et avant tout tenir compte des besoins des enfants et des familles. (1)

Cette recherche a été effectuée sur demande de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada afin d'examiner :

- a) Les lois sur la protection de l'enfance d'où découlent des conflits de compétences entre les ministères fédéraux et entre les provinces et le gouvernement fédéral pour le développement de politiques et procédures de gestion des conflits de compétences touchant la protection de l'enfance chez les Premières Nations.
- b) Les considérations légales pour le développement de processus de résolution de conflits (avec une emphase particulière sur la question à savoir si l'approche actuelle sans processus uniforme est acceptable ou inacceptable).

Une revue complète de littérature et de la jurisprudence a été effectuée. De plus, environ 20 personnes ont été interviewées afin d'évaluer l'état actuel de la livraison de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations dans le cadre des juridictions existantes. Pour des raisons de confidentialité, veuillez noter que les noms des personnes interviewées ne figurent pas au rapport.

Ce document fournit d'abord un aperçu des questions relatives aux juridictions, incluant un examen des questions de juridiction au niveau

provincial/fédéral/territorial et au niveau inter-ministériel (fédéral) (Section II). Une revue et une analyse de la jurisprudence est également fournie, avec un synopsis sur les droits de l'enfant au niveau international. De plus, une discussion sur l'Entente Cadre sur l'Union Sociale est incluse.

La Section III constitue une discussion sur les mécanismes de résolution de conflits et la Section IV fait état des recommandations tirées de la littérature et développées pour les fins de ce document.

Les discussions entourant les responsabilités et le financement en fonction du partage des compétences pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations durent depuis longtemps. Ce document contribue aux efforts de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations afin de trouver des solutions positives à toutes ces questions. La Société s'engage à travailler avec d'autres groupes d'intérêt afin de s'assurer que les enfants des Premières Nations reçoivent les soins dont ils ont besoin et auxquels ils ont droit. Il est urgent de développer des mécanismes afin de résoudre ces conflits entre adultes et gouvernements qui désavantagent nos enfants des Premières Nations à plusieurs égards. Nos enfants sont notre futur.

II. APERÇU DES QUESTIONS RELATIVES AUX JURIDICTIONS

« ...la condition spéciale des Indiens a servi de prétexte pour leur fournir des services de qualité inférieure à ceux dont bénéficient les Blancs dans un pays qui autrefois leur appartenait » . (2)

Tel que mentionné ci-haut par Hawthorn il y a près de quarante ans, les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à savoir à qui appartiennent les responsabilités législatives, constitutionnelles, fiscales et morales concernant les Premières Nations (enfants) ont un impact sur la disponibilité des services et des programmes destinés aux

enfants des Premières Nations.

En dépit de la quantité de littérature concernant l'impact de ce « conflit » de services pour les enfants autochtones et malgré l'engagement du gouvernement de le régler, le débat sur les compétences se perpétue. La littérature fait sommairement état des impacts de ce conflit, non seulement sur les services à l'enfance et à la famille mais également sur la livraison des autres services sociaux tels que les services de santé. De plus, le conflit s'étend jusqu'à inclure les préoccupations, les problèmes et les conflits entre les ministères d'un même palier de gouvernement.

Un coalition ad hoc composée de l'Atlantic Congress of First Nations Chiefs, de la Commission sur la Paix et la Justice (Conseil Canadien des Églises), de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, de KAIROS (Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice) et le Southern Chiefs Organisation (Manitoba) a exprimé ses préoccupations concernant les impacts des conflits de compétences dans un document soumis aux Nations Unies :

Le Canada n'est pas, dans son second rapport aux Nations Unies, suffisamment informé des lacunes dans les initiatives actuelles et au niveau du financement. Trop souvent, les programmes actuels destinés aux Autochtones répondent aux besoins immédiats sans tenir compte de ce qui les sous-tend. Les mauvais traitements infligés aux enfants en constituent un exemple. (3)

Ces batailles entre juridictions mènent à la fragmentation des programmes, à des problèmes de coordination et de reddition de comptes, à des lacunes dans la livraison des services, laissant ainsi les enfants des Premières Nations sans services car des zones grises existent toujours. Ni le fédéral ni les gouvernements provinciaux et territoriaux n'ont répondu aux besoins communautaires des Premières Nations de façon efficace malgré la sensibilisation aux « politiques d'évitement ». Une consultation appropriée avec les Premières Nations et la coopération sur des initiatives telles que l'Examen conjoint de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

ainsi que le présent projet de recherche aideront, espérons-le, à alléger le fardeau de certains problèmes.

Quelque chose doit clairement être fait afin de régler cette situation et amener les standards de soins pour les enfants des Premières Nations à un niveau acceptable au plan international. La réalité est la suivante :

« Le Canadien moyen reçoit presque deux fois et demi plus des services des gouvernements fédéral, provincial et municipal que les citoyens des Premières Nations. » (4)

Les préoccupations fiscales ne devraient pas empêcher l'ajout de ressources ni la flexibilité dans le financement afin de fournir des services dont ont besoin nos personnes les plus vulnérables. Tel que déjà déclaré par l'ancien Commissaire à l'enfance de la Colombie-Britannique : Les gouvernements fédéral et provinciaux et les bandes ne partagent toujours pas une vision commune de la façon dont les besoins des enfants autochtones vivant sur et hors réserve pourraient être comblés...en même temps, les formules de financement et le manque de clarté dans les rôles et les responsabilités continuent de mettre à risque les enfants Autochtones vivant sur les réserves. Seulement quand les communautés recevront suffisamment de ressources pour la santé, l'éducation et le support aux enfants verrons-nous des enfants autochtones en meilleure santé et en meilleure sécurité.... Ceci doit être prioritaire pour tous les gouvernements et toutes les agences desservant ces enfants dans les années à venir. (5).

I. I. JURIDICTION FÉDÉRALE/ PROVINCIALE

Comparativement aux autres juridictions, les services et les infrastructures fournies sur réserve sont considérés inférieurs par toutes les mesures de résultats. Aucun gouvernement ne semble vouloir prendre la responsabilité de cette situation. En ce moment, les réserves sont tellement sous-financées que virtuellement chaque dollar reçu doit être dépensé pour combler des besoins sociaux urgents. (6)

Le conflit fédéral/provincial/territorial peut être résumé de la façon suivante. La position du gouvernement fédéral est que le provincial a l'autorité constitutionnelle, en vertu de l'article 92 de la Constitution de 1867 (7) pour livrer des services à l'enfance et à la famille sous le titre « propriété et droit civil » et « toute matière de nature locale ou privée ». Le gouvernement fédéral finance les agences de SEFPN en vertu de la Directive 20-1 et non, selon eux, en raison de l'obligation de fiduciaire parce qu'il s'agit d'une question d'administration. Immuable dans ses réclamations, le gouvernement fédéral affirme que sa livraison de programmes et services aux Premières Nations est discrétionnaire. (8). Le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada (MAINC) a indiqué plus spécifiquement :

La perspective du MAINC est que les provinces délèguent une autorité aux agences, donc les provinces sont responsables de s'assurer que l'agence opère selon des standards établis. Là où des lacunes sont observées, il revient à la province, en tant que substitut de l'autorité législative pour les services à l'enfance et à la famille, de travailler avec l'agence afin de procéder aux améliorations requises. Le rôle du Ministère se limite à financer les services livrés par les agences autorisées par la province. (9).

Le gouvernement provincial affirme que le gouvernement fédéral est responsable des « Indiens » vivant sur réserve en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle. En effet, les représentants des gouvernements provinciaux sont d'avis que cet article inclut la livraison de services à l'enfance aux « Indiens ». Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont préoccupés par le fait que le fédéral déleste sa responsabilité des Autochtones sur eux et argumentent en disant que :

...le gouvernement fédéral a la responsabilité constitutionnelle, historique, fiduciaire et issue de traité envers les Autochtones qui vivent sur et hors réserve. (10)

Le manque de services et d'opportunités ainsi que les conditions de vie déplorables qui caractérisent plusieurs réserves au Canada ont mené à l'urbanisation massive des peuples autochtones.



Les provinces clament que les limites en termes de services sur réserve imposées par le fédéral ont mené à l'urbanisation et ont eu pour effet de transférer le coût social et économique des mauvaises conditions sur réserve à d'autres paliers de gouvernement » (11). Certains gouvernements provinciaux ont indiqué qu'en remontant aussi loin qu'au rapport Penner (12), il était reconnu que le gouvernement fédéral demeurerait responsable des Autochtones vivant hors réserve et que des droits sur des programmes spéciaux fédéraux devaient être accordés à ceux vivant sur et hors réserve. Toutefois, vingt-deux ans plus tard, ce manque de clarté subsiste et tel que noté dans un document sur les options du provincial et des territoires :

- ♦ Les peuples autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux considèrent que le fédéral est responsable;
- ♦ Les peuples autochtones souffrent du manque de responsabilité et d'imputabilité du fédéral;
- ♦ Le retrait du financement fédéral signifie que moins de services sont rendus aux peuples autochtones et que les dépenses augmentent pour les provinces et les territoires. (13)

La position des Premières Nations est clairement établie dans le principe directeur suivant, endossé par résolution de l'Assemblée des Chefs :

Le gouvernement fédéral doit maintenir sa tutelle et son obligation de fiduciaire envers les Premières Nations, incluant les enfants, les familles et les services communautaires (14).

Les Chefs ont fait un lien entre la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral envers les « Indiens » et la responsabilité de fournir du financement :

Un élément clairement lié au financement est

la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral envers les premières Nations. (15)

La responsabilité du gouvernement fédéral a été questionnée à plusieurs égards, du point de vue constitutionnel et des traités. (16). Tel qu'exprimé par les provinces, les Premières Nations ont affirmé que l'obligation du fédéral de fournir du financement suffisant pour les services à l'enfance provient des articles 91(24) et 35 de la Constitution et que l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral s'étend jusqu'aux services à l'enfance et oblige le gouvernement fédéral à s'assurer du bien-être et de la santé des enfants des Premières Nations.

En ce qui a trait à l'article 35, le gouvernement fédéral se défend en affirmant que le droit de financer des services à l'enfance n'est pas un droit autochtone protégé par l'article 35 et donc la relation de fiduciaire n'existe pas à ce niveau. La possibilité d'une obligation de fiduciaire sera discutée plus loin lorsqu'il sera question de la jurisprudence. Le gouvernement fédéral a également réfuté les arguments basés sur les traités. Malheureusement, les traités n'ont pas toujours clairement spécifié les obligations en termes de programmes et services sociaux et donc laissent place à l'interprétation. (17). Même si les Premières Nations maintiennent que le bien-être des enfants est un droit issu de traités, cette ambiguïté rendrait difficile la création d'un litige.

a) **Financement**

Les Premières Nations ont fait le lien direct entre l'état de santé d'un enfant, la colonisation et les tentatives d'assimilation des peuples autochtones :

- L'héritage de la dépendance, de la perte de langue et de culture, de la dépossession et de l'abandon créé par les pensionnats indiens et les politiques mal élaborées se perpétue.
- Les standards inférieurs d'infrastructure et de services ont été empirés par les désaccords entre le provincial et le fédéral sur les responsabilités (18).

Tel que mentionné par plusieurs, les lacunes de

services et de financement représentent l'impact le plus percutant du manque de clarté entre les juridictions. Il en résulte donc la souffrance des enfants des Premières Nations. Tel qu'indiqué dans l'Examen conjoint de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations de MacDonald et Ladd (préparée pour le compte de l'Assemblée des Premières Nations et du MAINC) :

En raison des pouvoirs qui leur sont délégués par les provinces, les communautés et le MAINC s'attendent à ce que les agences de SEFPN fournissent une gamme de services comparables sur réserve avec le financement qu'elles reçoivent grâce à la Directive 20-1. Cependant, la formule fournit les mêmes niveaux de financement, peu importe le niveau, l'ampleur, l'intensité ou les coûts de la gamme de services. (19).

Ceci est également souligné par la Manitoba Aboriginal Justice Implementation Commission, qui a fait état de plusieurs problèmes inhérents à la livraison de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, notamment :

Les agences autochtones doivent opérer avec des ressources financières insuffisantes même lorsqu'on les compare aux agences non autochtones. Elles doivent faire plus avec moins d'argent. Cela signifie que les services essentiels consomment toutes les ressources disponibles, reléguant la prévention et l'éducation au dernier rang des priorités. De plus, certaines agences autochtones accusent des retards sérieux dans certains programmes importants, tels que l'adoption. (20).

La formule de financement fédérale inclut deux catégories de financement, l'entretien et les opérations. Les fonds pour les opérations sont calculés en fonction du nombre d'enfants sur le territoire desservi par l'agence. Les fonds d'entretien servent à couvrir les frais pour prendre soin de chaque enfant. Ces argents ne peuvent être dépensés que pour les enfants faisant l'objet d'un placement. Les agences de petite taille ont donc de la difficulté à trouver du financement pour du soutien à la famille ou pour les services préventifs. Il en résulte que des enfants sont placés seulement dans le but de recevoir des fonds. (21).

Les fournisseurs de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont constamment réitéré le même commentaire, et celui-ci se retrouve également dans l'Examen conjoint de la politique nationale. Il s'agit du manque de réponse aux besoins diversifiés des agences de SEFPN dans la formule de financement actuelle. Les agences situées en milieu rural constituent un bon exemple. Le personnel doit parcourir de longues distances alors que le financement pour les déplacements n'est fourni que pour les enfants faisant l'objet d'un placement. Donc, les agences de petite taille qui reçoivent un minimum de financement opérationnel sont coincées car elles doivent couvrir des frais de déplacement pour visiter les familles ayant besoin de support et de soutien pour que leurs enfants puissent continuer à vivre en santé et en sécurité.

Ces commentaires sont directement en lien avec le problème du manque de financement pour les services préventifs. Malgré que ces services existent dans les lois provinciales et auxquelles sont sujettes les agences de SEFPN, ces services ne sont pas suffisamment financés par le MAINC. Par exemple, un membre des Premières Nations qui a été interviewé a noté que les articles 5 et 14 de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille (22) prévoient que les agences reçoivent le nécessaire pour assister les familles afin que les enfants puissent demeurer avec leurs parents. Cependant, les agences de SEFPN en Saskatchewan ne sont pas en mesure de fournir ces services qui sont pourtant mandatés par la loi, en raison du retrait du financement pour les services préventifs.

On retrouve les mêmes difficultés dans les autres provinces mais le malheureux fait d'avoir à placer un enfant pour recevoir du financement peut s'avérer encore plus compliqué dans les provinces où le financement des options de placement est limité. Par exemple, la Loi sur les Services à l'enfance, à la famille et les services communautaires de la Colombie-Britannique (23) fait mention de plusieurs options tels que les ententes avec des proches, l'adoption assistée ou le transfert de garde légale. Or, ces options ne sont pas financées par la Directive 20-1 et des enfants se voient refuser des options qui sont disponibles pour les enfants non autochtones et pour ceux

vivant hors réserve. Le directeur d'une agence de SEFPN a souligné ce qui suit :

Le financement souple permet aux agences de rencontrer les critères pour financer diverses mesures de protection. Cependant, la formule est encore basée sur le nombre d'enfants faisant l'objet d'un placement et il y a crainte que lorsque les cinq années de l'entente seront écoulées, le financement sera coupé de façon significative pour les enfants qui auront été placés selon ces mesures. (24).

Les agences sont forcément obligées d'ignorer le meilleur intérêt de l'enfant pour s'assurer un financement continu.

Une situation similaire s'est produite en Saskatchewan, où la Loi sur les services à l'enfance et à la famille (25) a été récemment amendée afin de s'assurer que la première option est de placer l'enfant chez un membre de la famille ou chez des proches. La formule de financement ne permet pas aux agences de SEFPN d'offrir toutes ces options aux communautés des Premières Nations. (26). Conséquemment, les enfants sous la juridiction d'une agence de SEFPN ne bénéficient pas du même niveau de services que les enfants sous juridiction provinciale.

Les décisions difficiles que doivent prendre les agences de SEFPN pour assurer un financement continu sont d'autant plus exacerbées par l'obligation de maintenir des normes provinciales en plus des normes de leur nation. Une personne a commenté l'absurdité des critères mis en place par le MAINC. (27). Par exemple, le MAINC a avisé une agence de SEFPN qu'il ne financerait qu'une seule heure de services par enfant. Cette agence emploie actuellement deux travailleurs sociaux qui ont chacun 65 dossiers à leur charge, ce qui représente plus du double de la norme provinciale de 24 dossiers. Ces travailleurs sociaux voyagent de longues distances pour visiter les clients, rendant ainsi impossible d'observer la norme d'une heure par enfant.

De plus, cette personne a indiqué que les agences n'ont pas que les normes provinciales à respecter, car elles sont également soumises aux normes développées par leurs propres communautés. La personne a de plus précisé que les normes

développées par les communautés sont parfois beaucoup plus strictes que celles du provincial ou du fédéral et requièrent une attention particulière aux aspects physique, spirituel et culturel de l'enfant. En raison des limites financières, souvent cette attention ne peut être portée. La question a été étudiée par un groupe ayant procédé à une étude et dont le mandat était d'enquêter sur les services fournis à un enfant autochtone en Saskatchewan (28). Dans son rapport, ce groupe indique :

...on demande aux agences de SEFPN de fournir des services en vertu des normes et des lois provinciales alors que les critères de financement ne reconnaissent même pas ce qui doit être fourni en vertu de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille ou en vertu des normes des programmes découlant de cette loi. (29).

De plus, Elsie Flette mentionne, dans son rapport sur le financement des agences de SEFPN, que :

L'exigence d'avoir à opérer en vertu des lois provinciales et territoriales en matière de protection de l'enfance représente un défi de taille pour les agences de SEFPN, car elles doivent tenter de s'adapter aux attentes des gouvernements des Premières Nations dont les services reflètent un cadre de travail basé sur une approche holistique, communautaire et interdisciplinaire des communautés qu'elles desservent alors que les lois provinciales sont basées sur les droits individuels de l'enfant. (30).

Le manque de financement pour les frais juridiques constitue également une question maintes fois rapportée par les fournisseurs de services. Il y a environ deux ans, le gouvernement fédéral a cessé de financer les frais juridiques par le budget d'entretien. Les agences de petite taille, dont le financement opérationnel est limité, ont dès lors été forcées de refuser de donner des services ou ont dû transférer des cas à d'autres juridictions. Les coûts associés à ces deux situations ont dû être défrayés par la province, les cas ont été transférés d'une agence à l'autre et les enfants ont dû changer de travailleur social, laissant de côté le meilleur intérêt de l'enfant pour satisfaire un conservatisme

fiscal.

Les problèmes soulevés par les fournisseurs de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations démontrent les effets tangibles des limites de financement sur la capacité des agences à satisfaire les besoins des enfants. Sans financement pour des services préventifs, plusieurs enfants ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin ou ils sont inutilement retirés de leur milieu familial. Dans certaines provinces, le retrait du milieu familial est encore plus drastique car le placement d'un enfant n'est pas financé si la famille élargie en prend soin. Ces limites imposées aux agences compromettent fortement le mieux-être de leurs clients, des enfants autochtones et des familles. La société est de plus en plus informée de la situation sociale dévastatrice dans les communautés des Premières Nations et l'importance de la guérison et la revitalisation de la culture ont été longuement discutées. Malgré ces connaissances, les politiques qui perpétuent la souffrance dans les communautés des Premières Nations sont toujours en place et affectent grandement la capacité de la future génération à effectuer les changements nécessaires.

2. REVUE DE LA JURISPRUDENCE

Peu de jurisprudence existe spécifiquement sur les questions de compétences en lien avec les services à l'enfance et à la famille et en lien avec la livraison de services sociaux. Aucun cas n'a pu être retracé concernant des conflits de responsabilités entre ministères fédéraux.

La revue de la jurisprudence ici présentée débute par une discussion sur les questions de compétences provinciales et fédérales en lien avec la responsabilité de fiduciaire. À cette revue s'ajoute une étude de l'article 35 de la Loi constitutionnelle, des articles 7 et 15 de la Charte et du droit international.

Somme toute, l'état de la loi est incertain. Même si de forts arguments pourraient être utilisés, aucune décision n'a encore été rendue concernant l'obligation de la Couronne de fournir du financement adéquat et équitable pour la protection de l'enfance. Au même titre, aucune

décision n'a été rendue concernant l'obligation constitutionnelle ou de fiduciaire de fournir ce financement.

a) Niveau fédéral/provincial

Une décision de 1997 de la Cour du Banc de la Reine au Manitoba a ébranlé l'argument disant que le Canada ne respecte pas son obligation de fiduciaire s'il cesse tout financement discrétionnaire pour les services préventifs. Dans son jugement, le juge MacInnes a indiqué :

À mon point de vue, rien n'oblige le Canada à fournir du financement pour les services à la famille. Il n'existe aucun droit ni traité autochtone qui en fait mention. Il y a toutefois une relation de fiduciaire qui unit le Canada et les peuples autochtones, créant ainsi certaines obligations pour le Canada envers les enfants autochtones et leurs familles, cette relation de fiduciaire n'oblige pas le Canada à fournir du financement pour quoi que ce soit. (35)

La décision de MacInnes dans *Southeast* suggère que malgré l'existence de relation de fiduciaire, celle-ci n'implique pas que le gouvernement fédéral ait à fournir du financement pour des services à l'enfance. L'étendue de l'obligation de fiduciaire de la Couronne en relation avec les Premières Nations est une nouvelle question de droit donc il demeure difficile d'évaluer la probabilité de succès avec ce type d'argument. Néanmoins, ce qui suit représente une brève discussion d'un cas récent en lien avec le devoir de fiduciaire de la Couronne.

Dans le jugement de la *Bande Indienne de Wewaykum c. Canada* (33), le juge Binnie statuait que la tâche de fiduciaire n'est pas un concept général et ne couvre pas tous les aspects du rapport de fiduciaire. (34). De ce fait, tout ce qui concerne les deux parties d'un rapport de fiduciaire ne fait pas l'objet d'une obligation de fiduciaire.

Il est nécessaire de mettre l'accent sur l'obligation particulière qui fait l'objet d'un litige pour savoir si la Couronne a assumé ou non un contrôle discrétionnaire sur celle-ci, suffisamment pour le qualifier d'obligation de fiduciaire. (35).

Les tribunaux ont statué à plusieurs reprises que le devoir de fiduciaire n'est pas généralement rattaché à un devoir de droit public. Dans le jugement de la *Bande Indienne Squamish c. Canada* (36), la Cour a statué qu'en matière de droit public, la Couronne ne statue pas pour le bénéfice de l'une des parties, donc la discrétion de la Cour et la vulnérabilité de ceux avec qui la Couronne maintient un rapport de fiduciaire peut exister « sans devenir un standard de fiduciaire ». (37). De même, dans *Guérin c. Canada* (38), le juge Dickson a statué :

Les devoirs relatifs au droit public qui requièrent l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne donnent pas nécessairement lieu à une relation de fiduciaire. La Couronne devient normalement fiduciaire dans l'exercice de ses fonctions législatives et administratives. (39)

Toutefois, le juge Binnie a noté dans la cause *Wewaykum* qu'un devoir de droit public n'écarte pas nécessairement la possibilité d'un rapport de fiduciaire.

Pour que naisse un tel rapport fiduciaire, il faut qu'il existe un droit ancestral identifiable et que la Couronne exerce, à l'égard de ce droit, des pouvoirs discrétionnaires selon un processus entraînant une responsabilité assimilable à une obligation de droit privé. (40).

Le juge Binnie a de plus indiqué que le devoir de fiduciaire :

... là où il existe, facilite la supervision du degré élevé de contrôle discrétionnaire graduellement assumé par la Couronne sur la vie des peuples autochtones. (41).

Finalement, dans le jugement *R. c. Adams* (42), le juge Lamer, s'exprimant pour la majorité, a fait une mise en garde contre « les régimes administratifs discrétionnaires non structurés » :

À la lumière des obligations de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones, le Parlement ne peut simplement adopter, en l'absence de lignes directrices explicites, un régime administratif discrétionnaire sans

structure qui risque de brimer les droits autochtones à plusieurs niveaux.(44).

Donc, l'existence d'un rapport fiduciaire semble prévaloir sur le type d'intérêt en question, même s'il existe en raison de la nature sui generis de la relation entre la Couronne et les peuples autochtones un devoir traditionnel de droit public qui devient un devoir de fiduciaire. Un exemple de ce genre se retrouve dans l'affaire *Bonaparte c. Procureur Général du Canada* (45). La Cour maintient que le gouvernement fédéral, en mettant en oeuvre la politique sur les pensionnats indiens, « a assumé la tâche d'un fiduciaire en prenant en charge l'éducation des peuples autochtones ». (46)

Dans l'affaire *Bonaparte*, les demandeurs étaient des descendants de survivants des pensionnats. Ces personnes alléguaient que la transmission de leur culture leur a été enlevée, ainsi que l'opportunité de vivre une vie normale au plan familial, social et économique. (47) en raison de l'imposition du système des pensionnats indiens. Malheureusement, la question à savoir si l'obligation de fiduciaire n'a pas été respectée n'a pas été débattue ni en première instance, ni en Cour d'appel. La réclamation a été rejetée en première instance car le devoir de fiduciaire ne s'appliquait pas aux descendants des victimes. Malgré que la Cour d'appel ait décidé qu'il s'agissait d'une erreur, aucune décision n'a été rendue sur la question du défaut de respecter l'obligation de fiduciaire.

Néanmoins, le fait qu'une obligation de fiduciaire existe en terme d'administration et d'éducation renforce significativement l'argument à savoir que la même obligation doit s'appliquer aux autres services sociaux, notamment à la protection de l'enfance.

En ce qui concerne l'obligation du gouvernement provincial de contribuer à la livraison de services en raison du manque de financement du fédéral, un juge de la Cour provinciale du Manitoba a statué que la province a l'obligation légale de s'assurer que les Premières Nations reçoivent des services comparables à ceux fournis aux gens vivant hors réserve :

...peu importe l'opinion du gouvernement provincial sur la responsabilité historique, politique, financière ou morale du



gouvernement fédéral pour les soins de santé et les services sociaux provinciaux, il est maintenant très clair qu'il est de la responsabilité et du devoir légal de la province de fournir des services à l'enfance en vertu de la Loi sur la protection de l'enfance (48).

Dans certains cas, les provinces ont fourni du financement ponctuel. Par exemple, la Première Nation Squamish de la Colombie-Britannique a reçu du financement pour un poste d'agent à la culture. Ceci a été rendu possible suite à une plainte de la Nation portée à l'attention de l'ancien Tribunal de la Jeunesse, alléguant que le droit des enfants Squamish à recevoir de l'encouragement pour maintenir leur héritage culturel a été brimé en vertu de l'article 70 de la Loi sur les services à l'enfance, à la famille et la communauté de la Colombie-Britannique. Ils ont allégué, avec succès, que le financement fédéral issu de la Directive 20-1 ne suffisait pas à couvrir les frais encourus par les changements à la législation provinciale (spécifiquement l'article 70 visant les enfants faisant l'objet d'un placement).

Malheureusement, la loi demeure nébuleuse. Le jugement *Directeur du Manitoba c. B* a été rendu par un tribunal d'instance inférieure, sans que la requête ne soit portée en appel et ce jugement a maintenant 25 ans. Beaucoup de choses ont changé depuis (malgré que beaucoup soient également demeurées inchangées). De plus, il n'y a encore aucune décision sur l'obligation de fiduciaire de la Couronne de fournir des services à l'enfance. L'affaire *Southeast* n'a pas réussi en appel et la question de savoir s'il existe une obligation de fiduciaire pour financer des services préventifs n'a pas encore été portée à l'attention d'un tribunal. Donc en l'absence de requêtes à une cour de justice,

l'état de la loi demeure tel que dans Southeast, c'est-à-dire que l'énigme juridictionnelle persiste.

b) Article 35

Les peuples autochtones ont été reconnus dans la Loi Constitutionnelle de 1982, à l'article 35 qui se lit comme suit :

Art. 35 (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

La jurisprudence n'a toujours pas reconnu le droit de régir les services à l'enfance et à la famille comme un droit autochtone. Par exemple, une cour d'instance inférieure en Colombie-Britannique a reconnu que l'article 35 n'inclut pas le droit de régir les services à l'enfance et à la famille (dans un jugement sur la Loi sur les services à l'enfance et à la famille de la Colombie-Britannique) :

Dans toute société ne peut exister qu'une seule source ultime de pouvoir ou d'autorité. Il s'agit du type de gouvernement proprement constitué dans les démocraties modernes. Le droit de déterminer si un enfant est abandonné, négligé ou abusé au point de nécessiter une protection et le pouvoir de choisir les mesures appropriées est une autorité qui revient à chaque société viable. Ceci n'est pas exclusif aux Autochtones en général ou aux Autochtones du Canada. Étant une disposition commune dans toutes les sociétés viables, il ne s'agit pas d'un droit autochtone tel que stipulé à l'article 35 de la Loi Constitutionnelle de 1982. (50).

Contrairement, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Casimel* (51) a statué que l'adoption traditionnelle est un droit protégé par l'article 35 de la Constitution, confirmant ainsi que les pratiques traditionnelles relatives aux soins des enfants par la famille élargie et par les membres de la communauté représentent un droit inhérent. De façon analogique et par extension logique, l'article 35 devrait s'appliquer aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. S'il est accepté comme un droit en vertu de l'article 35, la jurisprudence suggère que l'argument du devoir de

fiduciaire à ce sujet puisse être renforcé. Il pourrait alors être défendu que le gouvernement fédéral a la responsabilité de fiduciaire de s'assurer que ce droit ne peut s'éteindre par des lois provinciales s'appliquant généralement à tous.

c) Charte

L'article 15 de la Charte Canadienne des Droits et Libertés se lit comme suit :

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Le débat sur les compétences entre les gouvernements fédéral et provincial pourrait être caractérisé par un défaut de prendre des responsabilités duquel résulte un traitement inéquitable des Premières Nations et constitue de ce fait une violation de l'article 15 de la Charte. L'application des lois de protection de l'enfance sur réserve est discutable, car ces lois ont été appliquées différemment sur réserve en raison du manque de financement. Cela constitue donc un traitement inéquitable basé sur la race et le lieu de résidence. Cela mène également à un déni du droit à l'égalité (manque d'égalité dans l'application des lois) et à des bénéfices égaux (provision de services généraux inéquitable). La Cour Suprême du Canada soutient, dans *Elridge c. Colombie-Britannique* (52) que lorsqu'un état offre un service, il doit le faire sans discrimination en plus de prendre des mesures spéciales afin de s'assurer que les groupes désavantagés puissent bénéficier de façon équitable des services gouvernementaux.

Dans l'arrêt *Corbière* (53), la Cour Suprême du Canada a statué à l'unanimité que « l'autochtonité-lieu de résidence » est un motif analogique de discrimination aux autres motifs énumérés à l'article 15 (54). Les juges McLachlin et Bastarache, s'exprimant pour la majorité, ont statué que les distinctions basées sur le lieu de résidence, en l'occurrence une réserve, touchent

des caractéristiques immuables et sont donc automatiquement sujettes à la discrimination. Pour la Cour, le fait de vivre sur ou hors réserve n'est pas un choix pour plusieurs et constitue pour d'autres une décision très personnelle.

Les décisions que sont appelés à prendre les Canadiens en général relativement à leur «lieu de résidence» ne sauraient être comparées aux décisions lourdes de conséquences que prennent les membres des bandes autochtones lorsqu'ils choisissent de vivre dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci, à supposer que ce choix soit possible. La réalité de ces personnes est unique et complexe.

Les inégalités du financement de la protection de l'enfance sont basées sur la race et peuvent en ce sens constituer un argument alternatif. Non seulement cet argument est soutenu par le fait que les services ne sont pas fournis sur réserve mais ils sont en plus refusés à des personnes vivant hors réserve en raison de conflits de compétences. De ce fait, il est peu convaincant de la part d'un gouvernement de soutenir que l'inégalité est issue de la difficulté de fournir et de financer des services sur réserve en région éloignée. Le manque de services hors réserve ou le manque de volonté de la part du gouvernement fédéral à fournir des services hors réserve alimente la crédibilité de l'argument soutenant que les inégalités sont basées sur la race et le lieu de résidence.

Il peut également être soutenu que le manque de financement et de ressources adéquates sur réserve constitue une violation de l'article 7 de la Charte :

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Le manque de financement et de ressources adéquates sur réserve a mené au placement d'enfants et au retrait d'enfants vivant sur réserve. Il est possible d'affirmer qu'il s'agit d'une violation des droits de l'enfant à la liberté en lien avec la capacité de demeurer dans leur foyer et dans leurs communautés. Dans *Godbout c. Longueuil*, le juge La Forest a statué :

... l'autonomie protégée par le droit à la

liberté garanti par l'art. 7 ne comprend que les sujets qui peuvent à juste titre être qualifiés de fondamentalement ou d'essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix fondamentaux participant de l'essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l'indépendance individuelles.... le choix d'un lieu pour établir sa demeure est, de la même façon, une décision essentiellement privée qui tient de la nature même de l'autonomie personnelle. (57)

Quoique chacun ait la liberté de choisir son lieu de résidence, ce droit n'est pas inaliénable. On peut affirmer que des enfants soient forcés de quitter leur résidence familiale uniquement dans des circonstances extrêmes. Il n'en est nullement le cas pour les enfants autochtones car pour recevoir des services, un plus grand nombre d'enfants sont retirés du milieu familial comparativement aux enfants non autochtones.

On peut également soutenir que le placement d'enfants, en raison du manque de services, mène à la violation du droit de parents à la sécurité, stipulé à l'article 7. Selon la Cour Suprême du Canada, dans *Nouveau-Brunswick c. G (J.)* (58), le droit à la sécurité d'une personne englobe l'intégrité psychologique et ce droit peut être violé par une action de l'état causant un désordre émotionnel significatif. De plus, il a été statué que la perte d'un enfant constitue le type de souffrance psychologique pouvant mener à une requête pour violation en vertu de l'article 7. Le juge Lamer, pour la majorité a statué :

Je ne doute aucunement que le retrait de la garde par l'État conformément à la compétence *parens patriae* de celui-ci ne porte gravement atteinte à l'intégrité psychologique du parent... Comme la qualité de parent est souvent fondamentale à l'identité personnelle, la honte et l'affliction résultant de la perte de cette qualité est une conséquence particulièrement grave de la conduite de l'État.(59)

La Cour a poursuivi en disant qu'il y a des circonstances où la perte d'un enfant ne constitue pas une violation *parens patriae* de l'article 7, même dans le cas où un enfant serait envoyé en prison

ou recruté dans l'armée. (60). Ces circonstances se distinguent clairement de celles où un enfant est retiré de son foyer en raison du défaut du gouvernement de fournir des services et du financement suffisant.

La Directive 20-1 a des impacts sur un segment vulnérable de notre société : les enfants autochtones. La protection de ces enfants contre les actions de l'état, violant leurs droits et libertés les plus fondamentales, cadre clairement avec l'esprit des articles 7 et 15 de la Charte. La recherche effectuée sur la question de la protection de l'enfance démontre amplement les différences en termes de qualité des services fournis aux enfants autochtones vivant sur et hors réserve comparativement aux enfants non autochtones. Ce type de différences est inacceptable dans une société qui se dit fière de protéger les plus vulnérables.

d) Niveau international

En 1990, le Canada a signé la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies (61). La Convention énonce les droits des enfants et les responsabilités des gouvernements à ces égards. Plus particulièrement, la Convention stipule :

Article 23 : le droit à des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux – qui peut être violé en raison du manque de financement causé par des conflits de compétence.

Article 24 : le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible - qui peut être violé en raison du manque de financement causé par des conflits de compétence.

En 2002 et pour honorer la Convention, le Canada a développé un plan d'action en réponse à la session spéciale des Nations Unies sur les enfants. Par ce plan, le Canada s'engage à

No. 44 : Le Gouvernement du Canada travaille de concert avec les communautés, les leaders et les aînés autochtones ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour améliorer la santé et le bien-être des enfants autochtones et leurs familles.

No. 83 : Les Canadiens croient que les enfants handicapés doivent avoir un accès égal aux programmes et aux services qui leur permettent d'atteindre leur plein potentiel et qui leur permettent de participer à la société tel qu'ils le souhaitent.

À la lumière des perpétuels conflits de compétences, on peut avancer que le Canada est en violation de ses obligations internationales, en particulier en vertu des articles 23 et 24 de la Convention. Les engagements du Canada dans son Plan d'action national (en particulier 44 et 83) sont compromis par le défaut continu de tous les gouvernements de mettre en oeuvre des mécanismes de résolution de conflits qui placeraient les enfants des Premières Nations au centre du conflit, au lieu de les laisser tomber dans les zones grises en raison des lacunes de services créées par le manque de clarté. Malgré que la Convention ne fasse état d'aucun recours spécifique lorsqu'elle est violée, la communauté internationale verrait d'un mauvais oeil les violations constantes de la Convention.

3. ENTRE LES COMPÉTENCES EXISTANTES

Malgré l'insistance des Autochtones sur l'interdépendance de leurs besoins et la nécessité de services holistiques, ces services continuent à être fragmentés parce qu'ils sont fournis par divers ministères fédéraux et provinciaux et par une multitude d'organismes communautaires. (63)

Le document du *Plan d'action national pour les enfants: Élaboration d'une vision collective* fait l'énoncé de quatre buts précis :

- soient en santé sur les plans physique et affectif;
- soient en sécurité;
- qui réussissent leur apprentissage;
- engagés et responsables sur le plan social.(64)

Les enfants autochtones cadrent mal avec l'un ou l'autre des buts précités dans le Plan d'action national du Canada. Tel que discuté antérieurement et tel que réitéré dans le rapport

sur la Prestation nationale pour enfants (65), plusieurs enfants autochtones vivent dans la pauvreté et souffrent en raison du manque de clarté dans les rôles et responsabilités relatives aux compétences, non seulement en ce qui concerne les gouvernements provinciaux, fédéral et territoriaux mais aussi entre les ministères d'un même gouvernement.

Une autre préoccupation étroitement liée à ce problème est celle du manque d'intégration entre les ministères, les programmes et les organismes gouvernementaux. Les collectivités qui tentent d'élaborer de nouvelles stratégies sont dépassées et frustrées par le trop grand nombre de ministères gouvernementaux avec lesquels elles doivent traiter. Selon d'autres, l'établissement de partenariats relève davantage de la théorie que de la réalité. (66)

L'Association des infirmières autochtones du Canada illustre de façon poignante l'impact de cet état de fait sur leur travail auprès des Autochtones :

Les infirmières autochtones voient de la perspective du client les problèmes liés aux compétences entre le fédéral, le provincial, les territoires, les gouvernements et les agences des Premières Nations. Elles passent plusieurs heures à tenter d'expliquer aux clients et à leurs familles la complexité relative aux politiques et procédures qui donnent accès à la gamme de programmes et services offerts par les divers paliers de gouvernement et par les agences non gouvernementales.

Ce qui suit est un exemple éloquent de problèmes qui surviennent pour les enfants ayant des besoins spéciaux ou un handicap.

a) Enfants ayant de besoins spéciaux/handicaps

Les Autochtones reçoivent des services de santé en fonction d'une combinaison unique de services gérés par le fédéral, la province et les Autochtones de même que d'autres programmes et services. La responsabilité de livrer des soins de santé aux Autochtones au Canada a fait l'objet de débats considérables en ce qui a trait à la responsabilité de livrer ces services. Depuis plusieurs années, le manque

de coordination entre les divers paliers de gouvernement et les agences des communautés autochtones résulte en une fragmentation des services ou un manque de services pour les Autochtones... Historiquement, le gouvernement du Canada a reconnu qu'une relation spéciale existe entre les « Indiens » statués en ce qui a trait à la provision de soins de santé. Toutefois, cette responsabilité est largement définie comme étant issue des politiques et de la bonne foi et n'est pas considérée par les tribunaux comme étant une obligation légale. (68)

L'Assemblée des Premières Nations, dans un bulletin récent, a mis en lumière les circonstances du cas de Jordan, un enfant de quatre ans des Premières Nations de Winnipeg. Son cas est un triste et poignant exemple d'enfant des Premières Nations qui tombe dans les zones grises en raison des querelles impliquant les divers paliers de gouvernement. (69). Jordan a été retiré de sa famille à la naissance et placé dans un hôpital par une agence de SEFPN. L'agence a élaboré un plan afin de relocaliser l'enfant dans une famille d'accueil qui aurait le support nécessaire pour soutenir sa condition médicale. Toutefois, la mise en oeuvre de ce plan s'est avérée impossible parce que ni le MAINC, Santé Canada ou le gouvernement provincial ne voulait prendre la responsabilité des coûts engendrés par le transfert de Jordan. Le bulletin mentionne :

Ceci n'est pas nécessaire. Cette situation est inacceptable et constitue une violation des droits humains de base de cet enfant. Tout enfant a le droit d'être élevé dans sa famille, de voir ses besoins comblés et de recevoir des soins de qualité. Tristement, ce jeune garçon ne constitue qu'un seul exemple parmi tant d'autres. (70).

Tel que mentionné dans l'article, l'expérience de Jordan n'est qu'un seul exemple. Selon les statistiques :

En 1991, près du tiers des Autochtones âgés de 15 ans et plus au Canada souffraient d'un handicap – soit plus du double du taux national (15%). La différence est encore plus prononcée dans les groupes d'âges inférieurs,

où les Autochtones ont trois fois plus tendance de souffrir d'un handicap. (71).

L'une des personnes-ressources interviewées a donné plusieurs exemples de cas d'enfants vivant sur réserve ayant des besoins médicaux complexes et qui demeurent sans soins en raison du manque de financement. Cependant, cette personne-ressource a indiqué que les enfants qui sont transférés pour recevoir des soins hors réserve n'ont pas un meilleur avenir. Les enfants retirés de leur milieu familial sont d'abord transférés dans des hôpitaux et des institutions où les soins coûtent moins cher pour leurs besoins. Donc, en raison de conflits de compétences, non seulement on retire les enfants autochtones ayant des besoins médicaux spéciaux de leur foyer, mais on leur offre rarement la chance de vivre à nouveau dans un environnement familial. (72)

La personne a également indiqué que le MAINC a récemment cessé de payer les frais de transport aux parents qui visitaient leurs enfants hospitalisés. Quoique le MAINC paie toujours les frais de déplacement d'un enfant qui rend visite à sa famille, la plupart du temps, ces enfants ne peuvent pas voyager en raison de leur condition médicale. (73). En plus de la pauvreté souvent rencontrée dans les familles ayant un contact avec le système de protection de l'enfance, on peut essentiellement affirmer que la politique du MAINC empêche ces familles de maintenir un contact.

Le financement insuffisant et le peu de coopération entre les juridictions ont pour résultat de laisser des enfants ayant des besoins médicaux complexes souffrir sur réserve et sans ressources adaptées ou encore on les place en institution en leur laissant peu d'espoir qu'un jour, ils pourront vivre à nouveau dans un environnement familial. Ces deux options ne s'inscrivent certainement pas dans le concept du meilleur intérêt de l'enfant.

Beaucoup de préoccupations ont été soulevées quant aux enfants ayant des besoins spéciaux médicaux et affectifs mais qui n'ont pas nécessairement besoin d'équipements et de ressources institutionnelles. Par exemple, un enfant souffrant du syndrome de l'alcoolisation fœtale ou des effets de l'alcoolisation fœtale.

Malheureusement, ces cas ont été portés à l'attention du public en raison des enquêtes exhaustives menées entourant les circonstances de décès d'enfants placés en institution.

Deux enquêtes récemment menées au Manitoba soulignent l'impact du manque de financement, de coopération et de communication entre les divers paliers de gouvernement et les agences (74). Deux enfants, Patrick Norman Redhead et Susan Redhead (sans liens familiaux) se sont suicidés après avoir été placés d'une famille et d'une institution à l'autre. Ces deux enfants présentaient des troubles affectifs et comportementaux sans recevoir de soins et étaient tous les deux étaient possiblement affectés du syndrome d'alcoolisation fœtale ou des effets de l'alcoolisation fœtale. Aucun diagnostic officiel n'avait été fait à ce sujet.

L'enquête sur le cas de Patrick Norman Redhead a été effectuée par le juge Geisbrecht de la Cour provinciale et a duré plus de trente jours. Plusieurs recommandations ont été soumises quant aux soins pour les enfants présentant des besoins spéciaux. Le juge Geisbrecht a noté que les conflits de compétences ont eu pour résultat que des enfants sont « déplacés ou poussés d'une agence à l'autre pour des motifs purement économiques »(75), illustrant le fossé créé entre les besoins de l'enfant et les contraintes fiscales. De plus, le juge Geisbrecht a mis beaucoup d'emphasis sur l'impact de l'absence virtuelle de financement pour des programmes de prévention :

[traduction non officielle] Il est évident selon moi qu'en ce moment, les ressources existantes ne peuvent être détournées des enfants ayant des besoins très élevés et qui sont actuellement dans le système... En même temps, si le financement n'augmente pas et si nous ne devenons pas proactifs au lieu d'être réactifs, nous créons simplement davantage de problèmes qui coûteront de plus en plus cher à long terme. (76)

Dans son témoignage avant l'enquête, Janet Mirwaldt, une défenderesse des droits de l'enfant au Manitoba, a suggéré la possibilité d'une approche multidisciplinaire afin de fournir des services adéquats pour les enfants ayant des besoins très élevés. En commentant les politiques

« d'évitement », pratiquées par le fédéral et le provincial, elle a mentionné :

[traduction non officielle] « Même dans un monde où les ressources sont limitées, l'approche en vase clos doit être évitée... On pourrait trouver davantage de ressources, non pas en créant de nouvelles ressources mais en partageant celles qui existent... Les ressources peuvent être développées entre les ministères à l'intérieur des ressources limitées. » (77)

Les recommandations du juge Geisbrecht en lien avec les ressources et le financement sont reproduites dans la Section IV de ce rapport.

Les enquêtes sur les cas de Patrick Redhead et de Susan Redhead ont permis de porter attention au manque de formation des personnes travaillant en foyer d'accueil, des familles d'accueil et des fournisseurs de services en ce qui a trait aux besoins des enfants affectés par le SAF/EAF. Encore une fois, le manque de financement constitue la cause de ces lacunes.

Les recommandations sur les améliorations à apporter au chapitre de la formation sont rapportées plus loin dans ce rapport.

Cette situation soulève systématiquement une question qui n'a pas été débattue mais qui se doit d'être abordée :

L'absence de services à l'intention des personnes handicapées vivant dans les réserves force souvent les Autochtones à quitter leurs communautés pour obtenir l'aide voulue. Une fois à l'extérieur de la réserve, les Autochtones handicapés doivent surmonter des obstacles liés au partage des compétences pour obtenir les services et l'aide dont ils ont besoin . Le Sous-comité a aussi appris qu'un grand nombre d'enfants autochtones handicapés sont confiés aux services de protection de la jeunesse afin de pouvoir bénéficier de l'aide qu'ils ne peuvent recevoir en demeurant avec leurs familles biologiques. (78).

Cette situation a également été rapportée par les Ministres des services sociaux le 30 mars 2001, dans le document intitulé « À l'unisson

2000 : Les personnes handicapées au Canada » (79). Ce document inclut des commentaires de personnes autochtones et fournit un profil des Autochtones handicapés au Canada. L'une des préoccupations principales se situe au niveau des conflits de compétences, qui est par ailleurs soulevée dans la plupart des discussions entourant les politiques sociales et les enfants autochtones :

L'absence de services à l'intention des personnes handicapées vivant dans les réserves force souvent les Autochtones à quitter leurs communautés pour obtenir l'aide voulue. Une fois à l'extérieur de la réserve, les Autochtones handicapés doivent surmonter des obstacles liés au partage des compétences pour obtenir les services et l'aide dont ils ont besoin . (80)

Ce rapport fait état des actions qui doivent être entreprises incluant l'établissement d'un Comité technique autochtone sur les politiques sociales.

Finalement, dans son rapport intérimaire sur les soins de santé au Canada, le commissaire Roy Romanow a souligné l'importance de résoudre la question de la responsabilité de la santé des Autochtones et des programmes de soins de santé destinés aux Autochtones.

...est un domaine truffé d'incertitudes qui ont des conséquences sérieuses sur la santé et les soins destinés aux peuples autochtones (lire enfants). (81)

Cette question est présentement étudiée par Santé Canada et par le MAINC. Selon l'information recueillie auprès d'une personne travaillant à la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits, les deux ministères fédéraux ont entrepris des discussions pour déterminer lequel des bailleurs de fonds paiera les services nécessaires aux enfants autochtones qui présentent des besoins médicaux complexes. Cette personne a reconnu que des lacunes majeures existent en termes de services pour ces enfants, en raison des perpétuels conflits de compétences.

Une autre personne interviewée a qualifié la situation d'intolérable. Cependant, elle a indiqué que la situation actuelle existe tout d'abord en

raison du refus de Santé Canada de payer les coûts relatifs aux soins médicaux destinés aux enfants sous le régime des services de santé non-assurés. La personne a de plus indiqué que Santé Canada a signé de nombreuses ententes avec des agences de SEFPN, promettant ainsi de fournir du financement pour les enfants présentant des besoins spéciaux. Toujours selon cette personne, ces ententes ont rarement été respectées. La personne rapporte que Santé Canada clame des difficultés d'interprétation du texte des ententes afin de motiver son inaction. Santé Canada n'a pas confirmé l'existence de telles ententes.

Alors que les discussions se poursuivent entre les divers ministères fédéraux, certaines provinces ont indépendamment entrepris des actions. Par exemple, l'Alberta a décrété une nouvelle loi (la Loi sur le support aux enfants handicapés) (82) qui étend les services aux enfants présentant un handicap et vivant sur réserve. Malheureusement, il semble que la plupart des enfants des Premières Nations ne pourront pas bénéficier de ce programme. Tel qu'indiqué par l'une des personnes interviewées, la nouvelle législation consiste en un programme de remboursement, alors que plusieurs familles des Premières Nations habitant sur réserve seront incapables de se payer de tels services avant d'être remboursées. (83). De ce fait, on se retrouve dans la même situation que lorsque des familles se voient dans l'obligation de placer leurs enfants afin de bénéficier de services financés.

4. ECUS

Les principes généraux guidant le développement de programmes sociaux destinés aux Canadiens et Canadiennes sont les suivants:

- Promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens
- Respecter l'égalité, les droits et la dignité de tous les Canadiens et Canadiennes
- Respecter les principes de l'assurance maladie
- Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée (85)

Le Gouvernement du Québec n'a pas signé l'entente et les peuples autochtones ne sont pas

signataires de celle-ci. Avant la signature de l'entente, le Chef National Phil Fontaine de l'Assemblée des Premières Nations recommandait l'inclusion des Premières Nations en tant que partenaires égaux du processus d'union sociale et exhortait le Premier Ministre de « dévoiler l'existence des Peuples Autochtones du Canada dans ce processus historique de construction nationale ». (86). Les dirigeants d'organisations nationales des Premières Nations n'ont toutefois pas été invités à prendre part aux négociations. (87). Fontaine a souligné l'importance de l'implication des Premières Nations en raison de la relation unique les unit au gouvernement fédéral et à la lumière de ce qui suit :

La Réforme de l'union sociale affecte directement les juridictions des gouvernements des Premières Nations, les relations actuelles et futures entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que la nature et la qualité des programmes sociaux disponibles pour les citoyens des Premières Nations. (88).

L'ECUS inclut néanmoins une clause mentionnant que :

Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants.(89)

Même si l'ECUS reconnaît les Peuples Autochtones, l'entente ne les reconnaît pas au même titre que les autres signataires.

Un commentateur a même indiqué que l'exclusion des Peuples Autochtones en tant que signataires suggère que :

...ils ont un statut analogue à celui des gouvernements municipaux, qui sont également spectateurs du processus de l'ECUS. À la lecture du texte de l'accord de Charlottetown de 1992, l'influence autochtone a atteint un sommet record car la présence autochtone se faisait virtuellement sentir dans toutes les sphères et institutions de l'état canadien. Néanmoins, l'exclusion des Autochtones en tant que signataires de l'ECUS peut être considérée comme un recul significatif. (90)

Tel que rapporté par le professeur Prince de l'Université de Victoria, on a malheureusement justifié l'exclusion des Autochtones en disant que l'accord ne portait que sur des « questions administratives » :

Le motif d'exclusion exprimé aux dirigeants autochtones fut que les pourparlers ne portaient que sur des ententes administratives et non pas sur des questions constitutionnelles et que la livraison de programmes sociaux demeure une responsabilité provinciale. (91)

Les Premières Nations sont très conscientes de cette situation et considèrent que l'ECUS ne représentait pas la négociation d'ententes administratives mais bien la chance pour elles d'entreprendre des discussions de fond en ce qui a trait à leur survie, c'est-à-dire l'accès à des programmes sociaux spécifiquement destinés aux enfants et aux jeunes.

De plus, la professeure Margot Young soutient que le texte de l'ECUS semble être en support de la notion d'égalité formelle au lieu d'une égalité substantielle. (92). Tel qu'illustré par Young, une égalité substantielle tient compte des différences de l'individu ou du groupe et reconnaît le fait qu'un « même traitement ne représente pas toujours un traitement égal ». (93).

Ceci constitue une préoccupation particulière pour les Autochtones (enfants), qui sont historiquement désavantagés en raison de leur race et très souvent en raison de leur lieu de résidence. Tel qu'indiqué par Young, la différence entre les deux modèles d'égalité peut être très importante :

Sans égard à la condition sociale et économique réelle d'un individu et en l'absence de programmes destinés à réduire les inégalités, les actions de l'état ne mèneront aucunement à l'amélioration substantielle des conditions préexistantes de privation et de désavantage qui caractérisent plusieurs groupes de Canadiens. (94).

L'une des thèmes abordés dans l'ECUS est la « prévisibilité du financement ». Cette section aborde les relations fiscales entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux – mais n'effleure même pas les implications pour les autochtones.

Les questions touchant les juridictions n'ont pas encore été résolues et affectent clairement la « prévisibilité du financement ». Les autochtones survivent, sans financement adéquat pour les services sociaux nécessaires. L'ECUS ne tient aucunement compte de ce problème pour les autochtones. L'un des buts de l'ECUS devrait justement être la prévisibilité du financement pour les autochtones, les nations autochtones et les groupes représentant les Autochtones au niveau national.

Dans un document du Conseil du Trésor, une analyse de l'ECUS des programmes de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations mentionne ce qui suit : « le lieu de résidence ne constitue pas un obstacle dans ce programme. » (95). De plus, le site Internet de l'Union Sociale indique :

« Afin d'établir une union sociale forte, le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires se sont entendus pour mettre tout d'abord l'accent sur les personnes handicapées et sur les enfants vivant dans la pauvreté. » (96)

Il existe clairement des obstacles en raison du lieu de résidence et si vraiment les priorités des gouvernements signataires de l'ECUS sont les enfants vivant dans la pauvreté et les personnes handicapées, leur plus grande priorité devrait alors être de régler les questions d'accès aux services pour les enfants des Premières Nations présentant des besoins spéciaux et des handicaps particuliers.

5. SOMMAIRE

Les questions relatives aux juridictions demeurent un sujet de débat intensif. La jurisprudence ne fournit pas de claire direction quant à ces questions. En plus des conflits entre les paliers de gouvernements, les conflits de compétences entre ministères viennent compliquer le débat.

L'inclusion des Premières Nations en tant que partenaires égaux dans la négociation, la signature et les discussions de l'ECUS aurait grandement amélioré et assisté toutes les parties impliquées.

Entre-temps et en raison du manque de clarté des lois et des politiques en place, il est important de concevoir des mécanismes de résolution de conflits afin de s'assurer que les enfants des Premières Nations reçoivent les services qui comblent leurs besoins et que le Canada a promis de fournir dans le cadre de ses obligations internationales en vertu de la Convention sur les droits de l'enfant.

Les mécanismes de résolution de conflits sont discutés à la section suivante.

III. MÉCANISMES DE RÉSOLUTION DE CONFLITS

No. 18. En vertu de la Constitution du Canada, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont responsables de plusieurs domaines qui touchent la vie des enfants. Manifestement, pour que les enfants soient avantagés la collaboration entre juridictions est indispensable. La coopération entre les paliers fédéral, provincial et territorial en ce qui concerne les enfants s'est considérablement améliorée au cours de la dernière décennie... (97)

McDonald et Ladd, dans leur examen de la politique nationale des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, fournissent un sommaire des mécanismes de résolution de conflits en date du 31 mars 2000, qui décrit les diverses façons de régler les différences d'interprétation législative et normative entre les provinces, le MAINC et les Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN). Tel qu'indiqué par McDonald et Ladd, aucun mécanisme formel n'est en place dans la plupart des cas et des méthodes informelles sont utilisées pour régler les divers contentieux. En 1995, malgré que la Directive 20-1 requière la création de comités ou tables tripartites, le MAINC a identifié ce qui suit :

Toutes les régions ont créé des mécanismes tripartites sans toujours respecter la forme d'un comité ou d'une table formelle. Ces mécanismes ont été utiles, mais leur efficacité tend à dépendre de la relation développée

entre les parties et leurs intentions.

Mc Donald et Ladd ont alors recommandé :

Recommandation 5 : Un cadre national doit définir les principes fondamentaux des OSEFPN, qui tiennent compte des différences provinciales et territoriales, et définir des mécanismes pour assurer la communication, la responsabilité et le règlement des différends. Cela doit comprendre l'évaluation des rôles et des capacités de toutes les parties. (100)

Il a également été recommandé :

Un processus de tables régionales doit être mis en place afin de discuter de cette question et pour élaborer un plan d'action. (101)

Il semble clair, selon les discussions précédentes dans ce document, que le développement de mécanismes de résolution de conflits s'avère d'une importance fondamentale afin d'assurer que tous et chacun puissent respecter leur engagement de protéger et de fournir des services au segment le plus vulnérable de la population, soit les enfants et les jeunes des Premières Nations.

L'incapacité des agences de SEFPN d'utiliser les processus mis en place a été rapportée par un panel d'étude en Saskatchewan dans le cadre du rapport sur le Bébé Andy (Baby Andy Report). Selon les membres du panel, les ententes liant le MAINC et les agences de SEFPN permettent de discuter et d'analyser mutuellement les préoccupations relatives au programme et aux politiques. Cependant, la capacité des agences de mettre de l'avant ces actions est limitée par le manque d'expérience, de ressources financières et de support.

Le panel a suggéré un point de départ à la coopération :

Dans le but d'accéder au niveau suivant de développement des agences de SEFPN, un cadre de travail spécifique qui met l'accent sur l'amélioration des services conjoints et sur l'imputabilité est requis. Ce niveau de développement demande un plan exhaustif qui inclut les agences de SEFPN, le Ministère et le MAINC. (103)

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a donné un exemple de mécanisme de résolution de conflit qui a pour but d'améliorer les services aux enfants. Toutefois, il n'y a pas de mention claire de l'implication des Premières Nations dans ce processus. La province a mis sur pied un Comité d'action pour les enfants et les jeunes qui agit à titre de groupe de travail interministériel composé de personnes occupant un poste senior et qui discutent de la coordination des initiatives qui touchent les enfants entre les juridictions. (104).

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont mis de l'avant bon nombre d'options afin de tenter de régler ce problème. L'une des approches énoncées dans un document datant de 1997 et décrite comme étant une « approche intégrée » constitue en un plan d'action intersectoriel identifiant les moyens stratégiques pour améliorer les conditions socioéconomiques et environnementales des Autochtones. (105). Ceci était il y a sept ans...

Dans le Rapport provisoire no. 6 aux premiers ministres de 2001, bon nombre de recommandations ont été formulées, entre autres :

-Les premiers ministres ont invité le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses responsabilités issues de traités, fiduciaires et constitutionnelles envers les peuples autochtones dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être, et de travailler de concert avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones à améliorer la santé, les programmes sociaux et l'éducation et leur financement.

-Les premiers ministres ont souligné l'importance de la participation continue des Autochtones, ceux-ci devant s'assurer qu'on accorde priorité aux besoins de leurs enfants au fur et à mesure qu'avance le Plan d'action national pour les enfants.

- Les premiers ministres ont encouragés les gouvernements et les organisations autochtones à continuer de collaborer dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et du marché du travail. (106)

Lorsqu'il n'existe aucun mécanismes de résolution de conflits et lorsque de mauvaises décisions sont

prises sans recours, des sentiments négatifs et du ressentiment peuvent surgir entre les parties impliquées. Il semble que tel soit le cas actuellement entre les agences des Premières Nations et le MAINC. Les fournisseurs de services rapportent les difficultés de communication directe avec le MAINC. Les communications entre les parties se limitent souvent à des lettres; bon nombre d'agences rapportent avoir tenté d'organiser des rencontres à plusieurs reprises, sans succès. Les agences ont parfois le sentiment que le MAINC adopte une position défensive et que la communication s'en trouve réduite.

La communication actuelle entre les gouvernements fédéral et provinciaux, interministérielle et inter agences ne semble pas être basée sur le pouvoir ou les droits mais plutôt sur une approche basée sur les intérêts. Dans leur étude sur les systèmes de résolution de conflits, l'Institut sur la Gouvernance indique :

(Traduction non officielle) Le fait de ne pas uniquement utiliser des approches basées sur les autorités et les droits peut résulter en une acquisition de bénéfices et une réduction de coûts; il en résulte une satisfaction accrue pour toutes les parties et il est possible de préserver de bonnes relations à long terme. La littérature sur la justice autochtone semble confirmer cette approche, c'est-à-dire celle de placer l'intérêt du sujet au centre du débat. Il peut en fait s'agir d'un mécanisme alternatif de résolution de conflits. (MARC) (108)

L'attitude actuelle des gouvernements fédéral et provinciaux de se pointer du doigt l'un et l'autre ou encore leur attitude d'évitement en fait souffrir plus d'un et plus spécialement les enfants. L'état actuel des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations crée une myriade de problèmes de santé et de bien-être aux autochtones (enfants), qui affectent clairement toutes les sphères de la politique sociale. Il est donc évident que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler avec les agences des Premières Nations afin d'élaborer un financement efficace.

Dans son rapport, l'Institut sur la Gouvernance discute de modèles possibles et efficaces de résolution de conflits, en tant que composante d'une nouvelle relation fiscale

intergouvernementale entre la Fédération des Nations Indiennes de la Saskatchewan, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Saskatchewan. Le rapport indique que la question fondamentale pour les gouvernements lors de la négociation des relations fiscales est de comment éviter l'approche basée sur la souveraineté des Premières Nations. Le rapport mentionne que les gouvernements sont réticents à la présence d'un tiers partie qui agit à titre de médiateur, car cela leur enlève la possibilité de déterminer les allocations budgétaires. Quoiqu'un médiateur ne soit pas toujours nécessaire, le gouvernement doit absolument comprendre les conséquences fiscales de l'inaction ainsi que l'importance de la coopération entre les paliers de gouvernements, des agences et des ministères.

Les fournisseurs de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont exprimé leur grande frustration quant au manque de processus en place pour régler ces questions. Ils ont apporté des suggestions de processus, aussi diverses que les problématiques elles-mêmes. Néanmoins, la mise en place d'un groupe intersectoriel afin de régler les questions touchant les agences de SEFPN constituait une suggestion unanime. Une personne a suggéré qu'un comité permanent soit établi, incluant des représentants de la province, du MAINC, des agences de SEFPN et de l'APN. La personne a indiqué que « en Colombie-Britannique, le large nombre et la variété des agences ne permet pas des rencontres efficaces. Une autre personne a réitéré ce fait, tout en indiquant que tout processus entrepris par quelque organisme devrait refléter les valeurs culturelles. Elle a de plus mentionné :

Le processus devrait être circulaire, afin de refléter le cycle naturel de la vie. Peu importe le processus choisi, ses fondements doivent reposer sur les traités, le respect des différences et l'inclusion. (109).

Ce sentiment a été réitéré par MacDonald et Sayers :

La compréhension de la culture dans le développement de mécanismes de résolution de conflits est une clé de succès. Tout examen de questions touchant les Premières Nations

au Canada doit respecter la diversité culturelle qui existe chez les Premières Nations. (110)

De plus, un comité permanent, saisi des questions actuelles touchant les agences de SEFPN et composé de représentants des divers partis, pourrait contourner la réticence du gouvernement à inclure un tiers parti au processus de médiation et ainsi mener aux mêmes résultats. Tout processus doit être basé sur l'idée suivante :

... les décisions, les ressources et les activités ne relèvent pas d'une seule compétence, encore moins d'un seul ministère fédéral. Le succès dépend donc de l'élaboration et du maintien d'une vision commune des résultats, des objectifs et de la hiérarchie des responsabilités. (111)

IV. RECOMMANDATIONS

Une multitude de recommandations se retrouvent dans la littérature. Les 17 recommandations de l'Examen conjoint de la politique nationale sont les plus récentes et indiquent que les questions touchant les juridictions doivent être résolues :

Recommandation 4 : Le MAINC, Santé Canada, les provinces et les organismes des Premières Nations doivent, en priorité, clarifier les questions de juridiction et de ressources liées à la responsabilité de développer des programmes et leur financement pour les enfants ayant des besoins complexes comme les enfants handicapés, ou ceux avec des problèmes émotifs et/ou médicaux. Les services fournis à ces enfants doivent tenir compte de leur patrimoine culturel et de leur identité. (112)

La Coalition ad hoc, dans sa soumission aux Nations Unies, a recommandé que :

Recommandation 10 : À court terme, mettre en œuvre les recommandations de l'Examen national conjoint et lancer une révision des modes de financement hors réserve, afin d'assurer un accès équitable à des services de prévention viables et culturellement adaptés. (113).

Afin de remplir l'engagement du Canada, tel qu'articulé dans son Plan d'action, et pour honorer

les droits internationaux des enfants, on doit remédier aux questions relatives aux juridictions et des mécanismes de résolution des conflits doivent être développés afin de réaliser ce qui suit :

No. 82 : Ensemble, nous participerons à la mise en place de milieux favorables, de manière à améliorer le sain développement des enfants autochtones, grâce à des logements sûrs et abordables, à un accès à des services de santé de qualité et adaptés culturellement, à des services de garde et à des écoles, ainsi qu'à des soutiens améliorés à l'intention des parents, des familles et des collectivités. Il faudra continuer de développer des partenariats et d'assurer une coordination entre tous les secteurs pour favoriser et promouvoir les interventions globales issues du milieu. (114)

Le juge Geisbrecht, dans son enquête sur le décès de Patrick Norman Redhead, a recommandé ce qui suit en lien avec le financement et l'allocation de ressources :

(Traduction non officielle) Il est recommandé que les parties à l'Enquête sur la justice autochtones –Initiative sur le bien-être de l'enfant s'assurent que le financement et les ressources adéquates soient fournis pour offrir des services d'intervention préventive ainsi que des programmes de prévention dans le cadre de la restructuration du système des services à l'enfance et à la famille.

Il est recommandé qu'en finançant les agences de services à l'enfance et à la famille, les gouvernements fédéral et provinciaux allouent spécifiquement des fonds séparés pour les initiatives et les programmes de prévention.

Il est recommandé que du financement adéquat soit alloué pour la formation professionnelle et que le développement puisse être possible grâce à la formule de financement des agences de services à l'enfance et à la famille.

Il est recommandé que les formules de financement pour les agences de services à la famille ne soit pas basées sur la population mais bien sur un modèle qui reflète les besoins et les capacités de communautés particulières.

Il est recommandé que des foyers de groupe spécialisés et des foyers d'accueil soient développés dans la province afin de s'assurer que tous les enfants requérant des types de services de niveau



4 ou 5 n'attendent pas des mois pour un placement approprié.

Il est recommandé que les agences soient encouragées à développer des placements spécialisés ainsi que des institutions pour des soins spécialisés dans les communautés du nord du Manitoba afin que les enfants de ces régions n'aient pas à être retirés de leurs communautés d'origine afin de voir leurs besoins comblés.(115)

Plusieurs autres recommandations ont été formulées dans l'enquête sur le décès de Susan Redhead, toujours en lien avec le manque de financement pour la formation adéquate des fournisseurs de services et des personnes travaillant en foyer d'accueil :

- ✦ À la lumière des recommandations mentionnées ci-haut, il est d'une importance critique que soit fourni du financement suffisant pour de la formation professionnelle et pour que le développement puisse être possible grâce à l'enveloppe budgétaire allouée à une agence de services à l'enfance.
- ✦ Il ne devrait pas seulement y avoir du financement aux agences pour la formation, mais bien une enveloppe budgétaire permettant l'accès aux programmes provinciaux qui ont déjà l'expertise en place pour fournir la formation requise.
- ✦ Il doit y avoir rationalisation de la méthode de financement aux agences afin d'accorder une place aux services à la famille et aux programmes de prévention. (116)

Somme toute, il est de la plus haute importance que toutes les parties, les ministères et les gouvernements des Premières Nations, fédéral et provinciaux trouvent une façon quelconque de résoudre les conflits de compétences qui perdurent

depuis longtemps et qui ont causé et continuent de causer des dommages inutiles aux enfants et aux jeunes des Premières Nations.

V. CONCLUSION

(Traduction non officielle) Il semble incohérent, dans une démocratie occidentale et industrialisée, que le bien-être de centaines de milliers de personnes repose sur une attitude d'évitement entre ministères. (117)

L'impact de la persistance des conflits de compétences sur les enfants autochtones est bien documenté. Les gouvernements fédéral et provinciaux connaissent les effets des politiques qui leur permettent de s'éviter les uns les autres sans qu'aucune coopération n'ait encore été établie, faisant donc perdurer la situation.

Le gouvernement fédéral maintient de façon persistante que la livraison de services sociaux est de juridiction provinciale et que tout service et programme fédéral n'est fourni que sur une base humanitaire.

(traduction non officielle) L'approche fédérale est défensive, basée sur la notion que le Parlement ne peut légiférer pour prendre sa propre responsabilité, même en ne le faisant pas, il cause du tort aux Indiens. (118)

D'un autre côté, le gouvernement provincial affirme que le fédéral a une obligation constitutionnelle, issue de traités et de fiduciaire pour fournir aux Peuples Autochtones du Canada des services sociaux adéquats, incluant la protection de l'enfance.

Une requête devra être portée à l'attention d'un tribunal afin de clarifier les autorités juridictionnelles. Or, cela peut représenter une long et coûteux processus au cours duquel les besoins pressants des enfants autochtones continueront d'être négligés. Les besoins de ces enfants ne peuvent être mis en attente alors que les divers paliers de gouvernement se querellent sur des questions budgétaires et sur l'interprétation des ententes existantes.

Aucune question légale relative aux juridictions n'empêche actuellement les gouvernements à travailler ensemble afin d'améliorer les services et les programmes pour les enfants des Premières Nations. Le seul obstacle semble être que les gouvernements sont davantage préoccupés par la protection de leurs budgets que par la reconnaissance et la recherche de solutions à l'état de santé lamentable des enfants des Premières Nations.

Le manque de volonté à trouver des solutions est exacerbé par le manque de processus pour discuter, analyser et résoudre les questions. Les agences de SEFPN doivent quotidiennement faire face aux effets du manque de financement et de ressources et sont privées d'un forum approprié où exprimer leurs frustrations. La mise en place d'un mécanisme de résolution de conflits efficace et accessible est indispensable à la résolution des questions relatives à la protection de l'enfance des Premières Nations. Tout changement à la formule de financement actuelle fera sans doute émerger de nouvelles questions et préoccupations pour les agences des SEFPN et la capacité d'exprimer ces préoccupations et de trouver des solutions sera tributaire du succès d'une nouvelle relation fiscale.

Le succès de tout mécanisme de résolution de conflit repose sur la reconnaissance des intérêts communs de toutes les parties concernées. Les gouvernements, les ministères et les agences de SEFPN doivent réaliser que l'amélioration de la santé et du bien-être des enfants des Premières Nations est dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes. De plus, il doit être reconnu que le simple fait d'ajouter des fonds ou l'apport d'un changement mineur dans les politiques ne permettra aucunement de résoudre les problématiques auxquelles font face les agences de SEFPN. Nous savons toutefois que ce débat est en cours depuis trop longtemps et a pour résultat de faire souffrir et de continuer à faire souffrir les enfants des Premières Nations. Il est d'une importance capitale que des mécanismes de résolution de conflits soient mis en place dès que possible. **Nos enfants sont notre futur.**

Tel qu'indiqué dans la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, nous recommandons qu'un principe faisant passer l'intérêt de l'enfant en priorité soit adopté dans le cadre de la résolution des conflits de juridictions. Dans cette procédure, le gouvernement (fédéral ou provincial) qui reçoit en premier la demande de paiement des services doit payer pour les services rendus à un enfant Indien statué, là où les services sont disponibles aux autres enfants et le gouvernement doit payer sans délai ni interruption. L'agent payeur a dès lors l'option de référer le litige à une table de résolution du conflit de compétences. Par ce moyen, les droits des enfants passent en priorité et il y a toujours place à résoudre le conflit de compétences par un mécanisme approprié. En l'honneur et en la mémoire de Jordan, nous recommandons que le principe faisant passer l'intérêt de l'enfant en priorité pour résoudre les conflits de compétences soit appelé « Principe de Jordan » et que ce principe soit mis en œuvre sans délai.

BIBLIOGRAPHIE

Association des infirmières autochtones du Canada, *Soumission à la Commission Romanow* (1^{er} nov. 2001).

Assemblée des Premières Nations, *Soumissions du budget préliminaire* (Octobre 2001).

Assemblée des Premières Nations, *Echo*, Vol. 1, No. 3 (2004).

Assemblée des Premières Nations, *Financement accordé aux Premières Nations par le gouvernement fédéral : Les faits, les mythes et la voie à suivre*. (Novembre 2004) à www.afn.ca

Assemblée des Premières Nations, *Stratégie nationale sur le mieux-être des enfants et des familles des Premières Nations*, ratifiée par les Chefs en assemblée (10 au 14 juin 1991).

British Columbia, Children's Commission, 1999 *Annual Report* (Victoria: Queens Printer, 2000). Commissioner Paul Pallan.

British Columbia, Children's Commission, 1998

Annual Report (Victoria: Queens Printer, 1999). Commissioner Cynthia Morton.

British Columbia, Provincial Health Officer, *The Health and Well-Being of Aboriginal People in British Columbia: Provincial Health Officer's Annual Report 2001*. (Victoria: Ministry of Health Planning, 2002).

British Columbia, Report of the Aboriginal Community Panel Family and Children's Services, Legislative Review in British Columbia, *Liberating Our Children: Liberating Our Nations*, by L. White and E. Jacobs (Victoria: Queens Printer, 1992).

Canada, Un Canada digne des enfants : Suite donnée par le Canada à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants (2004), sur Internet à <http://www.sen.parl.gc.ca/lpearson/specialsession/NPA-FR.pdf>

Canada, *Bâtir un avenir meilleur aux enfants autochtones vivant en milieu urbain*, Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (Juin 2003)

Canada, Bien-être de l'enfance au Canada 2000 - Janvier 2000, sur Internet à <http://www11.sdc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoe/publications/rapports/2000-000033/page00.shtml>

Canada, Rapport final, Préparer l'avenir des soins de santé au Canada (Rapport Romanow), (2002) Sur Internet à <http://www.hc-sc.gc.ca/francais/soins/romanow/index1.html>

Canada, *Sommaire de l'Entente Cadre sur l'Union Sociale* (fiche d'information).

Canada, DRHC, "Étude bilan Bâtir des collectivités : Pratiques efficaces dans les collectivités autochtones" (1999) Sur Internet: <http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/SPAH115x.shtml>

Canada, À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées. <<http://socialunion.gc.ca>>

Canada, *La Prestation nationale pour enfants, Rapport d'étape: 2000*.

Canada, Un débat public sur le Plan d'action national pour les enfants: Élaboration d'une vision collective (2000) Sur Internet: <http://socialunion.gc.ca/nca/>

June21-2000/francais/index_f.html

Canada, Special Committee on Indian Self-Government, *Indian self-government in Canada: report of the Special Committee* (Ottawa: Queen's Printer for Canada, 1983) (Chairman Keith Penner).

C. Farris-Manning, M. Zandstra, *Children in Care in Canada: A Summary of Current Issues and Trends with Recommendations for Future Research* (2003) Sur Internet: Child Welfare League of Canada http://www.nationalchildrensalliance.com/nca/pubs/2003/Children_in_Care_March_2003.pdf

E. Flette, *First Nations Child and Family Services Federal Funding Overview*, (Southern First Nations Network of Care, 2004) non publié.

Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada Politiques des programmes, Secrétariat du transfert et planification, Nouvelles priorités concernant la santé des enfants et des jeunes Inuits et des Premières nations, par M. Dion Stout, G.D. Kipling (Ottawa: 1999) Sur Internet: http://www.hc-sc.gc.ca/fnih-spni/pubs/develop/1999_priorit-child-enfant/index_f.html

P. Fontaine, lettre de l'ancien Chef National de l'Assemblée des Premières Nations Phil Fontaine au premier ministre, en date du 2 février 1999.

R. Gibbons, "Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA". Vol. 2, no. 3 (July 2000) Policy Matters 3.

H.B. Hawthorne, ed., *Étude sur les indiens contemporains du Canada, Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, (Le rapport Hawthorn, octobre 1966) Vol. 1 et 2 (Ottawa: Ministère Canadien des Affaires Indiennes et du Développement du Nord, 1966).

M. Kline, "Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nation Women". (1993) 18:2 *Queens L.J.* 306.

K. MacDonald, et J. Sayers, "Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la *Loi sur les Indiens* : recueil de rapports de recherche en matière de politiques (Condition féminine Canada, 2001).

Manitoba, *Children First Our Responsibility*. Report of the First Nations' Child and Family Task Forces

(Novembre 1993)

Manitoba, Public Inquiry Into the Administration of Justice and Aboriginal Peoples, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal Peoples*. Vol. 2 (Winnipeg: Queens Printer, 1991).

Manitoba, Public Inquiry Into the Administration of Justice and Aboriginal Peoples, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: Child Welfare*. Vol.1, Ch. 14. Sur Internet: <http://www.ajic.mb.ca/volume1/chapter14.html>

Manitoba, Cour Provinciale du Manitoba, *The Fatality Inquires Act. Report by Provincial Judge on Inquest Respecting the Death of: Patrick Norman Redhead*, (2003) online: http://www.manitobacourts.mb.ca/adobe_english/redhead_report.pdf

Manitoba, The Provincial Court of Manitoba, *The Fatality Inquiries Act. Report by Provincial Judge on Inquest Respecting the Death of: Susan Capelia Redhead*, (2004) online: http://www.manitobacourts.mb.ca/adobe_english/redhead_inquest.pdf

R.-A. McDonald et P. Ladd, et al, *Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, Examen conjoint des politiques nationales*. Rapport préparé pour l'APN et le MAINC (Juin 2000).

M. Prince, "Aboriginal are securing a role". (April, 2000) *Policy Options* 45.

Provincial/Territorial Council on Social Renewal, *Federal Reductions in Services and Supports to Aboriginal Peoples: An Options Paper*. (July 1997).

Provincial/Territorial Council on Social Renewal, *Progress Report to Premiers No. 6*. (August 1-3, 2001).

Commission Royale sur les Peuples Autochtones, *Rassemblons nos forces*, Vol. 3 (Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux, 1996).

Saskatchewan Community Resources and Employment, *The "Baby Andy" Report: Examination of services provided to Baby Andy and his family*, (2003). Sur Internet: <http://www.dcre.gov.sk.ca/mediaroom/pdfs/Baby%20Andy%20Report.pdf>

"Union Sociale" <http://socialunion.gc.ca>

J. Stokes, I. Peach, R.B. Blake, *Rethinking the Jurisdictional Divide: The Marginalization of Urban Aboriginal Communities and Federal Policy Responses*

(Regina: The Saskatchewan Institute of Public Policy, 2004) online: University of Regina <http://www.uregina.ca/sipp/documents/pdf/ppp28.pdf>

La Coalition Ad Hoc sur les droits des enfants autochtones au Canada, *Aboriginal Children and Youth: Urgent Needs and Unmet Obligations. Un résumé pour le Comité sur les droits de l'enfant des Nations Unies* (2003). Sur Internet à <http://www.kairoscanada.org/e/aboriginal/rptACACC.pdf>

Institut sur la gouvernance, *Dispute Resolution Systems: Lessons From Other Jurisdictions* (1999) sur Internet: http://www.iog.ca/publications/dispute_res.pdf

A. Webster, "Upcoming Premiers Conference on Aboriginal Affairs Will be Pivotal" (2004), *The First Perspective*, sur Internet: http://www.firstperspective.ca/story_2005_02_04_upcoming.html

A. Webster, *Fiscal Responsibility for Programmes and Services to "Indians" and the Forthcoming Premiers' Conference on Aboriginal Issues, DRAFT* (Ottawa: Andrew Webster & Associates, 2005)

M. Young, "The Social Union Framework Agreement: Hollowing Out the State". (1999) 10:4 *Constitutional Forum* 120.

LOIS

Child and Family Services Act, S.S. 1989-90, c. C-7.2

Child, Family and Community Service Act, R.S.B.C. 1996 c. C-46

Acte constitutionnel, 1982 – Canada Act, U.K. 1982, c. 11.

Convention sur les droits de l'enfant, 20 Novembre 1989, rés. 44/25

The Family Support for Children With Disabilities Act, S.A. 2003, c. F-5.3

CAUSES CITÉES

Bonaparte c. Canada (Procureur général), [2003] O.J. No. 1046 (C.A.) QL [ci-après *Bonaparte* cité à O.J.]

Casimel c. Insurance Corporation of B.C., [1993] B.C.J. 1834 (B.C.C.A.) [QL]

Corbiere c. Canada (Ministres des Affaires Indiennes et

du Nord), [1999] 2 S.C.R. 203

Eldridge c. British Columbia (1997) 151 D.L.R. 4th 577.

Guerin c. Canada, [1984] 2 S.C.R. 335

Godbout c. Longueuil [1997] 3 S.C.R. 844

New Brunswick c. G.(J.), [1999] 3 S.C.R. 46

R. c. Adams, [1996] 3 S.C.R. 101

Re Loi sur les services à l'enfance et à la famille de la C.B. [1990] 4 C.N.L.R. 14 (Prov. Ct.)

Southeast Child and Family Services c. Canada (Procureur général), [1997] M.J. No. 385 (C.Q.) QL

Bande Indienne Squamish c. Canada (2000), 205 F.T.R. 1

Le Directeur du Manitoba c. B. [1979] 6 W.W.R. 229 (Man. Prov. Ct.) at 14

Bande Indienne de Wewaykum c. Canada, [2002] 4 S.C.R. 245

NOTES:

(1) The Ad Hoc Coalition on the Rights of Aboriginal Children in Canada, *Aboriginal Children and Youth: Urgent Needs and Unmet Obligations. A Brief to the U.N. Committee on the Rights of the Child* (2003) online: < <http://www.kairoscanada.org/e/aboriginal/rptACACC.pdf>

(2) Étude sur les indiens contemporains du Canada, Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif, Première partie (Le rapport Hawthorn, octobre 1966), Page 283. http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/srvy/sci_f.html

(3) *Supra* note 1, à 11.

(4) Assemblée des Premières Nations, *Financement accordé aux Premières Nations par le gouvernement fédéral : Les faits, les mythes et la voie à suivre*. (Novembre 2004) à www.afn.ca

(5) British Columbia, Children's Commission, *1998 Annual Report* (Victoria: Queens Printer, 1999) à 7.

(6) Assembly of First Nations, *The First Peoples Agenda: Pre Budget Submission* (October 2001) at 14.

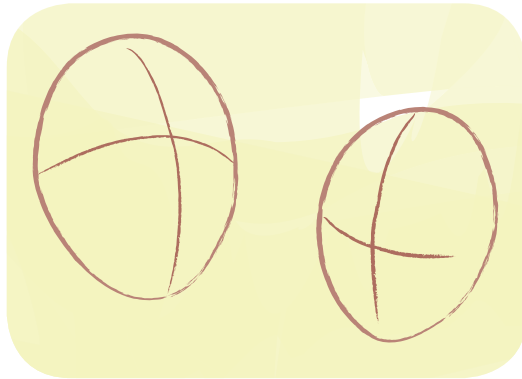
- (7) *Loi Constitutionnelle de 1867* (U.K.) 30 & 31 Vict., c. 3.
- (8) A. Webster, *Fiscal Responsibility for Programmes and Services to "Indians" and the Forthcoming Premiers' Conference on Aboriginal Issues*, ÉBAUCHE (Ottawa: Andrew Webster & Associates, 2005) à 6.
- (9) Canada, MAINC, *Programme des Services à l'enfance et à la famille des premières Nations (SEFPN)* (Novembre 1995).
- (10) Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, *Federal Reduction in Services and Support to Aboriginal Peoples: An Options Paper*. (Juillet 1997) à 4. Préparé pour la Conférence annuelle des premiers ministres de 1997 par Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales
- (11) J. Stokes, I. Peach, R.B. Blake, *Rethinking the Jurisdictional Divide: The Marginalization of Urban Aboriginal Communities and Federal Policy Responses* (Regina: The Saskatchewan Institute of Public Policy, 2004) online: University of Regina <http://www.uregina.ca/sipp/documents/pdf/ppp28.pdf> à la page. 9
- (12) Canada, Chambre des communes. Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, (Président Keith Penner).
- (13) *Supra* note 10 à 2.
- (14) Assembly of First Nations, *National Strategy on First Nations Child and Family Wellness*, ratified by the Chiefs in Assembly (June 10-15 1991).
- (15) Manitoba, *Children First Our Responsibility*. Report of the First Nations' Child and Family Task Forces (Novembre 1993) à 79.
- (16) Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, *Rapport final : Guidé par nos valeurs : L'avenir des soins de santé au Canada* (Rapport Romanow, 2002). Sur Internet à http://www.hc-sc.gc.ca/francais/pdf/romanow/CSS_Rapport_final.pdf
- (17) *Supra* note 8 at 4.
- (18) Assemblée des Premières Nations, *Soumission du budget préliminaire* (Octobre 2001).
- (19) R.-A. McDonald et P. Ladd, *Examen conjoint des politiques nationales, Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations*. Rapport préparé pour l'AFN et le MAINC (Juin 2000).
- (20) Manitoba, Public Inquiry Into the Administration of Justice and Aboriginal Peoples, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: Child Welfare*. Vol.1, Ch. 14. Sur Internet: <http://www.ajic.mb.ca/volume1/chapter14.html>
- (21) Communication personnelle.
- (22) *Child and Family Services Act*, S.S. 1989-90, c. C-7.2
- (23) *Child, Family and Community Service Act*, R.S.B.C 1996 c. C-46
- (24) *Supra* note 21.
- (25) *Supra* note 22.
- (26) Saskatchewan Community Resources and Employment, *The "Baby Andy" Report: Examination of services provided to Baby Andy and his family*, (2003) Sur Internet: <http://www.dcre.gov.sk.ca/mediaroom/pdfs/Baby%20Andy%20Report.pdf>
- (27) Entrevue
- (28) *Supra* note 26.
- (29) *Ibid* 13.
- (30) E. Flette, *First Nations Child and Family Services Federal Funding Overview*, (Southern First Nations Network of Care, 2004) non publié.
- (31) Entrevue
- (32) *Southeast Child and Family Services v. Canada (Attorney General)* [1997] M.J. No. 385 [QL] [Southeast].
- (33) *Bande Indienne de Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 S.C.R. 245 [Wewaykum]
- (34) *Ibid.* para. 81.
- (35) *Ibid.* para 83.
- (36) *Bande Indienne de Squamish v. Canada* (2000), 205 F.T.R. 1 at para 521.
- (37) *Ibid.* para 52.
- (38) *Guerin c. Canada*, [1984] 2 S.C.R. 335.
- (39) *Ibid* 385
- (40) *Supra* note 33 para 85.
- (41) *Supra* note 33 para 79.

- (42) *R. c. Adams*, [1996] 3 S.C.R. 101.
- (43) *Ibid.* para 54.
- (44) *Ibid.*
- (45) *Bonaparte c. Canada* (Procureur Général), [2003] O.J. No. 1046 [QL] [*Bonaparte*]
- (46) *Ibid.* para. 16.
- (47) *Ibid.* para 7.
- (48) *Le Directeur du Manitoba v. B.* [1979] 6 W.W.R. 229 (Man. Prov. Ct.) at 14.
- (49) *Constitution de 1982 – Loi du Canada*, U.K. 1982, c. 11.
- (50) *Re Child and Family Services Act of B.C.* [1990] 4 C.N.L.R. 14 (Prov. Ct.) at 22-23.
- (51) *Casimel c. Insurance Corporation of B.C.*, [1993] B.C.J. 1834 (B.C.C.A) [QL]
- (52) *Eldridge c. British Columbia* (1997) 151 D.L.R. 4th 577.
- (53) *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203.
- (54) *Ibid.* para. 10.
- (55) *Ibid.* para 15.
- (56) *Godbout c. Longueuil* [1997] 3 S.C.R. 844.
- (57) *Ibid.* para 66.
- (58) *New Brunswick c. G.(J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46.
- (59) *Ibid.* para 61.
- (60) *Ibid.* para 63.
- (61) *Convention sur les droits de l'enfant des Nations Unies*, 20 Novembre 1989, rés. 44/25
- (62) Canada, Un Canada digne des enfants : Suite donnée par le Canada à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants (2004), sur Internet à <http://www.sen.parl.gc.ca/lpearson/specialsession/NPA-FR.pdf>
- (63) Commission Royale sur les Peuples Autochtones, Rassembler nos forces, VOLUME 3 Vers un Ressourcement, Chapitre 2 - La famille. (1996)
- (64) Un débat public sur le Plan d'action national pour les enfants: Élaboration d'une vision collection, sur Internet à http://socialunion.gc.ca/nca/June21-2000/francais/sharedvision_f.html
- (65) La Prestation national pour enfants :
- Rapport d'étape 2000, sur Internet à <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-progress2000/ftdm.html>
- (66) Étude bilan Bâtir des collectivités : Pratiques efficaces dans les collectivités autochtones, sur Internet à <http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/SPAH115x.shtml>
- (67) Association des infirmières autochtones du Canada, *Soumission à la Commission Romanow* (1^{er} nov. 2001).
- (68) British Columbia, Provincial Health Officer, *The Health and Well-Being of Aboriginal People in British Columbia: Provincial Health Officer's Annual Report 2001*. (Victoria: Ministry of Health Planning, 2002) à 86.
- (69) Assemblée des Premières Nations, *l'Écho*, Vol. 1, No. 3 (2004).
- (70) *Ibid.* 7.
- (71) *Supra*, note 68 à 106.
- (72) Entrevue
- (73) *Ibid.*
- (74) Manitoba, The Provincial Court of Manitoba, *The Fatality Inquires Act (Loi sur les enquêtes médico-légales) (Rapport du juge de la Cour provinciale sur l'enquête concernant le décès de Patrick Norman Redhead)* (2003) sur Internet: http://www.manitobacourts.mb.ca/adobe_english/redhead_report.pdf, Manitoba, The Provincial Court of Manitoba, *The Fatality Inquiries Act (Loi sur les enquêtes médico-légales). Rapport du juge de la Cour provinciale sur l'enquête concernant le décès de Susan Redhead*, (2004) Sur Internet: http://www.manitobacourts.mb.ca/adobe_english/redhead_inquest.pdf
- (75) *Ibid.* (Norman Patrick Redhead) à 198.
- (76) *Ibid.* à 199.
- (77) *Ibid.* à 202.
- (78) Canada, Bâtir un avenir meilleur aux enfants autochtones vivant en milieu urbain, [Ottawa] : Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, 2003. <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/HUMA/Studies/Reports/humarp04/10-rap-f.htm>

- (79) À l'unisson 2000 : Les personnes handicapées au Canada, sur Internet à http://socialunion.gc.ca/In_Unison2000/
- (80) *Ibid.*
- (81) *Supra* note 16.
- (82) *The Family Support for Children With Disabilities Act*, S.A. 2003, c. F-5.3
- (83) Entrevue
- (84) Canada, L'Entente Cadre sur l'Union Sociale (ECUS), sur Internet à http://socialunion.gc.ca/news/020499_f.html
- (85) *Ibid.*
- (86) P. Fontaine, lettre de l'ancien Chef National de l'Assemblée des Premières Nations Phil Fontaine au premier ministre, en date du 2 février 1999.
- (87) M. Prince, "Aboriginals are securing a role". (Avril 2000) *Policy Options* 45 à 45.
- (88) *Supra* note 86.
- (89) *Entente Cadre sur l'Union Sociale*
- (90) R. Gibbins, "Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA". Vol. 2, no. 3 (Juillet 2000) *Policy Matters* 3 à 14.
- (91) *Supra* note 87 à 45.
- (92) M. Young, "The Social Union Framework Agreement: Hollowing out the State". (1999) 10:4 *Forum Constitutionnel*, 120 à 124.
- (93) *Ibid.*
- (94) *Ibid.* à 125-6.
- (95) Canada, Conseil du Trésor, Initiative de l'ECUS (2002): Programme de Services à l'enfance et à la famille des premières Nations (SEFPN).
- (96) Union Sociale à http://www.socialunion.gc.ca/menu_f.html
- (97) *Supra* note 62.
- (98) *Supra* note 19.
- (99) *Supra* note 9 à 27
- (100) *Supra* note 19, à 120.
- (101) *Supra* note 19, à 107
- (102) *Supra* note 26, à 27.
- (103) *Ibid.*
- (104) Canada, Bien-être de l'enfance au Canada 2000 - Janvier 2000, sur Internet: <http://www11.sdc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/publications/rapports/2000-000033/page00.shtml>
- (105) *Supra* note 10.
- (106) Le Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, Rapport provisoire aux premiers ministres no.6, du 1^{er} au 31 août 2001. Sur Internet à http://www.scics.gc.ca/pdf/850083004_f.pdf
- (107) Entrevue
- (108) Institut sur la gouvernance, *Dispute Resolution Systems: Lessons From Other Jurisdictions* (1999) Sur Internet: http://www.iog.ca/publications/dispute_res.pdf
- (109) Entrevue
- (110) K. MacDonald, et J. Sayers, "Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la *Loi sur les Indiens* : recueil de rapports de recherche en matière de politiques (Condition féminine Canada, 2001) à 32.
- (111) Canada, Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, « Une vision commune : rapport intérimaire » (2001), sur Internet à <http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/1/huma/studies/reports/report4-huma-f.htm>
- (112) *Supra* note 19 à 120.
- (113) *Supra* note 1 à 4.
- (114) *Supra* note 62.
- (115) *Supra* note 74 à 208.
- (116) *Supra* note 74 (Susan Redhead).
- (117) A. Webster, "Upcoming Premiers Conference on Aboriginal Affairs Will be Pivotal" (2004), *The First Perspective*, sur Internet: http://www.firstperspective.ca/story_2005_02_04_upcoming.html
- (118) *Supra* note 8 à 29.

PROMOUVOIR LE MIEUX-ÊTRE DES COMMUNAUTÉS ET DES FAMILLES

Les mesures les moins
perturbatrices et la prévention



CHAPITRE 4

Préparé pour le compte de la
Société de soutien à l'enfance et à la famille des
Premières Nations du Canada

Par :
Dr. John Loxley et Linda Deriviere

Juillet 2005

LE COÛT DE L'INACTION

Les analyses économiques récentes sur le coût des mauvais traitements infligés aux enfants prouvent que les sommes fiscales et les effets de la maltraitance des enfants sur la société sont instables. Bowlus et al. (2002) calculent que la société pourrait économiser 15.7 milliards de dollars si on prévenait ces abus et si on laissait les enfants atteindre leur plein potentiel de contribuables (p.104). Le lien entre la maltraitance des enfants et leur apparition ultérieure dans le système de justice pénale a également été souligné par Hepworth (2001) dans le document intitulé « La carrière troublante de Jack : Le coût à la société d'un jeune à problèmes » (traduction non officielle de Jack's Troubled Career : The Costs to Society of a Young Person in Trouble). L'analyste a estimé que les effets intergénérationnels de la maltraitance des enfants sur le système de justice pénale et sur les autres services sociaux coûtent environ 511 500.00\$ par enfant. D'autres analyses similaires ont été conduites par rapport aux effets de la maltraitance des enfants sur la santé. Une étude effectuée à Saskatoon démontre que les femmes survivantes d'abus sexuels ont eu recours à des soins de santé qui ont coûté 4.1 fois plus cher que les soins pour les personnes dans la population en général. (Burgess et al., 2003). Ce ne sont que quelques exemples des conséquences fiscales et sociales qui viennent appuyer la nécessité de mettre en place des services préventifs.

Des analystes soutiennent qu'il faut en partie traiter la question de la situation économique des communautés des Premières Nations afin de réduire l'incidence de la maltraitance des enfants. Les facteurs socioéconomiques, tels que la pauvreté, sont des sources de stress qui mènent à la violence familiale, à l'abus de substances ainsi qu'au désintéressement de la scolarisation. La Commission Royale sur les Peuples Autochtones (CRPA, 1996) estimait que la perte de productivité des peuples autochtones en termes de chômage et de pertes de revenus, en partie due au manque de

scolarisation et aux revenus moyens plus bas que la moyenne canadienne, représentait un montant de 2.9 milliards de dollars en 1996. Les Autochtones ont aussi perdu un montant de 4.6 milliards de dollars en revenus sur les taxes ainsi qu'en dépenses directes au profit du gouvernement. (1). Les analystes ont calculé que « le coût du statu quo augmentera de 7.5 milliards de dollars en 1996 à 11.0 milliards en 2016 » (cité dans McCallum 1999 :124), représentant ainsi une augmentation de 47%.

Ces études illustrent qu'il est prioritaire de mettre en place des mesures préventives, non seulement par prudence fiscale mais pour mettre en place une approche humanitaire dans le but d'éviter la maltraitance des enfants. Il a été prouvé à plusieurs reprises que le fardeau financier allant à la protection directe de l'enfant continuera à augmenter dans le futur si les analystes de politiques et la société en général choisissent d'ignorer la question. Dans ce chapitre, nous présenterons des preuves supplémentaires solides, qui démontrent que les coûts des interventions préventives sont minimes en comparaison avec les coûts illimités de l'inaction.

Avant tout, la formule de financement actuelle incite davantage à placer les enfants qu'à adopter des mesures préventives, à faire de l'intervention précoce et à permettre la mise en place de mesures les moins perturbatrices. L'ECI-98 faisait état de la surreprésentation des enfants autochtones en foyers d'accueil et en institutions comparativement aux enfants non autochtones. Les difficultés socioéconomiques telles que la pauvreté, le logement inadéquat, la transmission intergénérationnelle des mauvais traitements aux enfants, ainsi que l'abus de substances sont des facteurs importants qui contribuent au phénomène. (Trocme, Knoke et Blackstock, 2004). Cependant, les ententes de financement créent un incitatif pervers qui vient à l'encontre des approches basées sur la famille et qui pourraient être dans le meilleur intérêt de l'enfant. Flette (2004) indique que :

« Le financement actuel des SEFPN fournit des argents pour les enfants seulement s'ils sont placés. Aucune somme n'est réservée pour les services aux enfants qui sont négligés ou victimes d'abus dans leur propre foyer. Les services et le financement pour travailler avec les familles afin de les préparer au retour des enfants au domicile familial ne sont plus disponibles ou sont en voie de disparition. Dans le milieu des années 90, le MAINC a complètement éliminé le financement aux agences du Manitoba pour les services à la famille. Il n'en demeure pas moins que les agences sont dans l'obligation de fournir ces services en vertu de la loi et la province fournit les argents à ses agences pour rendre ces services et ce, séparément des budgets d'opérations. Les politiques du MAINC ont pour résultat que les enfants vivant sur réserve et qui souffrent d'abus et de négligence n'ont pas accès à des services comparables dans leur propre maison » (p.3).

De plus, même si les enfants autochtones représentent une proportion élevée d'enfants canadiens faisant l'objet d'un placement, le financement pour les enfants autochtones est disproportionnellement plus bas que ce qui est alloué aux enfants non autochtones (Flette, 2004). On estime que, parmi les enfants placés au Canada, 30% à 40% de ceux-ci sont des enfants autochtones (Blackstock et al., 2004), alors que seulement 5,6% des enfants de la population canadienne sont Autochtones (Statistique Canada, Recensement de 2001). (2). Entre 1995 et 2001, les placements pour les enfants Indiens inscrits vivant sur réserve ont augmenté de 71.5% au niveau national (MacKenzie, 2002), alors que la population d'enfants Indiens inscrits (de moins de 15 ans et entre 1996 et 2001) a chuté de 1% (Statistique Canada, 2001, cité dans Blackstock et al. 2004: 157). On sait également que les coûts de l'aide sociale augmentent de 6% par année, alors que le financement additionnel destiné aux enfants autochtones n'apparaît nulle part. (3). De plus, le support financier du MAINC aux agences de SEFPN est de 22% moins élevé que le financement moyen octroyé aux agences provinciales (en se basant sur la valeur en 1999). (Examen conjoint

des politiques nationales, Juin 2000, cité dans Blackstock et al., 2004 Flette, 2004).

Le but de ce chapitre est d'identifier les meilleures pratiques dans ce domaine pour les agences, mais aussi de documenter les changements à apporter à la formule de financement nationale. Nous souhaitons également déterminer comme un modèle préventif de mieux-être de la famille devrait être inclus dans la formule ainsi que les coûts nets qu'il impliquerait. Nous ne ferons pas qu'estimer les coûts des mesures préventives, mais aussi nous démontrerons les économies engendrées par la réduction ou la limite des placements résultant de mesures alternatives. L'estimation peut être basée sur l'expérience des agences ayant entrepris de mettre l'emphase sur les mesures préventives, telles que l'agence se services à l'enfance et à la famille de West region.

Ce chapitre décrit sommairement la façon dont les efforts en prévention peuvent générer un changement social et économique dans les communautés des Premières Nations. Dans le cadre de ce projet, l'information a été structurée en trois composantes principales :

1. Une recension de la littérature existante et l'information issue des discussions avec des participants à un atelier sur l'identification des meilleures pratiques en prévention, car elles font partie des mesures préventives et des mesures les moins perturbatrices en prévention primaire, tertiaire et secondaire;
2. Une analyse économique des coûts-avantages pour connaître les avantages et les économies fiscales réelles qui peuvent être engendrées par la réduction du nombre de placements.
3. Les lacunes de la formule de financement actuelle ont été identifiées. Des recommandations pour des nouveaux programmes et les approches possibles de financement de ces programmes sont évoquées. Nous abordons également la question à savoir comment une formule de financement peut incorporer cette gamme de services, mais à ce stade-ci, les implications financières ne sont abordées que de façon préliminaire.

RECENSION DE LITTÉRATURE

Au départ, une recension de la littérature sur la protection de l'enfance a permis d'alimenter le processus en identifiant les meilleures pratiques en prévention primaire, tertiaire et secondaire, incluant les mesures les moins perturbatrices (voir annexe 1). Un consensus général existe en ce que l'emphase mise sur la protection de l'enfant par son retrait du milieu familial ou de son environnement culturel freine complètement l'établissement de communautés en santé des Premières Nations. Plusieurs auteurs ont souligné que ces pratiques ont souvent l'effet d'une porte tournante qui contrôle le va-et-vient de l'enfant entre son milieu familial et le foyer d'accueil. Non seulement ce processus met en danger le mieux-être de l'enfant mais il coûte très cher au point de vue fiscal car les besoins de l'enfant deviennent de plus en plus complexes. Les risques de maltraitance ne sont pas nécessairement réduits en plaçant l'enfant hors de son milieu familial (4). L'approche traditionnelle de placement mine souvent l'objectif du modèle de livraison de services qui veut favoriser le mieux-être de l'enfant.

À l'opposé, une approche centrée sur la préservation de la cellule familiale avec un cadre de travail de construction communautaire incluant un contenu culturel est une approche très en demande en protection de l'enfance. Plusieurs analystes proposent que la prévention qui permet aux enfants de demeurer dans leur milieu familial ou dans les cas plus complexes, à l'intérieur d'un foyer d'accueil forme partie intégrale de la protection de l'enfance. Le tissu familial lui-même nécessite réparation à l'aide de stratégies de guérison respectant la culture et non avec le recours massif aux placements à l'extérieur. Un consensus général se dégage à savoir que l'inclusion d'une composante proactive centrée sur la famille dans le cadre d'un modèle plus large de mieux-être de l'enfant requiert des niveaux de ressources financières davantage appropriés afin de mener à bien le travail. Or, les mesures actuelles sont actuellement basées uniquement sur la réaction de niveau tertiaire d'intervention. Il faudra investir des efforts majeurs dans les stratégies de prévention primaire

et secondaire dans les communautés des Premières Nations et ce, afin de réduire les innombrables interventions de crise qui émergent de toute façon du manque de services.

À leur avis, les analystes sur le terrain suggèrent que la solution réside partiellement dans la diversité des services de prévention primaire et secondaire qui pourraient redresser quelques-unes des problématiques systémiques ou socioéconomiques dans les communautés. Un inventaire exhaustif de ces services est inclus dans la recension de littérature en annexe. La situation actuelle est que, si ces services existent, ils sont souvent fragmentés ou très peu financés. De plus, ils n'adressent pas nécessairement très bien la complexité d'une dynamique familiale. Donc, un manque général de programmes préventifs proactifs à plusieurs volets pourrait être dangereux pour les enfants et les familles.

Quoique l'analyse dans la recension de littérature conceptualise la prévention en la classifiant en trois catégories (primaire, secondaire, tertiaire), cette conceptualisation peut être incompatible à certains égards avec la notion holistique autochtone. Les stratégies des programmes offrent souvent un continuum de services de protection de l'enfance qui incluent les trois niveaux de prévention. Tel que décrit dans la littérature, les actions préventives sont très efficaces à plusieurs niveaux. La démarcation entre les niveaux de prévention provient d'un modèle de santé publique de prévention, dans lequel les catégories se distinguent par le niveau d'exposition aux risques. D'une certaine façon, ceci est contraire à la définition de la prévention dans le contexte du travail social.

Néanmoins, une distinction catégorique entre les niveaux de prévention ne permet pas de comparer les niveaux multiples de services préventifs potentiels aux services actuels fournis via les ententes de financement existantes. Cela nous permet également d'identifier de nouveaux engagements financiers qui pourraient desservir les familles des communautés des Premières Nations de façon appropriée. En d'autres mots, les besoins financiers peuvent être reliés à des services préventifs spécifiques avec de telles distinctions. Conséquemment, la démarcation entre les

différents niveaux de prévention n'a pas été conçue dans le but de fragmenter et de rendre les services inflexibles mais bien pour le développement et la livraison de programmes.

En somme, plusieurs agences de SEFPN travaillent avec des familles à risque élevé et les services tombent typiquement dans la catégorie d'intervention de niveau tertiaire ou au minimum exerce-t-on la prévention secondaire par rapport à l'intensité du risque. Les niveaux de financement actuels doivent être réétudiés pour rendre accessibles les ressources financières donnant aux agences les moyens d'intervenir auprès de la famille longtemps avant que la situation n'éclate. Des fonds sont nécessaires afin de débiter le processus de renforcement du capital social dans ces communautés, qui a le potentiel de favoriser l'autonomie des Premières Nations. Une réponse appropriée requiert une approche à plusieurs niveaux, contrairement à la situation actuelle où l'approche des programmes n'est centrée que sur les questions entourant la protection de l'enfant.

CONSULTATIONS AVEC DES FOURNISSEURS DE SERVICES

La gamme de services préventifs identifiés dans la recension de la littérature a également été rapportée par des analystes et des fournisseurs de services de protection de l'enfance réunis lors d'un atelier de consultation qui a eu lieu le 29 avril 2005 à l'Hôtel Fort Garry à Winnipeg. Les participants ont été appelés à partager leurs opinions et leur expérience sur les problématiques entourant la protection de l'enfance. Les présentations des participants à l'atelier ont mis en lumière une variété de perspectives et d'interprétations de la prévention dans le domaine des services à l'enfance et à la famille. À partir des discussions issues de l'atelier, une liste de défis et de besoins a été dressée. L'atelier a également permis de rediscuter des questions qui avaient été soulevées lors d'une consultation antérieure auprès de l'agence de SEFPN de West Region et auprès d'un consultant possédant une vaste expérience dans le domaine.

Un consensus général a été dégagé, soit que les ententes de financement vont à l'encontre du désir des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations de mettre de l'avant des mesures préventives. On doit galement mettre une emphase importante sur la composante culturelle pour entamer un processus de guérison familiale. Au lieu de subventions ponctuelles, le financement doit être viable et récurrent afin de maintenir le peu de programmes préventifs déjà en place. Les participants ont rapporté qu'il y a de la place pour une programmation alternative en vertu de la législation actuelle. Cependant, le problème est de libérer le financement afin de réaliser cette programmation de façon appropriée.

Pendant l'atelier, les participants ont identifié sept points majeurs :

1. **La prévention constitue un investissement direct dans les individus.** Les lois et les arrangements financiers qui en découlent doivent être orientés vers la prévention. Il existe un besoin criant de prévention, car seule cette approche permet d'incorporer les valeurs holistiques autochtones. Le montant investi dans les familles par les gouvernements via la prévention primaire et secondaire constitue un bon indicateur du nombre de familles et d'enfants qui se retrouveront dans les rouages de l'intervention tertiaire ou de l'intervention réactive. Les effets dommageables des expériences passées des enfants placés en foyers d'accueil offrent suffisamment de preuves pour soutenir que les agences doivent travailler avec les familles longtemps avant l'émergence d'une crise.

Le problème actuel est l'accès à un « continuum de soins » préventifs dans le but de diminuer le nombre d'enfants qui pourraient être formellement placés. La prévention implique de mettre l'accent sur les habiletés parentales et sur d'autres services qui mènent à des changements positifs. Or, les agences ne peuvent pas toujours faire en sorte que les besoins de tous soient comblés dans même modèle préventif. De façon réciproque, les modèles de programmes doivent correspondre aux besoins des gens. Donc, des interventions à divers niveaux et une flexibilité sont nécessaires dans le contexte

des Premières Nations.

2. Un modèle d'intervention multidisciplinaire et de collaboration est nécessaire. La livraison de services aux enfants et à leurs familles doit se faire dans une approche coordonnée afin d'adresser plusieurs facteurs de risques à la fois. Par exemple, l'équipe de services à l'enfance et à la famille doit avoir la capacité de collaborer avec l'école et les autres organismes tels que « Recherche d'enfants perdus » pour les questions de sécurité personnelle. Les agences doivent créer des partenariats avec les employeurs du coin ainsi qu'avec le leadership de la communauté par des équipes de travail communautaires. Par exemple, les équipes de travail pourraient s'occuper des de la problématique de la violence des sports et des loisirs pour les jeunes ainsi que de l'implication parentale dans les cas de problématiques liées au comportement. Les agences doivent travailler en collaboration avec le secteur de la santé, avec d'autres organisations ainsi qu'avec le système de foyers d'accueil.

Une approche multidisciplinaire des services est critique et fondamentale pour faire de la prévention en protection de l'enfance, car preuve est établie que les problématiques de santé physique et mentale des enfants autochtones peuvent être réellement complexes. Les agences de protection de l'enfance ne peuvent se suffire à elles-mêmes et elles doivent utiliser les ressources humaines de la communauté.

3. Les problématiques environnementales – pauvreté, logement et hygiène inadéquats, faible taux d'emploi et de scolarisation – sont toutes des problématiques liées à l'abus de substances, aux abus et à la dysfonction familiale intergénérationnelle. Sous l'angle du développement économique communautaire, les stratégies actuelles souffrent du manque de travail préventif. En fait, un tel environnement socioéconomique et tous les problèmes subséquentement engendrés ne peuvent que semer le désordre dans les communautés des Premières Nations. Par exemple, la recension de littérature indique que les communautés des Premières Nations sont assaillies par

des taux de suicide et de consommation de drogues et d'alcool élevés chez les jeunes. De tels phénomènes sont symptomatiques d'une multitude de sources de stress qui affectent quotidiennement les jeunes et qui constituent le fondement de l'érosion très alarmante du développement. Il est fortement risqué d'élargir la gamme de services de protection de l'enfance sans avoir les ressources financières nécessaires pour adresser quelques-unes des questions plus larges liées au développement.

4. La flexibilité d'utilisation du financement pour réaliser des programmes ayant plusieurs volets constitue une meilleure pratique du travail en prévention. Les programmes basés sur des curricula ont fait leurs preuves d'efficacité dans le cadre de plusieurs initiatives (ex : Visions Seekers chez la Première Nation de Skownan) mais tous les participants ne partageaient pas nécessairement la même expérience. Tous les individus ne peuvent cadrer dans un même programme. Par exemple, deux personnes peuvent être touchées différemment par la même formation sur les habiletés parentales, l'une d'elles peut requérir une intervention plus intense. Les programmes doivent s'adapter à plusieurs situations afin de combler les besoins des individus et des stratégies de guérison familiale. Les programmes de visites à domicile peuvent résulter en une diminution du nombre de cas par travailleur social et pour les autres fournisseurs de services. En fait, le défi est de rendre les niveaux financement adéquats pour réaliser cette énorme tâche.

Une perspective de développement humain pour combler les besoins des enfants signifie que les problèmes spécifiques à une communauté sont adressés à l'aide d'un modèle de livraison de services sur mesure et incluant une variété de méthodes. La dysfonction familiale intergénérationnelle requiert des interventions diversifiées. Ces questions ne se résolvent pas avec un programme ayant un seul volet. Une conception différente des programmes est nécessaire, telle que le rétablissement des relations entre un enfant et sa communauté. Les participants à l'atelier ont indiqué que les programmes peuvent toujours

être conçus différemment mais que l'élément clé demeure la flexibilité. Les services identiques pour tous n'ont pas toujours fait preuve d'efficacité.

5. Le manque d'infrastructures de services dans les communautés situées en régions éloignées. Il est impératif d'obtenir des niveaux de financement adéquats qui permettront aux communautés situées en régions éloignées de construire leurs infrastructures ainsi que développer la capacité de l'expertise en ressources humaines à l'interne. Davantage de services pourraient ainsi être offerts dans les communautés isolées au lieu d'envoyer les gens hors de la communauté et en particulier lorsqu'il s'agit de cas de jeunes handicapés ou qui ont des besoins spéciaux. Il existe un manque de ressources humaines et des services de répit sont nécessaires afin de garder les enfants à besoins spéciaux à la maison dans leur communauté. Cela constitue une problématique majeure dans le Nord. Les agences comptent sur l'expertise externe qui vient dans la communauté, créant des services discontinus par le va-et-vient des professionnels. Il faut constituer une base de travailleurs qui ont l'obligation de demeurer attachés à une communauté dans le but d'établir des relations de confiance et de suivi avec les familles.

Les bailleurs de fonds doivent reconnaître qu'il peut-être moins dispendieux de payer une infirmière spécialisée en psychiatrie qui fait des visites à domicile que de prendre le temps de sortir toute la famille de la communauté afin de recevoir des services dans un centre urbain. Former des professionnels de la communauté est important car le personnel comprend la dynamique communautaire interne, en d'autres mots, les personnes perçoivent et intériorisent le processus de guérison au lieu de l'imposer par la venue de ressources externes.

6. Construire une banque de ressources humaines et un réseau communautaire de bénévoles dans les communautés des Premières Nations doit être une priorité. Le personnel des agences doit être formé pour envisager la perspective d'un développement



communautaire. Il en va au-delà de la simple formation de professionnels avec un diplôme universitaire. Les travailleurs en prévention doivent être capables de flexibilité dans le cadre de leur travail. Les approches qui appuient la construction d'un capital social incluent :

- ✦ Un regard holistique des rôles et responsabilités communautaires en établissant un réseau de bénévoles en support aux travailleurs. Le bénévolat communautaire doit devenir un nouveau courant de pensée. Par exemple, un programme communautaire de mentorat peut être mis en place pour que des parents puissent servir de mentor à d'autres familles aux prises avec des difficultés;
- ✦ Une formation intensive pour les familles d'accueil; un programme de formation en supervision offert par les agences pour favoriser l'action préventive;
- ✦ Via le Baccalauréat en travail social, former un personnel spécialisé pour travailler dans les milieux ruraux;
- ✦ Développer les habiletés des travailleurs des agences en éducation des adultes, en enseignement et en animation de groupes.

7. Le manque d'investissements en immobilisations dans les communautés des Premières Nations. Dans la plupart des communautés des Premières Nations, il y a nécessité de développer un plan détaillé des besoins en immobilisations afin de construire une infrastructure. Le financement doit permettre le respect des normes de sécurité du

bâtiment. Par exemple, des institutions pour prodiguer dans la communauté des soins de longue durée demandent des investissements importants qui sont nécessaires afin d'assurer la stabilité et la continuité de ces types de placement (enfants placés ayant des besoins médicaux complexes). Il est essentiel de maintenir des programmes résidentiels afin d'assurer un contenu autochtone.

Suite aux présentations et à lecture de la recension de littérature, nous avons formulé des recommandations spécifiques pour la révision de la formule de financement. Tout d'abord, nous décrirons sommairement les résultats de notre enquête sur les économies potentielles de l'utilisation d'une variété de stratégies de prévention.

ANALYSE DES COÛTS-AVANTAGES

Dans cette analyse, il nous a été demandé de répondre à une question supplémentaire : **Quelles sont les économies réelles pouvant être faites en réduisant le nombre d'enfant placés?**

Une brève étude économique des coûts-avantages des programmes de l'agence de West Region du Manitoba a permis d'alimenter l'analyse en prouvant tangiblement que la prévention permet des économies d'argent substantielles et permet aussi d'éviter d'autres frais. Malgré le fait que cette agence peut compter sur des ressources humaines suffisantes et possède l'infrastructure opérationnelle qui permet au personnel d'implanter de tels programmes, la plupart des agences n'ont pas la capacité de mettre en place de telles initiatives de prévention avec les niveaux de financement actuels. Néanmoins, les calculs démontrent qu'il est urgent de réorienter les politiques financières afin de permettre la mise sur pied de services de prévention primaire et secondaire en tant que principales composantes d'un modèle de cadre de travail, toujours en réagissant de façon appropriée aux cas plus complexes des familles à risque élevé. Les points saillants de l'exercice du calcul des coûts-avantages pour quelques programmes offerts dans une seule

communauté sont les suivants :

- ♦ Les économies fiscales du programme Vision Seekers, qui est en opération depuis environ cinq ans dans la communauté de la Première Nation de Skownan au Manitoba, représentent un total de 25 millions de dollars. Ce programme utilise une approche de développement humain basée sur les besoins des résidents en matière d'éducation et d'emploi. Il offre des ateliers de développement des habiletés de vie, de l'éducation aux adultes, un programme de thérapie dans la communauté et un programme de cheminement de carrière pour les jeunes adolescents et leurs parents. Le tout est basé sur une approche holistique de guérison communautaire et familiale. Cela constitue un excellent exemple du travail préventif qui engage toute une communauté à divers niveaux – les enfants, les adolescents, les jeunes, les parents et les aînés. L'agence West Region économise 6.20\$ pour chaque dollar dépensé. Lorsque l'on additionne les économies effectuées par les autres organisations de la communauté grâce à la prévention, notamment les économies en assistance sociale, le bénéfice représente un ratio de 16.5, ce qui est énorme.
- ♦ Le programme de thérapie Gaa Gii Kweng (GGK) a démontré que des économies substantielles ont été faites pour 25 cas d'enfants à besoins spéciaux dans le cadre du programme fédéral des enfants faisant l'objet d'un placement. La valeur nette des économies pour ces 25 enfants pris en charge par le service géré par la communauté totalise 2 millions de dollars (basé sur la valeur du dollar en 2005). Parfois, pour des cas plus complexes et pour des cas d'enfants ayant des besoins spéciaux élevés, un service de placement de 24 heures est nécessaire. Cependant, cette étude comparant les agences de SEFPN avec les autres établissements de traitement du réseau régulier démontre que les agences de SEFPN doivent s'assurer que des services de support au traitement sont offerts dans leur propre communauté afin de garantir un apport culturel approprié.
- ♦ Le projet « Reclaiming our Voices » est une retraite d'une durée de trois jours pour

les individus souffrant de problèmes de toxicomanie et qui cessent de consommer. Environ 900 participants ont bénéficié du projet sur une période de six ans. Les économies effectuées par la prévention du placement d'enfants et par le retour d'enfants au domicile familial grâce à ce programme représentent plus de 14 millions de dollars. De plus, 63 millions de dollars en économies additionnelles sont prévues par la prévention du SAF/EAF, car les mères demeureront sobres pendant leur grossesse. On s'attend à ce que les résultats sur plusieurs générations et les économies réalisées, quoique difficiles à mesurer, soient substantielles. Somme toute, ce programme permet actuellement à l'agence West Region d'économiser 60\$ pour chaque dollar dépensé.

- ✦ L'unité de support au traitement, qui offre des services de préservation intensive et de réunification de la famille, a évité le placement formel d'environ 212 enfants à risque moyen ou élevé. La valeur nette des économies se chiffre à plus de 2.9 millions de dollars pour neuf mois et de 3.9 millions de dollars sur un an. Maintenir les enfants à la maison ou du moins les placer dans le réseau familial/communautaire n'est pas seulement une mesure alternative moins perturbatrice mais représente également des économies en termes de services non utilisés. Ce projet a permis à l'agence West Region de faire des économies de l'ordre de 12.8 dollars pour chaque dollar dépensé.

Quoiqu'il faille demeurer prudent dans l'utilisation de ces ratios des coûts-avantages, il n'en demeure pas moins que les économies réalisées grâce à la prévention sont énormes et d'un point de vue fiscal, les dépenses en prévention sont nettement avantageuses.

Une autre façon de voir les choses est de prendre le montant économisé par l'agence West Region pour investir en prévention, sans placement d'enfants. Les économies estimées sont de l'ordre de 1.5 millions de dollars par année, incluant toutes dépenses relatives à la prévention. Il y a donc sérieusement lieu de porter attention à la prévention, non seulement du point de vue humain (qui, après tout, est ce qui compte réellement) mais

également du point de vue fiscal.

Personne ne peut remettre en question que le système réactif ou niveau tertiaire d'intervention doit subsister, car il répond aux situations vécues dans les familles à haut risque où les enfants font face à une probabilité élevée d'abus. L'analyse des coûts-avantages illustre qu'un changement de direction doit s'opérer vers la préservation de la cellule familiale et de la réunification lorsque possible. Il est important de tenir compte du fait que les agences peuvent être les mieux placées pour fournir leurs propres services thérapeutiques en établissement ou en institution. De plus, les efforts de construction des capacités communautaires, tels que les projets Vision Seekers et Reclaiming Our Voices, démontrent qu'il y a des bénéfices fiscaux substantiels à fournir aux agences des Premières Nations les ressources adéquates pour offrir un continuum de services de prévention primaire et secondaire de qualité. Strictement du point de vue fiscal, il est fort probable que de tels services permettront au gouvernement d'optimiser les argents investis.

LE SOUS-FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION ET L'ENTRETIEN DANS LA FORMULE DE FINANCEMENT ACTUELLE

La question finale est posée : **Comment la formule de financement peut-elle incorporer cette gamme de services et à quel coût?** En d'autres mots, quel est le montant d'argent requis pour équiper adéquatement les communautés des Premières Nations à mener à bien les objectifs de prévention afin de répondre aux besoins de leurs résidents? Le point de départ est que la formule de financement du MAINC pour les opérations ne permet pas la provision de services préventifs.

Depuis le début des années 90, la formule du MAINC est basée sur le nombre d'enfants de 0 à 18 ans. Les analystes et les fournisseurs de services oeuvrant dans le domaine sont généralement d'accord pour dire que la plupart des agences de SEFPN ne peuvent pas implanter de

programmes de prévention en raison du manque de financement dans la formule actuelle. Des argents supplémentaires réduiraient le nombre de cas actuels et laisseraient au personnel davantage de temps libre pour vaquer à l'élaboration d'actions préventives. Dans cette section, nous identifions les lacunes de la formule de financement actuelle en se basant sur la philosophie générale holistique des soins dans les communautés des Premières Nations. Nous incluons également à cette section une discussion sur le traitement de la prévention dans la formule de financement actuelle.

La formule de financement des opérations actuelle du MAINC a été discutée en long et en large dans d'autres sections de ce rapport. Essentiellement, le financement des opérations est basé sur deux variables principales et quelques autres variables de moindre importance. Les variables principales sont : le nombre d'enfants de 0 à 18 ans et le montant fixe par enfant de 727\$. Ces deux variables constituent de loin la majeure partie du financement. De plus, il existe un montant fixe par agence, qui dépend aussi du nombre d'enfants de 0-18 ans dans la population desservie et qui ne peut dépasser 143 000\$ et finalement il y a un montant fixe par bande de 10 700\$. Ces trois montants fixes (par enfant, par agence et par bande) sont réajustés en fonction du facteur d'éloignement MAINC. Ce sont les seules variables qui déterminent le financement.

Dans les notes accompagnant la formule, le MAINC explique que le montant fixe par agence permet de couvrir le coût du salaire d'un directeur, les avantages sociaux et les frais de déplacement; une secrétaire, un agent aux finances, la vérification comptable, l'évaluation, les frais juridiques, le développement organisationnel et la formation des ressources de placement.

Le montant fixe par bande permet de couvrir les frais des conseils d'administration, des comités locaux et des comités d'aînés, incluant les frais de déplacement et de formation.

Le montant par enfant permet de couvrir les frais de la protection directe, des services de prévention et du développement de ressources, de la supervision professionnelle, de l'achat de services

spéciaux, des heures hors des horaires réguliers, du salaire des employés, des avantages sociaux et des déplacements ainsi que les autres dépenses (location de bureaux, téléphone, fournitures de bureau, etc.)

On assume que la formule est basée sur les éléments suivants : 20% des familles ont besoin de services; 6% des enfants font l'objet d'un placement; le besoin de postes de cadres dans les agences; un superviseur pour cinq travailleurs; un intervenant à l'enfance et à la famille pour 20 enfants; un employé de soutien pour 5 employés; les salaires sont basés sur les échelles de salaire moyennes en Ontario et au Manitoba.

Le fondement du problème avec la formule est qu'elle n'y a aucun lien entre le montant d'argent calculé en fonction de la formule et le coût des services que ces fonds doivent servir à couvrir. Les agences ne peuvent pas clairement acheter les services dont elles ont besoin. En fait, on a de bonnes raisons de croire que les agences ne peuvent pas le faire dans plusieurs cas. Donc, aucun ajustement pour des augmentations de salaires ou pour d'autres types d'augmentations n'a été apporté à la formule depuis qu'elle a été créée il y a plus de quinze ans. La seule augmentation de financement que l'on a pu constater est celle causée par l'augmentation du nombre d'enfants. Dans ces circonstances, soit que la qualité des services s'est détériorée proportionnellement à l'augmentation du nombre d'enfants ou les augmentations des coûts des services ont été couvertes si et seulement si la proportion d'enfants et de familles recevant des services a diminué.

Les agences des Premières Nations sont toutes d'accord sur le fait que la formule de financement ne fournit pas les argents nécessaires pour l'ajustement à l'inflation, les déplacements, les frais juridiques, les assurances, les travailleurs de première ligne, les avantages sociaux, l'évaluation de programme, les services comptables, les services concierges, les rencontres d'employés, les systèmes de sécurité, les ressources humaines pour les agences de plus grande taille, les spécialistes d'assurance de la qualité et les systèmes de gestion de l'information. Le financement ne reflète pas les changements technologiques significatifs

des équipements et des logiciels. Les coûts d'assurance responsabilité civile ont augmenté de façon drastique depuis dix ans. On s'attend à ce que les agences mettent tous ces frais dans le budget d'opérations (143 000\$), qui n'a pas suivi le courant de l'inflation depuis le milieu des années 90. Des tables régionales ont créées à travers le Canada, suite à l'Examen conjoint national en 2002. Les participants à la table régionale du Manitoba (MRST 2002) ont rapporté que « si les agences ne peuvent se procurer une assurance en responsabilité civile, elles ne respectent pas leur responsabilité légale » (p.6). Si elles ne trouvent pas l'argent pour payer cette assurance, à quel poste budgétaire opérationnel peuvent-elles attribuer cette dépense?

Bon nombre de dépenses sont actuellement chargées au budget d'opérations et qui devraient plutôt être chargées au budget d'entretien. La MRST 2002 a soulevé un certain nombre de préoccupations avec les catégories de dépenses que le MAINC considère attribuables au budget d'opérations alors qu'en fait, ces coûts sont directement associés avec les activités de protection de l'enfant. (5). Ils sont :

- ✦ Le financement de base des opérations qui s'élève à 143 000\$ ne permet pas de couvrir les frais juridiques élevés encourus par le placement d'un enfant, tels que la présence aux auditions du tribunal et préparer le dossier pour présentation à la Cour. Ces coûts, ainsi que bien d'autres coûts inévitables, tels que les coûts des enquêtes et des recommandations provenant des examens médicaux, peuvent en tout temps et facilement consumer une large portion du budget d'opérations. Souvent, ces éléments sont directement associés au placement des enfants.
- ✦ Les évaluations psychologiques, les adoptions subventionnées, les coûts de rapatriement et de réunification (support à domicile lorsqu'un enfant a été réuni avec sa famille) engendrent tous des frais pour combler les besoins d'un enfant. Les conflits des gouvernements pour le financement des thérapies en santé mentale pour les enfants peuvent rompre le mieux-être émotionnel d'un enfant. Le financement des opérations ne devrait pas accommoder ces frais.
- ✦ Certaines frais de déplacement devraient être chargés au budget d'entretien, par exemple, lorsqu'un intervenant doit accompagner un enfant pour recevoir des services dans un centre urbain. Il est moins traumatisant pour un enfant d'être accompagné par un intervenant pour recevoir des services psychologiques ou de traitement qui ne sont pas disponibles dans la communauté mais qui le sont en centre urbain. Cependant, les frais de déplacement qui ne sont pas remboursés par les Services de santé non assurés de la DGSPNI devraient être chargés au budget d'entretien puisqu'ils sont directement associés au placement de l'enfant.

On achète peu de services pour le fonctionnement de l'enfant placé. Les agences ont le mandat d'offrir ces services en vertu des lois statutaires provinciales. Donc, tous ces frais devraient être chargés au budget d'entretien. Ils n'ont rien à voir avec la formule des opérations parce que les dépenses sont directement associées aux activités de protection de l'enfant.

Parfois, les agences doivent faire face aux refus d'accorder des dépenses, qui ont lieu pendant les vérifications de conformité périodiques. Conséquemment, des dépenses d'entretien sont refusées parce qu'elles ne conviennent pas à l'interprétation des politiques. Par exemple, le MAINC a refusé les dépenses relatives aux services d'urgence sur réserve (MAINC, 2003). Flette (2004) indique que « le MAINC maintient que ces argents destinés aux enfants abusés et négligés dans leur propre foyer se trouvent dans le budget d'opérations alors qu'en même temps, il y a des items non financés dans ce budget d'opérations » (p.3). Donc, il subsiste plusieurs anomalies dans le financement approuvé, qui ne reflètent pas les obligations légales des agences en vertu des lois statutaires provinciales. Des dépenses sont également refusées en raison des conflits de compétences, car le MAINC maintient qu'il n'est pas le premier payeur pour certains coûts. Un bon exemple est celui des conflits causés par les cas d'enfants à besoins médicaux complexes.

Plus importante est l'insuffisance de fonds pour la prévention. Cette faiblesse comporte plusieurs dimensions. Premièrement, si le financement en



général est inadéquat, les services directs de première ligne pour les enfants et les familles seront prioritaires et les services préventifs seront dès lors négligés, simplement en raison du facteur d'urgence. Deuxièmement, alors que le montant de 727\$ par enfant inclut le financement de deux agents de prévention, le financement pour un agent de prévention par bande serait plus raisonnable. De plus, les communautés situées en régions éloignées auraient besoin de plus de travailleurs en prévention. L'agence West Region au Manitoba dirait que le nombre d'intervenants travaillant auprès des enfants et le nombre de travailleurs en support et en protection de l'enfance devrait tous deux être réduits à un intervenant pour quinze enfants placés au lieu de un pour vingt. Le montant de 727\$ fournit une ressource par agence mais encore là, l'agence West Region soutient qu'il faudrait une ressource pour 20 foyers d'accueil. Si l'on apportait tous ces ajustements, l'agence West Region aurait besoin de 17 nouveaux employés pour faire de la prévention et il en coûterait environ 1 million de dollars ou environ 45% du budget actuel qui leur est fourni par le MAINC. Les éléments principaux sont l'augmentation du nombre d'employés en prévention par bande et l'augmentation des travailleurs en ressources.

L'accès au financement de la prévention est tributaire des conflits de compétences en ce qui a trait aux paiements. Par exemple, le MAINC ne paie pas pour les services de garde pour les enfants placés sur réserve, alors que les services de garde sont connus pour promouvoir le développement sain des jeunes enfants (MRST 2002). La loi sur les services à l'enfance et à la famille demande aux agences de SEF des Premières Nations de fournir ces services. À date, DRHC a fourni un

financement minimal pour les services de garde sur réserve et conséquemment, il y a un nombre limité de places.

La plupart des activités de prévention de West Region n'ont pas été financées par le budget d'opérations du MAINC mais par le budget d'entretien en raison de la formule souple de financement (block funding). Quoique la formule souple permette d'accomplir quelques succès, les participants à l'atelier ont mentionné avoir plusieurs réserves à ce chapitre :

- ♦ Un tel financement ne convient pas à toutes les agences car il faut un niveau solide d'expérience en gestion;
- ♦ L'agence West Region est actuellement en déficit sous cette formule pour les raisons précédemment évoquées (incapable de suivre l'inflation, etc.) Alors que l'on prend West Region comme modèle de flexibilité dans l'utilisation des argents, on distrait l'attention du vrai problème qu'il n'y a pas assez d'argent alloué aux agences. Il est impératif que les niveaux de financement de la formule souple soient appropriés dès le départ et que les augmentations du coût de la vie dans le cadre des programmes de prévention soient incluses dans les facteurs d'ajustement.
- ♦ De plus, une option de financement souple doit être réellement flexible dans le cadre des programmes, si les services doivent être taillés sur mesure en fonction des besoins des communautés. Les agences ne devraient être restreintes dans le choix du modèle de services qu'elles souhaitent livrer dans leurs communautés.
- ♦ Un financement souple doit permettre de s'ajuster aux circonstances inattendues car certaines situations engendrent des coûts extraordinaires. Cela pourrait forcer une agence à déplacer des argents pour l'entretien alors qu'ils étaient réservés à la prévention. Il existe un processus de révision des circonstances extraordinaires dans la politique actuelle mais il est truffé de lacunes.

Tous s'entendent pour dire qu'il y a trop d'incertitudes lorsqu'une agence doit se fier à son financement d'entretien afin d'amorcer un travail de prévention. Les effets peuvent être dévastateurs si les choses tournent mal. Des problèmes de rentrées d'argent se posent immédiatement si une agence se retrouve avec un cas imprévisible de placement d'un enfant à besoins médicaux complexes. Il faut étudier d'autres solutions au financement de programmes de prévention.

Finalement, les services obligatoires en vertu des lois statutaires provinciales versus les besoins des programmes discrétionnaires demeurent une question à aborder plus en profondeur. Quoique les dépenses directes de protection de l'enfance soient obligatoires en vertu des lois provinciales, d'autres catégories de coûts discrétionnaires devraient être accordées par la loi afin de respecter les valeurs autochtones. Par exemple, plusieurs dépenses en développement communautaire préventif ne tombent pas sous les normes législatives même si elles contribuent aux stratégies de guérison familiale, qui devraient être financées.

Dans toutes les provinces, les agences de protection de l'enfance doivent retirer l'enfant de son milieu familial seulement après avoir tenté de préserver la cellule à l'aide de mesures moins perturbatrices (maintenir l'enfant dans son milieu familial). (6). Selon l'Examen mixte national, cette exigence n'est pas financée de la même façon dans toutes les provinces (Blackstock et al. 2004 : 167-8). Les différents niveaux de prévention et les mesures les moins perturbatrices ne sont pas toujours clairement définies dans la législation relative aux services à l'enfance et à la famille et ne sont donc pas nécessairement financés et viennent miner la capacité des agences de SEFPN à livrer des programmes appropriés. (Shangreux, 2004). On doit discuter davantage des niveaux de prévention (primaire, secondaire, tertiaire) qui pourraient être inclus de façon uniforme dans les législations provinciales à travers le pays, universellement financés afin de s'assurer que les programmes respectent une approche holistique du processus de planification du développement social et communautaire.

Blackstock et al. (2004) ont indiqué que la « coupure entre le financement et les juridictions provoque des services inéquitables aux enfants Indiens inscrits au Canada » (p. 160). La vérificatrice générale du Canada (1998) a mentionné :

« 14.76 Les ententes (ententes de financement) varient d'une province à l'autre et dans certaines provinces, les Indiens n'ont pas accès à une gamme de services qui pourraient être disponibles aux Indiens d'une autre province. En Saskatchewan, par exemple, aucun service préventif n'est disponible alors que ces services sont très valorisés par les Indiens et ce, parce que ces services ne sont pas inclus dans la gamme provinciale de services. Ceci constitue un résultat direct de la reconnaissance fédérale de la juridiction provinciale et à l'adhésion des normes provinciales en matière de protection de l'enfance. De plus, parce que les ententes de financement de la protection de l'enfance signées individuellement avec les bandes varient d'une province à l'autre, toutes les bandes d'une même province n'ont pas droit à la même gamme de services ou au même niveau de financement (Vérificateur général du Canada, 1998 : Section 14.76 citée dans Blackstock et al. 2004).

Pour conclure sur cette discussion, peu d'uniformité existe entre les politiques fédérales et les normes provinciales en ce qui a trait aux frais d'entretien de l'enfant, qui sont des dépenses discrétionnaires. Par exemple, la loi provinciale du Manitoba permet trois années supplémentaires de soins aux cas sous ordonnance permanente de placement, après que ces enfants aient atteint l'âge de 18 ans et plus particulièrement si le jeune participe à un programme d'éducation et de formation. Cette même politique ne s'applique pas aux enfants sous le régime fédéral, car on assume qu'ils sont desservis par les soins aux adultes. Cependant, il n'y a presque pas de soins aux adultes sur réserve. Flette (2004) indique que la pratique actuelle des autorités du Conseil du trésor de nommer ces conflits « anomalies » sert à ramener les agences à respecter la Directive 20-1 au lieu d'implanter les recommandations de l'EMN (p.4). (7). Cela a pour effet de créer un système discriminatoire à deux vitesses pour les Premières

Nations et leurs familles lorsque l'on compare avec le système provincial@ (ibid, p.4). Les lacunes de financement mènent au faible niveau de normes de qualité des services dans les communautés des Premières Nations.

RECOMMANDATIONS POUR LE FINANCEMENT

Cette section finale présente les recommandations relatives au financement, caractérisées par un changement d'orientation pour développer des services préventifs et investir des efforts intensifs avec les familles. Les participants à l'atelier ont identifié trois grandes options de financement. Le coût de la vie serait graduellement incorporé dans les trois scénarios. De plus, en tant que une mesure intérimaire, les formules de financement pourraient être ajustées en fonction des niveaux actuels des salaires et des avantages sociaux. Cette option pourrait suffire et constitue une solution temporaire.

Le but des trois scénarios est d'éventuellement réduire la proportion de financement accordé à l'entretien des enfants faisant l'objet d'un placement et qu'un pourcentage significativement plus élevé du financement soit octroyé aux programmes préventifs et aux initiatives de développement communautaire ou de guérison familiale. En d'autres mots, l'emphase doit être mise sur des services intensifs à la famille et sur la prévention primaire et secondaire, au lieu d'être mise sur la protection de l'enfance par le retrait des enfants d'un milieu familial.

OPTION # 1 - UNE APPROCHE D'ÉQUIPE MULTIDISCIPLINAIRE AU FINANCEMENT

Par exemple, par « X » nombre de postes identifiés par les lois statutaires, l'équipe doit inclure un nombre « X » de postes pour des intervenants en prévention et en développement communautaire. Les postes peuvent être regroupés différemment. L'intervenant en prévention doit se voir offrir un salaire compétitif et semblable à l'échelle salariale des autres personnes de l'équipe. Finalement, une formule de financement doit considérer que

l'approche multidisciplinaire prend davantage de temps afin de compléter une tâche, en raison des efforts de collaboration continus.

Cette approche inclurait les catégories budgétaires suivantes :

- (1) L'entretien. Cela ne serait pas très différent de la pratique actuelle mais les niveaux de financement devraient reconnaître les différences législatives entre provinces pour les programmes, au lieu de tenter d'imposer l'uniformité financière. Les problèmes soulignés ci-dessus en ce qui a trait à la facturation des dépenses relatives aux services directs de protection de l'enfant doivent être réglés (frais juridiques, déplacements, services de psychologie, etc.) Si on entrevoit un changement et que moins d'enfants sont retirés de leur milieu familial, le financement requis pour l'entretien devrait décliner avec le temps.
- (2) Un budget d'opérations qui dépendrait du nombre d'employés, contrairement à la formule basée sur la population. Néanmoins, ce poste budgétaire devrait inclure les ajustements appropriés pour les salaires (avec ajustements au coût de la vie) et les avantages sociaux (une augmentation de 15%), des ajustements pour couvrir les frais élevés d'assurances ainsi que pour couvrir toute autre iniquité ou lacunes décrites dans la discussion antérieure. La personne qui recrute et supporte les ressources de placement est incluse dans ce poste budgétaire.
- (3) Un poste budgétaire réservé à la prévention en fonction du nombre d'employés ou du nombre d'enfants placés ou de dossiers familiaux ouverts. Il s'agit de positions spécifiques, tels que des travailleurs en prévention ou en développement communautaire (un travailleur par bande qui travaille spécifiquement sur la prévention primaire et secondaire), un travailleur social pour 15 enfants placés dans le but de fournir un support intensif à la famille (niveau tertiaire d'intervention), un travailleur en protection et en support à la famille (visites à domicile) pour 15 familles présentant plusieurs problématiques (niveau

tertiaire d'intervention). De plus, il doit y avoir des positions spécifiques pour effectuer des consultations externes, de la défense des intérêts et l'élaboration de propositions de financement (un poste par agence).

Les coûts opérationnels et les ressources humaines doivent augmenter en fonction de l'augmentation des postes budgétaires liés à l'entretien et à la prévention (c'est-à-dire les ressources affectées à la comptabilité et au soutien administratif). De plus, pour chaque groupe de cinq superviseurs ou de personnel administratif, il devrait y avoir un gestionnaire pour contrôler les activités.

Les équipes devront travailler avec les communautés pour concevoir des programmes de prévention en fonction des capacités des agences à les mettre en œuvre et également en fonction de la capacité de la communauté desservie à absorber ces activités.

OPTION #2 – METTRE EN COMMUN LE FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION AVEC CELUI DES ENFANTS PLACÉS ET/OU DES FAMILLES RECEVANT DES SERVICES

Le financement de la prévention devrait être basé sur le nombre de jours de placement, sur le nombre de familles recevant des services ou sur une quelconque notion de nombre de cas. La prévention serait élaborée selon une formule du nombre de cas. On emprunterait ainsi quelques éléments aux formules provinciales qui sont basées sur les services et non sur le nombre d'enfants d'une communauté. Il y aurait un poste budgétaire séparé destiné à la prévention auquel on appliquerait une formule qui pourrait être élaborée en fonction de ce qui est précédemment décrit, soit un travailleur en prévention par bande (selon la taille de la communauté) et dépendamment de l'éloignement de la communauté; un travailleur en prévention/support à la famille et un travailleur social pour 15 enfants placés; un travailleur pour 20 foyers d'accueil. Ce budget serait séparé du budget d'opérations.

On pourrait varier en basant la provision financière pour la prévention sur le nombre de

familles qui reçoivent des services, en tenant compte que le travail effectué auprès de ces familles constitue un moyen de prévenir le placement d'enfants.

Dans les deux cas, la proposition ne présente qu'un seul moyen de déterminer le financement. Le personnel et les communautés concernées devront déterminer la façon d'utiliser ces fonds quoique la pratique à succès précédemment mentionnée puisse servir de guide.

OPTION #3 – METTRE EN COMMUN LA PRÉVENTION AVEC UN SYSTÈME D'ACCREDITATION

Ce financement serait basé sur des incitatifs. Il intègre un système d'imputabilité et de transparence aux divers stades de la capacité ou aux niveaux de financement. En ce qui a trait au fonds de base des agences, la formule actuelle du MAINC serait appliquée en principe à tous les niveaux de capacité, mais elle serait améliorée (ou remplacée) pour accommoder certaines des préoccupations exprimées à la section précédente ou pour combler les lacunes existantes. Cependant, le gouvernement investirait des argents pour le développement de programmes de prévention et il ne devrait maintenir en place le financement que si des résultats tangibles (et intangibles) sont atteints. La formule devient plus complexe mais elle permet le développement d'une gamme de services diversifiés et flexibles qui sont taillés sur mesure pour combler les besoins des agences de services à enfance et à la famille au Canada.. Le financement serait défini selon quatre niveaux en termes de « capacité de mise en œuvre ». Il y aurait un aperçu national du programme mais qui serait géré localement en fonction des normes définies par les autorités locales.

Sous ce programme, les agences de SEFPN se verraient octroyer le financement tel que suit :

Niveau 1 : Les agences auraient l'opportunité d'appliquer pour recevoir des fonds spéciaux pour le développement pour compléter une évaluation des besoins dans leur communauté et pour préparer un plan stratégique et un budget relatif aux divers niveaux d'activités de prévention. Le personnel en position d'autorité locale pourrait

donner ses avis et conseils pendant le processus de planification et pourrait également fournir de la formation sur l'implantation des stratégies de prévention. Les agences non participatives demeurent au niveau 1, mais elles seraient encouragées à augmenter leur niveau de capacité. L'échelle des opérations représente une grande préoccupation. Même si l'incitatif financier du fonds de développement existe, des agences de plus petite taille auront de la difficulté à augmenter leur niveau de capacité pour mettre en œuvre des programmes de prévention. Ces agences auront besoin de fonds additionnels spécifiquement pour améliorer leur niveau capacité.

Niveau 2 : Après avoir utilisé les subventions de développement, les agences recevraient du financement additionnel pour un projet pilote, qui rendrait possible l'implantation des services et des programmes de prévention qui ont préalablement été définis dans le plan stratégique. Les agences n'auraient pas à mettre en œuvre tous les programmes à la fois. Le financement du projet pilote pourrait être octroyé en fonction d'une liste de priorités telles que définies dans le plan stratégique. Cela permet de reconnaître la diversité des besoins des agences en termes de programmes et de mise en œuvre. Il faudra que la mise en œuvre soit effectuée avec succès avant de recevoir davantage de financement pour le maintien en place des programmes. Par exemple, est-ce que l'agence a accompli ce qu'elle avait prévu de faire? Une évaluation rapide du personnel de gestion de l'autorité locale pourrait déterminer si l'agence se voit octroyer le niveau suivant de financement pour l'implantation des programmes. Subséquemment, des évaluations formelles auraient lieu à tous les 3 à 5 ans, tel que la pratique actuelle le commande.

Niveau 3 : L'agence reçoit une augmentation de financement basée sur la mise en œuvre des initiatives de prévention du niveau 2 et tel que proposé dans le plan stratégique. Les services préventifs sont financés au-delà du minimum requis par les lois statutaires dans la formule de financement. On présume que le budget d'entretien devrait décliner pour les agences opérant au troisième niveau. De plus, on pourrait accéder à du financement additionnel de développement pour tout projet innovateur que les agences souhaitent

explorer. Cela pourrait s'effectuer via un processus de proposition de financement et de projet pilote similaire.

Niveau 4 : un niveau exceptionnel de programmes et services sont offerts dans les communautés des Premières Nations, en fonction d'un plan de cinq ans. Un type de système de récompense comprenant une compensation financière ou une récompense non pécuniaire destinée à la gestion et au personnel serait mis en place pour les agences qui auront atteint la capacité de niveau 4.

Quoique cette option demeure difficile à traduire en argent pour la prévention, l'idée est de pouvoir accéder à des enveloppes budgétaires pour toutes les agences en fonction de leur niveau de développement. Si cette approche suscite de l'intérêt, les enveloppes budgétaires pourraient être mieux définies et les montants d'argent spécifiés.

CONCLUSION

En fonction de ce qui est mentionné ci-dessus, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

1. Il existe des preuves solides des avantages à investir en prévention;
2. Il existe une littérature abondante sur les types de mesures préventives qui ont été tentées et on sait ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans différentes circonstances;
3. Les retombées des programmes de prévention à succès sont énormes, en terme d'économies pour les agences et en termes d'économies à la société;
4. L'approche actuelle de financement du MAINC ne fournit pas suffisamment d'argent pour la prévention et peut systématiquement décourager la mise en place de mesures préventives en sous finançant les activités opérationnelles de base;
5. Certaines agences des Premières Nations ont néanmoins réussi à implanter des mesures préventives avec succès. Parfois, elles ont

- pu le faire grâce aux manipulations des fonds d'entretien sous la formule souple de financement.
6. L'utilisation des fonds d'entretien est incertaine et le financement souple ne convient pas à toutes les agences;
 7. Une enveloppe budgétaire séparée devrait être disponible pour la prévention;
 8. On peut accomplir le tout en formant une équipe pour mettre en commun les enfants placés et les familles recevant des services. L'approche peut être également basée sur un processus d'accréditation progressif via la Société de soutien à l'enfance et à la famille ou via une autre organisation centrale des Premières Nations.
 9. Quelle que soit l'approche, on doit encourager la mise sur pied d'activités de prévention et il existe suffisamment d'expériences chez les Premières Nations sur lesquelles se baser.

RÉFÉRENCES

- Blackstock, Cindy, Sarah Clarke, James Cullen, Jeffrey D'Hondt and Jocelyn Formsma. 2004. "Keeping the Promise. The Convention on the Rights of the Child and the Lived Experiences of First Nations Children and Youth". Ottawa Canada: First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Bowlus, Audra, Tanis Day, Katherine McKenna and David Wright. 2002. "The Economic Costs and Consequences of Child Abuse in Canada." Ottawa, Canada: Report to the Law Commission of Canada, March 2002.
- Burgess, Sandra, Ailsa M. Watkinson, Anne Elliott, Wendy MacDermott and Micheal Epstein. 2003. "I Couldn't Say Anything So My Body Tried To Speak For Me: The Cost of Providing Health Care Services To Women Survivors Of Childhood Sexual Abuse." Winnipeg, Canada: Prepared for the Prairie Women's Health Centre of Excellence.
- Flette, Elsie. 2004. "Issues Paper: First Nations Child and Family Services". Prepared for Reg
- Alcock, MP Winnipeg South. Winnipeg Canada: First Nations of Southern Manitoba CFS Authority.
- Hepworth, H. Philip. 2001. "Jack's Troubled Career: The Costs to Society of a Young Person in Trouble". Ottawa Canada: Government of Canada. National Crime Prevention Strategy. May 2001. On-line. Available www.prevention.gc.ca
- INAC. Indian and Northern Affairs Canada. 2003. "Overview of Social Anomalies". Ottawa Canada: Indian and Northern Affairs Canada.
- McCallum, John. 1999. "Aboriginal Economic Development: Overview". *The Journal of Aboriginal Economic Development*. Volume 1(1): 120—126.
- McKenzie, B. 2002. "Block Funding Child Maintenance in First Nations Child and Family Services: A Policy Review." Report prepared for Kahnawake Shakotia'takehnhas Community Services. Winnipeg, Manitoba.
- MRST. Manitoba Regional Service Template. 2002. "Information Provided by the Manitoba Regional Table 2002".
- RCAP. Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996. "Volume 5 Renewal: A Twenty-Year Commitment, Chapter 2 – Economic Disparities, Government Expenditures and the Cost of the Status Quo". Ottawa Canada: Department of Indian and Northern Affairs Canada, Canada Communication Group Publishing. Available online at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/skm2_e.html.
- Shangreux, Corbin. 2004. "Staying at Home: Examining the Implications of Least Disruptive Measures in First Nations Child and Family Services Agencies". Ottawa Canada: Prepared for the First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Statistics Canada. 2001. "2001 Census". Ottawa Canada: Statistics Canada.
- Trocme, Nico, Della Knoke and Cindy Blackstock. 2004. "Pathways to the Overrepresentation of Aboriginal Children in Canada's Child Welfare System". *Social Service Review*. Volume 78(4): 577—600.

(NOTES)

- (1) Les déterminants des dépenses incluent l'assistance sociale, le système de justice, la santé et les autres services sociaux tels que les services à la famille et les programmes d'abus de substances (CRPA, 1996).
- (2) Disponible sur Internet à : www12.statcan.ca/English/census01/products/analytic/companion/abor/Canada.cfm
- (3) Flette (2004) a rapporté qu'au Manitoba, les coupures budgétaires aux agences des SEFPN en 2004-2005 étaient de l'ordre de 8%, ce qui représente un mois complet de financement, même si le nombre d'enfants admis en placement formel était en augmentation. L'analyste indique que les coupures aux agences de SEFPN représentent un phénomène à l'échelle nationale. (p.4).
- (4) Les placements sont généralement effectués en fonction des règles et exigences provinciales.
- (5) Plusieurs de ces questions ont été soulevées dans le procès-verbal de la rencontre (sous l'item « questions mises en attente ») des directeurs généraux des agences de SEFPN du Manitoba en septembre 2002. Flette (2004) a également identifié plusieurs défis relativement au financement, qui sont souvent issus de l'interprétation stricte des autorités du conseil du trésor en ce que les coûts constituent des « anomalies » comparativement aux dépenses approuvées par le manuel des politiques. Une autre source est « l'Aperçu des anomalies sociales », document préparé pour le compte des autorisations du conseil du trésor accordées au MAINC (MAINC, 2003).
- (6) Voir Shangreaux (2004) pour une discussion exhaustive sur les mesures les moins perturbatrices qui se retrouvent dans la législation provinciale et territoriale. L'analyste indique ce qui suit : « le concept de mesures les moins perturbatrices ne constituent pas seulement une meilleure pratique en travail social mais il est aussi inclus à la législation provinciale et territoriale

en protection de l'enfance ». Cependant, les types de services qui représentent des mesures moins perturbatrices ne sont pas toujours clairement identifiés dans les différentes lois provinciales.

- (7) Les autorités du conseil du trésor suivent les variations dans les dépenses entre le manuel des politiques nationales et les pratiques courantes des agences mais à ce jour, aucune anomalie n'a été financée.

ANNEXE A : DÉFINITIONS DE LA NOTION DE COÛTS-AVANTAGES

L'analyse avantages-coûts a été grandement utilisée en tant qu'outil d'évaluation pour une variété de projets publics. Au Canada, le premier guide d'analyse avantages a été développé pour le gouvernement en 1961. (1). Plus tard, une publication révisée du Conseil du Trésor a émis les principes de l'analyse avantages-coûts tel que suit :

L'analyse avantages-coûts est simplement un processus décisionnel logique. Nous nous en servons tous les jours et elle existe depuis plus longtemps que l'histoire écrite. Et pourtant, notre compréhension naturelle des coûts et des avantages n'est pas toujours suffisante, lorsque les possibilités sont complexes ou les données, incertaines. Il nous faut alors des techniques structurées pour nous aider à penser clairement, systématiquement et logiquement. Ces techniques constituent un modèle de l'analyse avantages-coûts. Elles englobent diverses méthodes qui servent à :

- + Déterminer les possibilités;
 - + Définir les possibilités d'une façon permettant d'en faire une comparaison valable;
 - + Refléter les coûts et les avantages à différents moments;
 - + Calculer la valeur pécuniaire d'éléments qui, habituellement, ne sont pas exprimés en dollars;
 - + Faire face au manque de fiabilité des données;
 - + Résumer un ensemble complexe de coûts et d'avantages pour orienter la prise de décision.
- (Canada, Conseil du Trésor, Guide de l'analyse des avantages-coûts, 1998).

Plusieurs approches d'analyses avantages-coûts ont été utilisées dans les dernières décennies, pour l'évaluation de programmes et des perspectives sociétales à travers le pays. L'une des différences majeures dans la multitude d'études d'avantages coûts publiées est la façon dont les points de vue varient quant on investit une valeur pécuniaire dans les ressources de la société. Certaines études estiment exclusivement l'impact fiscal sur les gouvernements ou le coût payé par chaque individu. D'autres études examinent le coût à

la société en général, incluant les coûts imposés à la communauté. L'analyse actuelle considère l'impact d'une variété de programmes alternatifs sur les dépenses financières. Alors, on entreprend l'analyse sous l'angle de l'évaluation d'un programme.

Le principe sous-jacent à l'analyse des coûts avantages est la notion de coûts économiques en tant que coûts d'opportunité. Toutes les ressources de la société doivent être utilisées dans d'autres moyens alternatifs. Lorsque la société fait des choix sur l'utilisation de ses ressources les plus rares ou sur la livraison de services, elle sacrifie en même temps les avantages positifs ou les opportunités obtenues en utilisant ces ressources à d'autres fins. Par exemple, les dépenses de la société sur les enquêtes policières et sur le renforcement des lois incluant les ressources humaines liées à ces activités soustraient des ressources aux activités préventives, telles que l'éducation publique sur les effets de l'alcool au volant ou sur l'excès de vitesse. Ces alternatives peuvent avoir eu des résultats positifs au niveau de la société en général. Cette notion de laisser tomber quelque chose pour en obtenir une autre est à la base de l'analyse des coûts et en termes économiques et se définit comme un « coût d'opportunité ».

INFLATION, VALEUR ACTUALISÉE NETTE ET TAUX D'ESCOMPTE

Le facteur d'inflation : ce facteur s'ajuste à l'analyse des coûts parce que la valeur de la monnaie fluctue à travers le temps en raison des augmentations (et parfois des diminutions) des prix des biens et des services et en fonction des salaires de la population active. Ces ajustements périodiques à la valeur de la monnaie se réfèrent aux changements nominaux du dollar (c'est-à-dire les coûts non ajustés à l'inflation). Un ajustement à l'inflation retire les effets du niveau du prix en convertissant les valeurs économiques en unités de dollars réels, en d'autres mots, confère un pouvoir d'achat continu. Les coûts des années futures seront ajustés en fonction du niveau des prix d'une année spécifique. La mesure d'inflation la plus utilisée est l'indice des prix à la consommation (IPC) (Levin et MeEwan, 2001).

Valeur actualisée nette (VAN) : en comparant les coûts par rapport aux avantages sur une période de temps donnée, la valeur d'un dollar dépensé aujourd'hui peut valoir plus que la valeur d'un dollar dépensé ultérieurement. Cela parce qu'un dollar investi aujourd'hui rapporte des intérêts. Pour illustrer cela différemment, tous les coûts d'un programme reportés à des années futures signifient un coût moindre à la société. Si les coûts et les avantages s'étendent sur plusieurs années, la valeur de l'argent est ajustée en fonction de l'inflation (pouvoir d'achat constant). En utilisant le taux d'escompte, on peut calculer la valeur. Il convertit la valeur des avantages du programme dans le futur à une valeur actualisée dans le but de les comparer aux coûts actuels (Levin et McEwan, 2001, Nas 1996).

Taux d'escompte : il s'agit d'un type de taux d'intérêt utilisé pour calculer la valeur actualisée nette et sa valeur dépend de ce qui est examiné. Pour des résultats privés, une approche standard est d'utiliser le taux d'intérêt du marché car il reflète les gains réalisés par des économies privées ou un par un prêt bancaire, en d'autres mots, les dépenses d'un consommateur versus ses économies réalisées. Du point de vue strictement étatique, le gouvernement emprunte en fonction du taux d'escompte. Les effets sur la société sont ajustés par un taux d'escompte lequel, au Canada, est déterminé par le Conseil du Trésor et représente environ 10%, soit un taux qui reflète les coûts d'opportunité en investissements pour les firmes privées. (Levin et McEwan, 2001; Conseil du Trésor du Canada, 1998).

(NOTES)

- (1) Publié en 1965 sous Swell, W.R.D., John Davis, A.D. Scott et D.W. Ross, Guide de l'analyse des avantages-coûts, Imprimeur de la Reine, Ottawa

ANNEXE 1

MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION PRIMAIRE, SECONDAIRE ET TERTIAIRE (INCLUANT LES MESURES LES MOINS PERTURBATRICES)

Introduction

Ce document fait la recension de la littérature sur les meilleures pratiques en prévention primaire, secondaire et tertiaire, incluant les mesures les moins perturbatrices pour prévenir le placement d'une enfant. La recherche canadienne en matière de protection de l'enfance suggère que les agences de SEFPN sont de plus en plus à l'affût du besoin de mesures alternatives à la livraison de services aux familles dans leurs communautés. Par exemple, des approches holistiques centrées sur la famille et sa préservation dans un cadre de travail de construction communautaire qui protège l'intégrité des traditions culturelles doivent faire partie de la livraison de services de protection de l'enfance (McKenzie et Flette, 2003; Blackstock, 2003).

En dépit d'une compréhension commune, les communautés des Premières Nations rencontrent doivent faire face à des défis majeurs pour supporter ces approches centrées sur la famille, car elles doivent cibler les initiatives proactives de prévention tout en faisant face aux iniquités substantielles d'accès aux ressources financières qui permettraient le redressement d'une multitude de problématiques liées aux besoins de livraison de services (Blackstock, 2003; Shangreux, 2004). Le financement inadéquat a pour résultat que les pratiques dans le cadre des programmes de protection de l'enfance sont souvent réactives constituent des interventions de crise, reflétant ainsi l'incompatibilité avec l'objectif de redressement de certaines des problématiques systémiques. Cela inclut le besoin d'intervention précoce et des mesures préventives, car leur manque constitue un obstacle à la construction d'une capacité communautaire et du mieux-être familial dans les communautés des Premières Nations (Kufeldt, 2003; Mckenzie, 2002; Shangreux, 2004). Conséquemment, la

plupart des recherches citées dans cette recension identifient les lacunes en termes de livraison de services préventifs proactifs dans la majorité des communautés des Premières Nations.

Prévention primaire, secondaire et tertiaire

Les analystes concèdent généralement que la notion de prévention implique un continuum de services de protection de l'enfance qui a pour objectif la promotion d'une vie communautaire saine et ultimement, la réduction du nombre d'enfants faisant l'objet d'un placement. Toutefois, le continuum de soins est formellement défini par trois grandes catégories de prévention : primaire, secondaire et tertiaire. Les mesures préventives peuvent inclure la participation de membres de la communauté (aînés), les institutions (système scolaire et médical) ou les stratégies sociales impliquant la famille et l'individu ou encore un mélange de ces approches. Par exemple, un programme qui a pour objectif la réduction des risques de SAF/EAF chez les jeunes adolescentes enceintes qui fument et consomment de l'alcool ou des drogues peut réunir les efforts des services de santé, d'un programme d'éducation à la vie saine à l'école, du conseil des aînés et la participation à un groupe de support (Santé Canada, 1997).

Les actions préventives sont souvent efficaces à plusieurs niveaux. Par exemple, considérons la formation d'une famille ayant un enfant à besoins spéciaux en techniques de gestion du comportement. Les outils acquis par les parents vont également s'appliquer pour leurs autres enfants. Il pourrait y avoir un effet intergénérationnel car un adolescent plus âgé apprendra à gérer les problématiques de comportement et d'apprentissage de l'un de ses plus jeunes frères ou sœurs, lui donnant par la même occasion des habiletés parentales lorsqu'il sera parent à son tour. De cette façon, un effort de prévention secondaire pour attaquer les facteurs de risques est effectué simultanément à la prévention primaire qui cible les générations futures.

Alors qu'il y a chevauchement entre les types de prévention et que les membres de la population bénéficient de ces stratégies, la présente recension

a été élaborée en fonction des niveaux démarquant les initiatives de prévention.

Il y a également beaucoup de discussions dans la recherche en regard au manque de ressources en prévention (McKenzie, 2002). Toutefois, il est aussi suggéré qu'aucun des trois niveaux de prévention ne peut être efficace au maximum sauf si des problématiques sociales importantes sont adressées via un développement et une amélioration des programmes et qu'un financement soit accordé pour renforcer les infrastructures physiques et sociales des agences de SEFPN dans leurs communautés (Shangreaux, 2004). Les stratégies de développement abordant les problématiques de pauvreté, de logement inadéquat, d'abus de substances et de violence ne peuvent être redressées que par la provision de ressources financières suffisantes et par une approche de reconstruction communautaire.

La présente recension de littérature est structurée de manière à fournir une discussion sur la gamme des services préventifs considérés nécessaires par les fournisseurs de services et par d'autres analystes oeuvrant en travail social. Les tableaux 1 à 4 donnent un aperçu de la gamme des catégories de programmes qui ont inspiré la présente recherche avec quatre grandes catégories, soit la prévention primaire, secondaire, tertiaire et les stratégies de développement en général. Plusieurs de ces programmes, qui vont de la mise des efforts sur le mieux-être aux efforts d'interventions dans les cas de maltraitance, ont prouvé leur efficacité dans certaines communautés des Premières Nations et constituent donc des meilleures pratiques en termes de livraison de services à l'enfance. (McKenzie et Flette, 2003; MacLeod et Nelson, 2003).

Prévention primaire

La prévention primaire, parfois appelée « prévention universelle », est livrée à la population en général et n'est pas destinée à un groupe à haut risque en particulier. En tant que mesure proactive, elle cible la diminution de l'incidence de l'abus des enfants dans une société en prévenant les facteurs de risques qui mènent d'abord à la violence

familiale (MacLeod et Nelson, 2003; Shangreux, 2004). Les progrès démontrés par les initiatives de prévention primaire incluent une réduction substantielle ou une éradication de facteurs significatifs menant à la maltraitance des enfants.

Un programme dirigé vers la prévention de l'alcool pendant la grossesse est un bon exemple de prévention primaire et réduit substantiellement ou élimine le risque de troubles à la naissance tels que le SAF/E. Un autre exemple est celui de la prévention primaire utilisant une approche culturellement adaptée, des recherches antérieures ont permis de constater qu'il est nécessaire, dans les initiatives de mieux-être de la famille, de mettre l'emphase sur l'enseignement des modèles

parentaux traditionnels en fonction d'un cadre de travail culturellement approprié (qui peut varier d'une nation à l'autre) (Cross, 1986; Coleman et al. 2001), en particulier d'impliquer les aînés dans le processus, et d'inclure la tradition orale et la roue de la médecine dans ces initiatives. Les parents qui se voient offrir de tels services apprendraient ce que leur culture leur enseigne pour être un bon parent. Des styles non coercitifs avec un peu d'emphase sur les étapes de développement sont également de bons exemples. Les pratiques traditionnelles évitent souvent le châtement corporel ou les styles parentaux dominateurs, car ces styles sont remplacés par les marques d'affection (serrer dans les bras) et la disponibilité émotionnelle du parent envers son enfant (Coleman et al. 2001; Cross, 1986).

TABLEAU I: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION PRIMAIRE

Type de programme de prévention primaire* <i>(support proactif, éducation et ressources pour la population en général)</i>	Sources des programmes existants <i>(considérés comme étant des meilleures pratiques)</i>
<p>Développement des habiletés parentales: campagnes d'éducation publiques qui font la promotion de bonnes habiletés parentales, des grossesses en santé (éviter l'alcool, etc.), utiliser les médias, faire des présentations;</p> <p>Développement de ressources matérielles pour les habiletés parentales : bulletins faisant la promotion de la spiritualité autochtone et des façons traditionnelles d'élever des enfants;</p>	<p>Blackstock (2002); Cross (1986); Kufeldt (2003); MacLeod et Nelson (2003); McKenzie et Flette (2003); cadre de travail sur la roue de la médecine; Exemple de ressource : magazine PARENTS; Shangreux (2004)</p>
<p>Services de prévention et de conseils en lien avec les habiletés parentales : programmes d'éducation aux parents et groupes de support; programmes de planification familiale; services de référence; cours prénataux et visites à domicile; développer des méthodes pour enseigner les habiletés parentales à l'aide des pratiques traditionnelles et en impliquant les aînés dans le processus de prise de conscience des traditions;</p>	<p>Blackstock (2003); Brown et al. (2002); Cross (1986); Fairholm (1997); atelier de la Croix Rouge Canadienne « Walking the Prevention Circle »; McKenzie (2002); MacLeod et Nelson (2003) – emphase sur les programmes à plusieurs volets; Shangreux (2004); Agence West Region plan de services 2005-6; Welcome Baby Programs;</p>
<p>Rôle parental masculin : programmes qui engagent les hommes dans leur rôle de parent, par exemple des groupes de thérapie qui incorporent les pratiques traditionnelles autochtones, les cérémonies et en particulier les valeurs pour élever un enfant; implication des aînés;</p>	<p>Dion Stout (1997); Dion Stout et Kipling (1999); McTimoney (1993);</p>
<p>Campagnes de sensibilisation auprès du public – Prévention du SAF : prévention du syndrome d'alcoolisation fœtale et des effets de l'alcoolisation fœtale (SAF/EAF) en utilisant une approche intégrée qui touche également les autres problématiques dans les communautés; comment rapporter un cas d'abus ou de négligence;</p>	<p>Bennett (2002); Dion Stout (1997); Santé Canada (1997); McKenzie (2002); Agence West Region 2005-6 Plan de services: ateliers d'éducation à l'alcool Dion (1999)</p>

TABLEAU I: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION PRIMAIRE

<p>Sensibilisation auprès du public, par exemple : la violence conjugale; Sensibilisation sur les facteurs de risques, par exemple les comportements offensants chez un enfant; Sensibilisation aux abus et à la négligence envers les enfants;</p>	<p>Santé Canada et Assemblée des Premières Nations (2003); Longclaws et al. (1994); Shangreaux (2004); Agence West Region Plan de services : ateliers sur l'éducation à la violence familiale; Activités dans le cadre de la Semaine de sensibilisation sur les abus et la négligence envers les enfants;</p>
<p>Sensibilisation auprès du public : rencontres communautaires, ateliers sur les besoins de la communauté (avec une stratégie de développement);</p>	<p>McKenzie (2002);</p>
<p>Développement de ressources matérielles : en lien avec la prévention du suicide; ressources culturellement appropriées (SAF/EAF);</p>	<p>Commission Royale sur les Peuples Autochtones (1995); Santé Canada et Assemblée des Premières Nations (2003); prévention du suicide; Santé Canada (1997) – SAF/EAF</p>
<p>Initiatives de soutien à la famille : centres de ressources pour les familles pour renforcer les capacités des familles à avoir recours à des ressources et à du soutien; habiletés de vie (budgétisation, prendre soin de son foyer, prendre soin de soi-même, etc.); ateliers de préparation au mariage; soirées pour des activités familiales; camps familiaux;</p>	<p>Shangreaux (2004); Agence West Region: plan de services 2005-6</p>
<p>Initiatives de soutien à la famille : Éducation : efforts de prévention dans les écoles concernant les mauvais traitements infligés aux enfants; disponibilité de programmes préscolaires et de ressources; Parents : engager les parents dans le système éducatif et dans la prévention chez les enfants d'âge préscolaire (parents bénévoles) par exemple pour l'abus de substances; Enfants : prévention/intervention dans les premières années scolaires (années formatives), par exemple l'abus de substances, l'abus sexuel, l'estime de soi et la confiance en soi, etc.;</p> <p>Cours de gardiennage pour les adolescents;</p>	<p>Budgell et Robertson (2003) : Programme d'aide préscolaire pour les Premières Nations; Comité directeur de l'éducation des Premières Nations (2001) : « A Handbook for Parents »; Gfellner (1991); MacLeod et Nelson (2003); Pancer et al. (2003) : Highfield Community Enrichment Program in Ontario (inclut un programme de visites à domicile) – coût annuel par enfant de 1300\$; Resolve and CS/Resors (2004) : Ndaawin (cahier d'activités et de coloriage pour la prévention abus sexuels);</p>
<p>Programmes de nutrition incluant de la nourriture traditionnelle;</p> <p>Programmes de cessation du tabagisme;;</p>	<p>Wright et al (2005)</p>
<p>Bâtir la capacité chez les jeunes au moyen de la prévention chez les jeunes et les adolescents (activités saines) : programmes de loisirs, programmes d'été, sports, camps, etc. pour les enfants incluant les enfants ayant des besoins spéciaux ; sorties; programmes de langues et de culture; habitudes de vie;</p>	<p>Centre des Premières Nations (2004); Durnst et al. (1995); Trocme et al. (1998); Shangreaux (2004); Wright et al. (2005); Agence West Region: plan de services 2005-6 : programme d'été pour les jeunes (ateliers et activités);</p>
<p>Culture : programmes en lien avec le développement de l'identité culturelle qui tiennent compte de la diversité culturelle autochtone; sensibilisation auprès des jeunes et valeurs traditionnelles;</p>	<p>Wright et al. (2005);</p>

Le tableau 1 énonce la liste des sources variées de littérature en recherche sur la protection de l'enfance, qui identifie les thèmes récurrents en ce que sont les meilleures pratiques en prévention primaire ainsi que quelques initiatives innovatrices existant dans des stratégies basées sur la communauté.

** Toute la littérature affirme que de tels programmes, qui sont complémentaires au système de protection de l'enfance, doivent intégrer une composante culturelle ainsi qu'une relation de collaboration entre les secteurs d'une communauté.*

PRÉVENTION SECONDAIRE

La prévention secondaire, souvent appelée « prévention sélective » est aussi une stratégie proactive qui cible davantage des facteurs de risques ou des familles à risque élevé et des

mesures précoces sont nécessaires pour diminuer les facteurs de risques de maltraitance. De telles initiatives ont pour but de contrôler les dommages ou la détresse qui ont pu être causés avant l'intervention secondaire donc les premiers signes d'effets négatifs pourront être réduits au lieu d'être complètement prévenus (MacLeod et Nelson, 2003; Shangreaux, 2004).

Par exemple, un enfant à risque de négligence ou d'abus peut se rendre dans un centre local et avoir accès à un réseau de soutien de travailleurs auprès des jeunes, en particulier si son environnement familial est dysfonctionnel. En plus d'avoir un endroit sécuritaire pour se réfugier, l'idée derrière la prévention est de donner aux jeunes un modèle positif pour gérer les circonstances sociales qui pourraient influencer le jeune à la consommation de substances et à s'engager dans des activités délinquantes. (Resolve and CS/Resors, 2004).

TABLEAU 2: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION SECONDAIRE

Type de programme de prévention secondaire* (Ressources, support et éducation pour les familles à haut risque et pour les jeunes)	Sources des programmes existants (considérés comme étant des meilleures pratiques)
<p>Développement des habiletés parentales : programmes d'éducation des parents/ateliers et groupes de support pour les groupes à risque élevé (adolescents, jeunes mères monoparentales à l'école secondaire ou qui font partie d'un programme de traitement de l'abus de substances; Programmes pour les parents ayant des enfants à besoins spéciaux; Programmes de cessation du tabagisme; Programmes de renforcement de la famille qui abordent les questions des défis d'être parents; ateliers d'éducation des parents pour développer leurs habiletés entourant les besoins de leurs enfants; ateliers sur la façon de s'occuper d'une famille;</p>	<p>Bopp (1985); Agence de santé publique du Canada, Programme Y'a personne de parfait; Shangreaux (2004); Wright et al. (2005); Agence West Region plan de services 2005-6: cours sur les habiletés parentales; identification, intervention et support auprès des mères qui sont affectées par la violence et l'alcoolisme; programmes de formation pour être parents (Positive Indian Parenting; How to Talk So Kids Will Listen); ateliers sur le développement de l'enfant; ateliers sur l'acquisition d'habiletés pour s'occuper d'une famille;</p>
<p>Support à la famille : garderie, Parents Secours, services de répit pour les familles à risque (familles monoparentales, familles à plusieurs enfants, etc.); groupes de support pour les hommes et les femmes (groupes d'adultes);</p>	<p>Agence West Region plan de services 2005-6: Cercles de partage et de guérison : survivant aux abus sexuels;</p>
<p>Support à la famille : centres de ressources pour disséminer l'information : les familles peuvent avoir accès à des livres, des dépliants, des vidéos sur les questions d'ordre familial, etc.; Centres de jour pour les familles qui veulent faire des activités familiales saines; Séminaires et ateliers sur des questions telles que l'abus sexuel, les dommages causés dans le passé, la colonisation et les pensionnats, la violence familiale;</p>	<p>Shangreaux (2004); Agence West Region plan de services 2005-6: programme de guérison de 12 semaines pour les femmes victimes d'abus dans leur enfance;</p>

TABLEAU 2: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION SECONDAIRE

Type de programme de prévention secondaire* (Ressources, support et éducation pour les familles à haut risque et pour les jeunes)	Sources des programmes existants (considérés comme étant des meilleures pratiques)
<p>Visites à domicile des familles ayant des enfants à risque : soutien et assistance aux femmes lors des périodes pré et post natales; nutrition prénatale; support à domicile pour les enfants et les autres membres de la famille;</p>	<p>MacLeod et Nelson (2003);m Shangreux (2004); Agence West Region plan de services 2005-6</p>
<p>Prévention du SAF chez les femmes et les jeunes à risque</p>	<p>Santé Canada (1997); Agence West Region plan de services 2005-6 : projet Reclaiming Our Voices et conférence annuelle (Santé Canada);</p>
<p>Intervention en SAF : diagnostic précoce et services d'intervention car cela fait partie des questions touchant le développement de l'enfant (besoins spéciaux, EAF, etc.);</p>	<p>Bennett (2002); Santé Canada (1997); Wright et al. (2005); Agence West Region plan de services 2005-6</p>
<p>Support aux enfants à besoins spéciaux (intervention en SAF) : Services de répit et autres services de garde, meilleur support financier pour les familles incluant les familles d'accueil qui s'occupent d'enfant à besoins spéciaux (loisirs, leçons); (troubles de comportement et d'apprentissage, SAF); Services de thérapie dans la communauté (conseillers en développement de l'enfant, etc.); ressources spécialisées pour les jeunes ayant des besoins plus élevés; sessions de formation pour les enseignants et pour les autres aidants dans la communauté;</p>	<p>Dion Stout (1997); Santé Canada (1997); McKenzie (2002); Shangreux (2004); Agence West Region plan de services 2005-6 : sessions de formation pour les enseignants qui ont des enfants affectés par le SAF/E dans leur classe; formation pour les aidants dans la communauté; Wright et al. (2005);</p>
<p>Services d'intervention pour les jeunes souffrant de handicaps (besoins spéciaux) ou ayant des besoins complexes lorsqu'ils atteindront l'âge adulte</p>	<p>Santé Canada (1997); Wright et al. (2005);</p>
<p>Bâtir la capacité chez les jeunes : centres de jour locaux pour les enfants lorsque des circonstances difficiles surviennent à la maison; groupes d'enfants; programmes préscolaires pour les enfants à risque; formation des enseignants;</p>	<p>Budgell et Robertson (2003); Programme d'aide préscolaire aux Autochtones; Programme Second Step (formation pour les enseignants et les parents); Resolve et CS Resors (2004); programme Ndaawin à Winnipeg; West Region plan de services 2005-6 : groupes d'enfants;</p>
<p>Support aux filles qui ont été abusées sexuellement; Prévention du suicide;</p>	<p>Santé Canada et Assemblée des Premières Nations (2003); Commission Royale sur les Peuples Autochtones (1995); West Region plan de services 2005-6 : programme de 13 semaines pour les filles adolescentes - groupes de survivantes de l'abus sexuel; ateliers de prévention du suicide chez les jeunes;</p>
<p>Programmes d'emploi pour les jeunes et habiletés de vie</p>	<p>West Region plan de services 2005-6 : programme Vision Seekers (pour les jeunes de 19 à 25 ans);</p>
<p>Ateliers de gestion de la colère pour les jeunes</p>	<p>West Region plan de services 2005-6 : formation sur la gestion de la colère adressée aux jeunes</p>
<p>Développement d'une grille d'évaluation du risque suicidaire chez les jeunes</p>	<p>Santé Canada et Assemblée des Premières Nations (2003); Commission Royale sur les Peuples Autochtones (1995);</p>
<p>* Toute la littérature insiste sur le fait que ces programmes, qui sont en support au système de protection de la jeunesse, doivent intégrer des pratiques culturelles et des relations de collaboration avec les communautés.</p>	

D'autres stratégies proactives de niveau secondaire ont fait preuve d'efficacité, incluant les visites à domicile qui commencent dès la période prénatale ou à la naissance. Dans leur étude, Macleod et Nelson (2003) ont identifié des résultats encourageants issus de ce type d'intervention précoce, dont les effets positifs surpassent les effets des programmes centrés sur l'intervention de crise dans les cas d'enfants victimes de mauvais traitements (prévention tertiaire). Leurs résultats indiquent que, alors que la prévention tertiaire est un service fondamental, « le plus tôt l'intervention se fait, mieux il en est » car il en va des effets positifs sur l'enfant (p. 141).

Un autre exemple de prévention secondaire de support à la famille et de mesures éducatives pour les parents ayant des familles à risque est le programme Y'a personne de parfait de Santé Canada qui dure environ 5 à 6 semaines et offre une série de ressources pour les parents et les enfants de la naissance à 5 ans. Ce programme est également offert sur une base individuelle. La trousse de ressources inclut cinq livrets faciles à lire (sécurité, parents, comportement, corps, âme) qui couvrent les thèmes liés à la violence familiale

et aux abus, tels que les questions touchant le comportement des enfants, prendre soin de soi en tant que parent et la prévention des blessures. Cette ressource est disponible à travers la gamme des autres programmes communautaires tels que le Programme d'aide préscolaire aux Premières Nations. L'efficacité de cette stratégie en tant que meilleure pratique en prévention est évidente car les études d'évaluation des impacts le prouvent et la demande du programme et de ses ressources est très forte depuis son instauration en 1987 (Agence de santé publique du Canada, sur internet à : www.phac-aspc.gc.ca)

PRÉVENTION TERTIAIRE

La prévention tertiaire dans le cadre des mesures les moins perturbatrices est souvent appelée « prévention indiquée », elle comprend le soutien à la famille et la préservation de la famille et les services de réhabilitation qui permettront aux enfants à risque de demeurer à la maison (Trocmé et al. 1998; Shangreux, 2004). La prévention tertiaire se fait lorsque l'enfant est déjà victime de mauvais traitements (avec preuves à l'appui) donc

TABLEAU 3: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION TERTIAIRE

Type de programme de prévention tertiaire* (Inclut les services de réhabilitation pour les familles : gestion de cas, counseling, éducation, etc)	Sources des programmes existants (considérés comme étant des meilleures pratiques)
<p>Services de soutien intensif à domicile : préservation de la famille intensive à court terme, services de protection disponibles 24 heures avec des travailleurs en santé mentale; planification et évaluation de cas en équipe multidisciplinaire et avec la famille, incluant des visites;</p> <p>Une approche concertée en équipe pour la livraison de services, incluant les services fournis hors des heures régulières, dans les cas plus complexes lorsque le retrait de l'enfant est possible – un réseau de services : travailleurs sociaux, parents adoptifs, professionnels de la santé, enseignants, réseau familial d'accueil, etc.;</p>	<p>Blackstock (2003); MacLeod et Nelson (2003); McKenzie (2002); Shangreux (2004); Trocmé et al. (1998); Agence West Region plan de services 2005-6 : Services d'aide ménagère et aide aux parents; planification de cas avec les familles; Mckenzie et Flette (2003); Kufeldt (2003) : l'idée de « parents corporatifs » - <i>Looking after children</i> a été conçu dans cette perspective.</p>
<p>Services de réhabilitation qui aident les parents à acquérir des habiletés : Soutien aux parents plus intensif – à domicile, en groupes et formations qui mettent l'accent sur les techniques alternatives pour rendre efficace le rôle parental; habiletés auprès des enfants, etc.</p>	<p>Blackstock (2003); Coleman et al. (2001); MacLeod and Nelson (2003); Shangreux (2004); Trocmé et al. (1998);</p>
<p>Services de réhabilitation : programmes de mentorat pour les parents; (les familles non abusives peuvent agir à titre de modèles et fournir un soutien à l'aide d'aidants naturels); programmes de traitement de la violence familiale;</p>	<p>Flette (1999); Green (1996); MacLeod et Nelson (2003); McTimoney (1993); Shangreux (2004);</p>

TABLEAU 3: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION TERTIAIRE

<p>Services de réhabilitation : supervision familiale, services d'intervention en santé mentale pour les enfants victimes d'abus; inculquer des pratiques culturelles et spirituelles;</p>	<p>Blackstock (2003); Shangreux (2004); Trocme et al. (1998); Wright et al. (2005); New Directions, Winnipeg: Families Affected by Sexual Assault Program (FASA);</p>
<p>Services de répit : (services de garde) pour réduire le niveau de stress familial; cas d'urgence; loisirs;</p>	<p>Shangreux (2004); Wright et al. (2005); WRCFS: 2005-6 Service Plan;</p>
<p>Services de réunification de la famille : renforcer le réseau de la famille élargie (grands-parents, aidants naturels dans la communauté, etc.); garder les enfants dans leur propre communauté et près de leur culture, supporter les enfants qui sont réunis avec leur famille élargie; prévenir les placements multiples et les changements fréquents de travailleurs sociaux; support intensif et à long terme aux familles et aux enfants suite à leur placement.</p>	<p>Blackstock (2003); Brown et al. (2002); Fox-Decent (1993); Jones (2003); Kufeldt (2003) – notion de continuum de soins sans interruption; McKenzie (1999); Shangreux (2004); Trocme et al. (1998); Agence West Region plan de services 2005-6 : planification de transition des cas (approche multidisciplinaire), counseling individuel et familial, développement d'habiletés parentales, etc. Les aînés aident les jeunes à retourner dans leur réseau familial;</p>
<p>Soutien familial : services aidant au retrait du milieu familial du parent abusif (avec services pour l'aider autrement, par exemple avec des services de toxicomanie), et non de l'enfant, en particulier s'il demeure un parent non abusif à la maison; référence en traitement d'abus de substances; services de soutien au traitement : individuels, en groupes en famille, ou en conférence familiale; formation sur les habiletés de vie; groupes de femmes et d'hommes qui peuvent discuter des facteurs de stress dans la famille; support post traitement; programmes qui permettent d'aborder l'abus sexuel (modèles holistiques de guérison); groupe de soutien de femmes;</p>	<p>Blackstock (2003); Première Nation de Hollow Water; McKenzie (2002); Centre Miikanaa pour homes abuseurs; Daily (1987): Awareness Wheel Approach for victims and perpetrators of sexual abuse; Green (1996); McKenzie et Flette (2003); Agence West Region plan de services 2005-6 : groupe d'hommes sur la violence familiale (programme de 26 semaines pour hommes violents); ateliers de gestion de la colère; cercles de guérison pour hommes; cercles de partage de femmes; survivants de l'abus sexuel et groupes sur la violence conjugale;</p>
<p>Programmes culturellement adaptés de rétablissement suite à l'abus de substances des parents, incluant un traitement en centre et un soutien post-traitement (par exemple, un traitement pour hommes violents);</p>	<p>Wright et al. (2005); Agence West Region plan de services 2005-6 : cercles de rétablissement suite à l'abus d'une substance; traitement obligatoire des hommes violents;</p>
<p>Services aux jeunes</p>	
<p>Centres de traitement ou programmes spéciaux d'éducation pour les enfants qui ont des troubles de comportement, situés dans les communautés;</p>	<p>Santé Canada (1997); Wright et al. (2005);</p>
<p>Partenariats avec les écoles : counseling à l'école pour les enfants à risque; programmes qui abordent l'abus sexuel chez les enfants; gestion de la colère; traitement des jeunes garçons qui sont à risque d'agresser sexuellement;</p>	<p>Agence West Region plan de services 2005-6 : groupe de filles victimes d'abus sexuels (13 semaines); gestion de la colère chez les adolescents; programme Miikaana (abuseurs sexuels);</p>
<p>Services en lien avec le placement : perspectives impliquant les aînés, la famille élargie, les leaders et les autres membres de la communauté; counseling pour les effets de la séparation; accès à des intervenants formés pour travailler avec les enfants et les familles d'accueil;</p>	<p>Brown et al. (2002); Carrier-Laboucan (1997); Cross (1986); McKenzie (2002); Agence West Region plan de services 2005-6;</p>

TABLEAU 3: RECENSION DE LA LITTÉRATURE SUR LES MEILLEURES PRATIQUES EN PRÉVENTION TERTIAIRE

Programme de thérapie pour les familles d'accueil	Agence West Region plan de services 2005-6 : programme GGK
Programmes résidentiels pré et post natal pour mères adolescentes; soutien aux jeunes adolescentes enceintes; urgences à court terme sur réserve (lits, etc.);	Ma Mawi Wi Chi Itata Centre (Winnipeg) : programme résidentiel pour adolescentes; McKenzie (2002) et Agence West Region plan de services 2005-6 : centre Oshki-ikwe; maison Piikaanijii;
Vie indépendante : pour les jeunes quittant la famille d'accueil (ont atteint l'âge de 18 ans), c'est-à-dire des services de transition; conseils en emploi; formation; support pour prévenir la délinquance des jeunes; opportunités de loisirs sains;	Une étude de Biehal et al. (1995) en Angleterre sur le traitement et le contrôle de groupes a démontré des résultats variables en termes de différences entre les résultats sur les jeunes (cité dans Davis, 2003); Kufeldt (2003); McKenzie (1999);
Programmes de traitement d'abus de substances chez les jeunes	Agence West Region plan de services 2005-6 : toxicomanie chez les jeunes – soirées au gymnase
* Toute la littérature insiste sur le fait que ces programmes, qui sont en support au système de protection de la jeunesse, doivent intégrer des pratiques culturelles et des relations de collaboration avec les communautés et les familles d'accueil.	

de telles interventions sont vues comme étant réactives (MacLeod et Nelson, 2003; Shnagreaux, 2004). L'idée est de minimiser les dommages sérieux causés à l'enfant tout en préservant l'intégrité familiale. La littérature met beaucoup d'emphase sur les services en prévention tertiaire. Par exemple, l'intervention tertiaire dans le cas d'une enfant victime de mauvais traitements et qui a des besoins spéciaux demande une gamme de services qui aideront à minimiser les effets de la maltraitance. Les programmes incluent des procédures médicales, du soutien social pour l'enfant et les personnes qui en sont responsables ainsi que des services d'éducation.

L'exemple le plus cité de services d'intervention tertiaire est le modèle Homebuilder, qui consiste en une approche de préservation de la cellule familiale. Ce modèle cible les familles qui ont enfants à risque d'être formellement placés et offre des services à domicile en fonction des besoins. Avec ce modèle, les travailleurs sociaux et les travailleurs de soutien à la famille ont moins de cas mais ils sont plus lourds (Shangreaux (2004); MacLeod et Nelson (2003). Toutefois, ce modèle est critiqué dans la littérature (Kufeldt (2003 : 276-7) et Coleman et al. (2001) suggèrent que les pratiques autochtones peuvent remédier à plusieurs problématiques, diminuant ainsi l'efficacité des ces

programmes lorsque évalués.

Par exemple, le concept d'une famille normale et saine chez les Autochtones, qui inclut le soutien de la famille élargie et des membres de la communauté, est fondamentalement incompatible avec le paradigme des services courants offerts à la famille nucléaire (Blackstock, 2003; Cross 1986). Coleman et al. (2001) suggèrent que dans la culture autochtone, il n'existe pas de belles-familles et les aînés ou les voisins peuvent tout aussi bien être considérés comme faisant partie de la famille (p.55). De la même manière, un enfant dont les parents biologiques sont décédés ne se perçoit pas nécessairement comme un orphelin (Cross, 1986). Donc, les services centrés sur la famille, lorsque l'on est à la recherche d'options de placement, amène à travailler avec des membres de la parenté de l'enfant et qui sont de bons parents (par exemple, les tantes ou les grands-parents) et qui exercent leur rôle de parents selon leur culture (Coleman et al. 2001).

Plusieurs tensions émergent du programme Homebuilders en raison de la passation rapide des étapes car on s'attend à des résultats suite à l'intervention. Brown et al. (2002) qualifient cette approche « expéditive ». L'un suggère que l'adaptation du financement constitue la solution pour diminuer les contraintes de temps, en d'autres

mots, il faut ralentir la cadence afin de prendre le temps d'établir des relations avec le client. Dans leur méta analyse de des programmes de protection de l'enfance, MacLeod et Nelson (2003) soutiennent que « l'intensité et une durée plus longue du programme » sont des facteurs clés de succès dans les programmes de visites à domicile (p.141).

De cette perspective, on ne doit pas s'attendre à ce que travailleurs des agences entrent dans les maisons et résolvent tous les problèmes familiaux dans un seul mois. Les services doivent être répartis sur une longue période, doivent mettre l'accent sur les clients et doivent être flexibles afin de permettre l'établissement de relations et afin de ne pas agressivement s'ingérer dans la culture et les croyances de la famille (MacLeod et Nelson, 2003). La littérature suggère que la culture d'une famille détermine la façon dont elle règle ses conflits et cela constitue un bon exemple de renforcement familial. On doit dès lors respecter ces traditions (Coleman et al., 2001).

Puisque les enfants sont considérés comme un cadeau à la communauté et non à un individu ou à un couple, la planification des cas doit s'effectuer autour de la famille, qui inclut les membres de la parenté pour le placement, les aînés et les autres membres de la communauté (Blackstock, 2003; Coleman et al., 2001; Cross, 1986). Le modèle Wrap Around est un bon exemple de programmes impliquant les aidants naturels dans le processus multidisciplinaire afin de résoudre les problèmes et combine à la fois les services formels et informels, incluant « les services communautaires, les services individuels, le respect de la culture, le partenariat des familles et la flexibilité de financement... ». (Shangreux, 2004 :18). Coleman et al. (2001) soutiennent que le « processus d'aide inclut plusieurs aspects » de relations de travail (p.65), avec l'objectif principal d'augmenter la capacité et l'implication des aidants naturels. La recherche dans les communautés suggère fortement un continuum de services car il est nécessaire dans le contexte d'une approche centrée sur la famille impliquant les mesures les moins perturbatrices. (Coleman et al, 2001; Shangreux, 2004). Coleman et al. (2001) suggèrent également que les programmes offerts doivent inclure une approche



spirituelle, par exemple les cérémonies de sudation, la purification et d'autres cérémonies.

Somme toute, les services permettant la préservation de la cellule familiale peuvent être efficaces si un effort de collaboration est présent entre les services et les partenaires de la communauté : les guérisseurs autochtones, les aînés, les autres services communautaires et la famille élargie. L'approche avec un seul intervenant avec des limites de temps établies ne fonctionne tout simplement pas. (Brown et al., 2002).

DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES

Les meilleures pratiques en développement de programmes commandent que la conception, la livraison de services et l'évaluation de stratégies de guérison communautaire soient conçues en fonction des besoins spécifiques et de la diversité identitaire de chacune des communautés. (McKenzie et Flette, 2003; Shangreux, 2004; Durst et al, 1995). La base de ce modèle de pratique est la notion suivant que les résidents d'une communauté sont les mieux placés pour participer activement au dialogue pouvant mener à des solutions et ce, dans le meilleur intérêt de leurs propres communautés (Brown et al, 2002; Fox-Decent 1993 :72).

De plus, les analystes soutiennent que plusieurs problématiques sociales dans les communautés autochtones doivent être abordées à plusieurs

TABLEAU 4: Développement de programmes destinés à renforcer les infrastructures des agences de SEFPN et de leurs communautés (approche de développement des capacités)

Sources des programmes existants

Problématiques d'ordre socioéconomique telles que le revenu, l'emploi et l'avenir des jeunes : projets de développement économique communautaire pour combattre la pauvreté; formation sur les habiletés de base pour les enfants à risque; évaluations de choix de carrière; création d'emplois à temps partiel et formation de placement en emploi pour favoriser les contacts des jeunes à risque avec le système scolaire et le marché du travail; travailler sur l'objectif à long terme de former les jeunes dans des professions variées telles que la psychologie, l'orthophonie, le travail en violence familiale, le travail social, etc.;

Chapman (1991) : formation pour les travailleurs en violence familiale au Vancouver Native Education Center; programmes de contacts avec le marché du travail tels que le Urban Green Team à Winnipeg (qui est aussi une stratégie basée sur la culture); Charter et al. (1994); Projet pilote d'orientation de carrière pour les jeunes; Durst et al. (1995); McKenzie et Flette (2003); Programme Vision Seekers; le projet Mino-Bimaadizi; MacLeod et Nelson (2003); Wright et al. (2005);

Une approche écologique, qui considère que d'autres problématiques socioéconomiques sont issues des sources de stress dans la famille – le manque de logement et le surpeuplement dans les logements; le manque de banques alimentaires; la toxicomanie; l'eau impropre à la consommation et le traitement des eaux usées; le manque de centres d'hébergement pour femmes; manque de programmes de support culturellement adaptés pour femmes victimes de violence et pour les conjoints violents; besoin d'améliorer les politiques en termes de violence conjugale pour impliquer les hommes dans des initiatives positives;

Aboriginal Justice Implementation Commission (2001); Chapman (1991); Dion Stout and Kipling (1999); Dion Stout (1997); Sante Canada (1997); Durst et al.(1995); Kufeldt (2003); Longclaws et al. (1994); McTimoney (1993); Canadian Incidence Study on Reported Child Abuse and Neglect (Trocmé et al. 1998, p.41); Wright et al. (2005);

Recouvrement du coût de la vie pour les dépenses encourues en région car le transport des biens et services peut être plus dispendieux

Blackstock (2003); Wright et al. (2005);

Développer des approches et des ressources pour aborder le besoin de meilleures infrastructures de services et de programmes pertinents dans les communautés des Premières Nations et dans les régions éloignées : Former des comités de consultation qui peuvent créer des liens avec le secteur bénévole; mettre l'accent sur la livraison de services pour favoriser la collaboration avec les services locaux et les réseaux de soutien – travailler en collaboration avec les services de santé, les programmes gérés par la communauté, les écoles de la communauté, etc. (l'idée est de maintenir les jeunes dans la communauté); jeter un regard particulier sur l'isolement de la communauté par rapport aux services offerts hors de la communauté afin de coordonner et de créer un réseau pour la livraison de services;

Blackstock (2003); Coleman et al. (2001); Irvine (2004); McKenzie et Flette (2003); McKenzie (2002); Nadjiwan et Blackstock (2003); Wright et al. (2005);

Développement d'approches et de ressources pour développer les capacités des jeunes : former des comités de consultation de jeunes et d'ainés, qui pourraient développer des stratégies pour impliquer les jeunes dans la recherche de solutions aux problématiques sociales dans leurs communautés – toxicomanie chez les adolescents, approches communautaires de prévention du suicide; façons d'intégrer les enseignements traditionnels, la guérison, les cérémonies, le tambour, etc.; programmes de mentorat; activités de loisirs sains; réponse communautaire coordonnée face aux cas d'enfants victimes de mauvais traitements;

Bennett (2002); Bopp (1985); Coleman et al. (2001); Durst (2000); Durst et al. (1995); Santé Canada et Assemblée des Premières Nations (2003) : prévention du suicide; Commission Royale sur les Peuples Autochtones (1995) : prévention du suicide; Shangreux (2004); Agence West Region : plan de services 2005-6;

<p>Développement d'approches et de ressources pour développer un réseau de bénévoles : travailler pour développer et agrandir le réseau de ressources bénévoles dans les communautés, et même promouvoir la participation des jeunes et des parents au développement des capacités communautaires, initiatives bénévoles des aidants naturels dans les communautés, etc., il faut tenir compte du contexte d'isolement géographique de certaines communautés;</p>	<p>McKenzie (2002);</p>
<p>Développement d'approches et de ressources pour l'infrastructure interne des agences : manuels de formation faciles à utiliser; fonds récurrents pour la formation et le développement professionnel des employés pour constituer et maintenir une équipe solide de travailleurs; réévaluation continue des techniques de travail et du nombre de cas, c'est-à-dire la planification, l'évaluation et la consultation; formation de travailleurs sociaux spécialisés (mettant l'accent sur la collaboration) et formations ciblées pour les familles/les familles d'accueil sur les troubles d'apprentissage cognitifs et sur les troubles de comportement (SAF/E);</p>	<p>Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (2002); Cross (1986); Green (1996); McKenzie (2002, 1999); McKenzie et Flette (2003); poste de coordonnateur pour les enfants à besoins spéciaux; développement d'un réseau de soutien aux parents et de ressources éducatives; Agence West Region : plan de services 2005-6; Wright et al. (2005);</p>
<p>Allocation de ressources adéquates à la supervision et au soutien aux travailleurs de première ligne : aide aux parents; travailleurs de support aux enfants; aidants naturels dans la communauté, aide ménagère, etc. Systèmes bureaucratiques : trouver des moyens pour réduire la paperasse que doivent remplir les travailleurs de première ligne pour respecter leurs obligations en vertu de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Cette bureaucratie met de la pression sur les travailleurs et consume un temps énorme pendant lequel ces travailleurs ne peuvent pas s'occuper directement des cas.</p>	<p>Coleman et al. (2001); Agence West Region : plan de services 2005-6 : cercles de partage pour les aidants naturels de la communauté; formation spécialisée pour les éducateurs; Caring for Caregiver Training; former les aidants naturels à animer des groupes; support à la formation et personnel de répit; activités de reconnaissance des bénévoles; McKenzie (1999);</p>
<p>Problématiques des infrastructures physiques : accès aux fauteuils roulants; équipement et fournitures pour les enfants handicapés;</p>	<p>Wright et al. (2005); Agence West Region : plan de services 2005-6;</p>
<p>Réserver des fonds pour la gestion et la structure administrative pour supporter les initiatives de prévention primaire, secondaire et tertiaire, par exemple les systèmes de gestion de l'information pour diminuer la lourdeur des tâches et rendre plus rapide le partage d'information; questions de gouvernance des agences, tels que la planification stratégique des priorités et les plans de services réguliers qui concernent toute la communauté;</p>	<p>Bennett (2002); Durst (2000); Kahnawake Shakotii'takehnas (Québec) & Services communautaires et familiaux de Nog-Da-Win-Da-Min (Ontario) : projets de consultation des membres de la communauté pour la livraison de services sociaux; Flette (1995); McKenzie et Flette (2003); McKenzie (2002, 1999); Agence West Region : plan de services 2005-6;</p>
<p>Définir clairement le mot « handicap », dans le contexte des troubles de comportement et difficultés d'apprentissage; développer une base de données de ressources culturellement adaptées pour faire de la sensibilisation auprès du public en ce qui a trait aux handicaps (SAF/E), etc.</p>	<p>Santé Canada (1997); Wright et al. (2005);</p>
<p>Comités de recherche de financement et recherche continue, qui aide à alimenter les politiques et les pratiques à l'aide de données servant de preuves dans le domaine de la prévention; développement de politiques, par exemple pour prendre les mesures nécessaires afin que les pratiques des agences de SEFPN soient coordonnées et similaires (dans des paramètres raisonnables car les activités et les équipes de travail sont décentralisées); cueillette de données standardisée (comparaison de données statistiques) et effectuer des rapports pour des fins de recherche et d'évaluation;</p>	<p>Davies (2003) – recherche liée au processus de développement des politiques (p.384); Foc-Decent (1993); Jones (2003) – le modèle Lookinf After Children en Angleterre – les politiques basées sur des preuves dirigent les changements de pratiques (p. 374); McKenzie (1999); Nutter et al. (1995);</p>

niveaux si l'on s'attend à ce que quelconque niveau de prévention auprès d'enfants admis en protection soit efficace (Shangreux, 2004; Kufeldt, 2003; MacLeod et Nelson, 2003). Le principe sous-jacent du développement de programmes est de réinstaurer les systèmes naturels en développant des pratiques culturellement adaptées visant à protéger l'enfant et en même temps de renforcer les infrastructures des communautés des Premières Nations. (Blackstock, 2003; Cross, 1986). Cross (1986) soutient que les services de protection de l'enfance, incluant les services de prévention tertiaire, sont devenus des modèles de pratiques seulement parce que les « systèmes naturels sont devenus moins en mesure de protéger les enfants » à travers le temps (p. 286). Les stratégies de développement pourraient également augmenter le revenu et améliorer le statut social en tenant compte des problématiques systémiques plus larges pour l'ensemble de la communauté.

Le type de stratégies de développement identifiées au tableau 4 sont alimentées par des problématiques sociales beaucoup plus profondes et complexes – la pauvreté, le chômage, le racisme, la violence, l'abus sexuel, la toxicomanie et la prévalence grandissante des effets de l'alcoolisation fœtale. Le fait de combattre des problématiques sociales systémiques aura des impacts sur la communauté entière et aura un impact plus positif sur les stratégies de prévention, mais l'ampleur de la tâche coûte cher et il reste que le financement de sources gouvernementales n'est pas toujours récurrent.

CONCLUSION

Ce document a fait la présentation de la recension de la littérature sur les meilleures pratiques en prévention, sous l'angle des mesures les moins perturbatrices pour prévenir le placement d'un enfant. Au risque de trop simplifier les multiples facettes du continuum de soins pour la livraison de services en protection de l'enfance, cette analyse des initiatives de prévention fait la distinction entre quatre catégories : prévention primaire, secondaire et tertiaire ainsi que les stratégies de développement. Quoique plusieurs agences de SEFPN aient mis de l'avant des initiatives

de prévention, l'obstacle majeur demeure le financement qui est rarement disponible pour développer un inventaire de services approprié. De telles stratégies conviendraient davantage à la philosophie de livraison de services qui rend la communauté responsable en mettant l'accent sur le soutien à la famille et les liens culturels.

De plus, la recension de littérature étudie une gamme de problématiques de développement importantes dans les communautés des Premières Nations, qui sous-tendent la quantité de cas de mauvais traitements, soient la pauvreté, le chômage, le racisme, la violence, l'abus sexuel, la toxicomanie et la prévalence grandissante des effets de l'alcoolisation fœtale. Cela met en lumière le fait que les familles en détresse ainsi que les conséquences intergénérationnelles et les coûts à la société signifient qu'il faut faire de la prévention une priorité pour tous les Canadiens et Canadiennes et non seulement pour les agences de SEFPN, isolées dans ce processus. À la lumière de ces problématiques, à l'instar de ce que soutient la littérature et alors que les programmes de prévention tertiaire (réactive) sont nécessaires pour les familles qui sont actuellement en détresse, il est d'une importance fondamentale que la question d'un support financier soutenu soit abordée pour que les activités proactives de prévention primaire et secondaire ainsi que les initiatives de développement communautaire soient entreprises dans les communautés des Premières Nations.

RÉFÉRENCES

- Aboriginal Justice Implementation Commission. 2001. "Chapter Nine: Violence Towards Aboriginal Women and Children". In *Aboriginal Justice Implementation Commission: Final Report*. Winnipeg, Canada.
- Bennett, Maryln. 2002. "A Literature Review and Annotated Bibliography Focusing on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada". Ottawa Canada: Prepared for the Centre of Excellence for Child Welfare.
- Biehal, N., J. Clayden, M. Stein and J. Wade. 1995. *Moving On: Young People and Leaving Care Schemes*. London: Her Majesty's Stationery Office.

- Blackstock, C. 2003. "First Nations Child and Family Services: Restoring Peace and Harmony in First Nations Communities". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research Policy and Practice*. Waterloo Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Blanchard, Evelyn Lance and Russel Lawrence Barsh. 1980. "What is Best for Tribal Children? A Response to Fischler". *Social Work*. Volume 25(5): 350—357.
- Bopp, J. 1985. "Taking Time to Listen: Using Community-Based Research to Build Programs". Lethbridge Alberta: Four Worlds Development Press.
- Brown, Leslie., Lise Haddock and Margaret Kovach. 2002. "Community Control of Child Welfare – Two Case Studies of Child Welfare in First Nations Communities, Part One: Watching Over Our Families: Lalum'utul' Smun'eem Child and Family Services". In Brian Wharf (ed.) *Community Work Approaches to Child Welfare*. Peterborough, Ontario: Broadview Press, Ltd.
- Budgell, Richard and Lynne Robertson. 2003. "Evaluating Miracles: Challenges in Evaluating the Aboriginal Head Start Program". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Caring for First Nations Children Society. 2002. "Aboriginal Social Worker Training Program Curriculum CORE-15." West Vancouver, British Columbia: Caring For First Nations Children's Society.
- Carrier-Laboucan, Jeannine. 1997. "Kinship Care: A Community Alternative to Foster Care". *Native Social Work Journal*. Volume 1(1): 43—53. Sudbury: Laurentian University Press.
- Chapman, Connie. 1991. "Teaching and Transformation: A Native Family Violence Training Program". *Canadian Woman Studies*. Volume 12(1): 92—94.
- Charter, G. Ann, D. Persaud, A. Poonwassie, S. Williams and D. Zinger. 1994. "Career Counselling for Aboriginal Youth: The Journey Inward, the Journey Outward". Toronto Canada: OISE.
- Coleman, Heather, Yvonne A Unrau and Brenda Manyfingers. 2001. "Revamping Family Preservation Services for Native Families". *Journal of Ethnic and Cultural Diversity in Social Work*. Volume 10(1): 49—68.
- Cross, Terry L. 1986. "Drawing on Cultural Tradition in Indian Child Welfare Practice". *Social Casework: The Journal of Contemporary Social Work*. May 1986. Volume 67(5): 283—9.
- Daily, B. 1987. "The Sexual Abuse of Native Children". In C.C. Brant and J.A. Brant (eds.). *Family Violence. A Native Perspective*. Proceedings of the Canadian Psychiatric Association Section of Native Mental Health. London Ontario. September 19-21. Nechi Institute, Alberta (Canada).
- Davies, Carolyn. 2003. "Policy Development Making Research Count". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Dion Stout, Madeleine and Gregory D. Kipling. 1999. "Emerging Priorities for the Health of First Nations and Inuit Children and Youth". Ottawa Canada: Prepared for Program Policy, Transfer Secretariat and Planning Medical Services Branch, Health Canada.
- Dion Stout, M. 1997. "Family Violence in Aboriginal Communities". In J. Rick Ponting (ed.). *First Nations in Canada: Perspectives on Opportunity, Empowerment and Self-Determination*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited: 273—298.
- Dion, T. 1999. "Aboriginal Children and Offending Behaviour: A Literature Review". Ottawa: Department of Justice.
- Durst, D. 2000. "It's Not What, But How! Social Services Issues Affecting Aboriginal Peoples: A Review of Projects". Ottawa Canada: Human Resources Development Canada.
- Durst, Douglas, Josephine McDonald and Cecilia Rich. 1995. "Aboriginal Government of Child Welfare Services: Hobson's Choice?" in Joe Hudson and Burt Galaway (eds.). *Child Welfare in Canada: Research and Policy Implications*. Toronto Canada: Thompson Educational Publishing, Inc.

- Fairholm, J. 1997. "Walking the Prevention Circle: Understanding Child/Youth Maltreatment for First Nations Communities". Canadian Red Cross.
- First Nations Centre. 2004. First Nations and Inuit Regional Health Surveys, 1997. A Synthesis of the National and Regional Reports.
- First Nations Education Steering Committee. 2001. "First Nations Parents Club: A Handbook for Parents". West Vancouver, British Columbia: First Nations Education Steering Committee.
- Flette, E. 1995. "The Design and Delivery of a Program for Management Training in Aboriginal Social Service Organizations (First Nations). M.S.W. Dissertation, University of Manitoba. Manitoba.
- Fox-Decent, Wally (Chair). 1993. "Children First Our Responsibility". Report of the First Nation's Child and Family Task Force, November 1993. Winnipeg, Manitoba: Assembly of Manitoba Chiefs, Minister of Family, Department of Indian and Northern Affairs Canada.
- Gfellner, B.M. 1991. "Family and Peer Predictions of Substance Abuse Among Aboriginal and Non-Aboriginal Adolescents". *Canadian Journal of Native Studies*. Volume 11(2): 267—294.
- Green, K. 1996. "Family Violence in Aboriginal Communities: An Aboriginal Perspective – Fact Sheet". Ottawa Canada: National Clearinghouse on Family Violence.
- Health Canada and Assembly of First Nations. 2003. "Acting on What We Know: Preventing Youth Suicide in First Nations. The Report of the Advisory Group on Suicide Prevention". Ottawa Canada: Health Canada and Assembly of First Nations.
- Health Canada. 1997. "It Takes a Community: Framework for the First Nations and Inuit Fetal Alcohol Syndrome and Fetal Alcohol Effects Initiatives. A Resource Manual for Community-Based Prevention of Fetal Alcohol Syndrome and Fetal Alcohol Effects". Prepared by the FAS/FAE Technical Working Group National Steering Committee, representing the Assembly of First Nations, the Inuit Tapirisat of Canada and the First Nations Inuit Health Branch. Ottawa Canada: Minister of Public Works and Government Services, 1997.
- Irvine, K. 2004. "Crisis Response in First Nations Child and Family Services". Ottawa, Canada: First Nations Child and Family Caring Society.
- Jones, Helen. 2003. "The Relationship between Research, Policy, and Practice in Delivering an Outcome-Led Child Welfare Service". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Kufeldt, Kathleen. 2003. "Providing Comprehensive Services to Children and Families at Risk: Themes and Implications". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Kufeldt, Kathleen and Brad McKenzie. 2003. "Policy and Practice: Themes and Implications". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Kufeldt, Kathleen, Marie Simard, Rosonna Tite and Jacques Vachon. 2003. "The Looking After Children in Canada Project". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Longclaws, Lyle N., Lawrence J. Barkwell and Paul Rosebush. 1994. "Report of the Waywayseecappo First Nation Domestic Violence Project". *The Canadian Journal of Native Studies*. Volume 14(2):341—375.
- MacLeod, Jennifer and Geoffrey Nelson. 2003. "A Meta-Analytic Review of Programs for the Promotion of Family Wellness and the Prevention of Child Maltreatment". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- McKenzie, Brad and Elsie Flette. 2003. "Community Building through Block Funding". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research Policy and Practice*. Waterloo Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- McKenzie, Brad. 2002. "Two Case Studies of Child Welfare in First Nations Communities,

- Part Two: Building Community in West Region Child and Family Services". In Brian Wharf (ed.) *Community Work Approaches to Child Welfare*. Peterborough, Ontario: Broadview Press, Ltd.
- McKenzie, Brad. 1999. "Evaluation of the Pilot Project on Block Funding for Child Maintenance in West Region Child and Family Services: A Second Look". Final Report, November 1999. Winnipeg Manitoba: West Region Child and Family Services.
- McTimoney, David C. 1993. "A Resource Guide for Family Violence Issues for Aboriginal Communities". Ottawa Canada: Health Canada, National Clearinghouse on Family Violence.
- Nadjiwan, S. and C. Blackstock. 2003. "Caring Across the Boundaries: Promoting Access to Voluntary Sector Resources for First Nations Children and Families". Ottawa, Canada: First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Nutter, Richard W., Joe Hudson, Burt Galaway and Malcolm Hill. 1995. "Specialist Foster Care Program Standards in Relation to Costs, Client Characteristics and Outcomes". in Joe Hudson and Burt Galaway (eds.). *Child Welfare in Canada: Research and Policy Implications*. Toronto Canada: Thompson Educational Publishing, Inc.
- Pancer, Mark, Geoffrey Nelson, Barbara Dearing, Sara Dearing, Karen Hayward and Ray De V. Peters. 2003. "Promoting Wellness in Families and Children through Community-Based Interventions: The Highfield Community Enrichment Project". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Public Health Agency of Canada. "Family and Parenting. Nobody's Perfect". Online. Available at: www.phac-aspc.gc.ca.
- RESOLVE and CS/RESORS Consulting, Ltd. 2004. "The Evaluation of the Ndaawin Pilot Project. Final Evaluation Report". Presented to the National Crime Prevention Centre. December 2004.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1995. "Choosing Life: Special Report on Suicide Among Aboriginal People". Ottawa Canada: Minister of Supply and Services Canada.
- Shangreux, Corbin. 2004. "Staying at Home: Examining the Implications of Least Disruptive Measures in First Nations Child and Family Services Agencies". Ottawa Canada: Prepared for the First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Therault, Evariste. 2003. "Child Welfare Research and Development in a National Context". In Kathleen Kufeldt and Brad McKenzie (eds.). *Child Welfare: Connecting Research, Policy, and Practice*. Waterloo Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Trocme, N., B. MacLaurin, B. Fallon et al. 1998. "Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect. Ottawa Canada: Health Canada.
- WRCFS. West Region Child and Family Services, Inc. 2005. "Flexible Funding Option Service Plan: 2005-2006". Winnipeg Manitoba: West Region Child and Family Services, Inc., March 31 2005.
- Wright, Alex, Diane Hiebert-Murphy and Gwen Gosek. 2005. "Final Report: Supporting Children and Youth with Learning and/or Behavioural Disabilities in the Care of Aboriginal Child Welfare Agencies". Ottawa, Canada. Prepared for the First Nations Child and Family Caring Society of Canada.

SYSTÈMES DE gestion de l'information

CHAPITRE 5

Préparé pour le compte de la
Société de soutien à l'enfance et à la famille des
Premières Nations du Canada

Par : Stanley Loo

25 Avril 2005

HISTORIQUE

Cette étude des systèmes de gestion de l'information utilisés par les agences de SEFPN fait partie du projet de développement d'une nouvelle formule de financement. Les coûts engendrés par l'acquisition et l'entretien de systèmes d'information peuvent représenter des sommes substantielles et des données importantes sont nécessaires pour tester les trois options de formules de financement identifiées dans la Phase 1 du projet. On doit également reconnaître que les systèmes d'information ne peuvent être mis en place sans une infrastructure technologique viable. Les estimations de coûts doivent également être basées sur tous les aspects de la technologie déployée et non seulement sur des systèmes d'informations ou des bases de données spécifiques.

Quoique le niveau d'utilisation des technologies de l'information varie d'une agence de SEFPN à l'autre, elles sont mandatées, tout comme les autres organisations à travers le Canada, pour livrer des services de protection de la jeunesse. Elles doivent ultimement utiliser une technologie uniforme afin d'opérer efficacement, gérer et surveiller les services de protection de l'enfance, effectuer des rapports sur les résultats du programme, gérer la planification des services et rencontrer plusieurs exigences en termes d'imputabilité et pour respecter les normes en place. (1). Plus spécifiquement, elles doivent tenter de réaliser les activités principales suivantes :

1. Gérer quotidiennement les opérations administratives, soit écrire des lettres, faire la comptabilité et les paies, écrire les bulletins, etc.
2. Gérer les cas, livrer les services et fournir les ressources.
3. Rencontrer les exigences de performance ainsi que respecter les lois en termes d'imputabilité, c'est-à-dire posséder l'habileté de générer rapidement des rapports financiers, des rapports sur les cas et d'autres rapports statistiques ponctuels pour les ministères des gouvernements ou pour les autorités régionales.
4. Fournir de l'information sur la performance

des services pour les gestionnaires et participer à la collecte de données dans le cadre du projet actuel (2).

5. Échanger des données électroniques avec d'autres organisations, telles que les centres de recherche universitaires, les agences provinciales et l'Institut de la Statistique des Premières Nations (proposé).

La vérificatrice générale du Canada a indiqué, dans son rapport de 2002 (3), que seul le déploiement de la technologie informatique appropriée peut permettre aux organisations des Premières Nations de rencontrer les exigences de rapport imposées par les ministères fédéraux et pour assurer l'exactitude des données. Les auteurs du rapport se sont dits « préoccupés par la lourdeur associée aux exigences fédérales de rapport ». En jetant un parallèle sur l'expérience vécue des quatre Premières Nations et des deux conseils tribaux en Saskatchewan, les auteurs du rapport estimaient que le nombre total de rapports financiers et non financiers qu'une communauté doit annuellement soumettre au MAINC, à Santé Canada, à DRHC et à la SCHL variait entre 168 et 202. Le gouvernement fédéral a reconnu que les exigences de rapport actuelles doivent être allégées. Parmi les stratégies proposées pour diminuer les exigences de rapport, on retrouve :

- « ...faire un usage efficace de la technologie disponible ».
- « Se baser sur les résultats positifs de l'initiative Gouvernement en direct (GED), rendre le partage de données électroniques un moyen de transiger avec les Premières Nations ».

BUT DE L'ÉTUDE

Cette étude vise à répondre à quatre questions au sujet des systèmes d'information. Ces questions sont :

1. Quels types de SGI utilise actuellement votre agence de SEFPN et comment se comparent-ils aux systèmes provinciaux?
2. Quel type de SGI pourrait rencontrer les exigences requises et pourrait aussi être compatible avec les interfaces des systèmes nationaux et provinciaux?

3. Combien en coûterait-il pour concevoir et entretenir un tel système?
4. En termes de coûts, combien représenterait un tel système dans le cadre du financement accordé par la formule actuelle?

Afin d'identifier des solutions pratiques qui permettraient aux agences de SEFPN d'opérer selon les modalités décrites ci-haut et pour estimer les coûts, nous devons connaître la situation actuelle par les plans de travail et de déploiement technologique des agences. De plus, puisque les agences sont imputables aux provinces en vertu de la loi, des politiques et des normes en place, elles doivent utiliser ou fournir des données via les systèmes d'information de la province. Il est très important de comprendre les types d'ententes liant les provinces et les agences afin de savoir jusqu'à quel point ces ententes aident les agences de SEFPN à mener à bien leurs tâches quotidiennes de gestion et d'administration. Les recommandations au sujet de la conformité des systèmes d'information doivent être basées sur une compréhension générale d'une situation donnée, sur les besoins, les problèmes et le contexte plus large dans lequel opèrent les agences.

MÉTHODOLOGIE

Étendue de l'étude

Selon la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations, il existe en ce moment 119 agences de SEFPN au Canada, localisées dans neuf provinces (4). Puisque les 11 agences de l'Ontario ne sont pas incluses dans ce projet en raison d'une entente de financement distincte que le Gouvernement de l'Ontario a signée avec les agences des Premières Nations de cette province, un total de 108 agences de SEFPN a servi de base à l'étude. Cependant, nous savions que les budgets et le temps limités ne nous permettraient pas de rencontrer beaucoup d'agences. En respect du but de cette étude, il a donc été conclu que notre collecte de données prioritaire se ferait auprès des agences disposant de leur propre système de gestion de l'information. Si les ressources nous le permettent, nous souhaiterions interviewer des agences qui utilisent exclusivement le système



provincial ainsi que d'autres personnes qui souhaitent contribuer à la discussion sur les questions relatives au financement des systèmes d'information dans le cadre de la formule actuelle. Nous avons également décidé, si possible, que la collecte d'information s'étende aux neuf provinces pour nous donner un portrait complet de la situation à travers le Canada.

Collecte de données

Pour colliger les données pertinentes à cette étude, l'approche suivante a été utilisée :

1. La SSEFPN a identifié des agences qui utilisaient un système d'information et les a invitées à participer à l'étude (5).
2. Le chercheur a contacté la personne contact de l'agence, a expliqué le but de l'entrevue et a défini le type d'information à recueillir. (6) . Par la suite, un moment a été déterminé pour passer à l'entrevue. Des confirmations ont été envoyées par courrier électronique.
3. Le chercheur a effectué les entrevues par téléphone avec les personnes désignées (7);
4. À la fin de l'entrevue, le chercheur a demandé, le nom de la personne ayant conçu le système et/ou le nom d'une personne à contacter au provincial pour discuter du système provincial.
5. Là où il fallait davantage d'information sur le concepteur du système ou sur la personne contact au provincial, les étapes 2 et 3 ont été suivies. Plusieurs fois, les représentants officiels du gouvernement provincial ont changé et on a dû reprendre les entrevues parce que la personne initialement identifiée n'avait pas toutes les réponses à nos questions. Les étapes 2 et 3 ont alors été reprises. DRHC a aussi fourni le nom de contacts au provincial qui étaient membres du National Child Protection Outcomes Working Group et nous ont encouragé à les contacter n'importe quand.

Les informations ont été recueillies auprès des agences, des représentants officiels du gouvernement et/ou des concepteurs de systèmes dans les huit provinces ciblées. Plus spécifiquement, onze personnes représentant huit agences de SEFPN ont été interviewées. On a recueilli de l'information technique détaillée auprès de trois consultants indépendants ou auprès de fournisseurs des systèmes d'information installés dans trois des agences. Nous avons également interviewé dix représentants officiels du gouvernement provincial et qui avaient la connaissance nécessaire ou la responsabilité de mettre en fonction les systèmes provinciaux. Le tableau suivant fournit la description par province :

Nombre de personnes interviewées

Province	Représentants des agences (SEFPN)	Représentants officiels du gouvernement provincial	Concepteurs/fournisseurs de systèmes
Colombie-Britannique	2+ (2 agences)	0	0
Alberta	0	3	0
Saskatchewan	2 (2 agences)	1	2
Manitoba ++	3 (1 agence)	3	0
Québec	1 (1 agence)	0	0
Nouveau-Brunswick +++	2 (1 agence)	1	1++++
Nouvelle-Écosse	1 (1 agence)	1	0
Terre-Neuve et Labrador	0	1	0
Total	11 (8 agences)	10	3

- + 1 concepteur de système sur mesure
- ++ gestionnaire d'un organisme d'autorité des Premières Nations a annulé l'entrevue et n'a pas retourné l'appel.
- +++ 1 technicien gestionnaire de système a annulé l'entrevue et n'a pas retourné l'appel.
- ++++ Il s'agit d'une entrevue avec la même personne qui a fourni le système de l'agence du Québec.

Tous les répondants ont très bien collaboré avec le chercheur et ils ont répondu à toutes les questions de l'entrevue même si elle a duré longtemps. Les entrevues, aiguillées par des questions particulières, ont eu lieu sous forme de conversation et les discussions ont été de nature très détaillées. Tous les répondants ont donné un avis franc et basé sur des faits et ont fourni de l'information très utile. La durée moyenne d'une entrevue était de une heure et demie. Deux agences ont fourni au chercheur des rapports et du matériel additionnel pour alimenter sa recherche. Quelques répondants ont dû être contactés de nouveau afin d'obtenir des informations supplémentaires.

Type d'information recueillie

Les questions dépendaient du rôle du répondant.

Lors des entrevues avec les représentants officiels du gouvernement, on a mis l'accent sur la compréhension des caractéristiques du système d'information provincial, incluant les changements techniques spécifiques apportés au système depuis l'examen national qui a eu lieu en 2001-2002, la présence de données sur les résultats en protection de l'enfance dans le système d'information et les ententes liant les agences de SEFPN quant à l'utilisation d'un système provincial.

Les entrevues avec les représentants des agences de SEFPN et leurs fournisseurs de services informatiques ont été conduites en fonction points suivants :

- ✦ Type de technologie déployée;
- ✦ Caractéristiques techniques des systèmes d'information ou des bases de données;
- ✦ Capacité de partage de données;
- ✦ Interface avec le système provincial;
- ✦ Capacité à générer des rapports pour le MAINC et d'autres ministères;
- ✦ Présence de données sur les résultats en protection de l'enfance;
- ✦ Entente avec la province quant à l'utilisation du système provincial;
- ✦ Support technique;

- ✦ Coûts en équipement informatique;
- ✦ Financement de l'équipement informatique;
- ✦ Plans d'avenir.

Les échéanciers et les budgets limités de ce projet n'ont pas permis d'effectuer aucune visite sur place ou d'effectuer la vérification des informations fournies. Par exemple, nous n'avons pas pu extraire des données d'un système pour les tester (8). Nous avons dû nous fier aux informations fournies par les répondants lors des entrevues pour évaluer les capacités techniques des systèmes d'information.

RÉSULTATS

Cette étude sur les systèmes d'information et l'informatisation des agences de SEFPN utilise une approche d'observation d'un cas en particulier, qui est sans doute l'approche la plus appropriée en raison du but de l'étude et des questions complexes qu'elle aborde. Le rayonnement national de l'étude, l'inclusion des tous les types principaux d'organismes, la collecte d'information détaillée auprès des répondants les plus prestigieux (9) et les efforts vigoureux investis à la cueillette d'information véridique et exacte auprès des gouvernements et des agences de SEFPN sont tous des facteurs nous ayant permis de bien comprendre les situations, les besoins, et les questions spécifiques relatives au contexte de fonctionnement des agences. Les résultats de cette étude, les problématiques identifiées, les solutions proposées et les coûts sont présentés dans les sections suivantes.

Utiliser les systèmes d'information provinciaux

Dans la majorité des provinces, les agences de SEFPN avaient un quelconque équipement informatique et plusieurs d'entre elles étaient reliées d'une façon ou d'une autre aux systèmes d'information provinciaux. (10). En tant qu'organismes de protection de l'enfance mandatés par la législation provinciale, toutes les agences de SEFPN doivent contribuer à la collecte de données sur les cas d'enfants vivant hors réserve (et parfois sur les cas sur réserve dans certaines provinces). Les agences procèdent à la collection soit à l'aide

d'un système fonctionnant par Internet, à l'aide de rapports imprimés ou de documents/feuilles de calcul. Outre cette exigence, le gouvernement ne dicte pas quelle sorte de système les agences doivent utiliser pour effectuer leurs opérations quotidiennes, incluant la livraison de services.

Malgré que peu d'agences mis à part l'Ontario (11) aient leur propre système d'information sur la protection de l'enfance, la majorité utilise l'ordinateur pour effectuer des tâches de base. Ces agences qui ne disposent pas de leur propre système d'information utilisent soit le système provincial ou soit des rapports écrits à la main pour gérer la livraison de services. Il semble également que les provinces préfèrent que les agences de SEFPN utilisent certains modules du système provincial et ont même délibérément mis en oeuvre un plan d'action pour que les agences l'utilisent. Ces stratégies de recrutement du provincial incluent un support technique gratuit. Une province a même donné gratuitement des ordinateurs et fournit l'installation si une agence ne possède pas ou ne peut pas se permettre l'achat d'équipement informatique. Une province est à mettre en place une infrastructure à large bande à fibre optique dans toute la province, afin de connecter les agences en régions éloignées au système provincial à l'aide d'un réseau à haute vitesse. Au moins deux autres étudient la possibilité d'aller chercher le support technique via satellite afin d'accélérer le transfert des données des agences en régions éloignées où le modem téléphonique demeure la seule option.

Il est intéressant de noter que, selon une agence, elle doit déboursier 4000\$ par mois pour utiliser le système provincial. Toutes les autres provinces offrent un accès gratuit au système d'information gouvernemental.

L'enthousiasme des agences de SEFPN semble mitigé lorsqu'il est question de l'utilisation du système provincial; la façon dont les agences accèdent au système du gouvernement diffère également. Dépendamment de la province, il existe généralement deux façons. L'une d'elles est l'installation d'un accès à distance avec un logiciel de sécurité installé sur chacun des postes des travailleurs mandatés par la province pour

fournir des services de protection de l'enfance (12). (Note : les travailleurs non mandatés ne peuvent pas utiliser le système provincial). L'autre façon est d'installer un ordinateur « provincial » et une imprimante qui ne servent qu'au système d'information du gouvernement. Seul un employé de la province sur place ou un employé autorisé par le gouvernement peut utiliser le système. Il est important de noter que l'accès au système provincial par les employés de l'agence est restreint à certains modules portant sur la livraison de services et la gestion. Les modules portant sur l'aspect financier, ne sont pas disponibles d'accès pour aucun employé des agences. On invoque des questions de sécurité pour expliquer cet accès restreint. (13)

Installation d'un système d'information indépendant

Mis à part l'Ontario, il y a au moins quatre systèmes indépendants différents utilisés par une poignée d'agences de SEFPN au Canada. Les paragraphes qui suivent résument leurs caractéristiques et leur capacité, grâce à l'information recueillie auprès des répondants. (14).

Le système semble le plus avancé des quatre est Sybase de Powerbuilder. Il a été développé le premier en 1995. Les modules principaux incluent la gestion générale des cas, les paiements, le soutien, la prévention et les services externes. Une composante particulièrement intéressante de ce système est le module développé afin de rencontrer les normes de vérification comptables du gouvernement. Selon le répondant interviewé, ce système est bien conçu, il inclut les caractéristiques permettant de conserver l'intégrité des données et il a la capacité d'enregistrer des données historiques et de produire des dossiers électroniques. Toutefois, une partie limitée des données a été rendue disponible pour effectuer la mesure des résultats de la protection de l'enfance dans ce projet national. Le plan d'amélioration inclut la capacité d'incorporer une composante qui permettra de retracer un même cas entre agences. Six ou sept agences de la province utilisent ce système sous contrat de location.

La deuxième application indépendante est une application de serveur SQL en Visual Basic.

Ce système est en développement depuis 10 ans, principalement en raison du manque de financement récurrent. (15). Selon les répondants des agences, ce système, lorsqu'il sera complété, leur permettra de manipuler aisément les données afin de rencontrer les exigences de statistiques, de partager des données avec les autres agences, de servir d'interface avec les systèmes gouvernementaux, de contribuer à la planification et aux processus d'évaluation à l'interne et à l'externe, de gérer efficacement la livraison de services et les ressources humaines et d'atteindre un haut niveau d'imputabilité opérationnelle et financière. Ce système générera des indicateurs de performance du programme, qui d'ailleurs est une exigence du nouveau cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du MAINC. Les types d'information disponibles incluront : les renseignements généraux sur les cas de protection, l'information sur les parents de la famille d'accueil, les aides familiales et les travailleurs/superviseurs en support aux parents, l'information financière pour faciliter les paiements aux familles d'accueils, aux fournisseurs de services et à la police ainsi qu'un registre d'information sur les abus. À la lecture de ce qui a été produit à ce jour, ce projet a le potentiel d'évoluer pour devenir un système détaillé ayant de grandes capacités, si la structure de la base de données est bien conçue et si l'application est bien écrite afin de permettre, entre autres, les liens qui peuvent être faits entre certaines données. L'agence qui produit ce système a utilisé Excel pour gérer sa livraison de services. En raison de l'incompatibilité entre une feuille de calcul Excel et la base de données sur serveur SQL présentement en développement, la plupart des données existantes ne pourra pas être transférée dans le nouveau système. Cependant, parce qu'il est en développement, il y a de bonnes chances que les données sur les résultats historiques puissent être conservées.

Le troisième système indépendant, installé dans deux agences dans deux provinces différentes est fourni par une compagnie de Toronto en Ontario. Il s'agit de l'application de la base de données 4e Dimension probablement écrite en Visual Basic. Les modules disponibles sont : Ressources de l'agence, Clients (démographie, éducation, emploi,

etc.), Cas (admissions, placements, services rendus) et Paiements. Selon le vendeur de la compagnie, la conception de la base de données, incluant une composant de renforcement de l'intégrité des données, est adéquate et une multitude de données historiques peuvent être extraites. Il nous a été dit que toute donnée permettait la mesure des résultats en protection. Chaque module peut être taillé sur mesure pour et par le client. Les caractéristiques modifiables incluent entre autres des choix de listes, des rapports et l'extraction de données particulières. Cette application semble reposer sur des modèles précis pour apporter des modifications. La planification de services constitue une caractéristique principale : elle permet à l'employé de choisir des objectifs de services et de les associer à des indicateurs de résultats, d'identifier les fournisseurs de services (travailleurs/agences), de définir un calendrier et de revoir les résultats. Le système inclut également les outils standard d'évaluation de la province où est située l'agence. Les deux agences qui utilisent ce système utilisent également AddPac pour la comptabilité mais l'interface pour lier le système à AddPac n'est pas disponible, selon l'un des répondants.

Le quatrième système indépendant, utilisé par une agence de SEFPN faisant partie de cette étude est un logiciel de gestion adapté en fonction des besoins de l'agence. Il s'agit d'une application de base de données Pervasive SQL, mais le langage informatique dans lequel a été écrite cette application est inconnu. Quoique ce système n'ait pas été développé pour contenir une base de données dans le sens traditionnel du terme, il est apprécié de l'utilisateur car le fournisseur peut l'adapter en fonction des changements dans les exigences et en fonction des limites de la structure de la base de données. Selon le fournisseur, il est facile de produire des rapports pour le MAINC. Les données requises pour mesurer les résultats en protection ne sont pas dans le système, probablement en raison de la façon dont la base de données de ce logiciel a été conçue.

Équipement informatique déployé

Les agences de SEFPN qui possèdent des ordinateurs utilisent une variété de versions de

systèmes d'exploitation et de logiciels de Microsoft. Microsoft Publisher, Project et Visio sont également utilisés par une agence. Les outils de support technique à distance les plus populaires sont PCAnywhere et NetSupport Manager et qui, avec Citrix sont également utilisés pour avoir accès à distance à des bases de données. De plus, plusieurs agences, même si elles utilisent le système provincial ou un système indépendant, utilisent d'autres logiciels et AddPac est le plus populaire. Cependant, en raison de l'absence de liens entre le logiciel comptable et les systèmes d'information, le personnel doit entrer les données en double. Souvent, les gens entrent les données une fois dans un système, impriment une copie de l'information et copient manuellement les données dans l'autre système.

En termes d'utilisation d'équipements informatiques, il existe une variété encore plus grande, peut-être en raison de leurs coûts variables. Les ordinateurs vont des Pentium I ou II avec 64MB RAM avec Windows 95 aux serveurs dual-Xeon alimentés par le serveur Microsoft 2003. Alors que toutes les agences interviewées avaient un réseau local Windows en place (certains incluent un système de messagerie), nous sommes convaincus que les postes de travail dans plusieurs agences de petite taille qui n'ont pas été interviewées sont des postes de travail indépendants et désuets. (16). Dépendamment du système d'exploitation du système d'information provincial, les postes de travail des travailleurs mandatés peuvent accéder au système gouvernemental, même s'ils ont 3270 logiciels installés.

L'accès à distance s'effectue principalement par réseau à large bande ou par modem. Cependant, le satellite est pris en considération par une agence de grande taille pour remplacer le modem qui rend la connexion très lente. Les logiciels d'accès à distance et de coupe-feu sont souvent utilisés. Une protection contre les virus est souvent installée pour les utilisateurs ayant un accès à distance direct aux serveurs ou aux réseaux de l'agence. Généralement, les gouvernements et les agences ont une façon similaire de gérer l'accès à distance, malgré que les systèmes des gouvernements déploient davantage de serveurs, installent des

protections et des murs coupe-feu plus efficaces et instaurent des codes de sécurité pour l'accès aux portails des services.

Le support technique dans l'agence la plus grande se fait par un technicien sur place en plus d'avoir recours à des consultants externes. Les petites agences doivent faire appel à des techniciens externes. Le support technique du gouvernement n'est disponible que pour les agences utilisant directement le système provincial.

Principalement par manque d'argent, plusieurs agences utilisent encore des équipements informatiques qui auraient dû être remplacés il y a longtemps. Par exemple, deux sources provinciales nous ont rapporté qu'elles avaient visité des agences utilisant encore des ordinateurs très vieux avec Windows 95. Nous assumons qu'il s'agit d'ordinateurs Pentium I, 486 ou même 386. L'utilisation d'équipements et de logiciels désuets apporte les problèmes suivants :

- ✦ L'efficacité est compromise en raison de l'incapacité de déployer des logiciels nouveaux qui non seulement sont plus faciles à utiliser mais en plus, possèdent de meilleures caractéristiques. En plus, l'équipement ancien prend du temps à gérer les commandes et n'est pas compatible avec de nouveaux accessoires en raison du manque de lecteurs de logiciels.
- ✦ L'utilisation de vieux ordinateurs avec Windows ou DOS est toujours techniquement difficile. Les opérations sont lentes et plusieurs plaintes pour leur performance instable et les erreurs fatales ont souvent été rapportées.
- ✦ Il en coûte cher de maintenir en place de vieux équipements parce qu'ils brisent plus souvent. Parfois, les pièces de remplacement sont dispendieuses et difficiles à trouver.
- ✦ Le temps passé à régler les problèmes réduit l'efficacité des employés. Il faut refaire certaines tâches en raison de documents perdus ou endommagés, ce qui consume énormément de temps et frustre grandement les employés.
- ✦ Les systèmes d'information ne peuvent pas être déployés en utilisant seulement des équipements et des logiciels désuets. (Détails présentés dans d'autres sections de ce rapport).



Dans le cas d'une agence, une ancienne technologie a déjà créé des problèmes avec le gouvernement. Ils ont de la difficulté à échanger des dossiers électroniques avec la province depuis que le provincial a changé ses équipements et ses logiciels. Selon les répondants, ils doivent remplacer Office 97 par Office 2003 et changer le système d'exploitation pour installer Windows XP Professionnel afin de pouvoir rencontrer les standards de la province. Les mises à jour de logiciels commandent souvent le remplacement des équipements informatiques, qui, encore là, requièrent une mémoire vive beaucoup plus grande.

Systèmes d'information provinciaux (17)

Depuis que les caractéristiques et la capacité (18) des systèmes d'information utilisés en protection de l'enfance dans les provinces et territoires ont été évaluées en 2001-2002, des améliorations ont été apportées à plusieurs systèmes. Même si la révision des systèmes gouvernementaux ne fait pas l'objet de la présente étude, il est utile de mentionner brièvement les caractéristiques principales de ces systèmes, spécialement en termes de technologie déployée et de la disponibilité des données pour mesurer les résultats de la protection de l'enfance. Ces deux aspects influencent la planification technologique des agences de SEFPN.

L'étude de 2001-2002 démontre que les serveurs d'entreprise ont été grandement implantés afin de rendre flexible et puissante la technologie informatique. L'utilisation de bases de données de gestion des relations (Relational Database Management Systems) pour développer des systèmes d'information en protection de l'enfance au Canada constitue un autre développement majeur. Un certain nombre de provinces espéraient que les applications de taille organisationnelle développées avec la base de données de gestion des relations dans le cadre d'une architecture technologique client/serveur leur permettraient d'avoir un système d'information uniformisé pour partager des données entre programmes et services gouvernementaux. Nous avons également noté que, même si les applications client/serveur sont très populaires depuis le début des années 90 et que les vraies bases de données de gestion des relations ont été introduites au début des années 80, les

**Données nécessaires
à la mesure des résultats**

	Alberta	Colombie-Britannique +	Manitoba	Nouveau Brunswick +	Terre-Neuve et Labrador	Nouvelle-Écosse	Québec /Centres Jeunesse +	Saskatchewan +
Date de naissance de l'enfant	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Sexe de l'enfant	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Groupe ethno-culturel de l'enfant	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Date de fermeture du dossier de l'enfant	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre d'enfants d'âge mineur dans la famille lors de l'ouverture du dossier	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Nombre d'enfants d'âge mineur dans la famille lors de la fermeture du dossier	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Date d'ouverture du dossier	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nouveau dossier/réouverture du dossier	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Motif d'ouverture ou de réouverture du dossier	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui?	Oui	Oui	Oui?
Mauvais traitements								
· Date	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
· Type de mauvais traitement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
· Niveau de corroboration	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Changement d'adresse								
· Date	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
· Adresse ou code postal	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Blessures/décès								
· Date	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
· Type	Oui?	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
· Sévérité	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
· Intention	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Grade scolaire/graduation								
· Date	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui?
· Grade	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui?
· Graduation (Diplôme)	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Comportement de l'enfant								
· Date	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
· Niveau	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Placement								
· Date	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Part ¹⁹	Oui
· Type	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
· Motif de placement/retrait	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
Capacités parentales								
· Date	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
· Niveau	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Concordance ethnoculturelle								
· Date	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui
· Inclusion du placement	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
· Concordance	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Autorité légale								
· Date	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
· Type	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

+ Information non recueillie. Il ne semble pas y avoir eu de changements depuis 2002.

organisations centrales des gouvernements ont pris du temps à adopter ces nouvelles technologies.

Quatre ans plus tard, les deux tendances dominant encore. La disponibilité de la transmission à 64 bits maintiendra ces tendances et ouvrira la porte à des scénarios de conception plus vastes. De plus, les applications web sont de plus en plus populaires. La Nouvelle-Écosse et le Manitoba ont produit des applications viables déployées par Internet. Le système du Manitoba est le premier système d'information en protection de l'enfance basé sur Linux au Canada. Il semble probable que les autres provinces iront

vers ces options via le Web, car elles conviennent particulièrement aux utilisateurs qui se servent encore de lignes terrestres. La sécurité ne devrait pas être un problème avec le déploiement de systèmes antivirus ou les portails Internet avec accès par codes. Même s'il semble que la majorité des provinces aie effectué rapidement le virage technologique, un petit nombre d'entre elles travaillent toujours dans l'environnement UNIX ou les terminaux ou les postes de travail sont remplis de 3270 logiciels hautement utilisés.

Un certain nombre de provinces ont également travaillé à l'amélioration des données en support

Agence	Équipement (LAN inclus)	Logiciels	Système d'information	Autres (support tech. formation)	Total ²⁰	Notes
A	\$251,220	\$69,375	\$85,000 (travail de développement du système)		\$405,595	De ce total, les coûts de mise à jour de l'équipement et des logiciels permettent de rencontrer les standards provinciaux = \$220,040
B	\$25,000	\$5,000	\$48,000 (montant payé à la province pour utiliser leur système)		\$78,000	Utilise seulement le système du gouvernement
C	\$26,000	\$3,200	\$5,000 (frais de licence)	\$2,350	\$36,550	
D	\$52,500	\$1,200			\$53,700	Utilise seulement le système du gouvernement
E			\$41,500		\$41,500	Système d'information acquis récemment
F	\$45,000		\$4,430		\$49,430	*** Besoin de \$45,000 par année pour remplacer 25 des 125 ordinateurs à chaque année, mais ce montant n'a jamais été donné. (la durée de vie d'un ordinateur est d'environ 5 ans) * Aucun budget pour l'achat de logiciels
G		Devra installer Windows XP Professionnel très bientôt sur tous les 17 ordinateurs			?	Aucune information sur le budget n'a été fournie.
H	\$49,000	\$1,000			\$50,000	* Utilise seulement le système du gouvernement * L'agence tente d'investir \$30,000 à chaque année pour l'informatisation des bureaux

à l'effort national de mesurer les résultats de la protection de l'enfance. Parmi les huit provinces incluses dans cette étude, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, Terre-Neuve, le Labrador et le Nouveau-Brunswick ont pris le rôle de leader en la matière. Dans au moins trois provinces, les données qui étaient préalablement disponibles ont pu être ajoutées à leurs bases de données. Le tableau suivant illustre les progrès effectués à ce jour dans les huit provinces, en ce qui a trait à la disponibilité des données dans leurs systèmes pour mesurer les résultats en protection de l'enfance.

Coûts engendrés par les systèmes d'information pour les agences

L'informatisation des bureaux et de la technologie des systèmes d'information peut coûter cher à l'achat, à l'entretien, à la mise à jour et au support. Cette étude a permis de découvrir que les agences qui utilisent des ordinateurs n'ont pas mis leurs systèmes à jour depuis longtemps et se retrouvent avec des problèmes d'utilisation des nouveaux logiciels, d'opération du système d'information ou même de partage de données électroniques avec le gouvernement. Quelques-unes ont pu trouver les fonds nécessaires dans leurs budgets pour mettre à jour et remplacer leur équipement afin d'éviter la rupture des opérations.

Cette étude a permis de découvrir la gamme de coûts en lien avec le déploiement technologique dans les huit agences. Les figures représentent soit les estimations de l'agence pour l'année fiscale en cours ou soit les dépenses encourues dans le budget actuel ou précédent.

Les grandes variations peuvent s'expliquer par les besoins et la taille des agences. Une agence plus grande a davantage d'ordinateurs à mettre à jour et/ou à remplacer, le coût en est donc plus élevé pour celle-ci. Le coût d'un bien dépend aussi grandement de ce qui est acheté ou remplacé.

Par exemple, le coût pour remplacer une fonctionnalité d'un serveur est souvent plus élevé que le coût de remplacement d'un ordinateur. Un autre exemple : acheter les licences d'accès au serveur Microsoft Exchange coûte 14 000\$ pour 125 employés alors qu'une copie de PCAnywhere coûte seulement 200\$. Une agence qui doit

remplacer ses 30 ordinateurs désuets pour la première fois en 12 ans paiera beaucoup plus cher qu'une agence qui doit seulement ajouter 256 megs de mémoire à chacun de ses 30 ordinateurs achetés disons il y a trois ans. De plus, il a toujours été coûteux de développer des systèmes d'information. Donc, les coûts de développement et d'entretien d'une application ainsi que l'acquisition des équipements informatiques nécessaires pour supporter cette application doivent être inclus dans les budgets et la planification du déploiement de nouvelles technologies.

Même si les variations dans les coûts résultent directement des besoins uniques de chaque agence, ces figures nous donne tout de même une idée des aspects principaux dont il faut tenir compte dans la réalité :

- + L'informatisation des bureaux et de la technologie des systèmes d'information peut coûter cher à l'achat, à l'entretien, à la mise à jour et au support.
- + Les ordinateurs, spécialement les serveurs dans une organisation, doivent être mis à jour (si possible) ou remplacés à tous les 4 à 7 ans;
- + Peu importe si une agence utilise le système gouvernemental ou son propre système, elle doit toujours trouver les moyens d'acheter l'équipement informatique et les logiciels, les entretenir et payer pour le support technique et la formation;
- + Une agence doit posséder une infrastructure technologique viable si elle veut opérer un système d'information. Donc, en estimant les coûts d'un système d'information, tous les aspects du déploiement de la technologie doivent être considérés (et non seulement le système en tant que tel);
- + Une méthode uniforme est nécessaire pour planifier l'informatisation des bureaux de l'agence et le travail entourant l'utilisation d'un système d'information.

Une section subséquente de ce rapport suggère un cadre de travail commun et équitable pour estimer les coûts du déploiement de l'informatisation des bureaux et des systèmes d'information.

Les questions entourant l'utilisation des systèmes d'information provinciaux par les agences de SEFPN

En tant qu'organismes mandatés par la province, les agences de SEFPN doivent fournir des données aux gouvernements provinciaux sur les cas traités. Donc, les agences, d'une façon ou d'une autre, interagissent avec le système provincial. Cependant, il semble que bon nombre d'entre elles sont réticentes à utiliser le système provincial à moins de ne pas avoir le choix. De plus, malgré que les provinces aient à maintes reprises invité les agences de SEFPN à utiliser leur système, plusieurs agences continuent à produire des rapports écrits à la main. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène.

Le financement de la technologie

Même si les gouvernements provinciaux, à l'exception d'un seul, ne demandent pas aux agences de payer des frais d'utilisation de leur système, cette utilisation n'est pas vraiment gratuite. Les agences doivent posséder un équipement technologique adéquat et viable (ordinateurs, systèmes d'exploitation, réseaux, et dans plusieurs cas, des liens de communication fonctionnels) avant d'être en mesure de se connecter au système du gouvernement. La plupart des agences ne disposent pas de la technologie nécessaire simplement parce qu'elles n'en ont pas les moyens financiers. Les provinces veulent que les agences de SEFPN contribuent à la collecte de données en utilisant leur système, mais ne semblent pas vouloir payer pour fournir l'équipement. Parce que les agences sont financées par le fédéral mais mandatées par les provinces pour livrer des services de protection de l'enfance, les provinces pensent que le MAINC a cette responsabilité même si elles savent très bien que le MAINC ne finance pas la technologie. La seule option que les provinces semblent vouloir considérer est de payer pour les liens de communication, par exemple, les services d'un fournisseur Internet. Cette ambivalence dans la position des gouvernements altère les efforts des représentants officiels du gouvernement provincial qui sont en charge de déployer le système provincial.

Nous savons également que seule une poignée d'agences de SEFPN au Canada utilisent un système indépendant (leur propre système ou en système loué). Selon les répondants, le manque de systèmes d'information est dû au manque de financement mais les besoins sont grands. Toutes les agences réalisent l'importance de se doter d'un système viable pour gérer efficacement les opérations quotidiennes de livraison de services et entre autres pour fournir des rapports au MAINC et à d'autres ministères. Ils apprécient l'idée de pouvoir échanger des données sous format électronique avec les ministères, qui constitue d'ailleurs l'une des directives du Procureur général du Canada. Pour atteindre ces objectifs, la technologie nécessaire doit être en place, mais aucun gouvernement ne semble vouloir se prononcer sur qui devrait payer.

L'histoire d'une agence de grande taille vaut la peine d'être racontée car elle représente un bon exemple de la façon dont le système de financement actuel entrave la bonne marche des choses. Ceci représente un vrai dilemme pour les organismes pour qui l'efficacité et de l'imputabilité sont importants. Parce qu'il n'existe toujours aucun système d'information convenant aux besoins des agences des Premières Nations devant dupliquer les informations aux deux paliers de gouvernement, cette agence a développé une application en 1994. Cette application éliminerait la duplication des rapports donc économiserait beaucoup de temps aux employés. Le but était d'avoir un système facile à utiliser et économique qui serait relié à la province et au MAINC afin d'améliorer la communication et pour colliger et partager des informations standardisées. À ce jour, 10 ans plus tard, le travail n'est toujours pas complété, faute de financement du MAINC et par manque de soutien de la part du gouvernement. La recherche de fonds a été ardue et a en a rendu plus d'un frustré. Le refus récent du provincial de payer pour les mises à jour d'équipements et de logiciels afin que les agences de SEFPN puissent poursuivre le partage de dossiers a ajouté à la frustration.

L'absence de fonds au MAINC et à la province pour la technologie constitue une grande préoccupation pour toutes les agences à travers le pays. Cependant, il appert que toutes les provinces

ne partagent pas le même point de vue à ce chapitre. Par exemple, si une province est pressée de voir les agences utiliser un nouveau système provincial, elle va peut-être faire exception.

Toutefois, il demeure qu'aucune politique ou entente ne sont actuellement pour déterminer qui devrait payer pour quoi.

Perceptions de l'utilité du système provincial

La plupart des répondants croient que la province a besoin des données des agences, ce qui explique l'empressement à inviter les agences de SEFPN à utiliser le système provincial. Les agences soumettent les données de plusieurs façons : rapports envoyés par télécopieur, documents de feuilles de calculs, documents sous forme de textes ou entrée de données directe (pour celles qui ont l'équipement). Il arrive parfois qu'un agent du provincial travaille dans les bureaux d'une agence et consacre son temps à recueillir des données sur des cas spécifiques à l'aide de l'équipement technique provincial dont il dispose. Quelques provinces ne recueillent des données que sur les cas hors réserve, mais les autres veulent obtenir des données sur les cas sur réserve et hors réserve.

La plupart des agences sont déçues du système gouvernemental. La province veut des données mais n'est pas intéressée à fournir les outils pour la collecte. Les plaintes des répondants se ressemblent et quelques-uns ont dit que certaines autres agences partageraient leur point de vue. Les motifs de mécontentement les plus souvent cités sont :

- + L'utilisation du système provincial est présentée comme condition à l'entente de services. Les agences n'ont pas le choix.
- + Les agences n'ont pas le droit d'accéder au module financier du système gouvernemental pour, dit-on, des raisons de sécurité. Donc, elles doivent utiliser un logiciel indépendant pour la comptabilité. Le manque de comptabilité entre les logiciels comptables et le système gouvernemental a pour résultat une duplication de l'entrée de données. De plus, informatiser les statistiques sur les coûts des services n'est pas possible ou très difficile.

- + Les systèmes d'information provinciaux sont conçus pour les utilisateurs du gouvernement seulement. Pour les agences de SEFPN, il n'existe aucune version spéciale qui inclut les caractéristiques et le type d'information requise. Une autre plainte majeure formulée par les répondants est que les rapports disponibles ne conviennent pas aux exigences du MAINC et que la province n'a aucun plan pour adapter certaines caractéristiques pour les utilisateurs des agences de SEFPN. Les agences doivent compiler les données de façon intensive pour le MAINC.

Quelques provinces, tel que mentionné ci-haut, utilisent toujours un système UINIX. Pour ceux et celles qui utilisent un environnement Windows, l'utilisation d'un système d'information en texte développé il y a des lustres freine la productivité. Trouver une information simple peut prendre énormément de temps, ce qui représente un processus difficile, qui consume du temps et qui est frustrant. Les types de rapports disponibles sont difficiles à lire et parfois on saute des lignes ou des pages.

RAPPORTS AU MAINC

Le rapport de la vérificatrice générale du Canada (22) a identifié les rapports financier et non financiers suivants (reformatés pour les insérer au tableau) que les agences de SEFPN doivent soumettre.

Rapports financiers

<p>Services à l'enfance et à la famille indiennes — Sommaire financier pour chaque enfant</p> <p>Le 10 du mois pour les Ententes de financement global (EFG)</p>	<p>Ce rapport est présenté à AINC par l'organisme qui offre le service, en vue de demander un remboursement. Il comporte un résumé mensuel contenant ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ renseignements sur l'enfant (nom, numéro de membre et date de naissance); ♦ date de début du placement, type d'accueil et date de placement la plus récente; ♦ dates où le paiement commence et prend fin, total pour l'entretien de base, paiement en fonction des compétences ou des services, description et total pour les besoins spécialisés, et montant total facturé.
---	--

Rapports non financiers

<p>Formulaire d'avis d'aide à l'enfance</p> <p>(Présentation le 10 du mois pour les services financés par des EFG)</p>	<p>On remplit ce formulaire quand un enfant est retiré de son foyer et placé par la protection de la jeunesse dans un établissement de soins alternatifs. Il comprend ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ les renseignements sur l'enfant (nom, sexe, date de naissance, adresse, numéro de carte de maladie); ♦ lieu d'où l'enfant a été retiré, raison pour laquelle un avis est rempli; ♦ type de soins fournis, nature des mesures prises en vertu de la Child and Family Services (CFS) Act, date de prise des mesures; ♦ information sur les deux parents, avec indication du parent chargé de l'enfant qui a le statut d'Indien, le parent qui en a la garde; ♦ information sur la personne qui s'occupe de l'enfant si les parents naturels ne le font plus, et sur l'entité qui a la responsabilité financière de l'enfant (p. ex., AINC, services sociaux provinciaux, ministères de la justice provinciaux).
---	---

Rapport sur les besoins spécialisés supérieurs à 2 000 \$

Présentation le 10 du mois pour les programmes financés par des EFG

Les demandes pour des besoins spécialisés de plus de 2 000 \$ doivent bénéficier d'une approbation annuelle de AINC et déclarer les besoins de chaque enfant, y compris les coûts annuels estimatifs de plus de 2 000 \$.

Rapport d'exploitation — Services à l'enfance et à la famille (SEF)

Présentation deux fois par an, le 15 octobre et le 15 avril

Ce rapport sur le financement de l'exploitation par AINC porte sur les services assurés aux résidents qui vivent normalement dans les réserves dont les organismes sont responsables. Il comprend des données comme les suivantes :

- ♦ information sur les services préventifs (liste des services offerts; nombre de familles et d'enfants visés par chacun d'eux; nombre de comités SEF locaux en activité; nombre de comités d'Aînés; nombre d'ateliers d'information ou d'éducation du public);
- ♦ information sur les services de protection (liste des services offerts; nombre de familles visées avec et sans placement; nombre de foyers d'accueil ayant suivi une formation et approuvés, et nombre de contrats d'aide aux parents; nombre d'enfants placés dans des lieux hors des réserves; nombre d'enfants inscrits en vertu de la CFS Act; et nombre de foyers d'adoption).

Même si le nombre de rapport n'est pas très élevé, la compilation des données nécessaires à ces rapports peut être une tâche difficile pour les agences ne disposant pas d'un système d'information et la difficulté s'accroît en fonction de la taille de l'agence et du nombre de cas. Puisque aucun système provincial n'inclut les rapports au MAINC, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les agences veulent leur propre système afin de soumettre facilement les rapports mais aussi pour gérer la livraison quotidienne de services en fonction des besoins et évaluer la performance.

Mesures de performance

Tel que mentionné auparavant, un projet national de mesure des résultats en protection de l'enfance est en cours avec DRHC. En raison de l'importance de cet effort concerté, nous avons inclus en annexe la matrice des indicateurs

de résultats. Pour les fins de la présente étude, il est important de connaître quelles données sont nécessaires pour mesurer les résultats, tel qu'indiqué la matrice. Le tableau suivant fait mention des données requises. Des données historiques sont nécessaires. On ne devrait exiger que des données de base et ces données devraient exister dans le système d'information provincial (23).

La section précédente portant sur les systèmes d'information provinciaux en protection de l'enfance inclut des informations sur la disponibilité des données sur les résultats dans les huit provinces faisant partie de la présente étude. Il semble possible de mesurer la récurrence des mauvais traitements, les taux de placement, les changements du lieu de placement et le temps pris pour en arriver au placement permanent.

Domaine	Indicateur	Variable
Sécurité	Récurrence des mauvais traitements (taux & incidence)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date de réouverture ♦ Date de réouverture et de fermeture ♦ Motif de réouverture du dossier ♦ Type de mauvais traitements ♦ Type de corroboration
	Blessures sérieuses/décès (taux & incidence)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date de la blessure ♦ Sévérité de la blessure ♦ Type de blessure ♦ Intention de blesser
Mieux-être	Grade scolaire/Graduation	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date du degré scolaire/bulletins scolaires ♦ Date du grade scolaire/graduation
	Comportement de l'enfant	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date où est indiqué le niveau de comportement ♦ Niveau de comportement
Permanence	Taux de placement	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date du placement ♦ Type de placement ♦ Date de décharge ♦ Type de décharge
	Changements d'endroit de placement (taux & incidence)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date du placement ♦ Type de placement ♦ Motif de retrait/placement
	Temps pris pour mener au placement permanent	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date du placement ♦ Type de placement ♦ Motif de retrait/placement
	Déménagements familiaux (taux & incidence)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date de l'adresse ♦ Adresse ou code postal
Soutien familial et communautaire	Habiletés parentales	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date de l'évaluation des habiletés parentales ♦ Évaluation des habiletés parentales
	Concordance ethnoculturelle du placement	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Date de placement ♦ Concordance ethnoculturelle ♦ Degré d'inclusion du placement

Les provinces participant à ce projet d'envergure nationale s'empressent de modifier leurs bases de données afin de pouvoir recueillir des données pour obtenir le plus d'indicateurs possible. Une représentant du provincial était confiant que la province puisse obtenir rapidement des données pour 8 à 10 mesures de résultats. Cependant, aucun échéancier n'est établi par province pour atteindre ces objectifs de collecte de données.

L'étude sur l'incidence en Ontario (24) et l'Étude canadienne sur l'incidence (25) révèlent les nombres disproportionnés d'enfants des Premières nations qui font l'objet d'un placement à travers le Canada. Pour les autorités de protection de l'enfance des Premières Nations, la capacité de mesurer le spectre complet des résultats des services de protection de l'enfance est particulièrement importante tout autant que la capacité de rapporter ces résultats périodiquement.

Malheureusement, les systèmes d'information provinciaux actuels, qui sont les sources principales de données en protection de l'enfance des Premières Nations au Canada, sont incapables de le mesurer et nous ignorons quand nous une réelle amélioration sera apportée.

Selon les informations fournies par les agences, le MAINC a récemment introduit un « Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats ». L'une des exigences de cette initiative est la mesure de la performance des programmes. Des indicateurs sur ce qui a été nécessaire (ce qui a été dépensé), les activités (ce qui a été fait) et les résultats (ce qui a été produit) ainsi que les impacts devront être développés en fonction des buts et objectifs de chaque programme. Afin de développer les indicateurs, il est essentiel que des données soient disponibles. Parce que les mesures sont axées sur les programmes des Premières Nations, le type de données nécessaire n'existe probablement pas dans les systèmes d'information provinciaux. Cela signifie que les agences des SEFPN devront avoir leur propre système pour qu'elles puissent respecter ces nouvelles exigences d'imputabilité.

Mettre en place des systèmes d'information dans les agences de SEFPN

La vérificatrice générale du Canada, en parlant des exigences fédérales de rapport, a décrit la situation il y a deux ans et a conclu que les agences des Premières Nations doivent avoir des systèmes d'information sur ordinateur pour rencontrer ces exigences de rapport excessives. Malheureusement, en raison du manque de financement pour la technologie, la majorité des agences de SEFPN n'ont toujours pas un système d'information convenable. Non seulement elles doivent continuer à produire ces rapports mais elles doivent, entre autres, gérer efficacement la livraison de services, respecter les exigences d'imputabilité, travailler en collaboration avec les autres agences et les ministères en partageant des données, en plus d'avoir à participer dans un processus national de mesure de performances. Pour ne pas demeurer dans un état de délaissement, quelques agences de grande taille ont décidé de développer leurs propres systèmes il y a quelques années. Nous

avons également vu des agences de taille moyenne qui commençaient à utiliser des systèmes loués, même s'ils n'ont pratiquement pas les moyens de se l'offrir. Pour la plupart, les agences au Canada ont hâte d'avoir un système d'information convenable.

SÉLECTIONNER UN SYSTÈME D'INFORMATION

Considérations de base

L'objectif de tout système d'information, sans égard au type d'organisme ou à la nature des affaires, est de soutenir efficacement les opérations (26) d'une organisation en fonction de son mandat, de sa vision, sa mission, ses buts et objectifs. Pour qu'un système d'information demeure utile, il doit être bien conçu et bien géré. Il est important de respecter les principes de conception suivants :

- ✦ Le type de base de données relationnelle développée doit être de capacité industrielle (27) avec un moteur robuste conçu pour prendre un volume élevé de données. Le support multi-CPU est un avantage.
- ✦ La base de données et l'application doivent être conçues pour mimer exactement le modèle opérationnel ou les processus de l'organisation, se conformer aux exigences législatives, aux politiques et aux normes provinciales.
- ✦ La structure de la base de données doit être capable de supporter des changements rapides afin de s'adapter aux changements organisationnels ou à de nouvelles exigences (28).
- ✦ Les données entrées dans la base doivent être valides et complètes pour convenir aux besoins de l'agence, via un renforcement de l'intégrité des données au niveau de la structure, de la forme et de la codification.
- ✦ Les applications doivent être conçues en pensant à l'utilisateur, incluant les caractéristiques telles que l'interface facile à utiliser, la familiarité avec la technologie, la recherche d'information à l'aide de termes définis par l'utilisateur, la navigation agréable et un aspect graphique attrayant.
- ✦ Les données doivent être disponibles pour

la manipulation de SQL ou pour faciliter les requêtes et les rapports des gestionnaires, au-delà de ce que les menus standards fournissent et pour être en mesure d'avoir une connexion en direct avec les sources de données externes.

- ✦ Le système doit supporter l'accès local et à distance.

Les caractéristiques additionnelles suivantes se prêtent au contexte des agences des SEFPN et sont importantes. Chacune a autant d'implications sur la conception de la base de données que sur l'application :

- ✦ Les données financières portant sur l'enfant ou sa famille doivent être entrées dans la même base de données. Il s'agit de la meilleure façon de faire des calculs exacts, spécialement en termes de coûts unitaires par enfant, par famille ou par service. La comparaison des coûts entre toutes les catégories (type d'abus, type de ressource de placement, etc.) est possible seulement si les coûts des données sont tous entrés et liés à l'enfant ou à la famille.
- ✦ Tous les détails requis et les rapports sommaires exigés par le MAINC doivent être conçus de façon efficace, exploitant le pouvoir de SQL, par exemple des tableaux sommaires, etc. Pour faire un rapport, on ne devrait peser que sur un seul bouton. La même approche de conception devrait être appliquée à tous les autres rapports.
- ✦ L'application doit inclure une caractéristique « peser sur un seul bouton » pour télécharger et fournir les données sélectionnées à des organisations externes, par exemple, fournir à la province les données quotidiennes sur un cas particulier, les données quotidiennes sur tous les cas à un système national ou provincial de conservation des données, des sommaires mensuels ou des statistiques sur les résultats nationaux, les rapports mensuels au MAINC, etc. Les caractéristiques spécifiques doivent être conçues avec les concepteurs et les utilisateurs. Ceci représente le niveau de partage de données dont parlait la vérificatrice générale du Canada.
- ✦ On doit pouvoir retracer les données de façon sélective pour les partager avec des groupes

extérieurs si requis par le MAINC, l'Institut de la statistique des Premières Nations et des instituts de recherche universitaires.

- ✦ La base de données doivent incorporer toutes les données et échelles de mesures requises pour soutenir le projet national de mesure des résultats.
- ✦ Toutes les données, spécialement celles sur des événements historiques, doivent être enregistrées et des dates spécifiques doivent être inscrites afin de faire des analyses statistiques significatives, des vérifications, des mesures de résultats de la protection ainsi que d'autres types de mesures de performance.

Coût des systèmes d'information

Il y a 10 ans, alors que peu de systèmes d'information étaient commercialement disponibles, les agences qui en avaient besoin l'ont développé. Elles ont embauché des consultants externes si elles n'avaient pas cette capacité à l'interne. Par exemple, à la fin des années 60, le personnel de la Children's Aid Society of Metropolitan Toronto a produit le tout premier systèmes d'information sur la protection de l'enfance au Canada. La Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto a fait de même l'année suivante, suivie de la Ottawa Children's Aid Society et deux ou trois autres. Celles-ci figurent parmi les plus grandes agences de protection de l'enfance au Canada et avaient les moyens de développer leurs propres systèmes. Cependant, depuis le début des années 80, la location d'un système commercial constitue la tendance principale. Actuellement, les 48 autres sociétés d'aide à l'enfance (Children's Aid Societies) et près de 10 agences des Premières Nations en Ontario louent un système.

Dans le domaine de la protection de l'enfance des Premières Nations au Canada, une tendance similaire s'est instaurée. L'une des agences de SEFPN les plus grandes au Canada, soit West Region Inc. au Manitoba, a décidé de développer son propre système en 1994. En Colombie-Britannique, l'agence Lalum'utul'smun'eem a fait de même l'année suivante. Cependant, la tendance actuelle est à la location, même le nombre d'agences

qui peuvent se payer leur propre système, le louer ou autre est encore restreint.

Louer ou développer sont propre systèmes demeure une décision difficile et il n'existe pas de règles spécifiques. Toutefois, les facteurs suivants peuvent être pris en compte lors de la prise d'une telle décision :

- + Quel est le moins cher pour les prochaines 5 années? (Coût initial, licences, logiciels, support technique, modifications, etc.) Avertissement : il n'est pas rare que les coûts soient plus élevés lors d'un développement de système).
- + Qui (vendeur ou concepteur) est plus familier avec les systèmes de livraison de services de protection de l'enfance, les exigences opérationnelles et de rapport, les lois, etc.? (Une bonne connaissance a un impact sur la pertinence, la qualité, le délai de livraison, le temps pris pour discuter avec l'agence, etc.)
- + Qui (vendeur ou concepteur) est plus compétent techniquement? (Il est très important de connaître le dossier professionnel de la personne, la satisfaction des clients, le travail similaire complété, etc.) Est-ce que cette personne peut livrer la marchandise en fonction des « considérations de base » décrites précédemment?
- + Combien de temps sera nécessaire pour que le système soit fonctionnel et que les employés aient reçu la formation requise? (les systèmes loués ont une bonne longueur d'avance à ce chapitre).
- + Qui (vendeur ou concepteur) sera dans le dossier? (Depuis combien de temps cette personne est-elle dans le même domaine d'affaires?)

En prenant la décision de louer, il n'est pas facile de trouver un vendeur. En raison de la variété entre les prix, des caractéristiques, de la qualité du produit ou de la capacité de support technique, il est très important que l'agence ait une démonstration active, qu'elle puisse poser des questions de fond avant, pendant et après la démonstration et qu'elle puisse parler à des utilisateurs actuels du même système. L'agence doit

aussi évaluer, entre autres, la l'habileté technique réelle du vendeur. Faire des promesses est bien différent de voir des choses faites ou des problèmes résolus rapidement. En plus des de la liste des considérations de base, les questions incluses au tableau suivant devrait servir aux agences qui choisissent un système commercial.

Infrastructure technologique requise pour soutenir un système d'information et ses coûts

Les systèmes d'information ne peuvent pas être mis en place sans infrastructure technologique convenable. Il est aussi important de réaliser que la technologie informatique qui convient à l'informatisation d'un bureau n'est pas nécessairement capable de supporter la gestion d'un système d'information. La technologie requise pour mettre en place des systèmes d'information est beaucoup plus exigeante. Toutefois, une infrastructure qui est assez forte pour supporter un système d'information est toujours capable de supporter l'informatisation, incluant des images, les discussions par Internet, la collaboration, l'accès à distance, etc. Les paragraphes ci-dessous identifient le type de technologie nécessaire pour opérer un système d'information typique pour des agences en protection de l'enfance et suggèrent un cadre de travail commun pour estimer les coûts d'une telle technologie.

Minimum d'équipement informatique requis

Le type d'équipement informatique et de logiciels que doivent se procurer les agences afin de bâtir l'infrastructure technologique adéquate pour supporter un système d'information, loué ou autre, est une question complexe. Nous observons que dans le cas d'une agence de SEFPN, la taille de l'organisation, peut importe si elle a plusieurs bureaux satellites, et l'efficacité de l'équipement informatique utilisé sont des déterminants clés du type de technologie dont l'agence a besoin afin de mettre en place un système d'information. Par exemple, les types de logiciels, d'équipement informatique et de support requis pour une agence de petite taille qui a cinq travailleurs sont bien différents d'une agence qui a un bureau chef et deux autres bureaux répartis ailleurs dont les travailleurs, qu'ils soient n'importe où, ont accès au système du bureau chef de l'agence. Les variations

Sujet	Questions à poser
Coût (initial)	<p>Louer un système commercial coûte entre \$30,000 et \$45,000 dès le départ. Ces frais incluent généralement l'adaptation aux besoins de l'agence et la formation sur place. De plus, il faut payer des frais mensuels ou annuels pour le support technique par téléphone, les mises à jour des logiciels et parfois, une adhésion au groupe d'utilisateurs. Toutefois, il n'y a pas de norme pour ce type de frais. Si le système opère par Internet, le nombre de bureaux d'une agence ne devrait pas affecter le prix. Il faut se rappeler que la familiarité des opérations et les besoins des agences de protection de l'enfance, la qualité du travail, l'habileté technique, la pertinence d'un système et le professionnalisme sont de loin plus importants que le prix. Une mauvaise décision dès le départ causera de sérieux problèmes à l'agence et il en coûtera très cher de résoudre les problèmes. Il existe des tonnes d'exemples. Posez les questions suivantes:</p> <p>Ask the following questions:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Quels sont les modules inclus dans le prix? Quelles sont leurs caractéristiques spécifiques? ° Combien d'utilisateur la licence permet-elle? Combien en coûte-t-il pour ajouter des utilisateurs? ° Quels sont les modules additionnels disponibles? Quelles sont leurs caractéristiques spécifiques? Quel est leur prix? ° Combien en coûte-t-il pour transférer les données existantes dans le système? ° Est-ce que la formation sur place est incluse dans le prix? ° Pouvez-vous nous donner vos références? (utilisateurs dans une autre agence des Premières Nations)?
Coût (Annuel)	<p>Les vendeurs chargent entre \$2,000 et \$15,000 par année pour le support et la mise à jour des logiciels. Posez les questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Quel est le coût annuel et/ou mensuel? ° Qu'est-ce qui est couvert dans ce prix? ° Y a-t-il des frais additionnels?
Support	<p>Le support technique est normalement inclus dans les frais annuels ou mensuels. Posez les questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Y a-t-il une limite d'appels que nous pouvons faire pour obtenir du support? ° Comment se fait le support à distance? (connexion à distance du système au vendeur pour gérer les problèmes)
Modification des caractéristiques	<p>Les changements ou améliorations apportées au système sont facturées à part. Posez les questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Combien en coûte-t-il pour apporter des changements ou ajouter des caractéristiques au système? ° Comment déterminez-vous ces coûts? Comment se détaille la facturation? (Demandez des exemples et des détails.)
Extraction et échange de données	<p>Ceci peut faire partie des améliorations ou constituer un service ponctuel, normalement facturé. Posez les questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Combien en coûte-t-il pour extraire des données de la base de données? ° Combien en coûte-t-il pour ajouter à l'application les échanges de données périodiques (téléchargement) avec des organismes externes? ° Comment déterminez-vous ces coûts? Quel est le tarif? (Demandez des exemples et des détails.)
Autres	<p>Posez les questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Est-ce que les employés de l'agence peuvent aller dans la base de données pour utiliser les données directement? Y a-t-il des restrictions? ° Est-ce que le vendeur possède une version Web pour le déploiement par Internet? ° Depuis combien de temps ce système est-il disponible sur le marché? Combien de systèmes ainsi sont installés? Combien d'agences de protection de l'enfance des Premières Nations utilisent ce système? (Demandez des références). ° Est-ce que le vendeur a un groupe d'utilisateurs? Quel est le but du groupe d'utilisateurs? Comment travaillent-ils ensemble avec le vendeur?

d'exigences technologiques affectent directement les coûts.

Mis à part la taille et l'étendue géographique d'une agence, l'utilisation d'une technologie informatique adéquate crée un autre niveau de complexité. Les systèmes d'information ont besoin de serveurs rapides, de postes de travail et de liens de communication fonctionnant en réseau. De plus, les logiciels de systèmes d'exploitation qui conviennent pour les serveurs et les postes de travail doivent être bien installés et configurés. Pour cette raison, les agences qui utilisent encore des 386, des 486 ou des serveurs lents pour leurs opérations quotidiennes devront les remplacer.

Généralement parlant, les types d'équipement suivants sont considérés comme un standard minimum pour opérer un système d'information en protection de l'enfance :

- ✦ Poste de travail : Pentium avec un processeur de 1GHz, 512 megs de mémoire vive, disque dur de 8 GB, adaptateurs de réseau de 100 bmps, un lecteur de CD -Rom et une résolution vidéo de 1024x768 opérant sous Windown XP Professionnel.
- ✦ Application/serveur de base de données : ordinateur serveur Xeon avec un processeur de 2.8 GHz, 4 GB de mémoire vive, 2 disques durs de 40 GB SCSI (RAID-1), adaptateurs réseau de 100 bmps, un lecteur de CD-Rom et un lecteur de cassettes de 40 GB.
- ✦ Serveur réseau : serveur Pentium 4 avec un processeur de 2.8 GHz, 1 GB de mémoire vive, 20 disques durs de 20 GB SCSI, adaptateur réseau de 100 bmps et un lecteur de CD-Rom.
- ✦ Réseau local : câbles de catégorie 5 et des prises de 100 bmps.

Si les ordinateurs de l'agence n'ont pas ce minimum et si elles veulent installer un système d'information, leur équipement est donc inadéquat et devront être mis à niveau ou remplacés.

Équipement informatique recommandé, logiciels et leurs exigences et coûts

Cette section contient des informations détaillées sur les équipements informatiques recommandés, les logiciels et leurs exigences ainsi que sur les estimations des coûts pour les agences par catégorie de taille et d'étendue géographique. L'information technique a été rapportée au meilleur de notre connaissance et basé sur ce qui est disponible et faisable aujourd'hui en ce qui a trait à l'implantation d'une infrastructure technologique dans les agences de protection de l'enfance (30). Tous les coûts sont estimés, reflètent les prix actuels sur le marché qui peuvent varier d'une région à l'autre. De plus, nous nous attendons à ce que les prix de certains types de produits d'équipement information baissent prochainement car leur qualité, leur fiabilité et leurs caractéristiques s'améliorent en même temps; il faut alors garder cela en tête lorsque l'on planifie le remplacement de la technologie dans le futur. (31). En raison de la complexité élevée du sujet, il est important de prendre nos suggestions comme des lignes directrices informées, qui peuvent avoir besoin d'ajustement lorsqu'une agence les applique. Plusieurs facteurs inattendus peuvent surgir, rendant ainsi difficile d'avoir seulement une série de recommandations pour toutes les agences au Canada. De plus, les avancées technologiques nécessitent des ajustements périodiques pour s'assurer que l'information est applicable et appropriée.

L'information est complexe et détaillée. Toute l'information complète et les coûts associés se trouvent en annexe. Le tableau suivant présente l'information pour trois catégories principales d'agences. Pour éviter les répétitions, seuls les références aux détails applicables sont présentées dans le tableau. Le lecteur peut aisément être intéressé à savoir si les organismes de charité, soit ceux qui ont un numéro d'organismes de charité issu par le gouvernement fédéral, sont éligibles à des rabais substantiels sur tous les logiciels de Microsoft (32). Les prix de rabais d'une telle nature sont également inclus pour nous aider à établir un portrait plus complet des coûts et pour faire des projections budgétaires plus justes.

Équipement et logiciels recommandés pour que les agences puissent opérer un système d'information typique

Type d'agence	Équipement, logiciels et autres items recommandés ³³	Notes
<p>Type A</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Un site ° Moins de 75 ordinateurs 	<p>Option 1 - Logiciels: A1; (A2); (A3); (A5); (A7); A8; A9; A10</p> <p>Ordinateurs: C1; (C2); C4; C5</p> <p>Autres: B; D1-D3; E1-E4; F1-F3; G1-G2.</p> <p>Option 2 - Software: A1; A4; (A5); (A7); A8; A9; A10</p> <p>Computers: C1; (C2); C4; C5</p> <p>Others: B; D1-D3; E1-E4; F1-F3; G1-G2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Les items entre parenthèses sont optionnels pour les agences de petite taille (moins de 10 ordinateurs) ° L'installation de l'équipement et des logiciels ainsi que les dépenses de configuration ne s'appliquent pas aux agences qui ont le personnel technique sur place. ° Seul A10 est nécessaire. <p>.. Small Business Server 2003 can support up to 75 devices or users, as per the number of CALs purchased.</p> <p>.. Bracketed items are optional</p> <p>.. Software and hardware installation and configuration expenses do not apply to agencies having required expertise on staff.</p> <p>.. Only one A10 is needed</p>
<p>Type B</p> <ul style="list-style-type: none"> .. One location only .. ° 75 ordinateurs et plus 	<p>Logiciels: A1; A2; A3; (A5); (A7); A8; A9; A10</p> <p>Ordinateurs: C1; C2; C4; C5</p> <p>Autres: B; D1-D3; E1-E4; F1-F3; G1-G2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Les items entre parenthèses sont optionnels ° L'installation de l'équipement et des logiciels ainsi que les dépenses de configuration ne s'appliquent pas aux agences qui ont le personnel technique sur place. ° Seul A10 est nécessaire.
<p>Type C</p> <p>Plusieurs sites (bureau chef avec autres sites)</p>	<p>Logiciels: A1; A2; A3; (A5); (A6); (A7); A8; A9; A10</p> <p>Ordinateurs: C1; C2; C3; C4; C5</p> <p>Autres: B; D1-D3; E1-E4; F1-F3; G1-G2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Les items entre parenthèses sont optionnels ° L'installation de l'équipement et des logiciels ainsi que les dépenses de configuration ne s'appliquent pas aux agences qui ont le personnel technique sur place. ° A10 est nécessaire pour le bureau chef et chacun des sites. ° L'item B est nécessaire pour le bureau chef et chacun des sites. ° C1, C2 et C3 sont nécessaires au bureau chef seulement. ° C2 peut être nécessaire dans certains sites d'envergure.

Voir l'annexe B pour les explications sur les items numérotés « A ».

Tel que nous pouvons le constater, le coût final dépend strictement des types et du nombre de pièces d'équipement informatique, de logiciels et de services requis, qui sont à leur tour déterminés par le nombre de sites, les caractéristiques choisies et le nombre d'ordinateurs dans toute l'organisation. Si une agence possède déjà quelques-uns des items recommandés, il n'y a donc pas lieu de les inclure au calcul. Cependant, si l'équipement déjà en place n'est pas performant, l'agence devra décider de les garder ou de les remplacer. En prenant une décision de cette nature, il est toujours important d'obtenir l'avis d'experts techniques qui sont en mesure de fournir une évaluation objective. Avec ces lignes directrices, toute agence devrait être en mesure d'estimer de façon standard le coût de la construction d'une infrastructure technologique non seulement pour opérer un système d'information mais aussi pour accueillir l'information des bureaux. Finalement, il est important de réaliser que les budgets pour la technologie doivent être basés sur les équipements informatiques et les logiciels requis et non sur le nombre de cas que l'agence traite. Pour ce motif, la formule de financement traditionnelle du MAINC qui est basée sur le nombre d'enfants vivant sur réserve ne peut être utilisée pour financer la technologie.

ANNEXE A

La section suivante est adaptée du document sur la matrice d'indicateurs des résultats. (34)

Réurrence des mauvais traitements

La protection de l'enfance constitue la composante principale du système qui a pour but ultime de prévenir l'occurrence de mauvais traitements futurs. La récurrence des mauvais traitements inclut tous les cas confirmés d'abus ou de négligence où on retrouve la preuve d'un incident subséquent de maltraitance porté à l'attention des services de protection de l'enfance. Les taux rapportés de récurrence vont de 10% à plus de 60%. La meilleure étude à ce jour indique que 24% des familles ont vécu un incident récurrent de mauvais traitements confirmés dans les douze mois suivant le premier incident,

alors que 43% ont connu une récurrence dans les cinq années suivant le premier incident. (35). La récurrence se mesure par intervalles. Par exemple, la période de 12 mois du taux de récurrence est la proportion d'enfants maltraités identifiés par les services de protection de l'enfance et qui sont encore maltraités dans les 12 mois suivant le premier incident de maltraitance confirmé.

Blessures sérieuses et décès

La protection contre les blessures sérieuses est une priorité pour tous les services de protection de l'enfance et de tels cas doivent faire l'objet d'une intervention prioritaire pour les faire cesser. Alors que la majorité des cas de maltraitance faisant l'objet d'une enquête n'implique pas de blessures sérieuses ni de décès, tout effort doit être investi à la prévention de telles situations tragiques. L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants démontre que 4% des cas corroborés incluent de la des blessures physiques suffisamment sévères pour que l'enfant nécessite des soins médicaux. (36). Alors que les blessures associées aux cas soupçonnés de mauvais traitements et toutes les blessures sérieuses (intentionnelles et non intentionnelles) infligées aux enfants qui font l'objet d'un placement (par exemple en foyer d'accueil, dans un foyer de groupe, en institution) sont documentées dans les notes prises dans les cas de protection, la plupart des systèmes d'information en protection de l'enfance ne permettent pas de dépister l'information sur les blessures.

Niveau/échelle

La maltraitance est un facteur de risque significatif pour les retards de développement, cognitifs et académiques. L'amélioration du bien-être de l'enfant est un objectif fondamental du système de protection de l'enfance. Les améliorations au fonctionnement cognitif représentent un indicateur de résultat. Ils ne relèvent pas exclusivement du système de protection de l'enfance, mais représentent un service prioritaire qui devrait être bien documenté. La recherche a constamment démontré que les enfants qui ont reçu des services de protection ne

sont pas aussi avancés que leurs pairs en ce qui a trait aux aspects cognitifs de développement ainsi qu'au niveau de la performance scolaire. Un sondage communautaire administré dans le nord de l'État de New York a démontré que les enfants maltraités avaient deux fois et demie plus de chances de redoubler une année scolaire comparativement à groupe d'enfants non maltraités. (37). La performance peut se mesurer par le ratio âge-niveau scolaire, par la réussite de tests standardisés (mathématiques et anglais), par le placement dans des classes pour enfants à besoins spéciaux, par la présence en classe et par le risque évalué d'échec. Alors que les résultats des tests mesurent de façon plus précise des habiletés spécifiques, le ratio âge-niveau scolaire est l'indicateur le plus fiable que les services de protection de l'enfance doivent recueillir, spécialement pour les cas d'enfants qui reçoivent des services à domicile. Pour les jeunes ne fréquentant plus l'école, les taux de graduation scolaire demeure une mesure simple et appropriée. Pour les enfants d'âge préscolaire, la mesure des résultats dépend à quel niveau sont utilisées les évaluations de développement par les autorités de protection de l'enfance.

Comportement de l'enfant

Les enfants maltraités sont à plus haut risque d'avoir des troubles de comportement à la maison et à l'école, d'avoir des comportements de délinquance et d'être impliqués dans des activités de nature criminelle. Les résultats préliminaires du projet « Looking After Children » au Canada démontrent que 39% des jeunes maltraités ont rapporté avoir des difficultés à gérer leur colère et 32% ont rapporté avoir eu des problèmes en raison de leur défiance (38). Dans la même veine, une étude américaine récente, utilisant le rapport fait par l'enseignant à l'aide d'une liste de comportements de l'enfant, a démontré que plus de 40% des enfants entrées dans le système de protection de l'enfance avaient des comportements problématiques comparativement à 20% des enfants compris dans un échantillon (39). Les mesures standardisées de comportement de l'enfant ne sont généralement pas utilisées dans le cadre de la protection de l'enfance. Cependant, certaines juridictions ont commencé à utiliser des



instruments qui incluent certaines informations sur le comportement, soit à l'aide d'un outil d'évaluation du risque ou d'un outil d'évaluation des dossiers des enfants faisant l'objet d'un placement à long terme.

Taux de placement

Le placement d'un enfant hors de son domicile familial est un indicateur constamment documenté dans le cadre de la protection de l'enfance. Le placement est nécessaire pour les enfants qui ne peuvent pas être adéquatement protégés à la maison ou dont les besoins ne peuvent être comblés à la maison. L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants démontre que 8% des enquêtes a mené au placement de l'enfant dans les deux premiers mois suivant le début de l'enquête (40). Une étude effectuée en Illinois sur 10 000 enquêtes en protection de l'enfance a démontré que le taux de placement augmente en fonction du temps où le dossier demeure ouvert. Un mois après le signalement, 7% des enfants ont été placés comparativement à 21% un an après le signalement. (41). L'interprétation des statistiques sur le placement est très complexe. Une augmentation des taux de placement n'est pas nécessairement négative; elle peut signifier que les autorités de protection de l'enfance font un meilleur travail en identifiant et en protégeant des enfants qui auraient pu être sévèrement blessés s'ils étaient demeuré à la maison. La situation se complique davantage par le fait que la décision de placer un enfant est affectée par la disponibilité des ressources de placement. Dans certaines juridictions, les taux officiels de placement peuvent sous-représenter les enfants qui sont placés dans un endroit non traditionnel, tel que les soins traditionnels commandés par la culture ou un

placement informel chez un membre de la famille. L'information sur les jeunes en fugue devrait également être recueillie dans les statistiques de placement.

Changements d'endroit de placement

La stabilité sociale est essentielle pour les enfants afin qu'ils puissent développer un sentiment d'appartenance et d'identité alors qu'ils doivent faire face à la séparation d'avec leurs familles. Certains changements d'endroit de placement peuvent être bénéfiques, mais les changements multiples et non planifiés peuvent avoir des conséquences négatives sérieuses à court et à long terme pour les enfants. Les changements de placement permettent de recueillir les informations sur l'admission, la réadmission, et les changements significatifs de placement. Une étude longitudinale de quatre ans de 717 enfants qui ont fait l'objet d'un placement en Saskatchewan a démontré que 71% des enfants ont connu un seul placement hors du domicile familial. Le nombre moyen de changements d'endroit de placement pour les enfants qui ont expérimenté plus d'un changement était de 2.3 et seulement 10% de ce nombre avaient expérimenté plus de 4 quatre changements. (42). La façon la plus simple de mesurer les changements d'endroit de placement est d'en compter le nombre lorsque les enfants ne font plus l'objet d'un placement. Cette méthode mesure les changements pendant une période de placement spécifique. L'indicateur des changements d'endroit de placement ne devrait que recueillir l'information sur les changements significatifs, excluant les placements de répit ou les visites à domicile.

Le temps avant d'atteindre un placement permanent

La plupart des enfants retirés de leur milieu familial y retournent après une période de temps relativement courte. Rosenbluth (1995) a démontré que les enfants placés en Saskatchewan passent environ un an en foyer d'accueil, alors que la majorité des enfants retournent au domicile familial en moins de six mois. Les changements d'endroit de placement sont une préoccupation pour les enfants qui demeurent placés. Le défi pour

mesurer le temps avant d'atteindre un placement permanent est de décider quels placements peuvent être catégorisés dans les placements permanents de façon appropriée. La plus simple définition de placement permanent est celle qui dit que le placement est permanent, tel que le retour de l'enfant au domicile (réunification), le placement dans une famille adoptive ou un placement permanent en foyer d'accueil. Le temps avant d'atteindre le placement permanent en tant que mesure de résultat se complique par le fait que les placements précipités peuvent probablement être rompus. Les ruptures de réunification sont de l'ordre de 30%. Courtney (1995) a démontré que les enfants ayant été placés et qui sont réunis avec leur famille dans les trois mois ont davantage tendance à être repris en placement que les enfants qui ont été réunis avec leur famille après 3 à 6 mois.

Déménagements familiaux

Les déménagements fréquents mènent à la perte des réseaux de soutien social pour les enfants et les parents. Pour les enfants, les déménagements fréquents et les changements d'école à répétition peuvent empêcher la formation de réseaux de soutien social constructifs. L'instabilité du domicile est causée par plusieurs facteurs, incluant le manque de logements abordables et de bonne qualité, les changements d'emplois, les modes de vie et d'autres crises familiales. Alors que les services de protection de l'enfance ne sont pas responsables de fournir un logement, plusieurs travailleurs sociaux défendent la cause des logements afin que leurs clients aient accès à un logement abordable et en bon état et ils travaillent également avec les familles pour favoriser l'adoption de modes de vie qui leur permettraient d'apprécier leur stabilité domiciliaire. L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants démontre que 23% des familles enquêtées ont changé d'adresse au moins une fois dans les six derniers mois (Trocmé, MacLaurin, Fallon, et al. 2001). Une récent sondage fait par la Children's Aid Society de Toronto a démontré que 21% des répondants ont identifié que le logement est un facteur décisionnel dans la décision de placer un enfant hors du domicile familial (Chau, Fitzpatrick, Hulchanski, Leslie & Schatia, 2001).

Capacité parentale

La capacité parentale constitue une préoccupation majeure dans plusieurs cas de mauvais traitements. La plupart des services à domicile ciblent l'habileté des parents à combler les besoins émotionnels, cognitifs, physiques et de comportement de leurs enfants. L'amélioration des capacités parentales se traduit par une amélioration à long terme des résultats sur les enfants. Les parents constituent une cible d'intervention et des outils ont été développés pour évaluer le fonctionnement parental et familial. Cependant, des mesures standardisées des capacités parentales ne sont pas fréquemment utilisées pour évaluer les familles ou pour retracer les résultats en protection de l'enfance. La plupart des outils d'évaluation du risque incluent un certain nombre de mesures de capacités parentales potentielles, quoique leur interprétation en tant que mesure de résultats n'ait pas encore été testée.

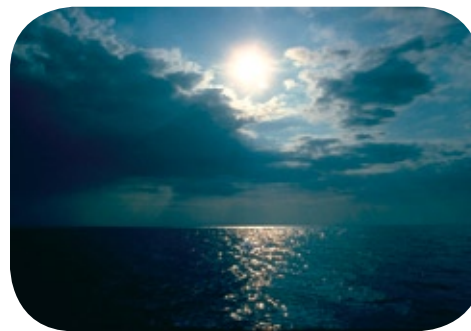
Concordance ethnoculturelle du placement

Lorsque les enfants et les jeunes doivent être retirés de leur milieu familial, des efforts devraient être investis pour les placer dans leur communauté chez un membre de la famille élargie, dans une famille ayant une même culture ou dans un foyer d'accueil qui voient l'importance de l'implication de leurs familles et de leurs amis. Il existe une préoccupation véritablement fondée que les enfants provenant de minorités visibles (Autochtones, Noirs, Musulmans, etc.) ne sont pas placés dans un endroit qui convient avec leur culture ou ne sont pas placés dans un endroit où l'accès est facilement donné à la famille et aux amis de l'enfant. Par exemple, même si 64% des enfants placés en Saskatchewan en date de mars 1990 étaient d'origine autochtone, et que ces enfants ont passé en moyenne plus de temps placés que les enfants non autochtones, moins de 10% des enfants autochtones ont été placés dans un foyer qui convenait à leur culture. Les données sur la concordance du placement doivent être interprétées avec soin et au cas par cas parce que la concordance ethnoculturelle n'est qu'un seul facteur à considérer lorsque l'on recherche le placement le plus approprié pour un enfant. Néanmoins, concordance ethnoculturelle fournit

un bon indicateur d'engagement communautaire dans le recrutement de foyers d'accueil et pour trouver le placement le plus approprié pour les enfants dans leur communauté.

Questions d'interprétation

Plusieurs des indicateurs sélectionnés dans la matrice d'indicateurs des résultats en protection de l'enfance doivent être interprétés avec soin. Le simple fait de s'attarder davantage à l'un des indicateurs peut avoir des effets inattendus sur la livraison de services. La réduction des placements, par exemple, sans s'assurer de la sécurité et du support au bien-être de l'enfant, peut simplement résulter en un manque de services laissant l'enfant à risque de mauvais traitements ultérieurs. Les indicateurs qui reflètent les événements peuvent néanmoins fournir un cadre de mesures significatif si la sélection des indicateurs couvre une gamme élargie de domaines, tels que proposé dans la matrice d'indicateurs des résultats en protection de l'enfance.



ANNEXE B

L'équipement informatique, les logiciels et les autres exigences recommandées pour construire une infrastructure technologique viable pour supporter un système d'information typique pour une agence :

GROUPE A = Logiciels				
	System Software	Prix	Prix spécial pour les organismes de charité	Notes
A1	<p>Microsoft Windows XP Professionnel (Version de mise à jour) – Chaque poste de travail</p> <p>Usage principal dans un bureau, un site ou au bureau chef</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Réseautage ° Messagerie ° Accès à distance à la base de données située au bureau chef 	\$260	\$100	<ul style="list-style-type: none"> ° Version de mise à jour peut mettre à jour n'importe quelle version de Windows depuis Windows 98 ° Version OEM (version complète pré installée) fournir par le manufacturier et n'est pas habituellement en vente au détail ° Windows XP Familial, manque important de sécurité et de fonctions de communication, ne convient pas ° Devrait inclure Windows XP Professionnel lors de la commande de nouveaux ordinateurs
A2	<p>Serveur Microsoft 2003 (Édition standard)</p> <p>Main uses:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Réseautage de domaine ° Mettre en fonction l'application / serveur de base de données ° Mettre en fonction le serveur de services terminaux (modes application et administration du serveur de services terminaux sont disponibles dans Serveur 2003) 	\$1,000	\$190	<ul style="list-style-type: none"> ° Seulement 1 est nécessaire pour tout le bureau o Serveur réseau o Serveur de l'application o Serveur terminal ° Certains sites avec moins de 75 ordinateurs peuvent trouver que cette version a un bon rapport qualité-prix que le Serveur SMALL BUSINESS avec des CAL additionnels, tout dépend de la taille de l'agence et des fonctions requises.
	Chaque serveur 2003 CAL (dispositif ou utilisateur)	\$40	\$10	
	Chaque service de terminal CAL (dispositif ou utilisateur)	\$112	\$60	
A3	<p>Microsoft Exchange Serveur 2003 (édition standard)</p> <p>Usage principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Courriel (Outlook) 	\$980	\$600	° Peut être installé au serveur réseau, si préférable.
	Each Exchange Services CAL	\$94	\$6	
A4	<p>Serveur Microsoft Small Business 2003 (édition standard)</p> <p>Usage principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Mettre en fonction l'application / serveur de base de données ° Réseau 	\$733	\$314	<ul style="list-style-type: none"> ° Fait pour les bureaux uniques. Licence jusqu'à 5 utilisateurs/dispositifs est incluse. ° Licences additionnelles peuvent être achetées pour augmenter le nombre d'utilisateurs/dispositifs jusqu'à 75 ° Seulement 1 est nécessaire pour tout le bureau o Réseau du domaine o Application/serveur de base de données ° Un seul ordinateur serveur est nécessaire pour accueillir une application et une base de données et pour contrôler le réseau

GROUPE A = Logiciels				
	System Software	Prix	Prix spécial pour les organismes de charité	Notes
A4	SBS CALs additionnels (version de 5 utilisateurs)	\$650	\$340	
	SBS CALs additionnels (version de 20 utilisateurs)	\$2,600	\$1,350	
A5	Logiciel système et configurations de réseau (petite tâche)	\$1,350	\$1,350	* Jusqu'à 3 heures @ \$450 – chaque site * Tarifs varient entre \$200 et \$450 l'heure, dépendant de la région et des qualifications
A6	Logiciel système et configurations d'un réseau (grosse tâche)	\$7,200	\$7,200	* 12-16 heures @ \$450 – bureau principal * Le travail inclut l'installation: <ul style="list-style-type: none"> o Réseau o Serveur d'échange o Serveur application o Serveur de services terminaux o VPN * Rate varies between \$200 and \$450 an hour, depending on region and qualifications
	Mises à jour de logiciels			
A7	Inscription au Programme d'assurance des logiciels de Microsoft	Ajouter 50% à chaque prix de logiciel système	Ajouter 50% à chaque prix de logiciel système	* Optionnel * Les adhérents reçoivent des mises à jour gratuites pour 2 ans pour tous les logiciels systèmes assurés
	Office Suite			
A8	Microsoft Office 2003 (édition standard) – Chaque poste de travail	\$518	\$77	* Inclut Word, Excel, et PowerPoint * Devrait inclure Office 2003 (édition standard) lors de la commande de nouveaux ordinateurs
	Logiciels utilitaires			
A9	Norton SystemWorks 2005	\$100	\$100	* Protège contre les virus et l'intrusion, garde les fichiers en bon état et gère les mauvais secteurs, etc. * Un par ordinateur
A10	PCAnywhere version 11 (hôte et client)	\$200 (un par site)	\$200 (un par site)	* Pour le support à distance * GoToMyPC ou NetSupport Manager sont aussi bons

GROUPE B = Fournisseur de services Internet

		Cost (One-time)	Monthly Cost	Notes
B	L'une des options suivantes :			<ul style="list-style-type: none"> ° Les prix varient entre régions. Tous les prix sont uniques. ° Ajouter des frais mensuels additionnels pour les adresses IP statiques requises pour les ordinateurs à distance qui sont connectés au serveur terminal du bureau principal pour accéder aux bases de données. Les prix varient grandement entre le type de transporteur et de vendeur. ° Ajouter des frais mensuels additionnels pour l'ajout d'adresses de courriels, là où nécessaire.
	Câble ISP (meilleure option)		\$50	<ul style="list-style-type: none"> ° Modem toujours inclus ° Habituellement l'installation est gratuite
	DSL ISP (2e meilleure option)		\$40	<ul style="list-style-type: none"> ° Modem à part ° Installation soi-même
	Modem DSL	\$150		
	Ligne téléphonique		\$28	Si tous les téléphones et le modem DSL doivent se partager une ligne téléphonique, des filtres téléphoniques (un par téléphone) sont requis. 5\$ par filtre, une fois seulement.
	Satellite ISP (3e meilleure option)		\$400	<ul style="list-style-type: none"> ° Les prix varient grandement d'un vendeur à l'autre. ° La vitesse de téléchargement est grandement touchée par le nombre d'utilisateurs en même temps. Un maximum est de 2 à 3 utilisateurs en même temps. ° Problèmes de signal lors de mauvais temps.
	Soucoupe, matériel et installation	\$7,000		<ul style="list-style-type: none"> ° Les prix varient grandement d'un vendeur à l'autre. ° Le coût d'installation dépend du lieu.
	Dialup ISP (Dernière option)		\$30	Devrait utiliser un logiciel pour aider à atténuer les problèmes de rapidité.
	Ligne téléphonique		\$28	

**GROUPE C = Équipement informatique
(Très important d'utiliser du matériel de haute qualité)**

		Price	Notes
C1	Ordinateur pour gérer l'application et la base de données (tour serveur d'application) <ul style="list-style-type: none"> ° Carte mère de serveur Intel ° Dual Xeon, 3.2 GHz ° 4 GB RAM ° Prise de courant redondant ° 2 Disques durs SCSI 73 GB Seagate (implantation RAID-1) ° Lecteur CD ROM ° 72 GB DAT Seagate (lecteur de cassettes) ° Video, 100 bmps NIC ° Clavier ° Souris optique ° Moniteur 17" LCD (16ms) 	\$5,700	<ul style="list-style-type: none"> ° Nécessaire pour toutes les agences, sans égard au nombre de sites ° Un serveur de processeur double pour 40 à 50 utilisateurs en même temps ° Petites agences avec moins de 10 utilisateurs peuvent utiliser un processeur simple. ° Taille de la mémoire dépend de l'application. Faire une mise à jour de la mémoire si c'est lent. ° Estimation du prix basée sur

GROUPE C = Équipement informatique (Très important d'utiliser du matériel de haute qualité)			
		Price	Notes
C2	<p>Ordinateur pour gérer les grands réseaux du bureau principal Computer for managing large network in head office (tour serveur de réseau)</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Carte mère de serveur Intel ° Pentium 4, 3.2 GHz ° 1 GB RAM ° Disque dur Seagate 80 GB, 7200 rpm SATA ° Lecteur CD ROM ° Video, 10/100/1 GB mbps NIC ° Clavier ° Souris optique ° Moniteur 17" LCD (16ms) ° pas OS, mais Microsoft prêt ° 3 ans de services le jour suivant sur place 	\$1,850	<ul style="list-style-type: none"> ° Pas nécessaire pour les petits bureaux qui ont le serveur Microsoft Small Business 2003 ° Pas nécessaire pour les petits sites qui ont un réseau Windows XP Professionnel ° Estimation du prix basée sur la ligne de Dell PowerEdge ° Prix changeront
C3	<p>Ordinateur pour gérer les services terminaux Computer for managing Terminal Services (tour de serveur terminal)</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Carte mère de serveur Intel ° Pentium 4, 3.2 GHz ° 2 GB RAM ° Disque dur Seagate 80 GB, 7200 rpm SATA ° Lecteur CD ROM ° Vidéo, 10/100/1 GB mbps NIC ° Clavier ° Souris optique ° Moniteur 17" LCD (16ms) ° pas OS, mais Microsoft prêt ° 3 ans de services le jour suivant sur place 	\$2,430	<ul style="list-style-type: none"> ° Installer au bureau principal pour l'accès aux ordinateurs à distance à la base de données ° Une considération importante est la taille de la mémoire vive. Calculez à 100 megabytes par utilisateur. 4 gigabytes sont nécessaires pour 40-50 utilisateurs. Ajustez la taille de la mémoire vive en conséquence. ° Une protection antivirus forte nécessitera un serveur de classe Xeon. ° Estimation du prix basée sur la ligne de Dell PowerEdge ° Prix changeront
C4	<p>Mini tour- Poste de travail – Chaque employé</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Carte mère Intel ° Pentium 4, 3 GHz ° 512 mg RAM ° Disque dur IDE 80 GB, 7200 rpm ° Lecteur CD ROM ° Carte Vidéo, 100 mbps NIC ° Clavier ° Souris optique ° Moniteur 17" LCD (16ms) ° Windows XP Professionnel ° Office 2003 (édition standard, Word Excel,, PowerPoint) ° 3 ans de services le jour suivant sur place 	\$1,270	<ul style="list-style-type: none"> ° Un pour chaque employé de l'agence ° Estimation du prix basée sur la ligne de Dell Power-Edge ° Prix changeront

GROUPE C = Équipement informatique
(Très important d'utiliser du matériel de haute qualité)

		Price	Notes
C5	Imprimante laser – chaque site * Monochrome * 1200 x 1200 dpi * En réseau * 25 pages par minute * 15,000 pages par mois (cycle de tâche) * 3 ans de services le jour suivant sur place	\$500	* Bureaux avec moins de 20 employés pourraient avoir besoin d'une imprimante plus performante * Estimation du prix basée sur le modèle 170n de Dell * Prix changeront

GROUPE D = Planification du remplacement de la technologie

(à chaque 4 à 7 ans, dépendamment de l'équipement)

S'applique également à la technologie en cours d'utilisation dans les agences

		Price	Notes
D1	Remplacement du serveur	80-85% du prix d'origine avec des caractéristiques similaires	Un serveur a une durée de vie de 4 à 5 ans. Remplacer ou mettre à jour les composantes peuvent prolonger la durée de vie de 3 à 4 ans. Il faudra prendre la décision de remplacer ou de mettre à jour devrait tenir compte de la performance comparativement au logiciel système actuel, et non seulement tenir compte des économies.
D2	Remplacement des postes de travail	60-75% du prix d'origine avec des caractéristiques similaires	Un poste de travail a une durée de vie de 5 à 7 ans. Même si on prolongera la durée de vie de 3 à 4 ans en remplaçant ou en mettant à jour des composantes, la différence de coûts n'est pas assez significative pour ne pas remplacer le poste de travail au complet.
D3	Remplacement de l'imprimante laser	70-75% du prix d'origine avec des caractéristiques similaires	Il ne vaut pas la peine de remplacer des imprimantes laser. En plus, le coût de remplacement du tambour peut être aussi élevé que le prix d'une nouvelle imprimante.

GROUPE E = Réseau locaux

(Très important d'utiliser de l'équipement de haute qualité)

(Coût unique pour chaque site qui a actuellement un réseau d'accès terrestre viable)

		Price	Notes
E1	Prise 16-port	\$80	
E2	Coupe feu et router antivirus	\$400	Doit être compatible avec le service à large bande. Important de demander au fournisseur de services de recommander une marque et des modèles convenables. Le prix indiqué est celui d'un router de bonne qualité.
E3	5 câbles réguliers	\$30 (Pour chaque poste de travail localisé à 30 pieds de la prise)	* Compter 30 pieds de câble pour chaque ordinateur * Les câbles antifeu coûtent souvent beaucoup plus cher. * Fire retardant grade cables cost many times more.
E4	Travail d'installation	\$75 l'heure	Tarifs varient d'une région à l'autre.

GROUPE F = Accessoires et autres équipements

		Price	Notes
F1	Câble d'électricité qui ne cause pas d'interruption (980 Watts, 25 minutes) – Chaque serveur	\$800	Un pour chaque serveur
F2	Batterie de remplacement pour le câble d'électricité qui ne cause pas d'interruption	\$600	Environ à tous les trois ans.
F3	Encre à imprimante laser	\$120 par cartouche	Devrait aller dans le budget des fournitures.

GROUPE G = Entretien et support de l'équipement informatique (par année)

		Price	Notes
G1	Services de support technique externe (sur place)	Environ 5% du coût total de l'équipement initial	<ul style="list-style-type: none"> * Certains vendeurs peuvent charger jusqu'à 10% * Le mieux est d'inclure le service après-vente sur place pour tous les ordinateurs achetés afin de couvrir le temps et les pièces. Une protection de 3 ans la meilleure option.
G2	Pièces de remplacement	\$1,000	"estimation"

(NOTES)

- (1) Voir Nico Trocme, Stanley Loo, Butch Nutter and Barbara Fallon, Client Outcomes dans Child Welfare: Phase II, Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants, Université de Toronto, 5 avril 2002 (Ce rapport porte sur la mesure des résultats des services de protection de l'enfance et les étapes pour régler les problèmes avec les données dans les systèmes d'information provinciaux/ territoriaux qui ont été retrouvés et qui gênent l'effort national de mesure des résultats.)
- (2) Après la publication du rapport de l'Université de Toronto, DRHC a mise sur pied un groupe de travail sur les mesures des résultats en protection de l'enfance pour lancer un projet pilote. Cinq provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Île du Prince Édouard, Terre-Neuve et Labrador) contribueront au test des données en respect de l'intention et les exigences de la matrice des indicateurs de résultats en protection de l'enfance de l'Université de Toronto.
- (3) *Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux*, Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Décembre 2002 (version sur Internet à <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20021201cf.html>)
- (4) 18 dans Alberta, 25 en Colombie-Britannique, 15 au Manitoba, 9 au Nouveau-Brunswick, 1 à Terre-Neuve et au Labrador, 11 en Ontario, 24 au Québec et 15 en Saskatchewan. Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, le Nunavut et l'Île du Prince Édouard n'en ont pas.
- (5) Puisqu'il n'y a pas de liste d'agences ayant leur propre système, le seul moyen de les identifier était de demander aux contacts de la SSEFPNC dans les régions de trouver l'information. Les noms des agences qui ont accepté d'être interviewées ainsi que leurs coordonnées ont été soumis au chercheur. La même approche a été empruntée pour recruter des agences qui utilisent exclusivement un système provincial.
- (6) Si le répondant voulait davantage de préparation, le chercheur lui à l'avance envoyait une liste de questions par courrier électronique.
- (7) À quatre reprises, la personne-contact a invité un ou plusieurs collègues à l'entrevue, afin d'être prêt à répondre plus précisément aux questions techniques. Cette façon de faire a produit de meilleures réponses et a permis d'économiser du temps.
- (8) Le lecteur pourrait être intéressé de savoir que la passation de tests sur des données d'une base de données, qui représente d'ailleurs une fonction technique incluse à l'étude récente nationale des systèmes d'information provinciaux et territoriaux, nous a permis de découvrir plusieurs imperfections techniques dans les systèmes gouvernementaux.
- (9) Il y a avait des représentants officiels des agences, des représentants du gouvernement directement responsables de l'implantation ou de la gestion des systèmes d'information provinciaux et des fournisseurs de services technologiques pour les agences de SEFPN.
- (10) Comparativement aux autres provinces, le Nouveau-Brunswick pourrait avoir le nombre et la proportion la plus élevée (9 sur 10 ou environ 80%, selon la personne-contact au provincial) d'agences qui utilisent encore un système de dossiers sur papier et qui ne sont pas connectées du tout au système provincial. La situation actuelle au Québec est difficile à cerner et les données sur l'utilisation ne sont pas disponibles pour cette province.
- (11) L'Ontario n'a pas de système d'information provincial sur la protection de l'enfance, même si la situation changera lorsqu'un système intégré sera introduit par le gouvernement, peut-être dans quelques années. Ce projet de système de données en est au stade de la planification et un appel d'offres sera publié très bientôt, selon une source au gouvernement. L'absence d'un système d'information gouvernemental a mené à la prolifération de systèmes indépendants dans la province. Actuellement, la plupart des 53

- « Agences d'aide à l'enfance » provinciales utilisent un système fourni par une ou deux firmes de consultants. Huit agences des Premières Nations en Ontario utilisent « Frontline », un système d'information sur la protection de l'enfance également utilisé par 60% des « Agences d'aide à l'enfance ». L'autre système est le CWIS (Child Welfare Information System). Les quatre plus grandes « Agences d'aide à l'enfance » de la province utilisent un système indépendant développé par elles-mêmes il y a plusieurs années.
- (12) Les critères utilisés par le gouvernement pour la certification des travailleurs varient entre les provinces, mais le niveau antérieur de formation et d'éducation en travail social est un critère important.
- (13) Il est probable que l'accès à certains modules non financiers ait été refusé.
- (14) La capacité réelle de ces systèmes n'est pas certaine car nous n'avions pas l'opportunité entre autres d'analyser les structures de la base de données, les applications et les données de la base de données.
- (15) Le travail de développement a débuté en 1994.
- (16) Il est également possible que certaines agences utilisent encore des ordinateurs 486 ou Microsoft DOS.
- (17) Voir le rapport final de l'Université de Toronto pour les détails. Les avantages de l'informatisation et des systèmes de gestion des relations ont été décrits dans un rapport sur ce projet.
- (18) Caractéristiques du système d'information : l'information recueillie incluait des détails sur la gestion du système de la base de données utilisé pour construire la base de données et conduire les applications; les types de technologie informatique déployées; les langages utilisés pour développer l'application; l'historique du développement de l'application; les fonctions principales de l'application; la formation des utilisateurs et les plans de développement futur. Capacité du système d'information : l'information recueillie incluait les types et la quantité de données enregistrées dans la base de données, la disponibilité des données nécessaires à la mesure des résultats; le renforcement de l'intégrité des données et la façon dont fonctionnent les codes. Une partie importante de l'étude portait sur l'extraction de grandes quantités de données du système d'information et tester de façon intensive l'utilité des données pour détecter les problèmes et identifier les erreurs.
- (19) La garde de l'enfant est notée, mais le nombre de placements et les changements d'endroits de placement ne le sont pas.
- (20) Les salaires et les avantages sociaux du personnel de support technique sont à part.
- (21) Selon les prix actuels de Microsoft. Les organismes de charité reconnus par le fédéral sont éligibles à des rabais substantiels.
- (22) Voir note #3.
- (23) Un étude précédente sur les systèmes d'information en Ontario a révélé que seul un systèmes d'information commercial contenait toute l'information nécessaire être facilement trouvable.
- (24) Trocme, Nico, McPhee, D, et al., *Ontario Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect*. Toronto: Institute for the Prevention of Child Abuse, 1944.
- (25) Trocme, Nico, et al., *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*. Ottawa: Santé Canada, 2001.
- (26) Il est difficile de spécifier quelles fonctions devraient être incluses au système d'information. L'utilité d'un système doit être déterminée par l'utilisateur. Cependant, nous devons mentionner que, même si on inclut des fonctions de niveau industriel tels que la gestion de ressources humaines, les paies et la gestion de la flotte sont importantes du point de vue d'un système d'information exhaustif, ces fonctions additionnelles devraient être gérées séparément en raison

de leur nature et de leur objectif spécifiques. En respect du principe général de conception, une bonne base de données devrait inclure seulement les modules qui sont reliés de façon intrinsèque et dont les données peuvent être mises en commun. Puisque un système d'information en protection de l'enfance est basé sur la famille et l'enfant, seuls les modules directement ou indirectement liés à l'enfant et à la famille devraient être inclus.

- (27) Si l'application est pour le Web ou pour un déploiement local, il n'est pas important de savoir si la base de données sur la gestion des relations est un système serveur/client ou un système de dossiers. Un moteur de 32 bits devrait suffire pour les agences de SEFPN.
- (28) Une telle flexibilité viendrait combler ce que la vérificatrice générale du Canada appelle une « addition de rapport », où l'ajout d'un nouveau programme vient invariablement rajouter des exigences de rapport.
- (29) La taille de la mémoire est en fonction du nombre de personnes utilisant en même temps les services de terminal. 2GB devraient suffire pour soutenir jusqu'à 20 utilisateurs.
- (30) La même idée s'applique aux organismes complexes et aux gouvernements, même si les versions d'entreprises des logiciels système sont nécessaires et même si des mesures élaborées de sécurité sont en place. En plus, les ordinateurs cadres et les serveurs peuvent être déployés, spécialement dans l'environnement informatisé du gouvernement.
- (31) Les items D1, D2 et D3 dans le tableau et à l'annexe B font partie de la planification du remplacement de la technologie.
- (32) La plupart, sinon toutes les agences utilisent des logiciels de Microsoft. Alors, les équipements et les logiciels que nous recommandons suivent la tendance.
- (33) Voir l'annexe B pour les détails et les coûts.
- (34) Trocmé, N, Nutter, B, MacLaurin B, Fallon, Barbara (1999), *Child Welfare Outcome Indicator Matrix* Toronto, Unité de recherche

sur la protection et le bien-être des enfants Bell Canada, Faculté de travail social, Université de Toronto.

- (35) DePanfilis, D., & Zuravin, S. J. (1999). Epidemiology of Child Maltreatment Recurrences. *Social Services Review*, 73(2), 218-239.
- (36) Trocmé, MacLaurin, Fallon, et al. (2001) *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants (ECI): Rapport final*, Ottawa, Ontario: Ministre des Travaux Publics et de l'Approvisionnement du Canada.
- (37) Eckenrode, J., Laird, M., & Doris, J. (1993). The Effect of Neglect on Academic Achievement and Disciplinary Problem: A Developmental Perspective. *Developmental Psychology*, 29, 53-62
- (38) Kufeldt, K., Baker, J., Bennett, L., & Tite, R. (1998). Looking After Children in Canada: Rapport intérimaire. Frédéricton, Nouveau-Brunswick: Université du Nouveau-Brunswick.
- (39) Howing, P. T., Wodarski, J. S., Kurtz, P. D., & Gaudin, J. M. (1993). Maltreatment of the school-age child: Developmental outcomes and system issues. New York, NY: Haworth Press.
- (40) Voir note #36.
- (41) Schuerman, J. R., Rzepnicki, T. L., & Littell, J. H. (1994). *Putting Families First: An Experiment in Family Preservation*. New York, NY: Aldine De Gruyter.
- (42) Rosenbluth, D. (1995). Moving In and Out of Foster Care. In J. H. a. B. Galaway (Ed.), *Child Welfare in Canada: Research and Policy Implications* (pp. 233-244). Toronto: Thompson Educational Publishing, Inc

COÛTS EXTRAORDINAIRES et conflits de compétences



CHAPITRE 6

Préparé pour le compte de
la Société de soutien à l'enfance et à la famille
des Premières Nations du Canada

Par : Dr. Gerald Cradock, Université de Windsor

Juillet 2005

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Les conflits de compétence et les coûts extraordinaires sont endémiques à tout appareil bureaucratique. Toutefois, il est difficile de savoir quelle est la limite entre les deux. Pour les fins de cette analyse, une distinction est faite entre les événements extraordinaires qui ne sont pas anticipés ni prévus ou qui sont hors des risques normaux et les événements qui semblent extraordinaires parce qu'ils sont coincés entre deux juridictions établies ou n'en font simplement pas partie.

Puisque la Directive 20-1 est une formule nationale, il n'est pas surprenant de voir que des événements sont placés dans la catégorie « extraordinaires » pour des agences des Premières Nations alors qu'en fait, ces événements sont plutôt ordinaires pour certaines agences. Ceci est particulièrement vrai pour les agences responsables des communautés éloignées qui ont une incidence élevée de dysfonction communautaire et des frais de déplacement faramineux.

La distinction entre des événements locaux extraordinaires et ordinaires peut seulement se faire à travers des études de la capacité communautaire, qui fournissent un guide pour les besoins particuliers des communautés desservies par les agences.

Les données de cette étude suggèrent qu'il existe deux types de conflits de compétence qui envahissent les agences des Premières Nations. Premièrement, les disputes persistantes entre le MAINC et Santé Canada sur le financement des coûts médicaux non assurés qui mènent au refus ou à des délais inutiles de livraison de services aux enfants qui sont sous la protection des agences. Les enfants qui souffrent de troubles complexes au niveau de leur développement et de leur santé mentale et physique souffrent particulièrement de ces délais. Deuxièmement, certaines agences rapportent des conflits entre elles-mêmes et leurs homologues provinciaux en raison des fonds insuffisants pour couvrir les services statutaires de la province, des conflits par rapport à des demandes de la part de représentants provinciaux de prendre la responsabilité d'enfants non reconnus

par le MAINC et des querelles sur les pratiques appropriées.

L'effet des conflits de compétences est de détourner l'effort du personnel et le financement des agences pour les activités ciblées vers la résolution des conflits. De plus, l'incidence des conflits de compétences varie grandement d'une agence à l'autre, suggérant ainsi que certaines agences se retrouvent dans un environnement conflictuel dans lequel on ne perçoit qu'un minimum de coopération de la part des autres agences. Aussi, les données démontrent qu'une corrélation existe entre la fréquence des conflits et le degré de services fournis aux communautés éloignées.

Les mécanismes existants de prévention ou de résolution de conflits de compétences incluent : la conduite d'études de capacités communautaires, l'établissement de comités inter agences aux niveaux local, régional et provincial (avec le financement nécessaire pour les déplacements), le financement pour de la médiation entre les parties en conflit si nécessaire et la mise en fonction d'un agent responsable de défendre les intérêts des enfants vivant sur réserve.

Les données sur les coûts extraordinaires ne reflètent pas les événements qui ne sont pas anticipés, imprévus ou hors des risques normaux. Les données ressemblent à ce qui est considéré comme étant un conflit de compétence et suggèrent que ce qui est « extraordinaire » n'est en fait qu'une série d'événements prédictibles et répétés pour lesquels aucune juridiction ne peut ou ne veut prendre la responsabilité. Par exemple, les besoins médicaux complexes sont mentionnés dans les conflits de compétences et dans les coûts extraordinaires. Mais, l'incidence d'un besoin médical complexe est calculable donc ne constitue pas un événement inattendu.

Ceci étant dit, certaines agences rapportent l'avènement de crises périodiques dans les communautés en lien avec un taux de suicide soudainement élevé, l'abus de substances ou d'autres comportements socialement destructeurs. Ces crises sont soudaines dans le sens qu'elles partent des normes établies dans la communauté et

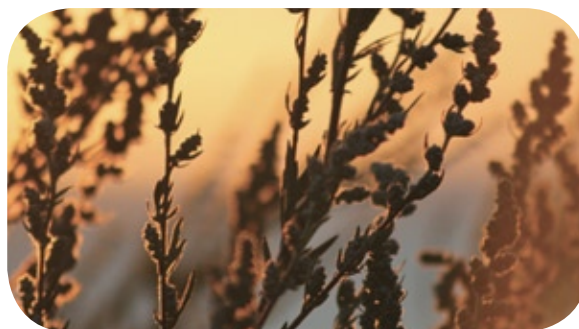
constituent donc un drain majeur pour les agences qui sont déjà débordées de travail. Il est important de reconnaître que ce genre de crises ne peut être géré au cas par cas, car la dysfonction semble être répandue dans la communauté entière et ne concerne pas que des membres individuels.

De plus, alors que cela n'a pas été noté par les agences faisant l'objet du sondage, il existe une panoplie de coûts extraordinaires possibles dont plusieurs autres juridictions en protection de l'enfance ont fait l'expérience. Ils incluent l'exposition à la responsabilité civile, l'implication dans des enquêtes publiques et les conséquences sociales des désastres naturels. Les deux types de coûts extraordinaires constituent des dommages moraux et ils surviennent au hasard mais il sont néanmoins intrinsèques aux travail effectué en protection de l'enfance.

Peu d'attention a été portée aux frais qu'impliquerait l'accessibilité des réserves aux enfants handicapés. Ces investissements ne sont pas restreints aux résidences privées, même si cela constitue également une problématique, mais constitueraient à tout le moins une amélioration des droits civiques.

Pour les conflits de compétence et les coûts extraordinaires, il faut améliorer la relation entre Santé Canada et le MAINC. La coopération entre ces deux ministères fédéraux permettrait d'économiser un temps, des efforts et des montants d'argent considérables que les agences doivent assumer. Certaines des questions relatives aux coûts peuvent être abordées par la restructuration de la Directive 20-1 afin qu'elle reflète davantage les coûts engendrés par la livraison de services de protection de l'enfance. En particulier, la formule devrait refléter les coûts énormes engendrés par les déplacements pour desservir les communautés éloignées et les frais d'entretien devraient refléter l'existence des besoins complexes et des responsabilités de l'autorité parentale à ce chapitre. De la même façon, la formule doit fournir du financement pour les responsabilités diverses créées par les régimes législatifs provinciaux.

Finalement, il est évident que la population d'enfants sur réserve n'a pas de ministre ou d'agent



désigné qui a pour tâche de faire avancer leur cause et leurs intérêts. Ceci est unique au Canada. Plus particulièrement, l'absence d'un ombudsman ou d'un défenseur des intérêts des enfants des Premières Nations les met à part de la Déclaration sur les droits de l'enfant des Nations Unies et de plusieurs juridictions provinciales. L'auteur est d'avis que les conflits de compétence et les coûts extraordinaires qu'ils génèrent persisteront probablement jusqu'à ce qu'il y ait une voix indépendamment supportée par le gouvernement, qui a pour mandat unique de faire avancer la cause et les intérêts des enfants des Premières Nations.

INTRODUCTION

Le présent document contient quatre parties. Premièrement, je présente une discussion générale sur que nous pouvons penser des coûts extraordinaires et de leur lien avec les conflits de compétences. En deuxième partie, je me suis tourné vers les réponses fournies par les agences et j'ai considéré le type de conflit de compétences qui communément ne passent pas le test de qualification « extraordinaire » parce que ces conflits ne sont pas des événements non anticipés, inattendus ou hors des risques normaux. Cependant, je tiens à souligner que ce qui est ordinaire pour certaines juridictions est anormal pour d'autres - et ceci est particulièrement vrai pour les frais de déplacement des communautés éloignées et le genre de services qui, en ce moment, sont mandaté légalement mais impossible à livrer. Je poursuis par une section sur les coûts extraordinaires tels que décrits par les agences. Encore là, je tente de distinguer les coûts qui sont réellement extraordinaires et ceux qui sont ordinaires mais non inclus dans la formule actuelle de financement et dans les ententes sur

le personnel. La deuxième et la troisième section incluent un sommaire des questions soulevées et des observations sur la façon de les aborder.

Je conclus ce document en formulant des recommandations à partir des résultats en lien avec l'amélioration de la Directive 20-1 et en faisant un appel pour des postes budgétaires qui ne sont pas inclus à la formule. Je reconnais qu'il s'agit d'une stratégie d'amélioration de la Directive 20-1 au lieu d'en éliminer les conditions mais le lecteur réalisera que ce qui est sujet à des coûts extraordinaires et à des conflits de compétences présuppose l'existence de lacunes et de manquements dans la formule actuelle. Alors que certains de ces problèmes peuvent être abordés en remaniant les procédures budgétaires actuelles, certains problèmes issus des agences des Premières Nations n'ont clairement pas été réglés par aucun ajustement à la structure des ententes actuelles. Cependant, j'espère que le lecteur appréciera que là où il était possible, j'ai suggéré des changements qui pourraient se régler avec le régime actuel; le reste est peut-être un projet à long terme mais qui, je l'espère, en vaudra la peine.

CE QUI EST EXTRAORDINAIRE

Les décennies passées ont été témoins d'une explosion d'outils « d'évaluation », accompagnés de littérature théorique sur ce qui devrait être évalué, sur la façon dont les évaluations devraient être édifiées et sur les objectifs à atteindre par ces évaluations, etc. En général, Les évaluations sont développées de un à trois concepts : le risque, les besoins et les capacités (parfois appelées forces). Cependant, peu importe quel concept prédomine, tous les outils d'évaluation partent sur une base normative. Parfois cette base normative est élaborée par l'opinion d'experts, parfois par une recherche locale conçue pour créer la base des conditions actuelles. La recherche action participative cherche à combiner la recherche de base avec un agenda politique de changement.

La majorité des outils utilisés par les systèmes de protection de l'enfance utilisent comme objet les parents, les enfants ou les deux. Ceci s'avère véridique que le concept central de l'évaluation

soit risque ou les besoins. Là où apparaît la communauté dans ces évaluations n'est pas en soi sujet à évaluation. La communauté est un fait et on ne mesure pas le fonctionnement de la communauté mais l'implication des enfants et des parents dans cette communauté. Effectivement, cette approche conçoit les parents et les enfants comme étant plus ou moins des citoyens libéraux déficients situés dans des communautés en santé interchangeables. (1).

Le MAINC reconnaît au moins une distinction entre les communautés – les degrés d'isolement. Les données ministérielles de base utilisent quatre catégories (urbain, rural, éloigné et accès spécial) en fonction de la distance géographique d'un « centre de services » (MAINC 2003, 94). Alors qu'il n'est pas trop vanté, ce système de classification semble assumer que la qualité de vie est relative à l'accès aux services dans un centre. Or, il n'y a aucune raison d'assumer que cette simple vision unidimensionnelle soit une mesure adéquate de la qualité de vie ou encore de l'assumer en tant que facteur de distinction entre une communauté en santé ou une communauté intoxiquée. (2).

La signification de cette observation est centrale lorsqu'on parle de la conception de coûts extraordinaires. Une échelle d'évaluation conçue pour évaluer seulement les parents ou seulement les enfants, sans prendre en considération le fonctionnement communautaire créera nécessairement des distorsions. Il est raisonnable de croire que le cas d'un enfant présentant des problématiques de grand défi (par exemple, souffre d'autisme ou du SAF) aura probablement beaucoup plus tendance à faire l'objet d'un placement si ce cas se présente dans une communauté qui a peu de capacités pour fournir des services de protection et de bien-être aux enfants. D'un autre côté, si la communauté possède la capacité de relever les défis entourant un tel cas, il est fort possible que le cas ne sera pas qualifié d'extraordinaire.

De plus, la conception de la « capacité de protection de l'enfance » n'est pas limitée à l'assistance professionnelle ou à l'intervention. En théorie, une communauté en santé ne devrait pas avoir besoin d'assistance professionnelle

ni d'intervention car elle posséderait sa propre capacité interne à régler des problèmes et toutes les questions qui surviennent. Dans le contexte des Premières Nations, le fréquemment cité concept de la famille élargie indique que les Nations composées de familles élargies en santé ne requièrent pas d'assistance professionnelle – ou du moins un système alternatif de soins – puisque les familles élargies en santé auraient tendance à prendre soins des leurs.

Contrairement à la littérature portant sur la protection de l'enfance, un nombre significatif d'outils d'évaluation communautaire a émergé dans le domaine de la santé des populations (Granner et Sharpe, 2004). Aussi, une variété d'outils d'évaluation des besoins est apparue au Royaume-Uni en réponse aux différentes initiatives centralisées du gouvernement conçues pour s'assurer que les autorités locales répondent aux besoins des juridictions locales (par exemple, voir Browne, 1996). Les exemples fournis par Percy-Smith (1996) incluent des évaluations des soins communautaires, des besoins communautaires, des besoins en logement, de l'accès aux services légaux et des besoins du marché du travail et de formation. D'autres, tels que Oetting et al (2001) ont tenté de créer une base théorique et méthodologique pour évaluer les besoins. En même temps, Family Support America (Samuels et al 1998) a développé un guide d'étapes pour évaluer les besoins communautaires et Christakopoulou et al (2001) ont développé un test initial et international de fiabilité pour valider un questionnaire portant sur le bien-être communautaire.

De l'Europe urbaine, Christakopoulou et al ont écrit :

Le besoin d'un profil exhaustif du mieux-être communautaire est issu des la nature des multiples problèmes en tant que tels et auxquels font face les milieux urbains. Malgré que les milieux désavantagés sont souvent classés de milieux à faible revenu, il s'agit d'un mélange de problèmes environnementaux, sociaux et économiques qui minent les investissements et l'engagement des résidents du milieu encourage souvent l'exclusion sociale. (ibid, 322)

La signification de la compréhension des causes multiples de manque de bien-être communautaire est reflétée dans les données recueillies par Trocme et al (n.d.). Ici, les cas corroborés de protection pour des enfants vivant sur réserve reflètent la présence d'une moyenne de 4.1 facteurs de risques comparativement à 2.5 chez les enfants non autochtones (ibid, 23). De plus, parmi tous les facteurs de risques, les problématiques de santé mentale se présentent dans 40% de tous les cas mais la Révision conjointe des politiques nationales note que des 50 agences des Premières Nations ayant fait l'objet du sondage, seulement huit ont eu des contacts avec des organismes en santé mentale (McDonald et al 69). En d'autres mots, en raison de la prévalence des problématiques de santé mentale en matière de protection de l'enfance, il est estomaquant que cinq des neuf provinces, les agences des Premières Nations n'aient pas eu aucun contact avec des services de santé mentale.

Sous l'angle des coûts extraordinaires, la présence des facteurs de risques de santé mentale dans les enquêtes portant sur des enfants vivant sur réserve n'est pas extraordinaire du tout. Elle est, tout comme l'abus d'alcool (occurrence de 73%) et les abus de solvants (occurrence de 54%) virtuellement normative en dépit du fait qu'elle dépasse de très loin les taux d'occurrence normaux dans les communautés non autochtones. Avec ces faits, il n'est pas raisonnable d'assumer que les services de protection de l'enfance sur réserve devraient simplement être au même niveau que les services provinciaux parce qu'avec cette norme, toutes les communautés autochtones ont de besoins extraordinaires en comparaison avec les besoins chez les non autochtones. De plus, en dépit de l'utilité des figures nationales, les données rapportées par Trocme et al (n.d.) ne sont pas assez décortiquées pour suggérer une distribution des facteurs de risques parmi toute la population sur réserve. Il est raisonnable de supposer que les facteurs de risques sont en fait inégalement distribués à travers le pays et ses régions.

Une formule de financement pour les agences de protection de l'enfance doit tenir compte non seulement des besoins élevés pour les populations sur réserve mais doit discerner les différences entre

les Premières Nations puisque ce qui détermine ce qui constitue un événement extraordinaire ne peut être uniforme dans toutes les communautés. Plus précisément, il n'est pas possible de déterminer quel cas individuel est extraordinaire sans faire référence aux normes locales particulières.

RISQUES ET FORCES

Calculer les risques et les forces en fonction du besoin dans les communautés et la question à savoir quel niveau de financement est convenable. Voici ce que cela donne en graphique :

Exigences statutaires

Risques-----		-----Financement
	Capacité	
Forces-----		-Ressources disponibles

Fig. 1

Des niveaux plus élevés de risques indiquent une augmentation nécessaire de financement. Toutefois, le financement ne crée pas à lui seul des communautés plus en santé. Donc, si les forces augmentent probablement que les ressources disponibles augmenteraient aussi, mais il ne s'agit pas de la simple corrélation qui dit que plus de ressources égale plus de forces. En ce moment, « ressources disponibles » veut dire l'expertise et la sagesse, la présence de compétences appropriées pour aborder des questions qui affectent le bien-être des enfants et peut-être, plus important encore, la présence de réseaux entre les ressources disponibles qui sont situées dans d'autres juridictions. Sommairement, les ressources disponibles ne sont pas simplement additionnées; les ressources deviennent des forces quand elles partagent des connaissances pour répondre significativement aux défis sociaux.

EXIGÉS OU PRÉFÉRABLES?

En dépit des efforts, il n'existe encore aucune entente qui détermine ce qu'est le nombre minimal ou ce qu'est le type d'élément satisfaisant les besoins humains auquel chaque citoyen a un droit universel pour son bien-être (Percy-Smith,

1996, 143). Tel que mentionné dans la Révision des politiques nationales, il existe au moins trois conceptions de services requis en vertu desquels les agences des Premières Nations opèrent : statutaire, contractuel et vérification. En d'autres mots, les agences des Premières Nations doivent se conformer aux lois statutaires selon les conditions de leurs ententes bipartites ou tripartites et les pratiques financières, la mise à jour des dossiers et la pratique en tant que telle sont révisées formellement à travers des systèmes de vérification. Alors que ces exigences varient en termes de détails, la Révision des politiques nationales indique qu'elles existent dans les juridictions provinciales. En particulier, les lois statutaires s'accordent généralement sur la définition large de l'abus d'enfants. On peut prendre ces exigences en tant qu'éléments minimums requis pour satisfaire les besoins humains.

Le grand nombre d'enfants vivant sur réserve et qui font l'objet d'un placement indique un déséquilibre entre la capacité des réserves et leurs besoins. Clairement, au dire des agences de protection de l'enfance, une large proportion d'enfants sur réserve fait face à un niveau de risque d'abus inacceptable. La presque totalité du financement destiné à alléger les conditions de risques se voit engloutie pour le retrait de l'enfant. Toutefois, il n'est pas clair si cette stratégie est basée sur le manque de forces d'une réserve (dans un tel cas les parents ne seraient pas la source du risque mais bien la communauté dans son ensemble le serait), un manque de ressources (échanges et partage de pratiques et d'expertise) ou un manque de financement pour opérationnaliser les forces latentes et les ressources déjà épuisées. De façon alternative, même si le financement suffisant était disponible pour une fonction spécifique (par exemple, des soins psychiatriques), cela ne veut pas immédiatement dire qu'il y aurait place à le dépenser. On peut aisément imaginer la perversité des ententes de financement dans lequel le financement suffisant des services psychiatriques serait inclus, mais accompagné d'un manque de fonds pour les déplacements du client pour se rendre chez le psychiatre (ou l'inverse).

Il n'y a pas lieu de répéter les motifs expliquant pourquoi les enfants vivant sur réserve font davantage l'objet d'un placement que les enfants non autochtones. La question qui doit être abordée est ce que nous allons faire avec le problème. Je suggère que toute politique qui cherche à faire équivaloir les services chez les autochtones et les non autochtones rate la cible. Il ne s'agit pas de l'équivalence des services, mais d'une équivalence de la capacité communautaire pour créer un minimum d'éléments permettant de satisfaire les besoins humains. Or, la distinction entre éléments requis ou préférables de satisfaction est brouillée par ce que Ian Hacking appelle un « effet de cercle » (Hacking, 1995). Par exemple, il n'y a pas si longtemps, la graduation scolaire était préférable et non exigée pour un emploi. Alors que les gens sont devenus conscients que la graduation au secondaire est possible (et que les standards exigés en emploi ont permis de reconnaître cette possibilité), de plus en plus de gens se sont définis eux-mêmes comme « gradués » ou « décrocheurs » (3) et cette définition de soi est colorée par la croyance populaire que la graduation de l'école secondaire n'est pas préférable mais bien nécessaire.

Considérons aussi quelque chose d'aussi simple qu'avoir l'eau courante. Même dans les milieux urbains au Canada, l'eau courante est une adaptation relativement récente. Néanmoins, l'eau courante est rapidement devenue une nécessité alors qu'elle n'était que préférable auparavant. Maintenant, considérons les exigences pour les parents des familles d'accueil qui doivent posséder un « logement adéquat ». On présume que « adéquat » dans ce contexte se réfère aux normes en termes d'eau courante car il s'agit d'une norme nationale même si elle n'est pas une norme locale. Mais, on sait que cette norme nationale est relativement récente. Cela signifie qu'une innovation architecturale est rapidement devenue une norme en architecture et, entre autres, dans le spectre de la négligence des enfants. Un enfant élevé sans eau courante tombe sous la norme nationale et, plus important encore, est vu par lui-même et les autres comme vivant dans un logement inadéquat.

De cette perspective, l'impossibilité de rattraper l'évolution des normes nationales constitue une difficulté majeure pour la population vivant sur réserve. En d'autres mots, les populations vivant sur réserve ne pourront jamais atteindre la capacité communautaire normative s'il a déjà présomption que les ressources disponibles sont d'un niveau normatif. Comme le dit ce proverbe : « Il est difficile de voler avec des aigles quand tu nages avec des alligators ».

Il est exceptionnel que les populations sur réserve n'aient pas réussi à atteindre un niveau normatif de capacité communautaire. Même si toute la population sur réserve a des besoins exceptionnels, il s'en suit que personne sur réserve n'a de besoins exceptionnels. Je suggère qu'il s'agit de la raison principale pourquoi le MAINC a toujours démontré une réticence remarquable à financer les coûts extraordinaires ou exceptionnels. Il est peut-être utile ici de reconnaître que ce problème n'est pas unique aux populations sur réserve. La Société d'aide à l'enfance du comté de Windsor-Essex a vécu un problème similaire lorsqu'ils ont classé tous les enfants sous leur responsabilité comme étant des enfants à besoins spéciaux (communication personnelle, avril 2005).

RÉVISION DE CE QUI EST EXTRAORDINAIRE

La Révision conjointe des politiques nationales (McDonald et al. 2000) fait mention du manque d'uniformité à travers les juridictions provinciales en ce qui a trait aux rapports et aux vérifications comptables. Cela constitue un problème en soi, mais aucune juridiction de protection de l'enfance n'est immunisée contre les incidents critiques ou les décès d'enfants. Alors que plusieurs de ces décès ou incidents sont révisés de façon routinière (à l'interne ou à l'externe), il arrive aussi que ces incidents soient portés à l'attention du public (typiquement avec la couverture de la presse) et deviennent l'objet d'enquêtes publiques (4). Pour les fins du présent document, l'importance de ces événements est a) l'impossibilité de prévoir quand et où ils arriveront et b) si l'événement demeurera en révision par le processus normatif ou si une enquête publique sera effectuée, drainant ainsi

beaucoup de temps et d'énergie à une agence.

Les agences de protection de l'enfance des Premières Nations ne sont pas immunisées contre ces enquêtes. Le cas du « Bébé Andy » impliquait un panel de révision et un projet pour trouver des faits conduit par le Children's Advocate de la Saskatchewan. Même si elle n'était pas aussi massive que d'autres enquêtes, cette révision demandait beaucoup de temps et de ressources à l'agence.

Le bureau du Children's Advocate a complété sa révision indépendante des faits en tenant des entrevues avec 23 personnes provenant de 11 agences tout en révisant la documentation de tous les dossiers pertinents. Ces informations ont été compilées et fournies au panel de révision en février 2003 pour une analyse plus poussée (Saskatchewan 2003, 7).

Une enquête lors des décès de Constance Jacobs et de Tyundanaikah Jacobs de la Nation Tsuu T'ina de l'Alberta en 1998 ne dit pas combien de personnes ont été consultées, mais environ vingt avocats représentant la diverses parties ont participé aux activités de l'enquête (Goodson, 2000).

Certaines juridictions – notamment la Colombie-Britannique – ont procédé à la révision obligatoire des circonstances entourant les décès et les incidents critiques par des organismes indépendants ou quasi indépendants (5). La longévité de ces politiques tend à être basée sur les vicissitudes de la presse ainsi que sur les problèmes politiques du gouvernement provincial. Dans tous les cas, l'élément à retenir est que l'implication dans une enquête est largement imprédictible, hors du contrôle des Premières Nations et surtout, très dispendieuse en termes de temps et de coûts. Les travailleurs sociaux et les administrateurs qui participent à des enquêtes ne sont pas disponibles pour effectuer leurs tâches quotidiennes parce qu'ils doivent répondre aux exigences de l'enquête. De plus, de telles enquêtes ont lieu typiquement lors de situations très publicisées et qui contiennent une charge émotionnelle énorme. Le moral du personnel est presque toujours négativement affecté et il en résulte un manque de productivité.

CONCLUSION

Cette section tente de faire la lumière sur la difficulté de conceptualiser ce que contient la catégorie « extraordinaire » dans le contexte de la protection de l'enfance. L'une des difficultés principales est le niveau élevé des besoins démontré par plusieurs communautés des Premières Nations. Plusieurs événements qui peuvent être décrits comme étant extraordinaires dans le contexte général canadien sont en fait des situations ordinaires dans l'expérience des Premières Nations. Ceci étant dit, il reste qu'il faut voir à quel point ces événements sont uniformes en termes d'occurrence dans toutes les communautés des Premières Nations. En tout cas, il est impossible d'identifier un événement extraordinaire sans l'évaluation de la capacité générale des communautés grâce aux outils disponibles.

Cette analyse a été nécessaire pour distinguer les besoins projetés des communautés des Premières Nations comparativement à ceux de leurs homologues vivant hors réserve. Si, tel qu'il est indiqué par la recherche, les communautés des Premières Nations ont des besoins élevés, alors la tentative de simplement les mettre ensemble avec les services disponibles hors réserve laissera toujours pauvres les ressources des Premières Nations. En retour, le déséquilibre générera des coûts extraordinaires en raison de la prédictibilité des lacunes entre les juridictions. Il faut mettre ensemble les services avec un besoin particulier, au lieu de déterminer les services en fonction d'une moyenne provinciale de besoins. Dans tous les cas, déterminer la livraison de services en fonction d'équivalents provinciaux aura pour résultat une provision de services variée entre provinces et où les services seront sujets à différentes législations, politiques et régimes de vérification.

De plus, tel que discuté dans la section finale, les événements extraordinaires tels que les décès d'enfants peuvent rapidement mener à des dépenses de temps et de fonds pour des activités exigées par les enquêtes. Il est impossible de prévoir ces enquêtes parce qu'elles ne tendent qu'à être en réponse à l'intérêt des parties concernées qui ne font normalement pas partie de

l'univers de la protection de l'enfance. Ceci s'avère particulièrement vrai de la presse, dont l'intérêt par rapport à un cas dépend d'une variété de pressions commerciales (par exemple, un scoop). Néanmoins, la presse peut exercer une pression publique énorme. Ce point sera discuté plus tard car pour le moment, il est important de se rappeler que le décès de l'enfant n'est pas ce qui est considérée extraordinaire, mais bien de la réaction du public lors de décès spécifiques d'enfants.

Quiconque est familier avec les enquêtes publiques en protection de l'enfance reconnaîtra la sempiternelle demande d'améliorer la communication et la coordination entre les juridictions. La plupart des événements extraordinaires ne sont, en fait, pas extraordinaires du tout. Il s'agit plutôt d'événements où l'on obtient peu de réponses au niveau des services et de la bureaucratie. La section suivante décrit ce thème en détails. Il sera question des événements qualifiés d'extraordinaires et dont l'occurrence est en fait commune. Ce qui les rend extraordinaires est le degré auquel les conflits de compétences empêchent, retardent ou préviennent la livraison des services.

Si nous pouvons retrouver les conflits de compétences persistants dans le même lieu que les coûts extraordinaires persistants, il doit donc être possible d'identifier les lacunes de services. De telles lacunes se distinguent des événements extraordinaires parce qu'elles ne rencontrent aucun des critères définissant ce qui est extraordinaire, c'est-à-dire que les événements extraordinaires ne sont pas inattendus, ni imprédictibles et ils ne sont pas hors des risques normaux.

CONFLITS DE COMPÉTENCES

Fréquence

Les données agrégées indiquent que toutes les agences ayant participé à l'étude sauf une seule ont vécu des conflits de compétences. La fréquence de ces querelles variait entre une fois à autant que 165. Sur une période d'un an, la résolution de chaque conflit a pris jusqu'à 200 heures du temps du personnel alors que la moitié des agences faisant partie de l'étude ont mis de 10 à 150 heures.

La fréquence des conflits de compétence n'est pas reflétée dans le temps que les employés prennent. Par exemple, une agence a rapporté seulement un conflit de compétences mais l'agence a dû y impliquer quatre membres du personnel pour un total de 150 heures de travail. Le temps le plus rapide pour régler un conflit a été de deux heures. Le temps le plus long a été de 200 heures pour chacun des 32 conflits, ce qui a nécessité 6 400 heures de temps du personnel consacré aux conflits. Le nombre total de conflit le plus élevé par année est de 165 à environ 20 heures par conflit, pour un total de 3300 heures du personnel consacrées à régler ces conflits.

Les données fournies par les agences faisant l'objet du sondage n'indiquent pas le temps par position occupée par l'employé au sein de l'agence. Donc, il n'est pas possible de définir un montant global des coûts pour le temps pris par les employés, quoiqu'il soit possible de calculer les coûts en termes d'équivalents de temps plein. En se basant sur 35 heures par semaine, les agences ont rapporté de 0 à 3,5 équivalents de temps plein, qui sont nécessaires pour régler les conflits de compétences.

Types de conflits

Une agence a rapporté seulement un conflit entre les gouvernements provincial et fédéral. Ces conflits sont rapportés dans le « placement dans la famille ». La nature du conflit n'est pas claire mais il se pourrait qu'il n'y ait pas d'équivalent provincial au programme « Guardianship for Aid » (GFA) ou que le conflit soit possiblement en lien avec l'adoption traditionnelle. Le programme « GFA » n'exige pas que les autorités de protection de l'enfance prennent la garde de l'enfant. Il s'agit davantage d'un conflit sur les services préventifs que d'un conflit de financement pour combler les besoins cliniques ou institutionnels d'un enfant.

Six de neuf agences ayant fait l'objet du sondage ont rapporté des conflits de compétence entre ministères fédéraux, majoritairement entre Santé Canada et le MAINC au sujet des services de santé non assurés. Une seule agence a rapporté des conflits internes entre ministères provinciaux (5 conflits).

Quatre de neuf agences ont rapporté des conflits entre les agences et les programmes provinciaux et deux de ces agences proviennent de la même province (Colombie-Britannique). De plus, les conflits entre les agences et les gouvernements provinciaux englobent la plus large proportion de conflits (même si en deux occasions, la fréquence des conflits entre les agences et les ministères et les conflits entre les agences et les gouvernements provinciaux ont été exactement les mêmes).

Trois agences ont rapporté des conflits de compétences internes, c'est-à-dire entre différents programmes destinés aux Premières Nations, mais le nombre total de conflits est mineur comparativement aux conflits avec le fédéral et avec les gouvernements provinciaux.

Quatre agences ont rapporté des conflits entre elles-mêmes et le gouvernement fédéral. Encore là, en général ces conflits sont relativement mineurs.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Quand des conflits de compétences éclatent, l'incidence scinde en deux catégories. Premièrement, les conflits entre les ministères fédéraux et deuxièmement, les conflits entre les agences des Premières Nations et les gouvernements provinciaux.

- a) pour les conflits entre les ministères fédéraux, les exemples de conflits fournis par les agences qui ont fait partie du sondage portent surtout sur le financement entre la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) et le Ministère des Affaires Indiennes (MAINC). Les agences des Premières Nations trouvent ces conflits particulièrement frustrants car elles ne font pas partie du conflit mais elles sont responsables de la santé et des soins pour les enfants en question. On peut aisément en déduire que parce que ni la DGSPNI ni le MAINC n'ont la responsabilité directe de ces enfants, ils ne ressentent pas l'urgence d'agir autant que les Premières Nations.

Le problème des conflits entre les ministères fédéraux est qu'ils peuvent porter sur un lieu

donné. Les problèmes des conflits de compétences entre ministères fédéraux ont plus souvent tendance à éclater lorsqu'il est question des agences responsables de communauté éloignées. On peut en déduire que les problèmes de transport et de communication créent et font perdurer les conflits de compétences. Par exemple, là où il existe un besoin pressant de services de diagnostic dans les communautés éloignées et là où ce besoin est associé au manque de ressources, le conflit tournera probablement autour des coûts faramineux de transport et de l'ampleur de la demande à ce chapitre. En d'autres mots, les communautés éloignées ont tendance à avoir davantage de cas de handicaps non diagnostiqués (en particulier les cas de SAF) qui créent une accumulation énorme de références.

- b) Les conflits de compétences entre les agences des Premières Nations et les gouvernements provinciaux ne sont pas très répandus, car ils ont eu lieu dans seulement trois des neuf provinces ayant fait l'objet du sondage. Cependant, lorsqu'ils surviennent, les agences doivent y investir un temps considérable. Les commentaires accompagnant le sondage suggèrent plusieurs sources de conflits. Premièrement, le financement insuffisant des agences des Premières Nations pour absorber les responsabilités associées à la délégation de pouvoirs. Deuxièmement, les conflits concernant les limites de la capacité des agences des Premières Nations, ce qu'une agence a décrit comme étant les « cas déchargés » par les gouvernements provinciaux. Les provinces semblent s'attendre à ce que les agences des Premières Nations prennent la responsabilité de tous les membres de la bande sans égard au fait qu'ils soient reconnus par le MAINC en tant que résidents d'une réserve donc éligibles au financement fédéral.

Ceci étant dit, l'une des sources majeures de conflit n'implique pas de questions financières, mais bien des pratiques. Les agences des Premières Nations rapportent que leurs homologues provinciaux ne les informent pas lorsque des membres des Premières Nations entrent dans le système provincial (et s'ils les informent, ils assument que les Premières Nations ont consenti

à leurs actions entreprises pour la protection d'un enfant) ou ils n'emploient pas de stratégies moins perturbatrices telles que le placement d'un enfant dans son réseau familial.

Bien que ce genre de conflits n'affecte pas directement les budgets des agences des Premières Nations pour l'entretien de l'enfant, ces dernières doivent tout de même absorber les frais encourus par le temps considérable pris par le personnel pour gérer ces conflits (on parle de 10 heures à plus de 200 heures par cas). On présume que le financement pour le temps du personnel est issu du budget d'entretien pour les enfants pris en charge par les agences. Conséquemment, le coût de ces conflits est effectivement transféré des budgets destinés aux enfants pris en charge vers l'appareil judiciaire et social provincial.

CULTURES DE CONFLITS?

Il est remarquable de constater à quel point les agences des Premières Nations ont rapporté le drainage de leurs ressources pour gérer des conflits de compétence alors qu'une agence ne rapporte aucun conflit. De plus, des neuf agences sondées, quatre ont identifié seulement un type de conflit. Trois des ces quatre agences ont rapporté des conflits entre ministères fédéraux, aucun conflit entre leur agence et une autre entité. Pour ces agences, le nombre de conflits est significativement plus bas (maximum de 5 par année). Contrairement, pour les agences qui rapportent de multiples conflits de compétences, elles ont mentionné un nombre de conflits variant entre 17 et 30 par année, à l'exception d'une agence qui en a rapporté 165 (6).

La fréquence et l'étendue des conflits de compétence n'ont aucun lien avec le nombre d'enfants faisant l'objet d'un placement ni le degré scolaire atteint des travailleurs sociaux. Les meilleurs indicateurs qui peuvent prédire un taux de conflits élevé sont : a) les conflits entre la DGSPNI et le MAINC et b) entre les agences et les gouvernements provinciaux, là où les politiques et les lois statutaires provinciales exigent des agences de prendre en charge des tâches qui ne sont pas financées par le MAINC. En lien avec ce point,

on retrouve des conflits entre les pratiques. D'un côté les agences ne sont pas financées pour exécuter des tâches mandatées par la législation provinciale alors que d'un autre côté, les agences croient que les autorités provinciales n'encouragent pas les mesures les moins perturbatrices, l'utilisation des formes alternatives traditionnelles de protection et de soins.

Somme toute, les agences des Premières Nations qui rapportent de multiples conflits de compétences semblent être aux prises avec toutes sortes de conflits qui permet de soupçonner ce qui suit : a) il existe un fossé profond entre tous les paliers de gouvernement – incluant dans une certaine mesure les gouvernements des communautés ou b) certaines agences n'ont pas été capables d'éviter les conflits. Il n'est pas question ici de suggérer que ces agences s'engagent dans des conflits sans raison, mais bien de voir que certaines caractéristiques de leur situation particulière permettent de générer de conflits ou en empêchent la résolution.(7).

Il est possible que la variété de types de conflits n'est pas tant une mesure des conflits actuels mais une mesure pour voir si les agences créent une relation de confiance ou une bureaucratie routinière avec les ministères fédéraux. Par exemple, une agence qui ne rapporte aucun conflit de compétences a fait le commentaire suivant :

Le MAINC et Santé Canada se chamaillent, mais l'agence envoie les factures au MAINC et se fait ainsi rembourser. Ensuite, le MAINC s'arrange avec Santé Canada. Presque tous les cas qui impliquent des soins médicaux mènent à des conflits. L'agence est protégée par une clause dans son entente.

Quelle que soit cette clause dans l'entente, elle ne constitue certainement pas une clause nationale parce que cette agence est la seule qui considère que les conflits entre le MAINC et Santé Canada n'ont pas de conséquences sur elle. Donc, parce que le conflit a lieu entre ministères fédéraux, l'agence n'est pas impliquée dans sa résolution.

Les principaux conflits sont les suivants :

- 1) Des conflits entre la DGSPNI et le MAINC qui créent des délais ou qui empêchent la provision de services de santé non assurés pour

les enfants.

- 2) Des conflits entre les agences et les autorités provinciales concernant la livraison de services exigés par la loi et les politiques provinciales mais qui ne sont pas remboursés par les politiques du MAINC.
- 3) Des conflits causés par des limites à savoir quelle autorité est responsable pour des enfants en particulier. Souvent, ces conflits sont issus du lieu de résidence sur réserve de l'enfant ou de ses parents, donc les questions de financement émergent de cette limite de territoire. Une agence a rapporté que ces conflits peuvent inclure la question à savoir si les parents de l'enfant sont déchargés sur ou hors réserve. Ces conflits incluent les cas « déchargés » par le provincial.
- 4) Des conflits sur les pratiques appropriées. Ces conflits sont en lien avec ceux mentionnés précédemment, car les agences peuvent considérer que les exigences issues des lois et des politiques provinciales limitent trop l'exercice de solutions culturellement appropriées. D'une autre côté, ces conflits peuvent également être issus des conceptions différentes de ce que sont les barèmes de sécurité et les forces de la famille - ce qui est en fait la pratique de gestion de cas.

STRUCTURES POUR RÉSOUDRE LES CONFLITS DE COMPÉTENCES :

Les conflits de compétences peuvent être résolus à l'aide d'un continuum de stratégies formelles et informelles. La meilleure stratégie dépend des intérêts des parties en conflit, de la relation entre les parties, de la nature du conflit et de si la solution au conflit devrait être généralement applicable pour résoudre tout conflit similaire. La Province de Québec a mis en place un secteur des affaires intergouvernementales qui a un pouvoir de négociation au sein du ministère responsable (le MSSSQ). Cependant, l'agence des Premières Nations au Québec n'a pas dit que ce secteur avait permis de résoudre quelconque conflit. Il semble que ce secteur ne soit pas un forum pour résoudre

les conflits. Il semble plutôt être une branche du gouvernement provincial qui se spécialise dans la négociation avec les autres gouvernements au nom de la Province de Québec. Alors qu'il est sans doute utile de pouvoir identifier un secteur spécifique du gouvernement qui a la responsabilité de résoudre les conflits, il ne faut pas confondre avec le processus de résolution actuellement en place. (8). Je mentionne ci-dessous plusieurs processus potentiels et je suggère le type de conflits qui pourrait s'y référer.

POUR ÉVITER LES CONFLITS : LES ÉVALUATIONS COMMUNAUTAIRES

La meilleure façon de résoudre les conflits est avant tout de tenter de les prévenir. Il existe plusieurs moyens d'éviter les conflits de compétence.

Aucune politique ni aucun changement dans les responsabilités gouvernementales ne peut anticiper toutes les difficultés possibles liées aux juridictions; cependant, les conflits émergent souvent en raison d'une mauvaise planification (9). J'ai fait allusion auparavant de l'importance de procéder à des évaluations des capacités communautaires. Une seule agence parmi toutes celles sondées a procédé à un tel exercice, paraît-il en raison de son entente de financement souple. Or, la DGSPNI insiste que la première chose à faire pour livrer des services de santé au niveau local est de procéder à une étude d'évaluation des besoins et elle a pour ce faire créé un guide pour les intervenants locaux. Le premier paragraphe du guide indique ce qui suit :

L'identification de vos besoins en santé communautaire d'une façon organisée est une importante activité qui doit être fait au début du développement d'un programme. Alors que le bouche à oreille peut vous fournir une indication sur la performance de votre programme, l'évaluation des besoins en santé communautaire (EBSC) donnera de l'information globale et non tendancieuse sur les besoins en santé de toute la communauté. (Santé Canada) (3).

L'importance qu'attache Santé Canada à l'évaluation des besoins communautaires n'est

pas surprenante en raison du retrait du concept de santé de la population dans les programmes de santé publique. Cependant, il est aussi surprenant que les enfants soient presque absents des stratégies et des objectifs des programmes de la DGSPNI. À l'exception du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones et d'une brève période de formation donnée sur le SAF, les enfants sont pratiquement absents de la littérature de la DGSPNI. Plus précisément, les besoins particuliers des enfants en santé sont englobés dans des catégories générales tels que les soins dentaires, les soins de la vue, les fournitures et l'équipement médical, etc.

L'absence d'une catégorie distincte pour les enfants dans les programmes de la DGSPNI est significative, car elle rend aveugle le personnel médical sur les conséquences physiques et émotionnelles de l'abus et de la négligence. Plus précisément, cette absence suggère que l'abus et ses conséquences ne relèvent pas de la responsabilité de la DGSPNI. Alors que les conflits entre la DGSPNI et le MAINC par rapport au financement de la santé pour les enfants faisant l'objet d'un placement constituent un problème majeur, la genèse de ces conflits pourrait se situer dans le manque d'attention porté envers l'abus d'enfants en général et l'abus des enfants faisant l'objet d'un placement dans les évaluations des besoins communautaires, qui sont conduites en fonction du paradigme de la santé de la population.

La valeur des évaluations communautaires ne se situe pas seulement dans l'identification des besoins d'une communauté. La littérature pertinente aux évaluations communautaires suggère que les évaluations communautaires elles-mêmes constituent des mécanismes pour bâtir une force communautaire parce qu'elles comptent sur l'identification, la mobilisation et le réseautage entre personnes-clés d'une communauté. (Kelly et al 2003; Oetting et al 2001). Donc, les évaluations communautaires ne font pas que recueillir des données objectives mais elles jouent un rôle pour établir et partager une même mission et une même philosophie qui sont ensuite répandues dans la communauté. Une évaluation communautaire tient compte de la sphère sociale ainsi que de la sphère médicale qui doivent aboutir à une compréhension

plus claire des besoins en santé des parents et de leurs enfants, mais doit aussi supporter le développement d'une coopération entre les fournisseurs de services sociaux et de soins de santé. Il devrait en résulter une réduction des conflits de compétences et faisant ainsi économiser du temps.

Alors qu'elle met beaucoup d'émphase sur la compétition, la littérature portant sur les affaires reconnaît néanmoins la place centrale qu'occupe la confiance dans une relation fiscale. Cela prendrait beaucoup trop de temps et il serait trop dispendieux de gérer chaque conflit. De plus, plusieurs conflits entre entreprises qui surgissent dans le cadre des activités professionnelles sont trop difficiles à spécifier en termes de produit fini et sont donc virtuellement non justiciables. Le nombre variable de conflits de compétences rapportés par les agences pourrait tout aussi bien refléter la présence ou l'absence de confiance. Le commentaire de l'une d'elles (rapporté ci-haut) de faire confiance à la DGSPNI et au MAINC pour qu'ils s'arrangent entre eux pour les ententes de financement indique l'importance de la confiance. Il faut noter que cette confiance doit être ressentie des deux côtés; on présume dans le cas présent que le MAINC a confiance que l'agence ne facturera pas des services médicaux inutiles ou futiles. L'un des avantages des évaluations communautaires est donc l'opportunité qu'elles créent pour bâtir des relations de confiance.

POUR GÉRER LES CONFLITS : DES COMITÉS!

Les bureaucraties doivent toujours imposer un côté rationnel à la nature désordonnée des expériences vécues. Le rationalisme bureaucratique exige l'apport de l'expérience humaine catégorisée par des actions spécifiques classées dans un domaine particulier d'expertise. De là l'ironie de la bureaucratie, car pour fonctionner un tant soit peu, elle doit diviser l'expérience en portions gérables. Tel que remarqué par Nikolas Rose (1999), les bureaucraties rationnelles ressemblent aux machines fantastiques de Tinguely, formées de pièces indépendantes et empruntées qui semblent être connectées au hasard mais qui fonctionnent

tout de même.

Les classifications bureaucratiques d'expérience et d'expertise ont tendance à créer l'isolement des départements. Un département s'occupe des dentiers d'un client, l'autre s'occupe d'un problème de transport et un autre département s'occupe de l'abus d'enfants. Alors que chaque département tente de maintenir sa propre rationalité isolée, il peut se retrouver dans une situation où il va dépasser son mandat, empiétant ainsi sur le territoire d'un autre, de là résulte soit l'annulation de l'action ou la mauvaise utilisation des programmes existants afin d'absorber ce qu'a créé les politiques d'un autre département.

La réponse habituelle des bureaucraties pour identifier, prévenir ou régler un conflit bureaucratique de compétences est la mise sur pied d'un comité. En théorie, un comité peut rassembler les bureaucraties à travers leurs représentants et experts dans le domaine. Un comité permanent reconnaît que certains conflits de compétences ne seront jamais résolus, ou du moins en partie, parce que chaque système bureaucratique doit faire face aux anomalies et aux exceptions au cas par cas.

Les comités ont su succès quand a) les membres y assistent avec assiduité et b) quand il existe un lien de confiance entre les membres. Il y a des coûts associés à ces deux facteurs. Une présence assidue exige du temps et représente des frais de déplacement. La grande quantité de temps investi par quelqu'un à accomplir une tâche engageante a des conséquences, en ce qu'il faut remplacer cette personne pour effectuer ses tâches en son absence. Les frais de déplacement exigent de reconnaître que les fonds sont affectés à des buts abstraits – en d'autres mots, il est peu probable que la confiance fasse partie des biens mesurables et donc ne peut transparaître dans la vérification financière. De plus, ces frais seront plus élevés pour les agences desservant des communautés éloignées, le voyage sera plus long et plus difficile. Toutefois, on peut rappeler au lecteur qu'il semble y avoir une corrélation positive entre la fréquence des conflits et le degré d'isolement. Si l'on s'accorde pour dire que les relations de confiance se créent probablement davantage lors de rencontre en face-à-face plutôt que via les technologies de

communication installées en région éloignée, alors une structure de comité permanent aurait probablement plus de chances d'améliorer les relations de confiance et ainsi donc pourrait faire diminuer les conflits de compétences. (11).

Tel que nous l'avons vu, la majorité des conflits de compétences se retrouvent entre le MAINC et la DGSPNI (les agences sont prises entre les deux) et d'autres conflits éclatent entre les gouvernements provinciaux et les agences, en raison du manque de financement du MAINC pour couvrir les exigences statutaires provinciales, le tout exacerbé par le manque de connaissance des limites territoriales de la part des représentants officiels des provinces. Donc, un comité permanent structuré pour accueillir ces trois bureaucraties devrait à tout le moins alléger le fardeau de ces conflits de compétences. Je pense à une structure hiérarchique composée de comités locaux, régionaux, provinciaux et possiblement nationaux dans lequel les conflits qui ne peuvent être résolus à un niveau pourraient être amenés à cette table de plus haut niveau. (12).

Il est possible de créer un incitatif à l'efficacité d'un comité permanent en y rattachant un budget. Cela signifie de rattacher un budget discrétionnaire pour les services à l'enfance et à la famille uniquement accessible via le comité et dont l'approbation des dépenses requiert le consensus ou le quorum des membres. Je vais en parler davantage dans le sous-thème « coûts extraordinaires » parce que je maintiens que plusieurs coûts extraordinaires ne le sont pas en soi. Ils représentent simplement des coûts qui surgissent en dehors des compétences et des budgets établis. Il y a souvent des cas limites parce qu'ils cadrent partiellement dans les postes budgétaires mais en même temps ne cadrent pas complètement dans aucun budget.

POUR RÉSOUDRE LES CONFLITS : LES MÉCANISMES ALTERNATIFS DE RÉOLUTION DE CONFLITS

Dans le film « Cold Hand Luke » le gardien de prison explique avoir brutalisé un détenu de la façon suivante : « Ce que nous avons ici est un

manque de communication ». Les mécanismes alternatifs de résolution de conflits (MARC) se basent sur la croyance que la plupart des conflits sont issus d'un manque de communication, d'où résulte le sentiment de l'une des parties qu'elle n'a pas été écoutée et voire même brutalisée. Les MARC peuvent prendre plusieurs formes différentes d'arbitrage, de médiation et d'autres sous-formes. Il y a deux avantages principaux à utiliser des MARC. Premièrement, un MARC tend à être informel et donc est plus discret sur l'importance des points en litige (particulièrement ce qui touche aux émotions). Un MARC est donc en ce sens moins coûteux qu'un litige porté à l'attention d'un tribunal. Deuxièmement, un MARC cherche à trouver une solution où tout le monde est gagnant alors que lorsqu'un litige est porté au tribunal, il y a toujours une solution perdante et une autre gagnante, dont l'issue aura été déterminée par des paramètres et des procédures légales.

Toutefois, les MARC ont des caractéristiques négatives importantes qui ne doivent pas être oubliées. Premièrement, les MARC fonctionnent mieux dans un contexte volontaire. Les parties qui sont forcées de s'engager dans un MARC ne tiennent pas au processus et minent ainsi la philosophie des MARC. Deuxièmement, des procédures informelles offrent peu de protection lorsque les parties s'engagent dans un MARC et qu'il y a inégalité de pouvoirs entre les parties. La formalité des procédures judiciaires ne constitue pas un mur de protection contre l'intimidation ou les extorsions. Aussi, les MARC peuvent mener à des solutions qui sont moins avantageuses que ce que les précédents judiciaires laissent entendre. Troisièmement, les MARC sont souvent limités dans le temps, signifiant que la pression du temps sur les parties pourrait les mener à une entente irrespectueuse ou qui n'est pas juste. Quatrièmement, les MARC ont tendance à mener à la solution « partageons la différence », qui veut dire en d'autres mots que « avoir la moitié est mieux que de ne rien avoir ». Cependant, pour le type de conflits dont il est ici question, la moitié d'un processus ne constitue pas du tout la solution.

Finalement, les médiateurs et les arbitres sont identifiés par consensus de deux parties. Puisque



certaines parties (par exemple les compagnies d'assurance) se retrouvent fréquemment dans des MARC, elles ont tendance à embaucher beaucoup plus de médiateurs et d'arbitres que l'autre partie. En retour, ces médiateurs et arbitres font économiser de l'argent et il n'appartient naturellement qu'à eux seuls de consciemment ou inconsciemment faire plaisir à leur premier client.

Néanmoins, les MARC peuvent représenter des mécanismes utiles pour résoudre des conflits de compétences persistants en raison de l'emphase mise sur la formule « tout le monde y gagne ». Les frais de Cour qui peuvent être économisés ou le drainage constant du temps du personnel des agences pour régler des conflits peuvent rendre les MARC attrayants pour les deux parties en conflit. Or, même s'ils coûtent moins cher, ils ne sont pas gratuits. Il est toujours sage d'embaucher un solliciteur qui surveillera les opérations du MARC, afin de s'assurer que le processus et le règlement soit juste. Les agences pourront décider de s'engager dans un MARC dépendamment de la fréquence des conflits qu'elles expérimentent et de leur anticipation des conflits futurs qui seront issus des changements de politiques des gouvernements. (13) .

Du point de vue budgétaire, les MARC n'auraient probablement pas pu être planifiés sur une base globale car tel que nous l'avons vu, la fréquence des conflits de compétence varie grandement. Il semble plus raisonnable de dire que les agences qui ont expérimenté des conflits auraient besoin de créer des postes budgétaires distincts (ou des réclamations auprès du MAINC) en fonction de leur situation particulière. Il est important que noter que de tels postes budgétaires soient créés pour les agences qui sont en mesure de faire la preuve du besoin.

Quelques-uns diront que de tels postes budgétaires encourageraient les conflits au lieu de favoriser la coopération entre les juridictions. Je n'en nie certainement pas la possibilité mais je crois que cette préoccupation n'est pas fondée car il ne tient pas compte du sous-produit des MARC. Pavlich (1996) indique que l'un des buts principaux des MARC est d'enseigner aux gens de résoudre leurs propres conflits – ce qu'il appelle la création d'un soi sans conflit. Le lecteur se rappellera que je mentionnais précédemment que le nombre élevé de conflits rapportés par un nombre restreint d'agences semble suggérer qu'il existe une culture de conflits. Si Pavlich a raison, alors ce qui motive principalement cette culture n'est pas la condition objective qui sous-tend un conflit mais bien le manque d'habiletés et de confiance de la part des deux parties. En théorie, les MARC fournissent un forum aux organisations en conflit afin qu'elles puissent s'entendre en faisant l'acquisition de capacités et en améliorant leurs futures relations. À tout le moins, un médiateur spécialisé devrait être capable d'améliorer le niveau de confiance par la nature de sa pratique qui commande que chaque partie soit entendue et qui s'assure que la position de chacune des parties soit comprise.

LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'ENFANT

La signature de la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Canada en 1991, est généralement acceptée comme un moment clé dans la définition de la relation existant entre l'état et l'enfant. À ses débuts, la Convention a créé bon nombre d'exigences de rapport ainsi que plusieurs mécanismes de défense des intérêts désignés pour surveiller et rapporter la façon dont les états se conforment aux articles de la Convention. Selon le 2e Rapport du Canada sur la Convention des droits de l'enfant (Patrimoine Canada, 2003), cinq provinces canadiennes avaient une forme quelconque de défense des intérêts des enfants, une commission ou un ombudsman mandatés pour s'assurer que les gouvernements se conforment à la Convention (14). Les autres provinces ont désigné un ministre qui a pour mandat de défendre les droits des enfants.

Le gouvernement fédéral n'a pas d'ombudsman même si plusieurs ministères ont leur propre ombudsman à l'interne. (Il est intéressant de savoir que le personnel du MAINC a le droit de recourir à un ombudsman). Alors que la Constitution du Canada assigne aux provinces les responsabilités gouvernementales pour les services sociaux et les enfants, le gouvernement fédéral n'a pas à suivre aucune exigence pour qu'un défenseur des intérêts de l'enfant surveille ses propres politiques et procédures. Cependant, la situation des enfants des Premières Nations est différente puisque le gouvernement fédéral a une responsabilité de fiduciaire envers eux. Cette anomalie signifie que les enfants des Premières Nations vivant sur réserve sont les seuls enfants au Canada qui n'ont aucune autorité qui leur est désignée pour être responsables d'eux, et ils comptent parmi la proportion d'enfants qui ne peuvent pas faire appel à aucun organismes indépendant qui peut parler en leur faveur. Alors qu'un nombre significatif de conflits de compétences émergent entre ministères fédéraux, l'absence d'une voix indépendante signifie effectivement qu'il n'y a aucun moyen de majorer les politiques et les procédures de changement en place pour avantager les enfants autochtones.

Le cas récent des Sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario, auxquels le gouvernement de l'Ontario avait refusé la signature d'ententes de financement pour prodiguer des soins spéciaux aux enfants, a pu être réglé grâce aux activités et au rapport de l'Ombudsman de l'Ontario (2005). De même, en Colombie-Britannique des pressions faites dans les années 90 pour apporter des changements à la législation provinciale en protection de l'enfance ont passablement occupé les pages de deux rapports de l'Ombudsman provincial (1990; 1991) (15). Donc, alors que des ombudsmans et d'autres types de défenseurs n'ont aucune autorité pour faire en sorte que les gouvernements apportent des changements à leurs politiques, l'habileté de ces agents à embarrasser le gouvernement avec leurs rapports publics peut constituer une incitative efficace au changement.

L'importance de voix indépendantes pour parler au nom des enfants a été soulignée par l'UNICEF :

...sans institution indépendante qui se concentrent à la défense des droits des enfants, ces droits ne recevront jamais la priorité qu'ils méritent. Alors que les enfants figurent parmi les utilisateurs les plus fréquents de services publics, ils demeurent ceux qui ont le moins d'influence sur les actions des gouvernements. La tâche principale de ces institutions est de combler le fossé entre la rhétorique des droits et la réalité vécue des enfants, tout en s'assurant que ces droits soient traduits dans les lois, les politiques et les pratiques. (UNICEF, 2001, 1).

Donc, alors que la Convention exige explicitement que les états « s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services (de santé) », (article 24), les conflits de compétences rapportés entre le MAINC et la DGSPNI semblent alimenter cette privation. De plus, l'article 12 exige des états qu'ils garantissent à l'enfant le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant mais en l'absence d'une voix qui parle au nom des enfants des Premières Nations, ce droit relève davantage de la rhétorique que de la substance.

Le gouvernement fédéral a introduit le Projet de Loi C-257 « Loi instituant les postes d'ombudsman et de vérificateur des Premières Nations chargés de prêter assistance pour les problèmes administratifs et financiers » (16). Alors que l'article 2 (a) (iii) dit que l'ombudsman a pour mission d'enquêter sur des difficultés « entre une ou plusieurs collectivités des premières nations et le gouvernement du Canada », il est clair que la préoccupation principale du Projet de Loi se situait au niveau des irrégularités financières avec les gouvernements des Premières Nations. La tâche de l'Ombudsman n'aura pas pour objet, tel que l'a mentionné le professeur de droit Larry Chartrand, de « surveiller l'imputabilité des gouvernements non autochtones envers les gouvernements autochtones ». De plus, l'Ombudsman des Premières Nations n'a pas la responsabilité d'enquêter sur des difficultés entre individus- car il s'agit plutôt d'enquêter sur les difficultés entre le MAINC et les gouvernements des Premières Nations- à moins

que la difficulté surgisse entre un membre de la bande et le gouvernement de sa Première Nation.

Les conflits dans la bureaucratie fédérale relèvent incontestablement de la responsabilité du gouvernement fédéral. Cependant, tel que nous l'avons noté, les conflits de compétences peuvent tout aussi bien avoir lieu avec les autorités provinciales. Est-ce qu'un ombudsman ou un défenseur des intérêts des enfants nommé par le fédéral aurait l'autorité d'intervenir dans ce genre de conflits? En principe, il ne semble pas y avoir d'objection. Ce n'est pas parce que le gouvernement fédéral n'a pas légiféré au nom des enfants des Premières Nations qu'il n'est pas possible de le faire. Il s'agit d'un choix que le gouvernement fédéral peut faire. Un organisme de défense des intérêts des enfants constitué par le fédéral ne serait pas restreint de façon inhérente aux programmes fédéraux puisque le mandat de l'organisme serait de représenter les enfants des Premières Nations – peu importe la préoccupation.

De plus, tels que noté précédemment, les ombudsmans et les défenseurs des intérêts des enfants n'ont normalement aucune autorité pour faire changer les lois ou les politiques, que ce soit au fédéral ou au provincial. Leur rôle est d'enquêter, de rapporter et si besoin est, d'embarrasser les gouvernements pour qu'ils passent à l'action. De plus, les ombudsmans provinciaux et les défenseurs des intérêts des enfants dans les provinces partagent certaines caractéristiques. Il n'y a aucune raison de croire qu'un défenseur des intérêts nommé par le fédéral ne puisse pas faire partie d'un réseau de coopération entre agents provinciaux et fédéraux qui sont chargée de résoudre des conflits d'intérêt commun.

METTRE EN COMMUN LA MÉDIATION ET LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS

Je faisais mention dans la section précédente de la mise de côté d'une enveloppe budgétaire à laquelle les agences pourraient faire appel, advenant le cas où elles doivent embaucher un médiateur pour régler un conflit de compétences. Si un défenseur des intérêts des enfants était

nommé par le fédéral, il lui serait possible de a) remplir son rôle directement ou b) tenir le budget de médiation pour s'assurer que le financement soit distribué indépendamment du MAINC et des gouvernements provinciaux.

Un tel arrangement ne cadrerait pas dans la Directive 20-1. Or, comme j'espère l'avoir démontré, cette Directive ne permet de fournir aucune ressource pour la résolution des conflits de compétences. Si l'échantillon d'agences est si représentatif des conditions auxquelles font face les agences en général, il est clair qu'un montant d'argent substantiel qui devrait servir à l'entretien des enfants est dépensé en fait pour résoudre des conflits de compétences.

Qui plus est, la répétition des conflits rapportés (tels que noté ci-haut) signifie que seule la résolution de conflits sera inefficace si le vrai problème est en fait une lacune dans les politiques. Si le conflit de compétences est généralisé – et les conflits entre le MAINC et la DGSPNI semblent correspondre à cela – il est clair qu'il s'agit alors d'un problème au niveau des politiques. Ce dont les Premières Nations ont besoin alors est d'une porte d'entrée dans le domaine de l'élaboration des politiques, une façon d'influencer l'organisation et les politiques du gouvernement. Un ombudsman ou un défenseur des intérêts de l'enfant devrait pouvoir assumer cette fonction.

EN CONCLUSION :

Le moyen le plus efficace de gérer les conflits de compétences est de les prévenir. Pour cette raison, je crois fermement qu'un changement dans le financement fédéral actuel destiné aux agences de SEFPN doit inclure des fonds pour des évaluations communautaires. Santé Canada a déjà créé le précédent parce que ce ministère se base sur le paradigme de la santé de la population. Il y a de fortes raisons de croire qu'une approche similaire de l'incidence des mauvais traitements infligés aux enfants et à la négligence est tout aussi nécessaire. Tel que noté, les évaluations communautaires donnent lieu à la création de réseaux de coopération et à l'établissement de relations de confiance. En retour, l'incidence des

conflits de compétences devrait diminuer.

La coopération entre le personnel et les ministères n'est pas un acquis. Si les évaluations communautaires permettent d'initier le processus de réseautage et de coopération alors les comités permanents les maintiennent en place. Une structure de comité présente des difficultés significatives pour les agences situées en région éloignée. Idéalement, les budgets de voyages pour les agences situées en milieu rural et éloigné devraient reconnaître l'importance du contact en face-à-face des agents parce qu'il s'agit de la seule façon d'instaurer et de maintenir la confiance nécessaire à l'action coopérative. Qui plus est, un budget devrait être fourni pour gérer un mécanisme permettant de déboursier pour les coûts extraordinaires. Je vais élaborer sur cette recommandation dans la section suivante.

Malgré les grands efforts des individus, les conflits de compétences ne s'élimineront probablement pas. Ils sont simplement une réalité dans les bureaucraties complexes. En ce moment, il n'existe aucun mécanisme formel pour de la médiation de conflits. Donc, les disputes se multiplient à certains endroits en raison de la confiance qui diminue et de la croyance de la part de l'une des parties que leur position n'est pas entendue ou comprise. Un mécanisme de financement est nécessaire pour fournir des services de médiation si approprié. La médiation compte aussi des inconvénients; cependant, elle peut être une ressource utile dans des circonstances appropriées. Assurément, les services de médiation seraient moins dispendieux, prendraient moins de temps et seraient plus efficaces que le statu quo actuel, dans lequel le personnel se voit obligé de vaquer à des tâches de règlement de conflits plutôt que de donner des services directs. De plus, on suppose que les conflits de compétences qui persistent mèneront éventuellement à de fastidieuses et très coûteuses batailles juridiques.

Finalement, le manque de voix indépendante qui représente les enfants des Premières Nations suggère que le fait d'honorer la Convention relative aux droits de l'enfant relève plutôt de la rhétorique que de l'action réelle; si le personnel du MAINC a l'opportunité d'avoir recours à un ombudsman,

pourquoi pas les enfants? Idéalement, un défenseur des intérêts des enfants des Premières Nations devrait être indépendant de toute structure gouvernementale et être institué en tant que haut fonctionnaire du Parlement. Peu importe, il serait mieux d'avoir n'importe quelle voix quasi-indépendante que de demeurer dans la situation actuelle.

Encore là, la logique d'un défenseur indépendant repose sur le fait qu'à présent, plusieurs ressources supposément destinées à l'entretien des enfants des Premières Nations sont mises à la résolution de conflits qui sont prédictibles et répétitifs. Si, par exemple, un défenseur des intérêts des enfants a pu convaincre le MAINC et la DGSPNI de démêler leurs politiques, presque la moitié des conflits de compétences seraient résolus. Le fait que Santé Canada et le MAINC ait pu accomplir ceci dans une province suggère que cela peut donc se faire dans toutes les provinces. Bien sûr, la partie la plus frustrante pour les Premières Nations est que sans un défenseur de leurs intérêts qui a accès aux processus décisionnels fédéraux, on ne saura jamais pourquoi le problème persiste. Un défenseur des intérêts qui a des pouvoirs d'enquête pourrait remplir cette fonction.

LES COÛTS EXTRAORDINAIRES

Six agences ont rapporté des coûts extraordinaires. De celles n'ayant rapporté aucun incident d'une telle nature, deux proviennent de la même province (Alberta), alors que la troisième avait une entente de financement souple. Pour cette dernière, il se peut que l'agence n'ait rien considéré « extraordinaire » car le financement souple implique que le financement sert pour tout, incluant les coûts extraordinaires. Donc, cette agence a peut-être défrayé des coûts extraordinaires mais ne les a pas perçus ainsi en raison de la nature de l'entente de financement.

Les agences qui rapportent des coûts extraordinaires ont tendance à répéter les mêmes préoccupations que celles exprimées au chapitre des conflits de compétences. Cela signifie que les coûts extraordinaires sont associée à l'éloignement et aux communautés ayant des besoins élevés

principalement en raisons des frais de déplacement élevés encourus par la livraison de services; des coûts associés au manque de ressources/soins spécialisés tels que des services de psychiatrie pour le suicide, les homicides, l'abus de substances, etc.; et des coûts engendrés par les délais causés par les conflits de compétences.

Les agences qui desservent les communautés éloignées ont indiqué des coûts élevés de déplacement des employés et des clients qui doivent recevoir un diagnostic et des services curatifs. Deux agences ont indiqué les coûts élevés engendrés par les rencontres d'équipe (jusqu'à 50 000\$) mais aussi le danger inhérent de voyager en plein hiver dans des régions où les maisons se font rares. Ce danger est double : a) le danger de voyager dans des conditions de température et b) le danger associé aux travailleurs sociaux (ou aux familles d'accueil) qui doivent côtoyer des clients parfois dangereux et qui peuvent potentiellement mettre la vie de ces travailleurs en danger dans les communautés éloignées où aucun service de police n'est en place.

La questions des enfants qui présentent des problématiques de santé complexes est fréquemment rapportée parce que ces problèmes sont répandus et dont l'occurrence est indéterminable. Les agences qui desservent des communautés éloignées rapportent qu'il est impossible de connaître l'incidence des besoins médicaux complexes parce que les frais de déplacement trop élevés empêchent les enfants d'obtenir un diagnostic (17). En lien avec ce problème des besoins médicaux complexes, sont les enfants qui souffrent de troubles complexes du développement. La moyenne des coûts des troubles du développement pour quatre agences ayant rapporté ce genre de cas s'élève à 115 00\$. Or, les troubles du développement requièrent souvent un gros investissement de capital pour l'accessibilité à la technologie mais ces coûts ne semblent pas faire partie des calculs des agences.

Tout comme les problématiques complexes médicales et du développement, les besoins complexes en santé mentale présentent des défis extraordinaires de gestion. En assumant qu'ils ont été diagnostiqués, il est peu probable que

l'incidence des difficultés mentales chez les enfants des Premières Nations ait été adéquatement calculée à l'aide d'outils diagnostiques appropriés, donc le coût moyen par agence qui dessert ces enfants serait plutôt 500 000\$. Il n'est pas clair en regardant les données si cela inclut des ententes spéciales avec des institutions tels que des résidences pour personnes ayant des besoins spéciaux. Si tel n'est pas le cas, une agence rapporte qu'un cas lui coûte 12 500\$ par jour en plus des 500 000\$. D'un autre côté, les agences et les gouvernements provinciaux rapportent que des placements spécialisés en institution (hors de la province aussi) constituent des casse-têtes majeurs au niveau du financement. On présume que ces institutions sont très dispendieuses mais aussi, il est difficile de prédire le nombre d'enfants qui auront besoin de ces soins ainsi que la durée des soins intensifs en institution.

Une agence a rapporté des coûts extraordinaires lors du congédiement d'un employé. Une autre agence a rapporté des coûts extraordinaires dans le cas d'un enfant qui a atteint l'âge de la majorité mais qui devait continuer à recevoir des soins en vertu des lois provinciales.

L'exemple du congédiement est le seul exemple de coûts extraordinaires, si « extraordinaire » veut dire que ces coûts surgissent par hasard, sont imprévus et uniques. Selon les normes locales, la vaste majorité des coûts identifiés ne sont pas extraordinaires. En d'autres mots, une agence rapporte des coûts de transport en hélicoptère, un cas unique parmi les agences sondées. Or, il n'y a rien d'extraordinaire avec ce moyen de transport dans le contexte de cette agence. Donc, ce qui rend ces coûts extraordinaires est le manque de fonds pour le transport dans la Directive 20-1.

En ce qui a trait au problème des enfants ayant des besoins médicaux qui doivent recevoir des soins dans une institution hors de leur province, l'étude de cas de la Nouvelle-Écosse fait mention des « frais juridiques et du règlement, où règlement peut coûter des centaines de milliers de dollars et où les frais juridiques peuvent coûter des millions. » La forme de règlement et les procédures légales entreprises dans ce cas ne sont pas clairement établies mais il semble que soient inclus des

règlements portant sur des abus historiques, des recours collectifs concernant des soins en institution ou des abus sérieux qui ont eu lieu dans d'autres contextes. Dans d'autres juridictions, on voit la même forme de règlement; par exemple, la Colombie-Britannique a porté en appel à la Cour Suprême du Canada la validité des jugements portant sur la responsabilité civile dans toutes ces catégories. Selon le cas de la Nouvelle-Écosse, il n'existe aucune forme de règlement pour ces cas. À la place, le gouvernement « tend à absorber le tout après avoir étudié toutes les alternatives et la justification de la dépense. Parfois une agence peut en assumer les coûts, spécialement si leur nombre de cas est plus bas que la normale. Le bureau principal n'a pas de budget pour cela, la demande doit aller au sous-ministre et parfois même au Cabinet. » (Étude du cas de la Nouvelle-Écosse).

Dans cette description, on dénote une hiérarchie des revendications. Premièrement, on s'attend à ce que les agences défraient les coûts en réaménageant les postes à l'intérieur de leur budget. Lorsque cela s'avère impossible, le problème est porté à l'attention du ministère provincial qui, on présume, paie les frais de règlement avec de l'argent économisé ailleurs. Si non seulement le coût est extraordinaire dans sa forme mais aussi en termes de montants d'argent, le sous-ministre doit prendre une décision, qui impliquerait probablement d'en informer le ministre voire même de faire une demande spéciale au Conseil du Trésor. Finalement, lorsqu'il s'agit de millions, le Cabinet joue un rôle car les frais peuvent aussi bien demander une réallocation de ressources budgétaires du gouvernement impliquant d'autres ministères (19).

Il faut noter que l'étude des cas coûte très cher et le règlement se fait une fois pour toutes. Cela pourrait être conforme à la pratique légale générale qui calcule les « coûts futurs des soins » en arrondissant la somme qui pourrait être transférée à la victime. Or, il est possible que des coûts futurs tels que des services de counseling soient fournis à part du montant du règlement. Dans les communautés isolées où ces services sont rares, un tel arrangement peut constituer la seule

alternative. Dans ces cas, les coûts extraordinaires ne constituent pas un simple paiement suite à une décision de la Cour. (20).

Puisque les agences des Premières Nation sont relativement nouvelles, les coûts associés aux règlements des abus historiques peuvent sembler encore lointains. Cependant, il faut garder en tête que, à ma connaissance, aucun système de protection de l'enfance n'a encore éliminé les dommages moraux par ses activités. Aussi malheureux que cela puisse paraître, aucun système de protection ne peut prévenir l'abus des enfants par leurs parents. De plus, en raison de l'expansion progressive des comportements abusifs, aucun système de protection de l'enfance n'est convaincu que les pratiques actuelles seront toujours approuvées ultérieurement, même si la Cour Suprême du Canada a indiqué que la norme pour les déterminer dépend de la pratique courante et de l'état des connaissances au moment d'une infraction (K.L.B.) D'un autre côté, l'expérience du Royaume-Uni dans l'affaire Cleveland indique que là où le personnel utilise la technologie pour déterminer l'occurrence des abus, des efforts considérables aux niveaux légal et politique peuvent être entrepris pour attaquer et défendre les décisions prises en protection de l'enfance.

Qui plus est, les enfants faisant l'objet d'un placement représentent presque, par définition, une population qui pose des défis. Par exemple, en juin 2004, un enfant a plaidé coupable au meurtre d'un travailleur de foyer de groupe en Alberta. Selon la presse, les parents du travailleur décédé pensent à poursuivre le gouvernement de l'Alberta pour une somme de 75 000 \$ (Harding, 2005, A8). Fait très rare, les enfants sous protection commettent des crimes, parfois violents, contre des personnes qui en prennent soin ou contre des citoyens. Dans de telles circonstances, les agences et les gouvernements peuvent être tenus responsables pour les crimes de l'enfant. Plusieurs de ces cas de responsabilité civile sont réglés hors cour et il est difficile de prédire le montant du règlement. Cependant, par exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a négocié en 1987 un règlement hors cour de 40 000 \$ avec une femme qui a été agressée sexuellement par un enfant qui demeurait dans une aile d'un établissement

psychiatrique gouvernemental pour adolescents (Vancouver Sun, 1987, G.8).

Le fossé entre la responsabilité légale de protéger les enfants et les ressources disponibles pour effectuer le travail est une préoccupation particulière pour les agences qui desservent des communautés éloignées. Une agence a raconté que des travailleurs dans les communautés isolées amenaient des enfants chez eux sans protection de la police locale. Dans le pire des scénarios, si la personne qui représente un danger pour l'enfant devait tenter d'entrer dans la maison du travailleur et agresser les locataires, on peut imaginer la pléthore de poursuites en justice. Premièrement, les enfants peuvent poursuivre l'agence pour avoir manqué à leur devoir de protection. Deuxièmement, les employés pourraient poursuivre l'agence pour avoir manqué à leur devoir de sécurité « sur les lieux de travail ». Troisièmement, les personnes présentes au domicile de l'employé – que ce soit un membre de sa famille ou une connaissance – pourraient poursuivre l'agence pour les dommages qui leur ont été causés en raison du geste posé par l'agence. Bien sûr, si l'enfant n'avait pas été pris en charge, il aurait pu y avoir des conséquences aussi graves au niveau de la responsabilité civile.

Il n'est ni simple ni facile de calculer des coûts extraordinaires. Pour les agences desservant des communautés isolées ou pour des clients qui représentent un défi, l'insuffisance de fonds pour les déplacements ou de pour obtenir des ressources adéquates en établissement peuvent transformer les coûts ordinaires de déplacement en frais légaux extraordinaires. L'incapacité de suivre de près les ressources pour qu'elles assurent la couverture des dommages moraux potentiels, les obstacles aux déplacements et aux services diagnostics qui empêchent les agences de remplir leur mandat statutaire, les dangers associés aux clients potentiellement instables et la dépendance aux solutions technologiques temporaires peuvent faire économiser de l'argent à court terme mais les dépenses extraordinaires engendrées par les responsabilités civiles semblent inévitables.

TYPES DE COÛTS EXTRAORDINAIRES

En général, les coûts les plus significatifs rapportés par les agences peuvent être divisés en trois types : a) ceux qui sont extraordinaires en raison des conflits de compétences ou par le manque évident de ressources financières; b) ceux qui sont associés à l'apparition inattendue et imprévue de dommages moraux que l'on retrouve dans tout système de protection de l'enfance; c) ceux qui sont encourus par d'autres juridictions mais que ne sont pas mentionnés dans les sondages administrés aux agences.

Type (a):

- 1) Les agences qui desservent des communautés éloignées doivent assumer des coûts extraordinaires pour les déplacements du personnel et pour les communautés qui ont des problématiques répandues et non diagnostiquées associées avec une dysfonction communautaire générale. Les agences ne sont pas en mesure de fournir le transport des clients ayant besoin de services. De plus, la sécurité du personnel et des clients est compromise en raison de l'absence de services policiers et de services de transport sécuritaire. Ces coûts sont qualifiés d'extraordinaires seulement parce qu'ils n'existent pas dans la plupart des agences de protection de l'enfance. Ils ne sont pas considérés extraordinaires pour les agences dont il est question ici. Ces coûts sont simplement associés avec la livraison de services de protection de l'enfance dans des communautés isolées et souvent dysfonctionnelles. Ces problèmes démontrent le besoin constant de ressources financières appropriées si la protection de l'enfance doit être pratiquée dans des communautés isolées. Le sous financement rapporté est difficile à juger parce que les agences responsables des communautés isolées sont, dans un sens, des « puits sans fond » de problèmes donc le besoin d'argent est infini. Je suggère que l'établissement des budgets nécessaires peut seulement être calculé dans le contexte d'une évaluation communautaire appropriée. En ce moment, les estimations budgétaires sont établies au mieux en devinant les coûts ou au

pire, elles divergent totalement des besoins actuels.

- 2) Les enfants qui présentent des besoins médicaux complexes génèrent des coûts extraordinaires. Il faut garder en tête que cette question est significative dans le cadre des conflits de compétences. Ces types de coûts extraordinaires peuvent être considérablement diminués si les conflits concernant les responsabilités financières entre le MAINC et la DGSPNI étaient résolus. Vu sous un autre angle, le financement des besoins médicaux complexes n'est pas nécessairement le problème des agences; cela devient le problème des agences quand les ministères fédéraux se chamaillent entre eux à savoir à qui revient la responsabilité. Ceci étant dit, les agences doivent s'attendre à assumer des frais de déplacement. La gestion de cas et la consultation individuelle, les coûts associés à l'accompagnement des enfants pour qu'ils reçoivent les services médicaux et les visites de la famille pour les enfants qui ne peuvent pas vivre dans leur communauté d'origine ne sont pas, à strictement parler, des frais médicaux. De telles visites sont, bien entendu, nécessaires dans les meilleures pratiques. Donc, les coûts des déplacements des employés et des familles relèvent tout à fait de la responsabilité des agences. Cependant, ils ne sont pas d'eux-mêmes extraordinaires parce que la population d'enfants ayant des besoins médicaux complexes est calculable. À ce chapitre, si les évaluations de besoins communautaires recommandées par la DGSPNI ont été complétées, alors la demande devrait être largement documentée.
- 3) Des données des agences et des politiques de la DGSPNI que j'ai pu consulter, il est difficile de connaître la limite entre la responsabilité des agences et celle de la DGSPNI pour les enfants qui souffrent de troubles complexes du développement. À partir de l'information disponible, il semble que la DGSPNI limite sa responsabilité aux soins médicaux directs et à la provision d'appareils prosthétiques. Toutefois, le mouvement général de désinstitutionalisation des personnes souffrant

de handicaps physiques et mentaux a fait surgir des coûts considérables pour les soins quotidiens, la modification des bâtiments, les routes, les véhicules et les logements. En l'absence d'autres sources de financement, il semble que les agences devront en assumer les coûts. Encore là, il faut rappeler que cette situation n'est pas unique aux Premières Nations excepté que les Premières Nations ont beaucoup de rattrapage à faire afin d'atteindre les standards qui toujours sont en développement dans le monde non autochtone. Il est nécessaire d'effectuer des recherches additionnelles pour établir l'incidence des cas d'enfants souffrant de retards complexes du développement et qui vivent sur réserve. Qui plus est, la désinstitutionnalisation étant inévitable, une telle détermination devra tenir compte de la possibilité que les gens handicapés puissent retourner vivre dans leur communauté et devra également tenir compte de la difficulté d'établir les coûts de base quand les pratiques antérieures dictaient le retrait des enfants handicapés de leur milieu pour les placer en institution.

- 4) Tel que mentionné aux trois points précédents, la limite entre les juridictions et l'incidence des besoins pour les problèmes de santé mentale complexes est difficile à tracer. Le fait d'aborder les problématiques de santé mentale est relativement nouveau car elles semblent avoir été ignorées par le passé. Le manque d'accès à des services de diagnostic pour les communautés éloignées ne nous permet pas d'en savoir plus long sur l'incidence de ces problématiques. Il faut toutefois noter que lorsqu'il est question de besoins complexes en santé mentale dans le sondage, ils sont de loin les besoins les plus chers à soutenir financièrement, probablement en raison des exigences extraordinaires de supervision et de services résidentiels qui sont nécessaires pour combler les besoins en santé mentale.

Type (b)

- 1) Le seul coût extraordinaire engendré purement par hasard et qui a été rapporté par les agences est le coût relié au congédiement d'un employé.

On estime le coût à 25 000\$.

- 2) Tel que mentionné au type (a) 1), la dysfonction communauté généralisée est rapportée par des agences travaillent avec des communautés isolées. Cependant, une agence a souligné les « communauté en crise ». Des exemples de crises peuvent être une hausse soudaine du taux de suicide et des vagues de consommation de drogues ou de solvants. La réponse à ces crises coûte cher et ronge beaucoup le budget de transport (déjà très étiré) et le temps du personnel avec le problème habituel de combler les postes pendant que les employés s'affairent à la crise. De plus, de telles crises et les demandes inattendues qu'elles génèrent tendent à demander beaucoup plus aux services de counseling en place (21).

Type (c)

- 1) Aucune agence n'a rapporté de coûts extraordinaires en lien avec la responsabilité civile. Toutefois, alors que ce la peut être attribuable à l'efficacité des agences, je suggère qu'il fait plutôt attribuer cela au phénomène de la nouveauté des agences. Il faut aussi noter que les poursuites judiciaires contre les politiques et les pratiques du gouvernement en matière de protection de l'enfance sont encore relativement au stade embryonnaire, ce qui signifie que la jurisprudence à ce chapitre ne serait toujours pas établie. Par exemple, le jugement Critchley de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui a établi d'importants principes de responsabilité civile du gouvernement, n'a été rendu qu'en 1998. L'année suivante, la Cour Suprême du Canada rendait sa décision dans *Bazely*, où il a été reconnu que la Fondation pour les Enfants était responsable du fait d'autrui en raison des torts causés par un parent du foyer de groupe. Si le gouvernement de la Colombie-Britannique n'avait pas garanti le montant en dommages et intérêts, la Fondation aurait sans doute fait faillite.

En raison du danger potentiel de larges sommes en dommages et intérêts, les agences des Premières Nations ne pourraient probablement pas se payer une police d'assurances pour la

responsabilité civile, particulièrement si, en vertu la Loi sur la responsabilité civile (Hart, 1994, 132) la responsabilité civile ne peut se déterminer qu'après l'occurrence des faits. L'exposition à la responsabilité civile peut très bien ne pas constituer une forme commune de coût extraordinaire que les agences doivent assumer, mais à la lumière des commentaires du représentant de la Nouvelle-Écosse, il se peut qu'ils deviennent les plus dispendieux. Clairement, la protection contre l'exposition à la responsabilité civile et un moyen de s'assurer que les dommages et intérêts ne mèneront pas à la faillite des agences des Premières Nations sont clairement fondamentaux aux projets de protection de l'enfance des Premières Nations. Les agences des Premières Nations ne partagent pas les économies d'échelle dont jouit le gouvernement et n'ont pas non plus l'argent pour se payer une assurance qui coûte aussi cher.

- 2) Avec l'exemple de l'Alberta cité auparavant, la responsabilité civile des agences ne se limite pas aux actions du personnel ou des représentants contractés pour travailler avec la clientèle. L'exposition à la responsabilité civile doit aussi tenir compte de la responsabilité civile auquel l'agence s'expose dans le cas du comportement de la clientèle envers le personnel. Avec les préoccupations soulevées par les agences situées en région éloignée concernant la sécurité et les services policiers, cette forme de responsabilité civile demande une attention plus particulière.
- 3) Le type (b) 2 est au sujet des effets des crises périodiques sur la livraison de services à la communauté. On comprend qu'il s'agit de crises qui ont lieu à l'intérieur de la communauté et non des crises qui concernent un seul individu. Or, les communautés sont aussi sujettes, de temps à autre, aux crises suivant une catastrophe naturel. La limite précise entre ce qui relève de l'humain et de la nature peut être obscure en raison des catastrophes naturelles (le barrage qui lâche ou le navire de pétrole qui coule sont-elles des catastrophes naturelles?) De plus, des catastrophes peuvent être soudaines (un tremblement de terre par exemple) ou s'accumuler sur de longues périodes de temps.

L'effet Minimata dans les communautés de Grassy Narrow et de Whitedog est un exemple d'une accumulation de désastres sanitaires et sociaux.

Il faut garder en tête les trois aspects aux catastrophes. Premièrement, les catastrophes ont besoin d'un organisme qui les coordonne. Deuxièmement, les désastres ont besoin d'une réponse immédiate. Troisièmement, la réponse aux désastres est habituellement suivie d'une période de reconstruction. Hors réserve au Canada, les gouvernements ont établi bon nombre de plans d'urgence et des protocoles pour identifier qui est responsable de déclarer qu'un événement est un désastre et pour s'assurer de la coordination et de la réponse rapide. La question à savoir si ces plans et protocoles s'appliquent sur réserve relève du domaine légal. Or, il est raisonnable d'assumer que les Premières Nations pourraient choisir de développer leurs propres plans de mesures d'urgence par ce que la communauté est assez grande en surface pour se doter de plans distincts, parce que la communauté est suffisamment isolée pour être responsable d'elle-même, ou parce que la communauté prend la décision politique de développer son propre plan.

Dans le cas d'une catastrophe sous forme d'épidémie, il est maintenant connu grâce à l'expérience africaine avec le SIDA qu'un nombre élevé d'orphelins peut apparaître lors de l'apparition de maladies opportunistes à certains âges. Si une telle épidémie apparaissait sur réserve, les agences devraient gérer les conséquences sociales d'une épidémie mortelle. De plus, l'expérience du Canada avec le SRAS suggère qu'il ne s'agit pas seulement des dangers objectifs d'une maladie donnée, mais les perceptions subjectives des risques qui définissent si un événement est classé ou pas comme un désastre. (22)

Les désastres naturels impliquent le besoin d'un organisme de planification des désastres. Le gouvernement fédéral fournit des sources de financement pour une telle planification via son programme de Sécurité publique et Protection Civile Canada. Pour les Premières Nations, le site

web dit :

Sous la législation de l'Alberta, de l'Île du Prince Édouard et des Territoires du Nord Ouest, le conseil de bande d'une bande indienne ou un conseil de tribu, quel que soit le cas, se voit accorder les mêmes pouvoirs et responsabilités qu'une autorité locale en ce qui a trait à la prévention, à la réponse et au rétablissement suite à une urgence. En Colombie-Britannique, le Ministre des Affaires Indiennes constitue l'autorité locale sur réserve. L'Alberta accepte que les réserves soient considérées comme des municipalités sous la Loi sur les services pour les désastres (Disaster Services Act). Le Manitoba supporte les initiatives des Premières Nations telles que l'Assemblée des Chefs du Manitoba pour les activités de préparation aux urgences ainsi que l'Association des pompiers autochtones du Manitoba.

Le Ministère des Affaires Indiennes doit, en vertu de la loi fédérale, coordonner les mesures d'urgence sur toutes les réserves. Le MAINC travaille à s'assurer que « des plans d'urgence sont en place dans les communautés des Premières Nations situées sur les terres d'une réserve et dans les communautés situées sur les terres d'un réserve au nord du 60e parallèle ». Il tente de fournir une réponse « rapide et coordonnée... basée sur la communauté et supportée par la population locale » (MAINC, Manuel d'administration, 1994).

Il serait hors de la portée de la présente étude d'examiner en détail cet arrangement cependant, il est clair que les responsabilités varient d'une province à l'autre et la probabilité que le MAINC développe un plan de mesures d'urgence exhaustif et couvrant toutes les communautés des Premières Nations est très faible. Il semble raisonnable de supposer que les gouvernements des Premières Nations, les agences de protection de l'enfance et les organisations de santé aient intérêt à établir leur propre plans de mesures d'urgence et que le MAINC soit le bailleur de fonds de cette activité (23).

Finalement, le programme de Sécurité publique et de mesures d'urgences a un rôle à jouer dans la reconstruction suite à une catastrophe. Les

agences de SEFPN doivent avoir confiance que les intérêts de leurs clients seront reflétés dans les efforts de reconstruction. Il est possible d'accomplir ce geste en regroupant les intérêts sur réserve (gouvernement, protection de l'enfance, santé, éducation, etc.) et, dans le cas des enfants, que leurs intérêts soient protégés par un comité et/ou un ombudsman/défenseur des intérêts, tels que proposé dans la section sur les conflits de compétences.

- 4) Aucune agence n'a rapporté d'implication dans des enquêtes publiques ayant engendré des coûts extraordinaires. Or, tels que mentionné en introduction, les enquêtes publiques en protection de l'enfance génèrent des coûts astronomiques parce que a) de telles enquêtes sont imprédictibles et sont souvent causées par intérêt de la presse et par des pressions politiques passagères; et b) parce que le genre d'événement qui mène à une enquête publique n'est habituellement pas extraordinaire. On attire l'attention sur ces événements en raison de leurs conséquences inhabituelles et inattendues. Ceci s'avère particulièrement vrai lors d'homicides d'enfants où l'on croit qu'un enfant est décédé en raison d'abus et que la conséquence de cet abus était évidente. Cependant, cette croyance est répandue et erronée. (24)

Je n'attaquerai les problèmes évidents que génèrent ces enquêtes en termes de drainage du temps des employés, du besoin de remplacer des gens à des postes, de l'impact sur le moral du personnel, des exigences de voyage et du temps incertain que peuvent prendre ces enquêtes. Je vais simplement réitérer que je n'ai trouvé aucun budget pour ces activités. Les gouvernements tendent plutôt à absorber ces coûts en faisant des économies d'échelle, à travers des requêtes spécifiques au Conseil du Trésor ou via un budget distinct réservé aux enquêtes. La Directive 20-1 n'anticipait clairement pas la possibilité que des fonds puissent être envisagés pour de telles enquêtes malgré le fait que les Premières Nations n'aient aucun contrôle sur l'établissement ou le degré de leur participation à ces enquêtes.

STRATÉGIES BUDGÉTAIRES

Le financement fourni par la Directive 20-1 est divisé en deux catégories : les opérations et l'entretien de l'enfant. Les coûts des opérations sont ajustés en fonction du nombre d'enfants vivant sur réserve et du degré d'éloignement. S'il y avait une logique initiale à la division du financement, cette logique a dû se perdre à travers le temps. Il semble clair que les expériences des agences ont démontré que la Directive 20-1 sous-estime sévèrement les deux catégories d'activités des agences et le financement attribué à ces activités. Donc, les agences sondées ont universellement « volé Peter pour payer Paul ». Un problème particulier est l'utilisation du financement destiné à l'entretien de l'enfant pour couvrir des frais de déplacement ou des frais administratifs.

Ce document soutient que bon nombre de ce qui est considéré sous la rubrique générale des conflits de compétences et des coûts extraordinaires ne le sont aucunement. Dans environ la moitié des cas, les conflits de compétences et les coûts extraordinaires sont en fait des problèmes associés au sous-financement. Plus précisément, le manque de financement pour les circonstances particulières d'agences particulières. Le thème constamment rapporté dans ce document est le besoin d'un type d'évaluation communautaire tel qu'instauré par les politiques de la DGSPNI. Par cela, on tente de démontrer que le financement doit être calculé en fonction des circonstances particulières de chaque agence.

FINANCEMENT OPÉRATIONNEL

Le budget des opérations est clairement insuffisant pour couvrir des frais de voyage qui sont « extraordinaires » d'une perspective nationale mais tout à fait « ordinaires » selon les agences qui doivent livrer des services statutaires en région éloignée. Aussi, une formule de financement nationale ne peut tenir compte des divers coûts associés aux exigences des lois et des politiques provinciales. Ces exigences sont parfois purement bureaucratiques (vérification financière et politiques de rapports) et sont issues des ententes signées avec la province. Ces exigences

peuvent aussi être issues des responsabilités légales émanant du processus de délégation de pouvoirs. Par exemple, la responsabilité de la médiation, le rapatriement et les services après l'atteinte de l'âge de la majorité varient selon les divers régimes provinciaux. Donc, une seule formule opérationnelle ne peut tenir compte de la variété des exigences.

En ce qui a trait aux ententes, il est significatif qu'une agence qui n'a pas rapporté de conflits de compétence mentionne l'existence de conflits entre le MAINC et la DGSPNI en ce qui concerne les frais médicaux, mais l'agence ne s'attribue pas ce problème. Cela est dû à la relation contractuelle entre l'agence et le gouvernement fédéral. Si cette même relation contractuelle existait dans tout le pays, un nombre significatif de conflits de compétences disparaîtraient. Bien entendu, il serait plus simple si les deux ministères fédéraux pouvaient résoudre ce problème à Ottawa, mais une clause dans les contrats avec les agences pourrait protéger les agences contre la redistribution des responsabilités financières entre ministères fédéraux.

Les frais de déplacement ne doivent pas simplement être limités aux coûts associés aux modes de transport adéquats. Tel que noté auparavant, les problèmes de transport ont des effets importants sur la sécurité des enfants et du personnel. Les économies réalisées dans les budgets inappropriés pour le transport pourront réapparaître dans les coûts extraordinaires sous forme de responsabilité civile légale.

En supposant que la distinction présentement existante dans la Directive 20-1 entre les opérations et l'entretien reste en place, l'amélioration la plus urgente dans le financement opérationnel est l'inclusion d'une exigence et du financement pour conduire des évaluations des capacités communautaires. Tel que discuté précédemment, il s'agit d'une exigence pour le financement en santé et il est curieux que la protection de l'enfance n'ait pas été soumise à une exigence semblable. La plupart des difficultés appelées « conflits de compétences et coûts extraordinaires » pourraient être réduites avec cet investissement peu coûteux.

De plus, une augmentation des budgets de voyage dans la formule est nécessaire, particulièrement dans le cas des agences desservant des communautés éloignées. De même, la formule de financement des opérations doit refléter les demandes actuelles que les agences doivent traiter et qui émanent des exigences des lois provinciales. Qui plus est, puisque les agences n'ont aucun contrôle sur les changements dans les régimes de lois et de politiques provinciales, le financement opérationnel devra être régulièrement révisé (aux 3 à 5 ans) pour l'adapter aux changements dans les exigences provinciales.

FINANCEMENT DE L'ENTRETIEN

Les agences sondées ont rapporté une proportion significative d'enfants faisant l'objet d'un placement ou d'enfants qui vont probablement faire l'objet d'un placement quelconque et qui présentent des besoins spéciaux. La demande actuelle n'est pas connue en raison des difficultés d'accès à des services de diagnostic. Encore là, plus la communauté est éloignée, plus le problème grandit. Alors qu'une évaluation communautaire adéquate aurait aidé à révéler l'ampleur du problème pour une communauté en particulier, le problème du diagnostic, du traitement et des frais de supervision n'est pas calculé. Tel que mentionné précédemment, le type de clients les plus coûteux sont de loin les clients présentant des problématiques complexes de santé mentale, cependant les budgets associés aux retards de développement et aux besoins médicaux complexes sont urgents.

Les juridictions provinciales résolvent le problème des besoins spéciaux variés en créant des régimes en fonction du degré des besoins. Cela veut dire que le coût de maintien d'un enfant en placement varie selon le degré de soins dont l'enfant a besoin. Cette approche semble être évidente mais elle n'a rien à voir avec la Directive 20-1. Bien entendu, la reconnaissance du principe des besoins spéciaux n'implique pas nécessairement une entente où la limite entre « spécial » et « régulier » est identifiée et elle n'implique pas non plus qu'un financement devrait être rattaché aux « soins spéciaux ». Quelques-uns disent que les enfants qui font l'objet

d'un placement ont des besoins spéciaux, mais cela ne semble pas aider en raison de la vaste gamme de handicaps potentiels, leur sévérité relative et l'accès variable à des services de soutien.

Aussi, alors que les enfants présentant des besoins spéciaux nécessitent des soins professionnels soutenus, il est entendu que leurs besoins incluent du support spécialisé (psychiatrie, counseling, etc. avec les budgets nécessaires au transport) et des argents en immobilisations pour rénover des logements modestes pour accommoder les enfants qui ont des besoins spéciaux (rampes pour fauteuils roulants, véhicules accessibles, personnel additionnel qui travaille vingt-quatre heures pour fournir des soins à ceux qui ont une santé fragile, etc.)

De la perspective du gouvernement fédéral, la difficulté avec la reconnaissance des besoins spéciaux des enfants est qu'en ce moment, il est presque impossible de prédire les coûts globaux associés à un régime de soins selon le degré des besoins. Ceci est largement dû au fait qu'il n'y a pas encore de mécanisme fiable pour calculer l'incidence réelle d'enfants présentant des besoins spéciaux sur réserve. La meilleure source d'information est la DGSPNI mais il semble que les données soient incomplètes. Néanmoins, un sondage sur l'évaluation des besoins communautaires réalisé en raison de l'exigence des politiques de la DGSPNI peut fournir une indication du nombre approximatif d'enfants présentant des besoins spéciaux complexes.

Il vaut la peine de mentionner que les coûts élevés des soins spéciaux en institution ont été rapportés dans l'étude du cas de la Nouvelle-Écosse. Toutes les juridictions de protection de l'enfance font face à de tels coûts et reconnaissent qu'ils se situent au-delà des moyens de la formule actuelle d'entretien. Les autorités provinciales se fient à leurs économies d'échelle pour absorber les frais supplémentaires qui représentent des dépenses extraordinaires, par ce que les argents sont utilisés pour des soins qui ne sont pas partie des soins réguliers en institution mais ces dépenses sont en même temps ordinaires car on peut en prédire l'incidence. Il semble qu'un budget centralisé, qui soit géré par le MAINC lui-même ou par un comité tel

que proposé précédemment, serait nécessaire pour s'assurer que le financement soit basé sur les besoins.

La formule de financement pour l'entretien doit être ajustée pour créer un système de paiement à niveaux divers qui peut reconnaître l'incidence réelle des besoins spéciaux complexes pour les enfants vivant sur réserve qui font l'objet d'un placement. La hiérarchie des niveaux ne doit pas se limiter aux coûts résidentiels mais doit inclure l'achat de soutien professionnel. Le système doit être amélioré par un budget central capable de libérer des fonds au besoin pour les soins en institution ou pour des demandes extraordinaires.

La Directive 20-1 ne semble pas tenir compte du besoin en immobilisations pour l'accessibilité aux handicapés. Il y a deux types de coûts à considérer : les modifications au logement et aux véhicules qui transportent des enfants handicapés et des rénovations communautaires telles que l'installation de trottoirs, de rampes d'accès à des édifices publics, de mesures de contrôle du trafic, etc. Je soulève la question de l'accessibilité ici parce qu'il ne semble pas que l'on s'assure que les enfants handicapés qui font l'objet d'un placement puissent avoir un logement accessible s'ils sont incapables de quitter la résidence en raison du manque d'infrastructures publiques.

LE FINANCEMENT HORS DE LA DIRECTIVE 20-1

Dans le cadre des limites de la Directive 20-1, des améliorations significatives peuvent être apportées avec un usage plus nuancé et plus expansible des catégories de financement opérationnel et d'entretien. Or, le problème avec les coûts extraordinaires est qu'ils surgissent sans s'annoncer. De même, le drainage des ressources de l'agence causé par les conflits de compétences qui sont souvent répétés à travers le pays, doit être abordé avec des structures de financement alternatives. Ce qui suit constitue une sorte de liste de souhaits pour un système de protection de l'enfance complet sur réserve.

Tel que mentionné précédemment et en ce moment, les enfants des Premières Nations sont

les seuls enfants qui n'ont pas d'agent indépendant responsable de représenter leurs intérêts. Je crois qu'il est fondamental qu'un agent soit nommé au titre de défenseur des intérêts ou d'ombudsman. Cet agent serait un fonctionnaire fédéral (idéalement nommé par consensus entre l'Assemblée des Premières Nations ou son représentant et du Parlement) mais qui demeure indépendant du gouvernement et particulièrement du MAINC. Attaché à son bureau pourraient être des médiateurs qui travailleraient sur demande pour aborder les conflits de compétence. Tel qu'indiqué auparavant, les fréquences des conflits de compétences et le coût associé à ces conflits varient grandement parmi les agences. Donc, il semble raisonnable de centraliser cet aspect du travail de défense pour le rendre disponible aux juridictions qui en ont le plus besoin au lieu d'inclure un petit montant d'argent par agence pour aborder ces questions.

Une économie d'échelle similaire s'applique à la proposition de comités multi-juridictionnels. Une enveloppe budgétaire distincte est nécessaire pour s'assurer des fonds appropriés pour les déplacements des membres mais qui contient un budget que le comité peut contrôler afin d'aborder les coûts extraordinaires lorsqu'ils surgissent (25). Les fonds contrôlés par ces comités constituent une forme d'assurance contre les coûts extraordinaires (tels que la participation à une enquête ou les crises communautaires soudaines) qui représentent davantage que ce que peut assumer seule une agence. Ils doivent être en mesure de coordonner le manque de personnel quand des événements soudains se produisent et qui drainent les ressources humaines des agences. Il est possible que le budget contrôlé par un comité puisse être établi à partir des surplus de chacune des agences (qui indiqueraient des frais d'assurance) ou les fonds pourraient être déboursés par le MAINC aux comités provinciaux qui, en retour, distribueraient ces fonds aux comités régionaux et locaux. Il est clair qu'aucune juridiction n'est exempte de coûts inattendus qui peuvent se chiffrer dans les millions. Il faut appliquer les économies d'échelle des gouvernements provinciaux et fédéral.

Hors de la portée de la Directive 20-1 sont les coûts générés par des catastrophes naturelles,

pour lesquels aucune provision n'est établie. Les coûts des immobilisations relatifs à l'accessibilité pour les personnes handicapées ne sont pas couverts non plus. Les fonds nécessaires devraient être disponibles pour ces deux items. Tel que mentionné précédemment, il est fort probable que ces coûts ne soient pas vus comme des coûts relatifs à la protection de l'enfance. Or, un ombudsman ou un défenseur des intérêts des enfants aurait donc la possibilité de mettre ces questions sur la table en tant que problématiques touchant les enfants. Il appartiendra à chaque Première Nation de décider qui prendra le leadership pour aborder ces questions. Toutefois, la réponse lors de catastrophes naturelles et l'accessibilité ne font pas seulement partie du monde des adultes. Donc, le financement des opérations doit refléter les besoins des agences quant aux ressources nécessaires pour régler ces questions. Encore là, on peut les incorporer dans les coûts d'opérations ou inscrire une surcharge du financement de l'entente. Dans les deux cas, la reconnaissance des enfants en tant que citoyens à part entière signifie également leur reconnaissance dans toutes les politiques qui les affectent.

RÉFÉRENCES

- Browne, Martin. 1996. Needs assessment and community care. In *Needs Assessments in Public Policy*. Ed. Janie Percy-Smith. Buckingham and Philadelphia: Open University Press. 49-65
- Canadian Heritage, Human Rights Program. Modified 2003. *Canada's Second Report on the Convention on the Rights of the Child*. <http://www.canadianheritage.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/crc-2001>. Accessed 6/23/2005.
- Christakopolou, Sophia, Jon Dawson and Aikaterini Gari. 2001. The community well-being questionnaire: Theroetical context and initial assessment of its reliability and validity, *Social Indicators Research*. 56 (3): 321-349.
- Cruise, Eleanor Edith. 1986. "The Effects of Acculturation and Attitudes Toward Inter-Group relations on Well-Being and Assertiveness in a Coast Salish Group." Masters Thesis, Simon Fraser University.
- Cradock, Gerald. 2003. "Governing Through Vague Terms: Child Abuse, Community, Government and Group Interests". PhD. Diss. University of British Columbia.
- _____. 2004. Risk, Morality, and Child Protection: Risk Calculation as Guides to Practice. *Science, Technology, and Human Values*. 29 (3): 314-331.
- Franklin, Bob and Nigel Parton, Eds. 1991. *Social work, the media and public relations*. London and New York: Routledge.
- Goodson, Thomas R. (J.) 2005. Report to the Attorney General; Public Inquiry. <http://www.justice.gov.ab.ca/downloads>. Accessed 1/18/2005.
- Granner, M. L., and P.A. Sharpe. 2004. Evaluating community coalition characteristics and functioning: a summary of measurement tools. *Human Education Research*. (19) 5: 514-532.
- Hacking, Ian. 1995. "The looping effects of human kinds", in *Causal Cognition: A Multidisciplinary Debate*. Eds. Dan Sperber, David Premack and Ann James Premack. Oxford: Clarendon Press. 351-383.
- Harding, Katherine. 2005. Teenager pleads guilty in Slaying, *The Globe and Mail*. A8, June 7th.
- Hart, H. L. A. 1994. *The Concept of Law*. 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Health Canada. 2000. *Community Needs Assessment*. Ottawa: Minster of Public Works and Government Services.
- House of Commons Canada. 2004. Bill C-257: An Act to establish a First nations Ombudsman and a First Nations Auditor to assist with administrative and financial problems. First Reading, October 25, 2002.
- Human Resources and Skills Development (HRDSC). n.d. *Child Welfare in Canada 2000 – January 2000*. <http://www11.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsdcsocpol/publications/reports>. Accessed 3/7/2005.
- Indian and Northern Affairs Canada. 2003. *Basic Departmental Data*. First Nations and Northern Statistics Section.

- Kelly, Kathleen J., Barbara A. Plested, Ruth W. Edwards, Pamela Jumper Thurman, Marialeanora G. Comello and Michael D. Slater. 2003. The Community Readiness Model: A complementary approach to social marketing, *Marketing Theory*. 3 (4): 411-426.
- Lemert, Edwin M. 1954. The Life and Death of an Indian State, *Human Organization*. 13: 23-27.
- McDonald, Rose-Alma J. (Dolly), Peter Ladd et al. 2000. First Nations Child and Family Service National Policy Review. Ottawa: Assembly of First Nations and Department of Indian and Northern Affairs Development.
- Nava, Mica. 1995. Cleveland and the Press: Outrage and Anxiety in the Reporting of Child Sexual Abuse. In *Crime and the Media*. Ed. Richard Ericson. Dartmouth: Aldershot.
- Oetting, E. R., and P. Jumper-Thurman, B. Plested, and R. W. Edwards. 2001. Community Readiness and Health Services, Substance Use and Misuse. 36 (6&7): 825-843.
- Office of the Ombudsman, British Columbia. 1990. Public Services to Children, Youth and Their Families in British Columbia: The Need for Integration. Public Report No. 22. November.
- _____. 1991. Public Response to Request for Suggestions for Legislative Change to Family and Child Service Act. Public Report No. 24. February.
- Ombudsman of Ontario. 2004. Ombudsman's Opinions and Recommendations Pursuant to section 21 of the Ombudsman Act: Own Motion Investigation into waiting lists and service delays in the Ministry of Children and Youth Services, Intensive Early Intervention Program for Children with Autism.
- _____. 2005. Between a Rock and a Hard Place: Parents forced to place their children with severe disabilities in the custody of Children's Aid Societies to obtain necessary care.
- O'Sullivan, Erin and Mindy McHardy. 2004. The Community Well-Being (CWB) Index: Disparity in Well-Being Between First Nations and Other Canadian Communities Over Time. Strategic Analysis Directorate. Indian and Northern Affairs Canada.
- Pavlich, George. 1996. The Power of Community Mediation: Government and Formation of Self-Identity, *Law and Society Review*. 30 (4): 707-733.
- Percy-Smith, Janie. 1996. Introduction: Assessing needs. Theory and Practice. In *Needs Assessments in Public Policy*. Ed. Janie Percy-Smith. Buckingham and Philadelphia: Open University Press. 3-10.
- _____. 1996a. Conclusion: Themes and issues. Theory and Practice. In *Needs Assessments in Public Policy*. Ed. Janie Percy-Smith. Buckingham and Philadelphia: Open University Press. 143-145.
- Rose, Nikolas. 1999. Powers of Freedom: Reframing Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, Bryan, Nilofer Ahsan and Jill Garcia. 1998. Know Your Community: A Step-by-Step Guide to Community Needs and Resources Assessment. 2nd Ed. Chicago: Family Support America.
- Saskatchewan Community Resources and Employment and Montreal Lake Child and Family agency Inc. 2003. The "Baby Andy" Report: Examination of services provided to Baby Andy and his family.
- Trocme, Nico, Della Knoke, Corbin Shagreaux Barbara Fallon and Bruce Maclaurin. n.d. Aboriginal and Non-Aboriginal children Investigated for Reported Child Abuse and Neglect in Canada in 2003. n.p. (copy in possession of the author).
- UNICEF. 2001. Innocenti Digest No. 8. Florence, Italy: United Nations Children's Fund Innocenti Research Centre.
- Vancouver Sun. 1987. Rape suit settled out of court, Vancouver Sun. G.8, May 29.

CAS CITÉS

Bazely v. Curry 1999, SCC 2603

C.A. v. Critchley 1998, BCSC (Vancouver Registry CA023225)

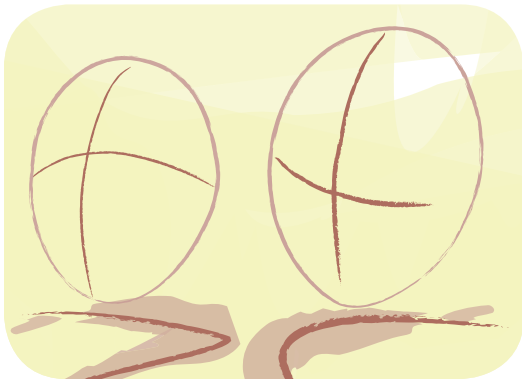
K.L.B. v. British Columbia 2003 SCC 53

NOTES

- (1) Voir (HRDSC n.d.) pour une liste des évaluations des risques par province au Canada.
- (2) Voir O'Sullivan et McHardy (2004) pour une mesure nationale utilisant un Index de mieux-être communautaire. L'analyse fournit des comparaisons régionales mais ne fournit pas de comparaisons par type de communauté.
- (3) Et, bien sûr, la catégorisation personnelle a des implications en termes d'estime de soi et tous les problèmes sociaux auxquels une faible estime de soi est associée.
- (4) J'ai déjà écrit là-dessus. Voir Cradock (2003) pour les détails. Au Royaume-Uni, des enquêtes semblables ont été largement publicisées par la presse (voir Nava 1995 pour une analyse médiatique de l'Affaire Cleveland et Franklin et Parton 1991 pour une description plus générale de la relation entre le travail social et la presse).
- (5) La Colombie-Britannique a établi la Commission sur les enfants pour conduire de telles enquêtes dans la flambée de l'enquête Gove. La Commission a été démantelée en 2001 avec l'élection d'un nouveau gouvernement.
- (6) Le nombre ne peut pas être expliqué seulement par la taille de la population desservie. Des populations semblables desservies par d'autres agences ne créent aucunement autant de conflits. Il est possible que les données n'aient pas été entrées correctement dans la section où on décrit les conflits entre deux parties. Peut-être que cette agence rapporte deux fois les conflits tripartites et donc le sondage compte pour deux. Même dans ce cas, le nombre minimal de conflits demeurerait environ de 80, ce qui est significativement plus élevé que pour les autres agences.
- (7) Voir ci-dessous pour l'établissement de mécanismes sans conflit dans le contexte de la médiation. Les variations de nombre de conflits peuvent aussi indiquer qu'il existe des différences culturelles chez les Premières Nations en général. Voir Cruise (1986) pour une description de la socialisation contemporaine chez les Autochtones et leur relation avec l'autoritarisme. Brièvement, Cruise soutient qu'une partie de l'objectivité autochtone dépend de la création d'une position opposée envers les valeurs sociales dominantes. Lemert (1954) a fait une observation semblable au sujet des groupes sociaux « hors-la-loi » lors de la naissance de l'État Indien Catholique à la fin du 19^e siècle en Colombie-Britannique.
- (8) La province de la Colombie-Britannique a aussi fait l'expérience avec des négociateurs spécialisés des Premières Nations. Lorsque la C.-B. avait un Ministère des Affaires Autochtones, ce dernier devait faire le lien avec des personnes désignées dans tous les autres ministères du gouvernement afin de s'assurer que les questions touchant les Premières Nations soient incluses dans toutes les initiatives gouvernementales. Le Ministère a été démantelé en 2001 et est ressuscité en juin 2005. L'expérience de la C.-B. nous rappelle que la priorité donnée aux négociations entre les Premières Nations et les autres gouvernements peut radicalement changer et donc, demeure toujours jusqu'à un certain point à la merci des gouvernements en place.
- (9) Les initiatives sociales mal planifiées ne se limitent pas aux questions autochtones. Voir la critique de l'Ombudsman de l'Ontario (2004) en ce qui a trait au manque de recherche, à la mauvaise administration de la planification, au manque de financement et à l'augmentation des attentes du public créée par la tentative du gouvernement de l'Ontario d'établir des services pour les enfants autistiques.
- (10) Par exemple, la recherche a précédemment identifié que des enfants autochtones étaient placés parce que leurs parents ne peuvent assumer les frais médicaux encourus par leur condition. Le scandale récent en Ontario sur cette question démontre que les enfants autochtones ne sont pas les seuls à ce chapitre. (Windsor-Essex C.A.S. communication personnelle ; Ombudsman de l'Ontario 2005).
- (11) Ce que j'ai en tête est tiré de ma propre expérience en desservant des communautés éloignées en Colombie-Britannique. Par exemple, pour contacter une communauté, il fallait un radio-téléphone (échange entre deux) et un camp de pêche luxueux envoyait un employé prendre le bateau, contourner la pointe où se situe la communauté et ramener des personnes de la communauté pour qu'ils puissent parler au téléphone. Il va sans dire que toute conversation téléphonique était très publique. Dans cette région, les téléphones cellulaires ne fonctionnent pas parce qu'il n'y a aucune station de relais. Il est possible que les rencontres en face-à-face soient remplacées par la communication pas satellite ou par vidéoconférence (qui peuvent aussi être relativement indépendants des conditions atmosphériques) mais si ce médium est choisi, il faudra en regarder les coûts.

- (12) Ce modèle est basé sur les anciens comités interministériels sur les enfants, en place en Colombie-Britannique pendant les années 80. Ces comités allaient de comités locaux composés de personnes intéressées aux comités régionaux et même d'un comité composé de sous-ministres.
- (13) Je pense aux conséquences pour les Premières Nations des changements de politiques touchant des questions plus globales. Tout comme dans l'exemple précédent de l'Ontario au sujet des enfants placés qui présentent des besoins spéciaux. Bien sûr, il est possible que si les agences changent leurs propres politiques, elles pourront faire éclater un conflit avec les ministères fédéraux et provinciaux.
- (14) Depuis la publication du rapport, la Colombie-Britannique a aboli son Défenseur des Intérêts des enfants et des jeunes.
- (15) À ce moment, la Colombie-Britannique n'avait aucun corps indépendant désigné pour défendre les intérêts des enfants. Or, les rapports ont été signés par un ombudsman adjoint qui a rempli ce rôle dans le cadre du large mandat octroyé à l'Ombudsman.
- (16) Le projet de loi semble avoir été annulée au moins trois fois. Il n'a jamais passé la première lecture.
- (17) On présume que plusieurs besoins médicaux complexes non diagnostiqués vont éventuellement être comptabilisés dans la mortalité infantile.
- (18) Des moyens de transport inhabituels (motoneiges ou autres moyens de transport locaux) ne sont pas seulement utilisés par les travailleurs en protection mais sont aussi utilisés par les enfants si leur sécurité dans une communauté isolée est compromise. Si, tel que rapporté par une agence, « une personne normale ne le ferait pas », on peut dire que les risques de transport sont perçus comme étant « ordinaires » si les travailleurs utilisent ces moyens, mais s'il sont utilisés par les enfants, il s'agit d'une situation « extraordinaire ». On peut facilement imaginer le drame de l'enfant qui se fait placer pour se protéger mais qui se noie en traversant une cours d'eau avec une motoneige. Le coût de son décès serait sans doute extraordinaire et inattendu. Le coût de la responsabilité civile dans ce cas serait en même temps inhabituel et extraordinaire.
- (19) J'ai examiné les budgets de plusieurs provinces et du MAINC. Je n'ai pas pu identifier aucun budget distinct qui sert à couvrir les coûts extraordinaires.
- (20) Les abus historiques en institution arbitrés via un processus de MARC représentent une autre situation semblable. Dans le cas présent, les économies d'échelle et l'expertise peuvent signifier qu'il faut un budget pour les services de counseling pour certaines personnes et ce, pendant des années, voire des décennies.
- (21) Ma propre expérience en tant que travailleur en protection est un exemple. Une école sur réserve a introduit la trousse C.A.R.E. pour la prévention des abus sexuels. Pendant un certain nombre de semaines, rien ne s'est passé sauf qu'un vendredi après-midi, mon bureau a reçu 17 plaintes alléguant des abus sexuels et qui demandaient toutes une enquête immédiate. Sur un total de six travailleurs sociaux, deux ont dû délaissier leurs tâches habituelles pour se concentrer sur cette crise. Leurs tâches habituelles ont été redistribuées à du personnel auxiliaire qui a été embauché pour l'occasion. Cependant, les coûts ne se limitaient pas aux enquêtes. Avant l'introduction de la trousse, on savait que plusieurs enquêtes allaient être déclenchées. La province de la Colombie-Britannique avait fourni le financement pour la formation et l'emploi de quatre travailleurs de soutien. Même là, un conseiller professionnel a été fourni par le Fonds de compensation aux victimes pour du counseling individuel aux enfants. Il est difficile d'estimer les coûts totaux en raison des diverses enveloppes budgétaires. Il suffit de comprendre que cette crise a coûté cher.
- (22) Les théoriciens de l'évaluation du risque connaissent bien le rôle de la subjectivité. Un exemple parfait est celui de perceptions variées des dangers de la puissance nucléaire. Subjectivement, la puissance nucléaire devient plus dangereuse lorsqu'on vit tout près d'une source nucléaire.
- (23) Le programme de mesures d'urgence est large. Il inclut par exemple des barrages privés, des échecs informatiques, l'entreposage de documents importants et la réponse anti-terroriste. Si on ajoutait les Premières Nations au programme, on verrait s'ajouter des problématiques d'intérêt particulier plutôt qu'une liste éclectique de préoccupations.
- (24) J'ai déjà écrit sur ce sujet alors je n'élaborerai pas plus. Voir Cradock (2003 ; 2004) pour les détails.
- (25) Ceci ne veut pas dire que le gouvernement fédéral serait aussi responsable de la participation des représentants provinciaux ou que ces derniers contrôlèrent la distribution de fonds. Ce à quoi je pense est plutôt la possibilité que les comités aient accès aux fonds qui pourraient être utilisés pour de

AGENCES DE PETITE TAILLE



CHAPITRE 7

Préparé pour le compte de
la Société de soutien à l'enfance et
à la famille des Premières Nations
du Canada

Par :
Valerie Lannon & Associates Inc.

10 mai 2005

INTRODUCTION

1.0 - Historique

La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (SSEFPNC) a été appelée par le Comité Directeur National (sur la révision des politiques nationales) à effectuer une recherche qui pourra être utilisée pour développer des formules de financement alternatives pour les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

Une équipe multidisciplinaire a employé diverses approches pour accomplir la recherche et une partie du projet veut qu'une étude soit effectuée pour les agences de petite taille, c'est-à-dire celles qui desservent moins de 1000 enfants. Il existe 51 agences de petite taille sur 93 agences au Canada, excluant l'Ontario. (Source : rapport sommaire présenté par la SSEFPNC en février 2005 lors d'une rencontre de l'équipe chargée de développer la formule de financement à Vancouver, C.-B.)

Les trois thèmes à l'étude sont :

- + Quelles sont les exigences pour le personnel administratif des agences de petite taille?
- + Comme la formule de financement doit être ajustée pour rencontrer ces exigences?
- + Quelle est la taille minimale d'une agence et de la population qu'elle dessert pour pouvoir faire des économies d'échelle et utiliser les bonnes pratiques de travail social?

1.1 - Méthodologie

La SSEFPNC a contracté les services de Valerie Lannon & Associates Inc, pour compléter cette recherche et préparer un rapport sur les agences de petite taille. Mme Lannon a complété la recherche pour les agences en Colombie-Britannique et Mme Judi Levi (directrice d'une agence au Nouveau-Brunswick) a complété celle du Nouveau-Brunswick.

Une entrevue structurée a été conduite avec quatorze directeurs d'agences soit sur place ou par téléphone, à l'aide d'une questionnaire inclus à l'annexe A.

1.2 - Information sur l'agence

Voici la description des quatorze agences par population d'enfants :

Région	Moins de 250*	Moins de 500	Moins de 800
C.-B.	0	5	2
Nouveau-Brunswick	4	3	0

* Note : les agences du Nouveau-Brunswick existaient avant l'avènement de la Directive 20-1.

Le Québec est la seule autre région qui a un nombre significatif d'agences de petite taille (12 de 15 agences); or, en raison des limites des ressources pour effectuer la recherche, les agences du Québec n'ont pas été incluses dans cet aspect du projet de recherche.

1.3 - La gamme de services fournis

En plus des services de protection (par des agences ayant une délégation complète), les 14 agences de petite taille qui ont pris part à ce projet d'étude fournissent également les services suivants:

Type de service	
Préservation de la famille (enfant non placé)	11
Services de soutien à l'enfant (enfant non placé)	13
Soins de répit	11
Réunification de la famille (enfant placé)	12
Services de soutien pour un placement temporaire ou volontaire	12
Services d'adoption	6 (au NB seulement)
Réunification (adultes)	4
Services de prévention	13
Développement communautaire	9
Services de foyers d'accueil	13



Les autres services fournis individuellement par les agences sont :

- + Programme d'aide préscolaire aux Premières Nations;
- + Projet pilote pour les jeunes à risque;
- + Counseling;
- + Visites supervisées;
- + Loisirs;
- + Développement de la petite enfance;
- + Programmes de nutrition saine;
- + Défense des intérêts des jeunes;
- + Défense de la Loi sur les relations familiales;
- + Centre de ressources pour les familles;
- + Counseling légal et intervention.

1.4 - Services additionnels nécessaires

Lorsqu'on a demandé aux agences d'identifier les services qu'elles aimeraient fournir mais qu'elles ne peuvent offrir en raison des limites du financement actuel, les répondants ont nommé les services suivants (le coût est identifié lors que le répondant a fourni l'information) :

- + Perfectionnement de la famille;
- + Perfectionnement des jeunes;
- + Soirées familiales;
- + Davantage de services de soutien à la famille;
- + Soutien pour les jeunes bi-spirituels;
- + Soins aux enfants et aux jeunes – 80 000\$;

- + Formation sur place – 50 000\$;
- + Aide aux parents des familles d'accueil – 30 000\$;
- + Activités pour les jeunes (partager les coûts avec un autre secteur);
- + Services hors réserve;
- + Counseling familial;
- + Services aux enfants ayant des besoins spéciaux;
- + Services sur appel;
- + Adoption (C.-B.);
- + Employé pour aller à la Cour – 50 000\$;
- + Centre de traitement familial – 120 000\$;
- + Intervention en petite enfance – 60 000\$;
- + Mentors, camps d'été pour jeunes, travailleur social dans les écoles, soutien familial – 205 000\$.

CARACTÉRISTIQUES DES AGENCES DE PETITE TAILLE – QUELQUES DIFFÉRENCES RÉGIONALES

2.0 - Différences régionales

Alors que les agences en C.-B. et au Nouveau-Brunswick sont financées par la Directive 20-1 et qu'elles offrent une gamme de services relativement comparables, il y a des différences entre les deux régions. Il y a également des différences régionales dans les réponses au questionnaire.

Délégation

La C.-B. est la seule région au Canada où les agences assument une délégation de pouvoirs dans le cadre d'un processus en trois phases :

- + Services volontaires – ententes de mesures volontaires, ententes pour les besoins spéciaux, soutien et approbation des ressources résidentielles, prévention et développement communautaire;
- + Garde – garde légale des enfants placés temporairement ou sur une base permanente;
- + Protection de l'enfance (ou délégation complète) – réception et évaluation des signalements pour abus et négligence, enquêtes, décisions concernant la sécurité de l'enfant et si

nécessaire, le retrait de l'enfant.

On compte 5 à 6 années avant qu'une agence puisse obtenir une délégation complète.

La distribution des agences en C.-B. est la suivante :

	Services volontaires	Garde	Délégation complète
Total # d'agences*	2	10	7
# participant à la recherche**	1	2	3

*Note: There are two additional agencies in BC; however they do not receive their funding through 20-1. These include the Nisga'a, which is funded under its treaty, and the Spallumcheen Band funded separately and created through a by-law, pre-dating Directive 20-1.

** Note: One of the research participants is an agency in the Start-up stage, not yet delivering delegated services.

Taille de la population d'enfants

La région de l'Atlantique est unique au Canada parce qu'il y a des agences qui comptent moins que le minimum de 250 enfants à desservir tel qu'exigé par 20-1. Toutes les agences au Nouveau-Brunswick existaient avant 20-1 sauf une, qui a eu une exemption pour la taille.

Traités

Les terres de la C.-B. n'ont pas été largement cédées et la plupart des Premières Nations en C.-B. sont en discussions pour des traités avec le gouvernement provincial et fédéral. Ces Premières Nations considèrent que les ententes allouant la délégation sont préliminaires, une étape de gouvernement à gouvernement avant l'exécution d'un traité.

Âge de l'agence

Deux des treize agences dans l'Atlantique ont débuté leurs opérations avant la Directive 20-1, alors que seulement une des dix-huit agences de la C.-B. existait avant 1989.

Presque toutes les agences de l'Atlantique ont commencé à opérer en 1983-1985 et ont donc plus de vingt ans. En C.-B., la plupart des agences sont en opération depuis moins de douze ans.

Surplus des agences

Au lieu de rembourser les dépenses réelles aux agences de la C.-B., l bureau régional du MAINC en C.-B. envoie les paiements pour l'entretien en fonction de per diem. Cet arrangement est unique au Canada et est une sorte de « mini financement souple » aux agences.

Le per diem actuel est de 52.44\$. Il a été développé suite à des négociations bilatérales avec le gouvernement provincial, sans les Premières Nations. Le montant reflète une moyenne des dépenses pour une famille d'accueil, de la famille restreinte (membre de la famille élargie) ou les foyers de « niveau trois » pour les enfants à besoins spéciaux.

Cet arrangement permet aux agences de faire des économies, tant et aussi longtemps que les soins coûtent moins cher que le per diem. Les économies sont utilisées pour couvrir les coûts d'autres programmes de services à l'enfance et à la famille.

La taille de la région et la diversité de la population

La C.-B. est plus grande que le Nouveau-Brunswick. La C.-B. compte 199 communautés des Premières Nations, formant ainsi 30 à 40 groupes ethniques majeurs (territoire partagé, langue et culture) et comptant au moins huit familles linguistiques. Les groupes des Premières Nations du Nouveau-Brunswick comptent beaucoup moins de différences.

Les différences principales des résultats

Respondents from New Brunswick were more likely than their BC counterparts to:

- + Vouloir que les frais d'entretien soient basés sur les coûts réels au lieu d'être basés sur un per diem;
- + Être ouverts à centraliser certaines fonctions de leurs opérations;
- + Identifier le besoin d'obtenir des budgets supplémentaires pour les dépenses en capital, soit pour les bâtiments et pour les technologies de l'information (équipements et logiciels).

EXIGENCES DE BASE POUR LES AGENCES DE PETITE TAILLE

3.0 - Introduction

Le premier thème à l'étude dans ce rapport est :

Quelles sont les exigences pour le personnel administratif des agences de petite taille?

Pour explorer ce qui touche à ces questions, on a demandé aux agences de décrire entre autres :

- + Les niveaux de dotation
- + Les coûts actuels des salaires et des avantages sociaux
- v Dotation idéale
- + Comparabilité avec les autres organisations de protection de l'enfance
- + Types et montants de coûts non reliés à la dotation et lacunes actuelles de financement.

3.1 - Niveaux actuels de dotation, coûts et comparabilité

Tous les répondants ont indiqué que les niveaux de dotation incluent :

- + Un directeur de programme à temps plein (dans trois cas, cette position était combinée à un poste de travailleur social);
- + Travailleurs sociaux, à temps plein, variant de un à six (probablement en fonction de la disponibilité du financement) donc une moyenne de 2.5;
- + Personnel administratif, variant de un à cinq postes à temps plein (un seul poste a été rapporté le plus souvent).

Les coûts annuels des salaires et des avantages sociaux variaient entre 64 000\$ à 608 638\$. Le coût moyen est donc de 250 000\$.

Neuf des douze agences qui ont répondu à cette question ont indiqué que leurs niveaux de salaires et d'avantages sociaux n'étaient pas comparables à ceux des autres organisations de protection de l'enfance. Il faudrait entre 10 000\$ et 15 000\$ de plus par année et par poste pour que les salaires soient compétitifs.

Afin de fournir une gamme complète de services dont la communauté a besoin, presque tous les

répondants ont indiqué qu'ils auraient besoin de personnel additionnel. Il faudrait un ou eux travailleurs sociaux de plus, ce qui coûterait environ 170 000\$ de plus par année et par agence. Le besoin le plus communément identifié est le besoin de travailleurs en prévention, ce qui coûterait environ 35 000\$ par année par agence.

Les autres postes qui seraient nécessaires identifiés par les répondants sont les suivants :

- + Personnes qui visite les nouvelles mamans, avec diplôme, au coût d'environ 40 000\$;
- + Travailleur en réconciliation/reconnexion, avec diplôme, au coût d'environ 40 000\$;
- + Analystes de politiques, avec Baccalauréat en travail social, pour un total de 140 000\$;
- + Conseiller en enfance et jeunesse/conseiller général, au coût moyen de 78 000\$.

Une agence a mentionné vouloir un économiste, un psychologue et un travailleur social additionnel ainsi qu'un travailleur pour aller au tribunal pour un coût total de 340 000\$ annuellement.

Dans un rapport préparé précédemment par les agences du Nouveau-Brunswick, on notait le besoin de financement supplémentaire pour s'assurer que les employés aient un niveau de formation adéquat. Aucun montant n'a été spécifié à cet effet.

3.2 - Les coûts autres que la dotation

Les coûts les plus souvent cités qui seraient encourus si les agences avaient la chance de fournir une gamme de services adéquats et qui ne sont pas en lien avec la dotation sont les coûts associés aux immobilisations, soit pour un nouvel édifice ou de nouveaux espaces ou soit pour rénover les bureaux. On estime que les besoins de financement sont de l'ordre de 15 000\$ à 250 000\$, pour une moyenne de 102 500\$.

Au Nouveau-Brunswick, on plaçait en priorité égale les coûts des technologies de l'information (équipement et logiciels), au coût d'environ 45 000\$.

Le manque entre ce qui est nécessaire pour opérer une agence avec une gamme complète de services

et ce que les agences reçoivent en ce moment est de l'ordre de 119 000\$ à 524 000\$, pour une moyenne de 320 000\$.

AJUSTEMENTS À LA FORMULE DE FINANCEMENT

4.0 - Introduction

Le deuxième thème à l'étude dans le cadre de cette recherche est :

Comme la formule de financement doit être ajustée pour rencontrer ces exigences?

On a demandé aux agences de discuter :

- + Des aspects de la Directive 20-1;
- + De l'utilisation des surplus;
- + De leur préférence de plusieurs formes de financement pour l'entretien.

4.1 - Directive 20-1

Alors que certaines agences étaient satisfaites de la séparation entre le financement des opérations et le financement pour l'entretien de l'enfant (parce que ça clarifie la comptabilité), aucune agence ne croyait efficace la politique de baser le financement sur le seuil de la population.

Les répondants croient que ces seuils de financement ne rencontrent pas les besoins de agences de petite taille et le financement devrait être basé sur les besoins et non sur la taille de la population. Quelques répondants du Nouveau-Brunswick ont ajouté que la population générale de la communauté devrait être prise en compte, pas seulement les enfants, étant donné que la famille entière a besoin de soutien lorsque la sécurité d'un enfant est compromise.

4.2 - Fonds en surplus

Sans surprise, seules des agences de la C.-B. ont déclaré avoir des surplus et dans presque tous les cas, ces surplus provenaient des per diem pour l'entretien.

Les politiques d'utilisation des surplus varient d'une région à l'autre. Au Nouveau-Brunswick, les politiques indiquent de retourner les fonds en

surplus au MAINC. En C.-B., les agences peuvent utiliser les fonds pour des services à l'enfance et à la famille.

4.3 - Alternatives de financement pour l'entretien

Tel que mentionné au chapitre 2, la région de la Colombie-Britannique est unique car elle utilise un per diem pour couvrir les frais d'entretien. Au Nouveau-Brunswick, tout comme dans le reste du Canada, les frais d'entretien sont payés par le MAINC en fonction du coût réel. On a demandé aux agences lequel des deux régimes leur plaisaient le plus.

Toutes les agences du Nouveau-Brunswick ont indiqué préférer les paiements actuels, basés sur des coûts réels. La plupart craignaient qu'un per diem mener à un déficit ou une réduction de la livraison de services.

Alors que deux agences de la C.-B. ont mentionné que le paiement effectué en fonction des dépenses réelles aurait l'avantage de mieux couvrir les frais générés par les enfants à besoins spéciaux, la plupart des agences de la C.-B. craignaient que le retrait du per diem et par le fait même le retrait des surplus, signifierait qu'elles auraient moins de fonds pour le personnel et les programmes de prévention.

COMMENT LES AGENCES DE PETITE TAILLE PEUVENT ELLES S'ASSURER DES BONNES PRATIQUES ET DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE?

5.0 - Introduction

Le troisième thème à l'étude dans le cadre de cette recherche est :

Quelle est la taille minimale d'une agence et de la population qu'elle dessert pour pouvoir faire des économies d'échelle et utiliser les bonnes pratiques de travail social?

On a demandé aux agences de discuter des points suivants :

- + Les défis particuliers auxquels font face les agences de petite taille en termes de livraison de services;

- + Le volume de cas nécessaire pour que les travailleurs sociaux puissent maintenir leurs habiletés;
- + Les services conjoints nécessaires pour optimiser l'impact des services des agences;
- + Les mesures pour faire des économies d'échelle;
- v La centralisation des fonctions.

5.1 - Challenges facing small agencies

La pression pour délivrer des services comparables aux agences plus grandes, que ces grandes agences soient des agences des Premières Nations ou des agences provinciales, représente un défi de taille.

Lorsque questionnées sur leur opinion à savoir comment leurs coûts pouvaient se comparer à ceux des provinces pour fournir des services dans la communauté, les agences ont unanimement indiqué que les services des agences étaient plus larges et donc, que le MAINC fait de l'argent avec les agences des Premières Nations. Les répondants ont indiqué que les organisations du gouvernement provincial ont tendance à mettre l'accent sur les cas de protection de l'enfance alors que les agences des Premières Nations, même les plus petites, fournissent des programmes de prévention et de développement communautaire, qui ont pour effet de réduire l'incidence de l'abus d'enfants à long terme.

Dans un sens, la question avait tendance à mélanger « les pommes et les oranges » en raison des différentes approches utilisées de part et d'autre (province et Premières Nations) pour livrer les services. Les provinces ont tendance à faire de la prévention tertiaire versus la prévention primaire, pour utiliser le langage en promotion de la santé.

Quelques directeurs d'agences ont aussi indiqué que leurs coûts sont moins élevés en raison des frais d'entretien moins élevés (du moins en C.-B.) pour les familles d'accueil, car les agences sont moins enclines à placer un enfant dans des endroits plus chers. Aussi, les agences ne sont pas syndiquées donc ne sont pas sujettes au paiement des salaires et des avantages sociaux plus élevés contenus dans une convention collective.

Presque tous les répondants étaient d'accord pour dire que leurs employés effectuent des tâches que personne n'effectuerait dans des agences plus grandes des Premières Nations. Voici quelques

exemples de ces tâches :

- v Travail communautaire, nettoyage de la communauté, fêtes de Noël et d'enfants, aide pour meubler des maisons;
- v Tâches administratives;
- v S'occuper de tâches qui n'ont rien à voir avec les services à l'enfance et à la famille (ex : transport pour aller en ville), principalement pour bâtir la confiance pour que les gens soient plus à l'aise d'utiliser volontairement les services à l'enfance et à la famille.

Dans le but de supporter le personnel qui doit effectuer des tâches supplémentaires, les agences suggèrent quelques méthodes :

- + Support des pairs;
- + Support du conseil d'administration;
- + Formation en gestion du stress;
- + Utilisation d'enseignements traditionnels.

Dans un cas particulier, les membres du personnel se voient octroyer du temps compensatoire pour le temps supplémentaire accumulé par l'exécution de tâches qui ne font pas partie des tâches requises par leur emploi.

Il n'y a presque rien pour couvrir les absences temporaires du personnel pour cause de maladie, vacances, formation ou pour d'autres types d'absences ou lors de roulement de personnel. La réponse la plus commune est « quelqu'un doit le prendre en charge ». Mais dans presque la moitié des cas, les directeurs disent que le travail routinier et non urgent reste en plan jusqu'à ce que la personne soit de retour au travail ou jusqu'à ce que le poste soit comblé. Dans un cas, le superviseur de l'agence remplace et dans un autre cas, l'agence embauchera parfois une ressource temporaire. Alors qu'il n'y a pas de fonds rattachés à ces absences (car il n'y a aucun financement disponible), les coûts humains peuvent être élevés en termes d'épuisement professionnel. Il en coûte environ 36 000\$ par année pour une agence qui embauche temporairement du personnel de remplacement.

Lorsque questionnées sur la façon dont est effectuée la supervision clinique lorsque les travailleurs sociaux travaillent hors du bureau principal, la grande majorité des agences ont indiqué que cela ne s'appliquait pas dans leur cas parce que tout le personnel travaille à partir du même endroit. Dans un cas, une agence a répondu que le superviseur visite le bureau satellite et demeure disponible par téléphone.

5.2 - Nombre de cas minimum

Les répondants ont été questionnés sur le nombre de cas nécessaire pour que les habiletés d'un travailleur social ne s'amenuisent pas en raison du manque de pratique. Deux répondants n'étaient pas sûrs et deux autres ont mentionné qu'il n'y a pas de minimum, car il y a toujours du travail à faire et les travailleurs sociaux améliorent continuellement leurs habiletés dans toute situation.

La plupart des répondants croient toutefois qu'un minimum de cas est nécessaire pour maintenir un certain niveau d'habiletés. Les opinions variaient sur le nombre minimum :

- + Entre 10 à 15 cas au total;
- + De 12 à 15 cas de protection;
- + 14 cas de protection et 6 cas d'enfants faisant l'objet d'un placement.

Un autre directeur nous a mentionné que le minimum devrait être de 5 à 6 cas par année, incluant les enfants à risque.

5.3 - Nécessité de services conjoints

Lorsque demandés d'identifier les services communautaires conjoints qui sont nécessaires pour optimiser l'impact des services des agences, les répondants ont nommé :

- + Counseling pour la toxicomanie;
- + Counseling en général;
- + Logement;
- + Services de santé.

Quelques agences ont également mentionné : le soutien à l'éducation, les loisirs, l'évaluation psychologique, le développement social/sécurité du revenu; police autochtone, thérapie spéciale/ orthophonie/physiothérapie; conseil et soutien en emploi.



De plus, les services suivants ont été identifiés individuellement par des répondants :

- + Évaluations parentales;
- + Thérapie par l'art;
- + Programme d'aide préscolaire aux Premières Nations;
- + Logement sécuritaire pour les femmes;
- + Garderie;
- + Centre de ressources familiales pour les femmes;
- + Programmes de renforcement culturel;
- + Programme d'accompagnement au tribunal;
- + Transport.

5.4 - Économies d'échelle

Lorsque questionnés à savoir s'il y avait un minimum de taille d'agence et de population pour s'assurer des bonnes pratiques en travail social et pour faire des économies d'échelle, aucun des répondants n'a mentionné qu'il devrait y avoir un minimum de population. La plupart des répondants ne veulent pas avancer un nombre d'employés; or, deux agences suggéraient un minimum de deux travailleurs sociaux pour assurer une sécurité, le remplacement et l'opportunité de consulter l'autre ou de discuter ensemble suite à des événements particuliers.

La plupart des répondants ont pris les mesures pour faire des économies d'échelle, habituellement en partageant des ressources avec d'autres programmes. Par exemple :

- ✦ Partager le personnel administratif, la gestion financière, des bureaux et des fournitures de bureau avec un autre programme (par exemple un programme de santé);
- ✦ Partager de la formation avec un autre programme;
- ✦ Organiser conjointement des événements communautaires;
- ✦ Partager les coûts pour amener des spécialistes dans la communauté;
- ✦ Utiliser des comités multidisciplinaires pour évaluer des familles.

En raison des défis que soulève la tentative des agences de petite taille de livrer une gamme complète de services, il a été suggéré que certaines fonctions soient centralisées, par exemple, les services après les heures normales de travail, la supervision clinique et l'administration. Toutes les agences du Nouveau-Brunswick et la majorité de celles de la C.-B. étaient favorables à cette approche. Trois répondants de la C.-B. l'ont rejetée en raison de leur isolement géographique et/ou des frais de déplacement élevés associés à leur cas.

CONCLUSION

6.0 - Introduction

Pour conclure l'étude sur les agences de petite taille, on a demandé aux répondants de :

- ✦ Suggérer des moyens alternatifs pour financer les agences de petite taille;
- ✦ Identifier si ces alternatives signifieraient de réviser ou de changer la Directive 20-1; et,
- ✦ Donner des conseils aux agences de petite taille des Premières Nations pour s'assurer du succès de la livraison de services à l'enfance et à la famille.

6.1 - Approches alternatives de financement et les implications de la 20-1

Près de la moitié des répondants ont mentionné que le financement devrait être basé sur les besoins communautaires et non sur la population d'enfants. Un quart des répondants (tous du Nouveau-Brunswick) a mentionné que la population devrait être le total de cette population

et non seulement le total du nombre d'enfants, parce que la famille entière a besoin de soutien lorsqu'un enfant est à risque ou lorsque sa sécurité est compromise dans sa famille. L'autre quart des répondants a indiqué que la formule de financement devrait inclure au moins un des éléments qui suivent :

- ✦ Le financement pour la prévention et pour les options autres que le placement;
- ✦ Un taux plus élevé pour l'éloignement;
- ✦ Un mécanisme pour le financement souple;
- ✦ La considération du total de la population, avec ou sans statut indien.

La plupart des répondants croient qu'une formule entièrement nouvelle est nécessaire et elle doit être basée sur les besoins communautaires. Mais deux répondants croient que l'ajustement de la Directive 20-1, en ajoutant des fonds pour la prévention et le développement communautaire comblerait leurs besoins.

6.2 - Conseil aux petites agences des Premières Nations

Tous les répondants encouragent les petites agences des Premières Nations à penser positivement lorsqu'elles livrent des services à l'enfance et à la famille à leurs membres. Les conseils les plus fréquents sont :

- ✦ S'assurer que le financement est disponible pour des services préventifs et en faire une priorité;
- ✦ Embaucher de bons employés;
- ✦ Établir des priorités;
- ✦ Établir des liens et échanger des ressources avec d'autres programmes;
- ✦ Promouvoir l'implication de la communauté dans la planification des services et renforcer l'idée que la communauté entière est responsable du mieux-être des enfants.

Quelques directeurs ont aussi conseillé que les agences de petite taille considèrent l'utilisation du mode de financement souple même s'il a été reconnu que les petites agences ne feront pas les économies d'échelle qui font que le financement souple fonctionne bien.

Sur une note philosophique, un directeur a conseillé que « ce qui semble ne pas avoir de conséquences peut avoir des implications énormes. Par exemple, le simple fait de reconduire quelqu'un quelque part aide à bâtir la confiance et cela peut mener à une augmentation de l'utilisation des services ». Le message ici est que les agences devraient avoir pour but de devenir l'endroit où les familles viennent lorsqu'elles ont besoin d'aide.

ANNEXE A

QUESTIONNAIRE

- A1 Quel est le nombre d'enfants Indiens âgés de 0 à 18 desservis par votre agence?
- A2 Combien d'enfants non statués vivent sur la réserve?
- A3 Est-ce que votre agence dessert les enfants Indiens non statués?
 oui
 non
- A4 Si oui, combien par année?
- A5 Comment vous faites-vous rembourser?
- A6 Combien d'enfants Indiens statués provenant d'autres Premières Nations vivent sur la réserve?
- A7 Est-ce que votre agence dessert ces enfants?
- A8 Si oui, combien par année?
- A9 Comment vous faites-vous rembourser?
- A10 Est-ce que votre agence dessert les enfants Indiens statués qui vivent hors réserve et pour qui vous recevez un remboursement de la province ou du fédéral? (C'est-à-dire les enfants que l'on ne peut pas facturer qui font l'objet d'un placement)
 oui
 non
- A11 Si oui, combien?
- A12 Combien en coûte-t-il à votre agence sur une base annuelle?
- A13 Est-ce que votre agence dessert des enfants non autochtones?
- A14 Si oui, combien?
- A15 Comment vous faites-vous rembourser?
- A16 Combien de communautés votre agence dessert-elle?
- A17 Est-ce qu'il y a des communautés qui ne sont pas accessibles à l'année par une route?
 oui
 non
- A18 Si oui, est-ce que des fonds sont octroyés par le facteur d'éloignement dans la formule de financement actuelle pour couvrir les frais associés à l'éloignement?
 oui
 non
- A19 Si non, pourquoi?
- A20 Quelle étendue géographique desservez-vous?
- A21 Avez-vous :
 une délégation complète ou
 une délégation partielle
- A22 Si elle est partielle, à quel niveau se situe votre délégation?
- A23 Quelle est la structure de gouvernance de votre agence?
- A24 Combien d'enfants font l'objet d'un placement à un moment donné?
- A25 Quel pourcentage d'enfants autochtones est placé en milieu autochtone?
- A26 Comment comparez-vous cela au moment où les services étaient fournis par la province? (prédélegation)

- A27 Parmi la liste de services suivants, quels sont les services fournis par votre agence:
- []
 - [] Préservation de la famille (enfant non placé)
 - [] Services de soutien à l'enfant (enfant non placé)
 - [] Soins de répit
 - [] Réunification de la famille (enfant placé)
 - [] Services de soutien pour un placement temporaire ou volontaire
 - [] Services d'adoption
 - [] Réunification (adultes)
 - [] Services de prévention
 - [] Développement communautaire
 - [] Services de foyers d'accueil
 - [] Autres (spécifiez)
- A 28 Quels services souhaiteriez-vous que votre agence fournisse mais dont elle est incapable en fonction de l'entente de financement actuelle, et quels seraient les coûts de chaque service identifié?
- A29 Que pensez-vous de l'impact, s'il y a lieu, de la livraison d'une gamme complète de services pour les enfants et leurs familles?
- A30 Quels sont les services de protection qui fournis par un autre fournisseur de services? (Par exemple, des travailleurs sociaux de la province font de la protection, l'utilisation des services provinciaux après les heures normales d'ouverture de l'agence)
- A31 À combien estimez-vous annuellement ces services?
- A32 Quelle est le motif principal expliquant pourquoi l'agence de fournit pas ces services?
- B Quelle est la dotation en personnel administratif et quelles sont les exigences pour les agences de petite taille?
- B1 SVP décrivez la dotation actuelle dans votre agence :
Nombre et qualifications des employés pour chaque poste à temps plein et à temps partiel.
- B2 Coût annuel des salaires et des avantages sociaux
- B3 Est-ce qu les salaires et les avantages sociaux de votre agence sont compétitifs avec les autres organisations de protection de l'enfance?
 [] oui
 [] non
- B4 Sinon, SVP identifiez le montant (par année) qui serait nécessaire pour chacun des postes afin de les rendre compétitifs aux salaires et aux avantages sociaux des autres organisations de protection de l'enfance.
- B5 Y a-t-il des situations où il vous été impossible de respecter les normes du travail en termes de compensation au personnel (ex : paiement du temps supplémentaire) et de sécurité sur les lieux de travail en raison du niveau de financement actuel des opérations?
 [] oui
 [] non
- B6 Si oui, SVP décrivez chaque incident et le montant estimé d'argent nécessaire par année pour respecter ces normes.
- B7 Votre agence a-t-elle du personnel adéquatement formé pour s'assurer de la qualité et de l'adaptabilité culturelle des services en fonction de votre niveau de délégation?
 [] oui
 [] non

- B8 Sinon, veuillez identifier le montant (par année) qui serait nécessaire pour combler ces lacunes.
- B9 SVP décrivez la dotation (incluant les qualifications) dont votre agence aurait besoin pour fournir une gamme complète de services nécessaires dans votre communauté (vos communautés). SVP indiquez si ces postes sont à temps plein ou à temps partiel.
- B10 Quel montant serait nécessaire pour couvrir les frais en ressources humaines à chaque année?
- B11 Mis à part les coûts en ressources humaines, quels types de coûts sont nécessaires pour opérer une agence qui fournit une gamme complète de services et quel serait le montant qui permettrait de couvrir chacun de ces coûts?
 Immobilisations
 Éloignement
 Autre
- B12 Quelle est la différence (s'il y a lieu) entre le montant nécessaire et le montant reçu pour votre agence en fonction de 20-1?
- B13 Est-ce que le niveau actuel de financement que vous recevez est adéquat pour développer et maintenir des normes relatives à la protection de l'enfance qui soient adaptées culturellement?
 oui
 non
- B14 Sinon, quel serait le coût initial de développement d'un cadre d'évaluation?
- B15 Et pour conduire des évaluations?
- B16 Est-ce que votre agence a développé des politiques et procédures financières qui sont conformes aux principes généralement acceptés en comptabilité et aux exigences de rapport du conseil de bande/tribal/nation et du MAINC?
 oui
 non
- B17 Si oui, quels en sont les coûts associés?
- B18 Est-ce que les fonds fournis sous la formule des opérations étaient suffisants pour couvrir ces coûts?
 oui
 non
- B19 Sinon, quel serait le coût pour développer de telles normes?
- C Comment devrait-on ajuster la formule de financement pour rencontrer ces exigences?
- C1 Que pensez-vous de la division actuelle du financement (opérations et entretien) dans la Directive 20-1?
- C2 La Directive fournit actuellement des fonds pour les opérations en vertu de la population d'enfants Indiens statuts vivant sur réserve et qui excèdent certains seuils de population (c'est-à-dire 251, 501 et 801). Pensez-vous que cette politique est efficace pour combler les besoins des enfants et des familles vivant sur réserve?
 oui
 non
- C3 Sinon, pourquoi?
- C4 Est-ce que le fait que la Directive 20-1 n'a pas de politique pour couvrir les déficits a un impact sur les pratiques de votre agence?
 oui
 non
- C5 Si oui, SVP décrivez.
- C6 Est-ce que votre agence a des surplus?
- C7 Si oui, à combien s'élèvent-ils?
- C8 Quelles sont les politiques en place pour gérer l'utilisation des surplus?
- C9 Dans plusieurs autres régions au Canada, les frais d'entretien sont financés via le remboursement des dépenses réelles liées aux enfants faisant l'objet d'un placement (faire des surplus dans les frais

- d'entretien est théoriquement impossible sous ce régime); alors qu'en C.-B. les frais d'entretien selon le protocole d'entente sont remboursés en fonction d'un coût moyen basé sur les dépenses provinciales. Quels seraient les impacts sur le budget annuel de votre agence, si on remboursait les dépenses réelles au lieu de les rembourser selon ce protocole d'entente?
- D Quel est la taille minimum que doivent avoir une agence et la population qu'elle dessert pour utiliser de bonnes pratiques en travail social et pour réaliser des économies d'échelle?
- D1 SVP décrivez la différence dans les approches de services entre la province et votre agence.
- D2 Depuis que votre agence est en opération, quels ont été les impacts sur les enfants et les familles?
- D3 Comment savez-vous que ces impacts ont eu lieu? (Évaluations indépendantes, témoignages, opinion personnelle, etc.)
- D4 Comment pensez-vous que vos coûts de services se comparent à ce qu'il en coûterait à la province si elle fournissait les services dans votre (vos) communauté (s)?
- D5 Est-ce que vos employés effectuent des tâches que d'autres employés occupant un poste similaire dans les grandes agences des Premières Nations n'effectueraient pas?
 oui
 non
- D6 Si oui, quelle formation et quel support fournissez-vous pour les aider à gérer cette panoplie de responsabilités?
- D7 Comme couvrez vous les absences du personnel? (Ex : maladie, vacances, formation, roulement de personnel/postes vacants)
- D8 Combien vous en coûte-t-il?
- D9 (Si cela s'applique) Comment effectuez-vous la supervision clinique si des employés travaillent en dehors du bureau principal de l'agence?
- D10 Quel est le nombre de cas nécessaires pour s'assurer que les habiletés en travail social ne s'amenuisent pas en raison du manque de pratique? (Ex : habiletés d'enquête)
- D11 Quels sont les services conjoints nécessaires dans votre communauté qui peuvent optimiser les services aux enfants et aux familles (ex : counseling, abus de substances, meilleur logement, etc.)
- D12 Pensez-vous qu'il y ait une taille minimum d'agence et de population afin de s'assurer des bonnes pratiques en travail social et pour faire des économies d'échelle?
- D13 SVP décrivez toute mesure prise par votre agence afin de réaliser des économies d'échelle. (Ex : partager des ressources avec un autre programme).
- D14 Puisque les agences de petite taille font face à des défis pour livrer une gamme complète de services, des discussions ont été tenues à travers le pays pour centraliser certaines fonction de la protection de l'enfance (c'est-à-dire : les services après les heures normales de travail, la supervision clinique, l'administration) dans une organisation gérée par les Premières Nations qui fournit du soutien à plusieurs agences.
 Pensez-vous que cette approche fonctionnerait dans votre agence?
 oui
 non
- D15 Sinon, pourquoi?

- E Général
- E1 Avez-vous des suggestions pour des moyens alternatifs de financement pour les agences desservant une population de moins de 1000 enfants?
- E2 Est-ce qu'il faudrait ajuster la Directive 20-1 ou créer une toute nouvelle formule? Svp décrivez.
- E3 Quels conseils donneriez-vous aux Premières Nations ayant une petite population d'enfants, dans le but qu'elles puissent livrer avec succès des services à l'enfance et à la famille viables?

Merci!!



RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN CONJOINT DES POLITIQUES NATIONALES DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS

(MACDONALD & LADD, 2000)

1. Le Comité directeur mixte de l'Examen des politiques nationales reconnaît que la Directive 20-1 est basée sur une philosophie de délégation d'autorité. La nouvelle politique ou la nouvelle directive doit appuyer l'objectif des Premières nations d'assumer une pleine juridiction sur le bien-être à l'enfance. Les principes et les buts de la nouvelle politique doivent favoriser l'autonomie gouvernementale et l'appui aux dirigeants des Premières nations et rester cohérents avec la politique du Gouvernement du Canada telle que définie dans Rassembler nos forces.
La nouvelle politique ou Directive doit appuyer les mécanismes de direction des Premières nations et des organismes locaux. La responsabilité première redevant à la collectivité et aux dirigeants des Premières nations doit être reconnue et appuyée par la politique.
2. Le Comité directeur mixte reconnaît qu'un processus national de support des organismes et des praticiens des Premières Nations dans la prestation de services est nécessaire par différentes mesures et entre autres, par les exemples de réussite.
3. Un cadre national, sensible aux différences régionales qui existent dans les lois et les normes, est nécessaire. Des tables de concertation tripartites composées de représentants des Premières nations, du MAINC et des provinces et territoires doivent être créées pour identifier les questions et les solutions qui répondent aux besoins de chaque province ou territoire. Quelques-unes des questions qui devraient être traitées à ces tables régionales pourraient comprendre notamment :
 - a) Les définitions « d'allocation d'entretien »
 - b) L'identification des services statutaires essentiels et des mécanismes de financement de ces services
 - c) La définition de la « population ciblée » (ainsi que le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de fourniture de services)
 - d) Les facteurs d'ajustement des nouveaux programmes et services provinciaux – pour les OSEFPN, des mécanismes d'ajustement et d'adaptation aux conséquences des modifications de programmes ou de services
 - e) La définition « d'enfant ayant des besoins spéciaux »
 - f) Les mécanismes de règlement des différends à propos des prises en charge non remboursables
 - g) Une définition de la « gamme de services »
 - h) Une définition de « vérification financière » et de « conformité comparable/réciprocité » entre l'accréditation provinciale et celle des Premières Nations, la formation et la qualification exigées du personnel (par exemple : critères de permis)
4. Le MAINC, Santé Canada, les provinces et les organismes des Premières nations doivent, en priorité, clarifier les questions de juridictions et de ressources liées à la responsabilité de développer des programmes et leur financement pour les enfants ayant des besoins complexes comme les enfants handicapés, ou ceux avec des problèmes émotifs et/ou médicaux. Les services fournis à ces enfants doivent tenir compte de leur patrimoine culturel et de leur identité.
5. Un cadre national doit définir les principes fondamentaux de soutien des OSEFPN, qui tiennent compte des différences provinciales et territoriales, et définir des mécanismes pour assurer la communication, la responsabilité et le règlement des différends. Cela doit comprendre l'évaluation des rôles et des capacités de toutes les parties.

6. La forme de financement prévue dans la Directive 20-1 est rigide et dépassée. Le mode de financement doit être analysé. Un nouveau mode devrait tenir compte de facteurs tels que la charge de travail ou l'importance du nombre de dossiers à analyser, la démographie nationale et son impact sur les organismes grands et petits ainsi que les facteurs d'économie d'échelle. Quelques-unes (ceci n'est pas limitatif) des autres questions qui devraient être traitées dans la nouvelle formule sont :
- a) Les différences de formules de calcul de financement. Besoin d'une définition précise.
 - b) Les ajustements pour compensation d'éloignement
 - c) La définition des normes nationales
 - d) L'estimation d'un coût moyen par cas
 - e) La définition de modèles des mesures de l'importance d'une charge de dossiers (caseload) ou d'une charge de travail
 - f) Les modes de financement d'un bloc complet de services de l'OSEFPN
 - g) La question de responsabilité
 - h) Une exploration des coûts de démarrage d'un service
 - i) La conception et la mise à jour de systèmes d'information et le savoir-faire technologique.
7. Le Comité directeur mixte a conclu que le mode de financement est insuffisant pour permettre aux OSEFPN de faire de la prévention ordonnée par la loi ou ciblée, des programmes alternatifs, et des mesures moins perturbatrices ou importunes pour les enfants à risque. On recommande que le MAINC ajoute des fonds destinés à de tels programmes dans le financement général de l'organisme.
8. Le MAINC accorde l'autorité nécessaire pour permettre aux OSEFPN de conclure des ententes sur plusieurs années et/ou d'obtenir du financement global. Ceci afin de permettre aux Premières nations d'offrir des programmes orientés sur le maintien des enfants dans leur famille, leur collectivité et la réunion des enfants pris en charge avec leur famille. Ceci requiert l'élaboration d'une mode de financement à plusieurs niveaux, en vue d'arrangements de financement global, qui couvrirait :
- a) une méthodologie et l'autorité de faire de nouvelles ententes ou des ententes de seconde génération
 - b) un mandat de plusieurs années pour ces programmes et des critères d'évaluation. Le MAINC peut être obligé d'en référer au Cabinet pour procéder à ces modifications.
9. Un mode de financement exceptionnel est nécessaire pour répondre aux besoins des collectivités des Premières nations en crise qui placent un grand nombre d'enfants en danger. En étudiant les expériences qui ont eu du succès, on pourrait développer un plan intéressant.
10. Un système de gestion de l'information doit être mis en place et financé pour les Premières nations. Cela assurerait la fiabilité et la cohérence des données, ainsi que des procédures d'analyses et de rapport qui soient uniformes pour toutes les parties (Premières nations, régions, provinces/territoires et directions des ministères).
11. Des fonds sont nécessaires à l'informatisation des OSEFPN pour qu'ils développent leur savoir-faire informatique en termes de capacité, de matériel et de logiciel.
12. Des fonds sont nécessaires pour que tous les organismes fassent une auto-évaluation continue à partir d'un cadre national et de lignes directrices qu'il reste à définir.
13. Le MAINC et les Premières nations doivent définir les besoins d'immobilisations des OSEFPN avec l'objectif de développer une approche créative au financement d'aménagements pour les enfants et les familles des Premières Nations en vue d'améliorer la prestation de services holistiques au niveau de la collectivité.
14. Des fonds sont nécessaires pour l'élaboration et la mise à jour de normes qui permettent aux OSEFPN de s'adapter aux changements à venir.

15. On devrait accorder une importance prioritaire à la restauration de l'indexation au coût de la vie aussitôt que possible. Il faut garder à l'idée qu'il n'y a pas eu d'ajustement pour augmentation du coût de la vie depuis 1995-1996.
16. L'introduction graduelle du financement est un problème dans la formule actuelle et le financement devrait être basé sur le niveau de délégation d'autorité venant de la province.
17. En Ontario, on devrait immédiatement créer un Comité tripartite (Canada, Ontario et Premières nations) pour examiner les modifications en cours à la formule de financement ainsi que la Réforme du bien-être à l'enfance de l'Ontario à cause des implications de *l'Entente sur le bien-être indien de 1965*.

PERTES DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EN RAISON DU MANQUE D'AJUSTEMENT AU COÛT DE LA VIE

DR. JOHN LOXLEY

PAR RÉGION 1999-2005

IPC		Manitoba			Alberta			
	à 100							
		Formule de financement	Ajustement à l'inflation	Différence	Formule de financement	Ajustement à l'inflation	Différence	
1995	104.2	100.0						
1996	105.9	101.6						
1997	107.6	103.3						
1998	108.6	104.2						
1999	110.5	106.1	\$26,003,331	\$27,575,509	\$1,572,178	\$18,696,982	\$19,827,414	\$1,130,432
2000	112.5	108.0	\$26,894,433	\$29,036,696	\$2,142,263	\$19,466,719	\$21,017,331	\$1,550,612
2001	116.4	111.7	\$27,358,770	\$30,562,004	\$3,203,234	\$20,010,414	\$22,353,284	\$2,342,870
2002	119.0	114.2	\$27,021,542	\$30,859,535	\$3,837,993	\$21,182,392	\$24,191,023	\$3,008,631
2003	122.3	117.4	\$27,791,261	\$32,618,726	\$4,827,465	\$21,220,056	\$24,906,074	\$3,686,017
2004	124.6	119.6	\$28,074,251	\$33,570,554	\$5,496,303	\$21,567,405	\$25,789,814	\$4,222,409
2005	126.3	121.2	\$28,447,452	\$34,480,933	\$6,033,481	\$21,917,142	\$26,565,595	\$4,648,453
	TOTAL		\$191,591,040	\$218,703,956	\$27,112,916	\$144,061,110	\$164,650,535	\$20,589,425

			Saskatchewan			Colombie-britannique		
			Formule de financement	Ajustement à l'inflation	Différence	Formule de financement	Ajustement à l'inflation	Différence
1999			\$19,300,739	\$20,467,674	\$1,166,935	\$10,685,179	\$11,331,212	\$646,033
2000			\$20,426,850	\$22,053,941	\$1,627,091	\$11,054,960	\$11,935,538	\$880,577
2001			\$20,933,921	\$23,384,917	\$2,450,997	\$11,497,284	\$12,843,415	\$1,346,131
2002			\$22,279,871	\$25,444,383	\$3,164,512	\$11,841,517	\$13,523,421	\$1,681,905
2003			\$22,708,946	\$26,653,590	\$3,944,644	\$11,892,673	\$13,958,482	\$2,065,810
2004			\$22,953,949	\$27,447,812	\$4,493,863	\$12,143,635	\$14,521,083	\$2,377,449
2005			\$22,841,362	\$27,685,835	\$4,844,473	\$11,876,905	\$14,395,903	\$2,518,998
		TOTAL	\$151,445,637	\$173,138,152	\$21,692,515	\$80,992,151	\$92,509,053	\$11,516,902

			Atlantique			Ontario		
			Formule de financement	Ajustement à l'inflation	Différence	Formule de financement	Ajustement à l'inflation	Différence
1999			\$5,442,936	\$5,772,020	\$329,084	\$17,357,220	\$18,406,649	\$1,049,429
2000			\$5,563,863	\$6,007,050	\$443,187	\$17,510,634	\$18,905,435	\$1,394,801
2001			\$5,614,533	\$6,271,897	\$657,364	\$17,884,992	\$19,979,012	\$2,094,020
2002			\$5,747,217	\$6,563,521	\$816,303	\$17,947,944	\$20,497,172	\$2,549,228
2003			\$5,745,230	\$6,743,202	\$997,972	\$17,790,723	\$20,881,050	\$3,090,327
2004			\$5,801,238	\$6,936,990	\$1,135,751	\$17,587,494	\$21,030,727	\$3,443,233
2005			\$5,790,049	\$7,018,073	\$1,228,024	\$17,348,992	\$21,028,576	\$3,679,585
		TOTAL	\$39,705,067	\$45,312,751	\$5,607,684	\$123,427,998	\$140,728,620	\$17,300,623

PERTES DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EN RAISON DU MANQUE D'AJUSTEMENT AU COÛT DE LA VIE

Toutes les régions 1999-2005

	Formule de Financement	Ajustement à l'inflation	Différence	
1999	\$105,053,015	\$111,404,589	\$6,351,574	
2000	\$108,573,428	\$117,221,791	\$8,648,363	
2001	\$110,959,054	\$123,950,421	\$12,991,367	
2002	\$113,702,424	\$129,852,097	\$16,149,673	
2003	\$114,848,709	\$134,798,437	\$19,949,728	
2004	\$117,895,263	\$140,976,486	\$23,081,222	
2005	\$117,147,781	\$141,993,903	\$24,846,122	
Total	\$788,179,674	\$900,197,723	\$112,018,049	



Bon, je ne veux pas vous dire
ce que vous pouvez donner mais
donnez tout ce que vous pouvez.

Il ne suffit pas d'être convaincu.
Il ne suffit pas d'être conscient
des problèmes dans le monde;
la façon dont nous nous impliquons
dans leur solution est ce qui compte
le plus.

Alors laissez-nous encore croire
en nos enfants et en nos jeunes.
Laissez-nous croire en nos
Peuples Autochtones.

Laissez-nous croire en ceux
qui peuvent promouvoir un
dialogue qui mène à la PAIX.

Rhigoberta Menchu Tum

DÉFENDERESSE DES DROITS DES
PEUPLES AUTOCHTONES ET LAURÉATE
D'UN PRIX NOBEL