



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Numéro du projet : 1570-7/09059

Septembre 2010

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



Canada 

Table des matières

Liste d'acronymes	ii
Glossaire	iii
Sommaire	v
Réponse de la direction et plan d'action	ix
1. Introduction.....	1
1.1 Vue d'ensemble	1
1.2 Profil du programme	1
1.2.1 Contexte et description	1
1.2.2 Objectifs du programme et résultats prévus	3
1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires.....	6
1.2.4 Ressources du programme	6
2. Méthode d'évaluation	9
2.1 Portée et moment de l'évaluation	9
2.2 Enjeux et questions de l'évaluation	9
2.3 Méthode d'évaluation	10
2.3.1 Sources de données	10
2.3.2 Facteurs à considérer, points forts et limites.....	11
2.4 Rôles, responsabilités et contrôle de la qualité	12
3. Constatations de l'évaluation – Pertinence	13
3.1 Nécessité de l'approche de prévention	13
3.3 Répondre aux besoins des Premières nations	15
4. Constatations de l'évaluation – Conception et prestation.....	18
4.1 Conception du programme.....	18
4.2 Mise en œuvre de l'approche.....	19
5. Constatations de l'évaluation – Efficacité (rendement/succès).....	22
5.1 Rendement global	23
5.2 La mesure du rendement.....	27
5.3 Problèmes de compétence.....	28
6. Constatations de l'évaluation – Efficacité (efficacité et économie).....	31
6.1 Rapport coût-efficacité des approches de prévention	32
6.2 Financement.....	32
6.3 Comparabilité avec les services provinciaux.....	34
7.0 Conclusions et recommandations	36
7.2 Recommandations.....	38
Annexe A – Cadre de référence de l'évaluation	1
Annexe B : Matrice d'évaluation	11
Annexe C – Outils de collecte de données	13

Liste d'acronymes

AAAP	Approche améliorée axée sur la prévention
AC	Administration centrale
ACYS	Alberta Children and Youth Services
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ARSEF	Autorité responsable des services à l'enfance et à la famille
BVG	Bureau du vérificateur général
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
EFCPN	Entente de financement Canada-Premières nations
EGF	Entente globale de financement
PTS	Paiement de transfert souple
SEFPN	Services à l'enfance et à la famille des Premières nations
SISI	Système d'information sur les services d'intervention
TI	Technologie de l'information

Approche améliorée axée sur la prévention : cette approche prévoit trois volets – soit l’entretien, le fonctionnement et la mise en œuvre des mesures préventives ou les moins perturbatrices – financés à l’aide de montants déterminés versés sous forme de paiement de transfert souple. Même si ces fonds ne peuvent être utilisés qu’aux fins des services à l’enfance et à la famille, les organismes peuvent rediriger l’argent d’un volet à l’autre afin de mieux répondre à leurs besoins. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a mis en œuvre l’approche de financement ciblé pour les Services à l’enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN) en Alberta. Elle est mise en application dans une province à la fois et le bon vouloir des partenaires provinciaux ou territoriaux et de ceux des Premières nations. Ce nouveau financement est offert aux bénéficiaires admissibles qui présentent des plans d’activités conformes au cadre redditionnel tripartite.

Cadre redditionnel tripartite : établi entre les provinces ou territoires, les Premières nations et le Canada en vue de créer des partenariats officiels visant l’obtention de meilleurs résultats pour les enfants et les familles des réserves. En Alberta, l’approche de financement ciblé pour les SEFPN est le mode de financement des organismes de prestation des SEFPN qui adoptent le cadre redditionnel tripartite.

Entretien : dépenses liées au placement d’un enfant retiré du domicile de ses parents, y compris, mais sans exclure les autres possibilités, dans une famille d’accueil, dans un centre d’hébergement, dans un établissement, chez un membre de la famille ou en adoption, lorsque ces dépenses sont autorisées par les lois provinciales.

Fonctionnement : coûts permanents des bénéficiaires admissibles liés au fonctionnement et à l’infrastructure. Sont d’ordinaire inclus dans cette catégorie les salaires, les déplacements, l’hébergement, les frais d’administration connexes et ceux liés à certains programmes de prévention et au traitement des dossiers de protection dans le cadre des activités de l’organisme.

Investissements additionnels : nouveaux fonds aux fins de la mise en œuvre de nouvelles mesures en Alberta. Les investissements additionnels destinés à d’autres provinces ou territoires (P ou T) sont sous réserve de l’approbation future.

Mesures préventives ou les moins perturbatrices : le guide national des opérations prévoit des mesures préventives ou moins perturbatrices comprenant, entre autres, des services ou soutiens non médicaux (services fournis pendant une période limitée comme les soins de relève, le counseling, les services d’aide familiale et d’aide aux parents) d’ordinaire fournis temporairement. Ces mesures visent à maintenir les familles réunies et les enfants dans leur foyer. Les mesures préventives ou les moins perturbatrices, d’abord mises en œuvre en Alberta, sont financées en tant que volet distinct de l’approche améliorée axée sur la prévention, qui prévoit la prestation aux familles, par des travailleurs sociaux de première ligne compétents, de services de prévention et d’intervention précoces afin d’éviter la prise en charge des enfants.

Paiement de transfert souple : mécanisme de financement par paiement de transfert conditionnel à des fins précises en vertu duquel le montant déterminé versé aux bénéficiaires admissibles est d'ordinaire calculé à l'aide d'une formule prédéterminée. Les bénéficiaires doivent gérer à l'intérieur de cette enveloppe. Ils peuvent garder les soldes non dépensés dans la mesure où les modalités du programme sont respectées et dépenser ces soldes selon la marche à suivre approuvée. Ils sont responsables de tout déficit.

Personne qui réside ordinairement dans une réserve : il s'agit d'une personne qui habite d'ordinaire à une adresse de voirie dans la réserve; ou, dans le cas d'un enfant faisant l'objet d'une garde partagée, qui habite plus de 50 % du temps dans une réserve; ou qui demeure dans une réserve et n'a pas d'autre domicile ailleurs. Les étudiants inscrits à plein temps dans un établissement d'enseignement postsecondaire ou à un programme de formation, qui reçoivent une aide financière du gouvernement fédéral, d'une bande ou d'un organisme autochtone pour faire des études ou suivre une formation, sont considérés comme des personnes qui résident ordinairement dans une réserve s'ils maintiennent une résidence dans une réserve, sont membres d'une famille qui maintient une résidence dans une réserve, reviennent durant l'année vivre dans la réserve chez leurs parents, leurs tuteurs ou des personnes qui leur prodiguent des soins ou assurent leur subsistance, même s'ils habitent ailleurs lorsqu'ils fréquentent une école ou occupent un emploi temporaire. Le lieu de résidence d'un enfant relevant d'un organisme de protection de l'enfance est réputé être celui du parent ou du tuteur de l'enfant au moment de sa prise en charge. Les personnes se trouvant à l'extérieur des réserves pour obtenir des soins non fournis dans les réserves ou avoir accès à des services sociaux ne pouvant raisonnablement être comparés à ceux disponibles dans les réserves sont toujours considérées comme des gens qui résident ordinairement dans les réserves.

Le présent rapport d'évaluation, rédigé par la firme DPRA pour le compte d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), renferme les constatations de l'évaluation de la mise en application de l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN) en Alberta pour la période allant de l'exercice financier 2007-2008 à l'exercice financier 2009-2010. Le niveau de financement estimatif total du programme national des SEFPN, pour ces trois exercices, est respectivement de 481 M\$, de 523 M\$ et de 537 M\$. Pour cette même période, le niveau de financement estimatif, en Alberta, est de 120 M\$, de 125 M\$ et de 126 M\$. L'objectif est d'évaluer la mise en application de l'AAAP en Alberta jusqu'à présent, du point de vue de la pertinence, de l'efficacité, du degré d'efficience et de rentabilité, de même que d'autres enjeux relevés dans le cadre de l'évaluation.

Étant donné que l'adoption d'une approche préventive en matière d'aide à l'enfance peut être un moyen d'améliorer les résultats obtenus pour les enfants et les familles et, à long terme, de réduire les frais liés au maintien du programme qui ne cessent de croître¹, le programme des SEFPN d'AINC a conçu une nouvelle formule de financement plus flexible de l'approche de prévention aux fins des services d'aide à l'enfance dans les réserves, fondée sur le modèle d'intervention élaboré et mis en application depuis un certain nombre d'années en Alberta. Par la suite, AINC a garanti l'approbation pour l'autorisation de programme et les nouveaux investissements aux fins de la mise en œuvre de la nouvelle approche, d'abord en Alberta et ensuite dans certaines autres régions². L'objectif est d'en arriver à offrir le programme dans toutes les régions.

Le programme est financé par l'intermédiaire de l'autorisation « Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement social (services culturellement appropriés de prévention et de protection pour les enfants et les familles indiennes qui résident dans les réserves)³ » qui dérive de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, S.R.C. 1985, chap. I-6, article 4 et des propositions de politiques subséquentes.

Principaux résultats et principales conclusions de l'évaluation :

Pertinence

La nécessité d'adopter une approche qui favorise la sécurité et le bien-être des enfants et des familles dans les réserves est bien documentée et fondée sur la surreprésentation des enfants des Premières nations bénéficiaires de soins, le fait avéré que leur nombre ne cesse de croître et l'augmentation connexe des coûts du programme. Selon l'analyse documentaire et l'avis unanime des participants aux entrevues ou aux groupes de discussion, l'Alberta a besoin de

¹ AINC (2007). Dans le cadre de la vérification du Ministère (2007), il a également été indiqué que les dépenses du programme ont plus que doublé entre 1996 et 2006.

² Il s'agit de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec.

³ AINC (2009). *Cadre de référence pour l'évaluation de la mise en œuvre du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations*.

l'approche préventive parce qu'elle permet de mieux répondre aux besoins des collectivités et se veut un meilleur modèle sur le plan culturel.

L'approche préventive est non seulement alignée sur les pratiques exemplaires en matière d'aide à l'enfance partout dans le monde, mais représente également une solution plus rentable à long terme. Elle permet de s'attaquer plus efficacement aux racines du problème que constitue le grand nombre d'enfants pris en charge, notamment la pauvreté, la toxicomanie des parents et le fait que les parents de ces enfants sont plus jeunes que ceux qui n'appartiennent pas à une Première nation. Cela concorde avec l'objectif du gouvernement du Canada d'assurer la viabilité, la santé et la sécurité des collectivités.

Conception et prestation

L'évaluation a montré que, dans l'ensemble, on juge que l'AAAP est bien conçue pour permettre l'atteinte des résultats visés. Bien que les premiers indicateurs annoncent une réussite, il faudra relever certains défis à mesure que d'autres régions adopteront le modèle.

Tout spécialement, l'évaluation a révélé que les enjeux concernant le moment, les exigences provinciales, la pénurie de ressources humaines, les salaires, le soutien du gouvernement et la direction des organismes, les liens avec la collectivité, la formation et l'isolement géographique préoccupent particulièrement les organismes de prestation des SEFPN et sont considérés comme essentiels à la bonne mise en application de l'approche.

Efficacité (rendement/succès)

La recherche ne permet pas d'en arriver à une conclusion quant au degré d'efficacité du programme de prévention jusqu'à présent. La période de mise en œuvre du modèle variant entre un et deux ans (selon l'organisme), il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer correctement le rendement. Même si un nombre croissant d'enfants et de jeunes des Premières nations ont été placés de façon permanente en 2007-2008 et si un nombre accru d'enfants des Premières nations ont été confiés à une famille d'accueil autochtone ou à un membre de leur famille depuis 2005-2006, le nombre d'enfants ayant bénéficié des services de protection a augmenté au cours de la période allant de 2005-2006 à 2008-2009, tandis que les pourcentages d'enfants acheminés par l'entremise du programme de soutien à la famille ont diminué.

L'attitude à l'égard de l'AAAP évolue lentement, à mesure que les placements sont de mieux en mieux adaptés à la réalité culturelle et que la connaissance du programme s'étend parmi les familles et les travailleurs sociaux. Il a été signalé que l'adoption d'un mécanisme de mise en commun des pratiques exemplaires et des leçons apprises est importante pour aller de l'avant. Il a également été question des problèmes de communication entre les partenaires de l'initiative tripartite à l'égard des rôles et des responsabilités et des résultats visés. Il faudra se pencher sur la question afin de permettre aux organismes de maximiser le potentiel de l'approche.

En outre, on a constaté plusieurs problèmes de compétence qui risquent de compromettre l'efficacité de la prestation de services. Parmi les enjeux cruciaux, mentionnons l'interprétation du concept de résidant/non-résidant des réserves; la disponibilité des services de soutien aux fins

de la prévention et l'accès à ceux-ci et la désignation des responsables du matériel informatique, du soutien technique et de la formation en Technologie de l'information (TI) en vue de mettre en place et de soutenir ces capacités au sein des organismes des Premières nations. Il convient aussi de s'assurer de la collecte des renseignements pertinents qui favoriseront la bonne mesure du rendement et une certaine comparabilité des services de prévention.

Efficacité (efficience/économie)

Selon la documentation, la rentabilité des mesures préventives ne peut être évaluée qu'à l'issue d'une assez longue période. Le modèle étant appliqué depuis moins de trois ans (et moins de deux ans dans le cas de certains organismes), il est trop tôt pour déterminer si l'AAAP permet de réaliser des économies de coût.

Quoi qu'il en soit, il semble que quelques organismes ont réduit le nombre d'enfants bénéficiant de soins et, par le fait même, les coûts de maintien. L'évaluation n'a pas permis de déterminer si ces réductions sont directement attribuables aux activités de prévention; cependant, dans le cas des organismes concernés, les réductions étaient associées à des augmentations des dépenses au titre de la prévention.

Il ressort de l'analyse des données recueillies que certains organismes de prestation des SEFPN font des économies de coût en intégrant les programmes et en ayant recours au partage des coûts ainsi qu'à d'autres ingénieuses façons de tirer le meilleur parti des sommes consacrées à la prévention. Par exemple, des organismes utilisent leurs propres ressources pour la tenue d'activités de renforcement des liens communautaires et de formation axée sur les compétences; partagent le coût des activités avec des programmes communautaires; et ont recours à l'intégration des services communautaires et médicaux pour appuyer leur travail.

Même si l'équipe de l'évaluation a réussi à obtenir certaines données provinciales sur le nombre de cas des services de soutien à la famille et d'enfants pris en charge, on a jugé que les données fournies n'étaient pas suffisamment fiables pour qu'on en tienne compte dans les constatations de l'évaluation⁴. Ainsi, l'évaluation n'a pas permis de déterminer adéquatement la comparabilité des services de prévention des organismes des Premières nations et des services d'aide à l'enfance provinciaux. Pour obtenir l'information la plus utile à la prise de décisions, le programme devrait collaborer avec les autorités provinciales en vue de la mise en commun de données pertinentes.

Recommandations :

⁴ L'une des principales préoccupations de l'équipe des services de soutien à la famille est que les nombres moyens de cas chaque mois ne correspondent pas au nombre total d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille pour n'importe laquelle des années examinées (2006-2007 à 2009-2010). Pour ce qui est du nombre d'enfants pris en charge, le total a été obtenu à partir du nombre d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille ainsi que des services de protection de l'enfance. Les enfants qui ont reçu les deux types de services ont été comptés deux fois, ce qui a entraîné un gonflement du nombre d'enfants pris en charge. En outre, il aurait fallu que les données à la base de la comparaison entre les Premières nations et la population provinciale proviennent respectivement du Registre des Indiens et du Recensement de 2006, ce qui aurait aussi entraîné des écarts méthodologiques, en particulier au moment de comparer les tendances au fil du temps.

1. AINC devrait passer en revue la méthode de financement de l'AAAP au cours de la prochaine année afin de tirer parti des deux dernières années de mise en application et d'intégrer des ressources pour certaines choses, comme un facteur d'éloignement qui permettrait de tenir compte de certains problèmes avec lesquels les collectivités rurales ou isolées sont aux prises. Dans le cadre du présent examen, AINC doit également décider si les calculs fondés sur le nombre supposé d'enfants bénéficiaires de soins sont pertinents aux fins de l'obtention des résultats souhaités.
2. En partenariat avec la province et les autres organismes fédéraux s'il y a lieu, AINC devrait faire le meilleur usage possible du financement restreint alloué au renforcement des capacités afin d'investir judicieusement dans le perfectionnement des capacités des organismes de prestation des SEFPN, en gardant à l'esprit que certains organismes ont plus de besoins que d'autres à ce chapitre.
3. AINC devrait faire en sorte que les organismes des Premières nations soient suffisamment bien appuyés aux fins de l'élaboration de leurs plans d'activités, y compris l'établissement des données de base relativement aux indicateurs communs en vue de la prévention à l'étape du démarrage; la mise à jour annuelle des plans d'activités et l'adaptation de ceux-ci en fonction des indicateurs et des objectifs; la conduite de recherches longitudinales visant à rendre compte de l'efficacité du programme et l'adoption, par les provinces et AINC, du même mode de déclaration des résultats.
4. AINC devrait veiller à ce que les organismes de prestation des SEFPN soient mieux informés et plus conscients de l'objectif, des processus, des procédures et de la souplesse inhérente de l'AAAP afin de faciliter la mise en œuvre et la gestion de l'AAAP au fil des étapes.
5. AINC devrait discuter avec la province de leurs tâches et responsabilités respectives, clarifier celles-ci et en arriver à une entente officielle (p. ex. un cadre redditionnel tripartite) en ce qui a trait à la formation et au soutien technique (en particulier, la formation informatique ou en TI) du personnel des organismes de prestation des SEFPN et aux exigences en matière de collecte de données.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention (Alberta) pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Projet : 1570-7/09059

Recommandations	Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de mise en œuvre et de fin prévues
<p>1. AINC devrait passer en revue la méthode de financement de l'AAAP au cours de la prochaine année afin de tirer parti des deux dernières années de mise en application et d'intégrer des ressources pour certaines choses, comme un facteur d'éloignement qui permettrait de tenir compte de certains problèmes avec lesquels les collectivités rurales ou isolées sont aux prises. Dans le cadre du présent examen, AINC doit également décider si les calculs fondés sur le nombre supposé d'enfants bénéficiaires de soins sont pertinents aux fins de l'obtention des résultats souhaités.</p>	<p>Passer en revue la méthode de financement de l'approche améliorée axée sur la prévention</p> <p>À mesure de la mise en application, province par province, de l'approche améliorée axée sur la prévention, les coûts, comme ceux liés à l'éloignement, sont pris en compte dans la formule de financement (p. ex. la Saskatchewan, la N.-É. et l'Î.-P.-E. ont un facteur d'éloignement, tout comme ce sera le cas de toutes les provinces restantes). Dans le cas de l'Alberta, les Premières nations et la province n'ont pas signalé l'éloignement durant les discussions visant à établir la formule; en conséquence, ce facteur n'est pas inclus.</p> <p>L'application de l'AAAP aux services à l'enfance dans les réserves ne mènera pas nécessairement à une diminution instantanée des enfants pris en charge. En fait, le taux d'enfants pris en charge continuera à croître jusqu'à ce que le modèle soit pleinement mis en œuvre, ce qui prendra probablement quelques années. L'Alberta a constaté que, grâce à la mise en œuvre d'un modèle d'intervention provincial, elle a été davantage en mesure de contenir les coûts sur un certain nombre d'années. On s'attend donc à ce qu'il y ait moins d'enfants et de jeunes nécessitant des placements coûteux à l'extérieur du domicile, dans des établissements ou des foyers de groupe, ce qui réduira le coût, pour le gouvernement fédéral, du maintien des enfants hors de leur domicile familial, tout en contribuant à offrir de meilleures perspectives d'avenir pour les enfants, les jeunes et les familles des Premières nations.</p> <p>Sur la base de cette recommandation, AINC déterminera s'il faut modifier en conséquence le nouveau modèle.</p>	<p>Directeur, Réforme des programmes sociaux</p>	<p>Avril 2012</p>

<p>2. En partenariat avec la province et les autres organismes fédéraux s'il y a lieu, AINC devrait faire le meilleur usage possible du financement restreint alloué au renforcement des capacités afin d'investir judicieusement dans le perfectionnement des capacités des organismes de prestation des SEFPN, en gardant à l'esprit que certains organismes ont plus de besoins que d'autres à ce chapitre.</p>	<p>Évaluer l'utilisation du financement restreint alloué au renforcement des capacités AINC examinera la distribution des ressources allouées au renforcement des capacités, région par région, pour le programme des SEFPN.</p>	<p>Directeur, Réforme des programmes sociaux</p>	<p>Mars 2011</p>
<p>3. AINC devrait faire en sorte que les organismes des Premières nations soient suffisamment bien appuyés aux fins de l'élaboration de leurs plans d'activités, y compris l'établissement des données de base relativement aux indicateurs communs en vue de la prévention à l'étape du démarrage; la mise à jour annuelle des plans d'activités et l'adaptation de ceux-ci en fonction des indicateurs et des objectifs; la conduite de recherches longitudinales visant à rendre compte de l'efficacité du programme et l'adoption, par les provinces et AINC, du même mode de déclaration des résultats.</p>	<p>Élaborer des indicateurs et un plan d'activités Des efforts sont actuellement déployés en vue de renforcer la mesure du rendement et la collecte de données par l'élaboration d'une stratégie détaillée de mesure du rendement pour le programme des SEFPN. La stratégie s'inspirera de la matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP), que les provinces sont en train d'adopter. Comme par le passé, ces travaux seront entrepris en collaboration avec des intervenants de programmes clés. La stratégie, qui assurera l'harmonie avec les plans d'activités des organismes, la Politique sur l'évaluation et la Politique sur les paiements de transfert, devrait être prête en décembre 2010. AINC offrira du soutien aux organismes en vue de la mise à jour des plans d'activités chaque année, en collaboration avec la province, et surveillera les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans, à l'occasion de réunions tenues au cours de l'année.</p>	<p>Directeur, Réforme des programmes sociaux</p>	<p>Décembre 2010</p>
<p>4. AINC devrait veiller à ce que les organismes de prestation des SEFPN soient mieux informés et plus conscients de l'objectif, des processus, des procédures et de la souplesse inhérente de l'AAAP afin de faciliter la mise en œuvre et la gestion de l'AAAP au fil des étapes.</p>	<p>Améliorer la communication et la sensibilisation Le Ministère est conscient que les exigences du nouveau programme doivent être clairement présentées à toutes les parties. AINC travaille actuellement à mettre à jour la documentation (manuel du programme, guides de présentation des rapports) et devrait la rendre accessible au public d'ici la fin de l'exercice 2010-2011. Les documents seront affichés sur le site Web du Ministère.</p>	<p>Directeur, Réforme des programmes sociaux</p>	<p>Mars 2011</p>

<p>5. AINC devrait discuter avec la province de leurs tâches et responsabilités respectives, clarifier celles-ci et en arriver à une entente officielle (p. ex. un cadre redditionnel tripartite) en ce qui a trait à la formation et au soutien technique (en particulier, la formation informatique ou en TI) du personnel des organismes de prestation des SEFPN et aux exigences en matière de collecte de données.</p>	<p>Définir les rôles et responsabilités</p> <p>AINC, à titre de bailleur de fonds, continuera à travailler avec les provinces à définir les rôles et responsabilités des provinces qui feront la transition vers l'AAAP. AINC continuera aussi à renforcer les liens par le truchement des tables tripartites et tentera de déterminer s'il est faisable de conclure des ententes officielles avec les provinces et de repérer d'autres mécanismes pour veiller à ce que les rôles et responsabilités soient clairement établis, ce qui comprend les exigences en matière de collecte des données.</p> <p>AINC veillera à ce que les rôles et responsabilités figurent dans tous les cadres tripartites à venir.</p>	<p>Directeur, Services à l'enfance et à la famille, Alberta</p> <p>Directeur, Réforme des programmes sociaux</p>	<p>Alberta et autres provinces qui adhèrent à l'AAAP; Mars 2011</p>
---	---	--	---

La réponse et le plan d'action de la direction pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, le 24 septembre 2010.

1. Introduction

1.1 Vue d'ensemble

Le présent rapport d'évaluation renferme les constatations de l'évaluation de la mise en œuvre, en Alberta, de l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN), pour les exercices 2007-2008 à 2009-2010.

L'objectif de l'évaluation était d'évaluer la mise en œuvre de l'AAAP en Alberta jusqu'à présent, du point de vue de la pertinence, de l'efficacité, du degré d'efficience et de rentabilité, de même que d'autres enjeux relevés dans le cadre de l'évaluation.

L'évaluation portait sur l'étape initiale de la conception et de la prestation de l'AAAP, de même que sur la période couvrant la mise en œuvre initiale en 2007 jusqu'à la fin de l'exercice financier 2009-2010. Les leçons tirées de cette évaluation de la mise en œuvre peuvent éclairer l'adoption ultérieure de ce modèle par d'autres organismes ou administrations, comme prévu.

Le rapport est structuré comme suit :

- Section 1 : Introduction
- Section 2 : Méthode d'évaluation
- Section 3 : Constatations de l'évaluation – Pertinence
- Section 4 : Constatations de l'évaluation – Conception et prestation
- Section 5 : Constatations de l'évaluation – Efficacité (rendement/succès)
- Section 6 : Constatations de l'évaluation – Autres questions
- Section 7 : Conclusions et recommandations

1.2 Profil du programme

1.2.1 Contexte et description

Bien-fondé du programme

Le cadre de prestation global des services de protection des enfants des Premières nations dans les réserves relève d'une disposition constitutionnelle en vertu de laquelle les provinces légifèrent en matière de services d'aide à l'enfance et régissent ceux-ci, mais Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), par l'entremise du programme des SEFPN, finance les services d'aide fournis aux enfants des Premières nations grâce à des paiements de transfert accordés sous forme de contributions. Dans la plupart des cas, les Premières nations assurent la prestation des services à l'enfance; les provinces conservent toutefois la compétence et délèguent le pouvoir aux organismes de prestation des SEFPN. En matière de politique du développement social, la ligne de conduite d'AINC s'inspire des principes généraux de la comparabilité raisonnable avec

la province ou le territoire de référence, et les bénéficiaires doivent être des personnes « qui résident ordinairement dans une réserve⁵ ».

En 2002, le gouvernement de l'Alberta a lancé le Modèle d'intervention de l'Alberta, également connu sous l'appellation « modèle de réponse différentielle », qui consiste à recentrer les services à l'enfance sur [Traduction] « une pratique centrée sur la famille et des résultats axés sur les enfants⁶ ». Le nouveau modèle comprend une gamme d'interventions possibles en vue de répondre aux besoins des familles en matière d'aide à l'enfance et un processus d'évaluation initiale visant à déterminer le type d'intervention nécessaire. Les familles et/ou les enfants sont ensuite acheminés vers les services de prévention ou de protection. Pour porter fruit et répondre aux besoins en matière d'aide à l'enfance, le modèle nécessite la participation soutenue des travailleurs sociaux et la collaboration des services sociaux communautaires et des secteurs bénévole et privé. Une telle approche vise à garantir que les familles reçoivent le soutien nécessaire avant le déclenchement d'une crise; que ce soutien leur est fourni en temps voulu; que les services sont mieux adaptés aux besoins des familles; et que les familles participent plus étroitement à la planification de leurs besoins en services⁷. Le modèle de prestation des services à l'enfance de l'Alberta a évolué et est désormais qualifié d'approche visant à « renforcer les familles ». Au cours des dernières années, des services de counseling et des services axés sur les résultats y ont été intégrés.

Le caractère novateur de ce modèle d'aide à l'enfance, qui a démontré que l'intervention précoce, la prévention et le placement permanent donnaient des résultats favorables, a été reconnu⁸.

La *Child, Youth and Family Enhancement Act* de l'Alberta, promulguée en novembre 2004, est le cadre législatif du nouveau modèle⁹. Comme l'indique l'article 122 de la Loi, la province de l'Alberta et le ministre des Services à l'enfance ont conclu des ententes avec les organismes de prestation des SEFPN afin de fournir des services dans les réserves en vertu de la Loi. Il est précisé dans les ententes conclues avec les organismes que AINC fournit le financement; que les organismes assurent la prestation des SEFPN; et que les services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta (*Alberta Children and Youth Services* ou ACYS) délèguent leurs pouvoirs aux organismes de prestation des SEFPN, donnent une orientation et la formation obligatoire, offrent la formation en logiciel et la formation requise et se livrent à des activités relevant du domaine de l'assurance de la qualité. Au cours de la période initiale de mise en œuvre du nouveau modèle, qui comprenait entre autres la mise en œuvre du modèle dans certaines Premières

⁵ CGRR du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. INAC 2007.

⁶ Gouvernement de l'Alberta. *Alberta Response Model: Building on Successful Practice and Transforming Outcomes for Children*. Fiche d'information.

<http://www.child.alberta.ca/home/documents/childintervention/factsheet1.pdf>

⁷ AINC. AINC, l'Alberta et les Premières nations s'unissent pour améliorer les services d'aide destinés aux enfants des Premières nations. Date : 2008-10-16. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2007/2-2874-fra.asp>

⁸ AINC. *Le nouveau gouvernement du Canada, les Premières nations visées par les traités n^{os} 6, 7 et 8 ainsi que l'Alberta adoptent une nouvelle approche à l'égard de l'aide à l'enfance dans les réserves*, 27 avril 2007.

<http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2007/2-2874-fra.asp>

⁹ AINC. AINC, l'Alberta et les Premières nations s'unissent pour améliorer les services d'aide destinés aux enfants des Premières nations. Date : 2008-10-16. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2007/2-2874-fra.asp>

nations délégataires, le nombre de cas d'intervention mettant en cause des enfants a diminué de 22 % dans la province^{10,11}.

Reconnaissant que le Modèle d'intervention de l'Alberta pourrait améliorer les résultats pour l'enfance et la famille et, à long terme, réduire les frais d'entretien qui ne cessent de croître¹², AINC a conçu une nouvelle approche plus flexible en vue du financement des services à l'enfance dans les réserves et a garanti de nouveaux investissements pour la mise en œuvre de cette nouvelle approche, dans un premier temps en Alberta, et par la suite dans d'autres régions¹³. La nouvelle approche est censée être mise en œuvre dans toutes les régions.

L'autorisation de programme « Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement social (services culturellement appropriés de prévention et de protection pour les enfants et les familles indiennes qui habitent dans les réserves)¹⁴ » dérive de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, S.R.C. 1985, chap. I-6, article 4 et des propositions de politiques subséquentes¹⁵.

1.2.2 Objectifs du programme et résultats prévus

Objectifs du programme

L'AAAP se veut une approche plus souple qui vise à venir en aide à un plus grand nombre d'enfants et de parents des Premières nations de l'Alberta afin de prévenir le genre de crises qui débouchent sur des interventions et l'éclatement de la famille¹⁶.

L'objectif global du programme des SEFPN est d'assurer la sécurité et le bien-être des enfants des Premières nations dans les réserves en appuyant la prestation de services de prévention et de protection adaptés sur le plan culturel aux enfants et aux familles des Premières nations, selon les lois et les normes de la province ou du territoire de résidence. On compte ainsi rendre l'environnement familial plus sécuritaire et stable et améliorer la qualité de vie des enfants résidant ordinairement dans une réserve. L'AAAP veut fournir un « meilleur encadrement des services de protection et de prévention » en adoptant un nouveau volet de financement qui prévoit l'octroi d'un financement accru, flexible et ciblé au titre des services de prévention ou des mesures les moins perturbatrices.

¹⁰ AINC. *Le nouveau gouvernement du Canada, les Premières nations visées par les Traités n^{os} 6, 7 et 8 ainsi que l'Alberta adoptent une nouvelle approche à l'égard de l'aide à l'enfance dans les réserves*, 27 avril 2007.

<http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2007/2-2874-fra.asp>

¹¹ AINC. (n.d.). CGRR du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations – annexe B.

¹² AINC (2007). Dans le cadre de la vérification du Ministère (2007), il a également été indiqué que les dépenses du programme ont plus que doublé entre 1996 et 2006.

¹³ Il s'agit de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec.

¹⁴ AINC (2009). Cadre de référence pour l'évaluation de la mise en œuvre du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

¹⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, décision prise par le Conseil du Trésor à sa réunion du 6 décembre 2007.

¹⁶ Affaires indiennes et du Nord Canada. Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

<http://www.ainc-inac.gc.ca/hb/sp/fncf/index-fra.asp>

Résultats de l'approche de prévention du point de vue du programme

Les résultats du programme des SEFPN sont illustrés dans le modèle logique ci-dessous¹⁷. L'AAAP devrait aider les organismes de SEFPN à offrir des services aux enfants et aux familles tout en respectant la législation provinciale.

Dans l'immédiat, le résultat prévu consiste à offrir aux enfants et aux familles à risque un accès à des services de protection comparables à ceux des familles vivant dans des circonstances semblables, mais à l'extérieur des collectivités des Premières nations. Grâce à une intégration horizontale avec les autres organisations et services communautaires, les travailleurs sociaux devraient pouvoir renforcer les partenariats et mieux gérer leurs dossiers, de façon à améliorer la prestation de services et à offrir des réponses intégrées pour ainsi satisfaire les besoins des enfants et des familles des Premières nations dans les réserves. Parmi les résultats intermédiaires prévus, notons la création d'environnements familiaux plus sécuritaires, la diminution du nombre d'enfants retirés de leur foyer familial, la réduction du nombre d'abus et l'amélioration générale du bien-être des enfants¹⁸.

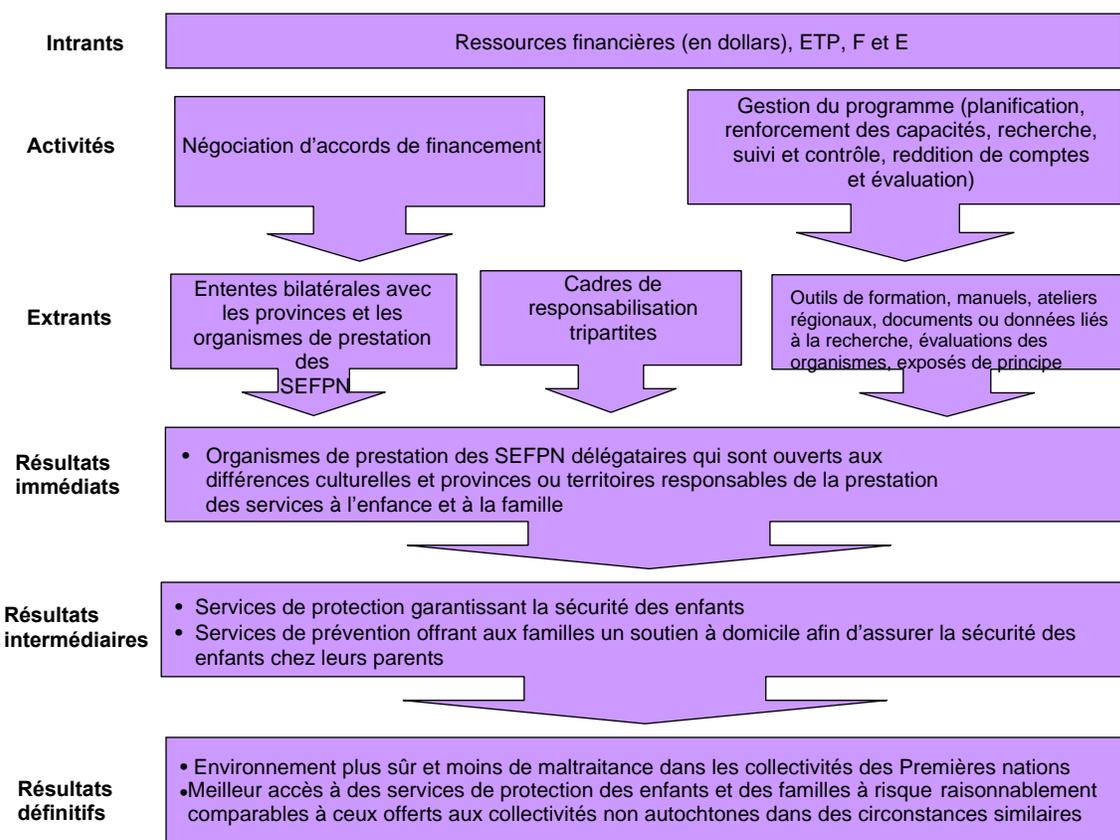
Liens avec l'architecture des activités de programme et les résultats stratégiques d'AINC

Le programme des SEFPN est fondé sur un modèle logique (voir la figure 1). Sont indiqués dans ce modèle les liens entre les activités de programme et les résultats définitifs de ce dernier. En retour, ceux-ci soutiennent directement le résultat stratégique d'AINC « **Les gens** », qui vise la mise en place de collectivités saines, sûres et durables.

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Ibidem*

Figure 1 : Modèle logique du programme des SEFPN



Source : AINC (2007). *CGRR du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations*

Stratégie de mesure du rendement

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle approche, les organismes de prestation des SEFPN de l'Alberta sont tenus de présenter et de faire approuver (par la province et AINC) des plans d'activités pour l'AAAP décrivant brièvement les indicateurs du rendement et les objectifs fixés pour un certain nombre de résultats prévus. Ces plans d'activités doivent être soumis avant que le nouveau financement soit versé et doivent être mis à jour chaque année. Les indicateurs du rendement visent l'alignement sur les exigences en matière de données des provinces et d'AINC et font état du nombre et des pourcentages d'enfants pris en charge; du nombre de familles n'ayant plus besoin d'intervention après une période précise; du nombre de familles ayant accès aux services de prévention grâce aux ententes améliorées et autres activités de prévention; et des enfants selon le type de prise en charge (c.-à-d. famille d'accueil, membre de la famille, établissement). L'élaboration d'indicateurs du rendement significatifs qu'utiliseront tous les organismes se poursuit encore. Les organismes soumettent à AINC des rapports annuels dans lesquels ils rendent compte des progrès en vue de la réalisation des objectifs, de même que des rapports financiers de fin d'exercice, comme l'indiquent le Guide national de présentation des rapports des Premières nations et le manuel du programme.

1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Rôles et responsabilités

AINC offre un financement au titre de la prestation des services à l'enfance, services qui sont fournis par les provinces ou territoires ou par les organismes de prestation des SEFPN, grâce à des paiements de transfert souples. Afin d'établir un mécanisme de gestion et de responsabilisation coordonnées de la nouvelle approche en Alberta, AINC a conclu un accord-cadre de responsabilisation tripartite avec l'Alberta et les organismes de prestation des SEFPN afin d'assurer la transition à l'AAAP dans les réserves. Le cadre indique clairement les obligations de rendre compte, les buts, les stratégies et les objectifs en vue de la réalisation des objectifs fixés en matière d'aide à l'enfance dans la province de même que le mécanisme de déclaration des résultats. À l'heure actuelle, 18 organismes de prestation des SEFPN ont conclu des accords de financement, représentant 39 des 45 Premières nations en Alberta. Six Premières nations reçoivent directement de la province des services d'aide à l'enfance.

L'Administration centrale (AC) d'AINC établit, à l'échelle nationale, les lignes directrices du programme et les modalités de chaque accord de financement, de même que la politique applicable aux activités de surveillance et de conformité. Qui plus est, elle assure la surveillance des enjeux du programme et vérifie l'uniformisation, aux échelons régional et national, des manuels de programme.

Les bureaux régionaux d'AINC, qui relèvent du directeur général régional, doivent mettre en œuvre et gérer le programme de développement social (dont les SEFPN font partie) en conformité avec l'autorisation de programme.

La province vérifie la conformité aux lois et aux normes provinciales; délègue les pouvoirs aux organismes des Premières nations; donne une orientation et la formation obligatoire; offre une formation en logiciel et une formation connexe; et prend part à des négociations ou réunions tripartites.

Les organismes de SEFPN ont pour tâche d'assurer la prestation de l'AAAP conformément aux lois et aux normes provinciales, tout en respectant les modalités de leur accord de financement et en présentant à AINC des rapports qui attestent de leur conformité. Les bénéficiaires des services offerts par les provinces ou territoires ou les organismes de prestation des SEFPN sont des enfants ou des familles admissibles « résidant ordinairement dans une réserve ».

1.2.4 Ressources du programme

Pour la période couverte par l'évaluation (2007-2008 à 2009-2010), le niveau de financement estimatif du programme national des SEFPN est respectivement de 481 M\$, de 523 M\$ et de 537 M\$, pour un total de 1,5 milliard de dollars. Le financement relatif à l'AAAP accordé aux organismes de l'Alberta est un complément du financement existant et s'élève à 120 M\$, à 125 M\$ et à 126 M\$ selon l'année.

Dans le tableau suivant, on présente les montants pour l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta, de 2007-2008 à 2011-2012.

Exercice	Prévention
2007-2008	15 100 000 \$
2008-2009	18 300 000 \$
2009-2010	21 200 000 \$
2010-2011	21 200 000 \$
2011-2012 et après	20 200 000 \$

AINC utilise principalement deux types d'accord de financement pour verser des fonds aux organismes de prestation des SEFPN : l'Entente globale de financement (EGF) et l'Entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN). Le financement de la prévention relève de l'EFCPN quinquennale. AINC se sert de l'EGF pour transférer les fonds annuels aux bénéficiaires en vue de la prestation de programme, ce qui comprend des subventions, des contributions et des paiements de transfert souples (PTS). En Alberta, tous les fonds consentis pour les services à l'enfance et à la famille sont versés sous forme de PTS.

En Alberta, le financement est calculé selon une méthode comparable à l'échelon provincial et se répartit en trois volets : fonctionnement, entretien et prévention.

Fonctionnement – Les fonds sont destinés à l'administration, au traitement des cas de protection et aux mesures préventives limitées. Le financement est établi à l'aide d'une formule qui précise le financement des activités de base (p. ex. le salaire du directeur, les assurances, les finances et le soutien des ressources humaines), de la protection (p. ex. le salaire des agents chargés des cas, la formation, les déplacements, etc) et de la prévention (p. ex. le salaire des responsables des services de soutien à la famille et les services brefs).

Entretien – Les fonds visent à couvrir le coût (dépenses journalières et dépenses spéciales) de la satisfaction des besoins des enfants autochtones qui résident ordinairement dans une réserve et qui sont pris en charge par l'organisme et logés ailleurs qu'au domicile parental (dans une famille d'accueil, un centre d'hébergement ou un établissement). Les enfants peuvent être placés dans la réserve ou à l'extérieur de celle-ci, mais la famille d'accueil ou l'établissement doit être reconnu par le gouvernement provincial ou territorial compétent. Le bureau régional de l'Alberta détermine le montant de base du financement de l'entretien pour chaque exercice. En 2009-2010, le personnel du programme régional a passé en revue les besoins des divers organismes. Cette information a été présentée à la haute direction afin qu'elle soit examinée et approuvée avant le parachèvement des accords de financement.

Prévention – Les organismes de prestation des SEFPN de l'Alberta ont été les premiers à être admissibles au financement prévu par ce volet. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la somme consentie pour la prévention est déterminée à l'aide d'une formule qui englobe le financement des activités de base, la protection et la prévention (p. ex. les salaires des responsables des services de soutien à la famille et les services brefs). Entre autres dépenses admissibles, mentionnons celles liées à la prestation de services non médicaux visant à garder les familles

unies et à maintenir les enfants dans leur foyer (c.-à-d. les services d'aide familiale et d'aide aux parents, les services de mentorat pour les enfants, l'économie domestique et les services de counseling non médical non couverts par d'autres sources de financement).

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée et moment de l'évaluation

L'évaluation, menée par la firme DPRA, portait sur la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en ce qui a trait aux SEFPN au cours des exercices financiers 2007-2008 à 2009-2010 en Alberta. Le mandat de l'évaluation a été approuvé en septembre 2009 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AINC. Le travail sur place (entrevues auprès des intervenants clés et groupes de discussion) a été effectué pendant la période du 8 janvier 2010 au 11 mars 2010.

2.2 Enjeux et questions de l'évaluation

Les principaux thèmes et questions de l'évaluation étaient les suivants (la matrice de l'évaluation indiquant les sources de données utilisées pour répondre aux questions figure à l'annexe B) :

Pertinence

- Dans quelle mesure l'AAAP répond-elle à un besoin manifeste?
- Dans quelle mesure l'AAAP permet-elle de répondre aux besoins des enfants et des familles des Premières nations vivant dans les réserves?

Conception et mise en œuvre

- Dans quelle mesure la conception de l'approche favorise-t-elle l'atteinte des résultats prévus?
- Dans quelle mesure l'AAAP est-elle mise en œuvre et exécutée comme prévu à l'origine?

Efficacité (rendement/succès)

- Dans quelle mesure des progrès ont-ils été accomplis en vue de l'atteinte des résultats visés par suite de la mise en œuvre de l'AAAP?
- La mise en œuvre a-t-elle été associée à des répercussions imprévues (positives ou négatives)?
- Quelles données relatives à la mesure du rendement, liées aux résultats, sont recueillies?
- Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons apprises?

Efficacité (efficacité et économie)

- Y a-t-il des façons plus rentables de mettre l'approche en œuvre?
- Quel est le degré de comparabilité entre le financement de l'AAAP et le financement provincial pour les collectivités autres que celles des Premières nations dans des circonstances similaires?

2.3 Méthode d'évaluation

2.3.1 Sources de données

Les constatations et les conclusions de l'évaluation sont basées sur l'analyse et la validation des diverses sources de données suivantes :

- *Analyse documentaire :*

L'examen de la documentation canadienne et étrangère a permis d'évaluer l'état des connaissances ainsi que les principaux enjeux associés aux modèles de prévention dans le contexte de la prestation des services à l'enfance. L'examen portait essentiellement sur les pratiques exemplaires adoptées par d'autres administrations ou pays, les leçons tirées de l'étape de la mise en œuvre d'une approche de prévention liée à des programmes ou services à l'enfance et à la famille, et la détermination des indicateurs de mesure du rendement. Au total, 53 documents ont été examinés pour ce qui est de cette source de données.

- *Analyse de documents et de dossiers :*

Les sources suivantes ont été consultées durant l'examen des documents ou des données de fichier ou programme :

- comptes rendus et rapports du Comité permanent des comptes publics;
- documents de politique;
- politiques, programmes, rapports, stratégies, initiatives et plans provinciaux, territoriaux et autochtones;
- cadre de responsabilisation tripartite;
- évaluations et vérifications précédentes;
- rapports de programme (et guides de présentation des rapports des bénéficiaires);
- modalités;
- manuels de programme national et régionaux;
- bases de données nationales et ministérielles; et
- documents de programme et de projet.

Au total, 80 documents ont été examinés pour ce qui est de cette source de données.

- *Examen des données :*

Les éléments suivants ont été utilisés aux fins de l'examen des données :

- plans d'activités des organismes de prestation des SEFPN;
- rapports annuels, trimestriels ou mensuels des organismes de prestation des SEFPN;
- base de données sur les paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits; et
- budgets.

Au total, 39 fichiers de données ont été examinés aux fins de l'évaluation.

- *Entrevues auprès des intervenants clés*

Les entrevues auprès des 20 intervenants clés suivants ont été menées par téléphone :

- directeurs et autres représentants des organismes de prestation des SEFPN (n=12);
- représentants de l'AC et du bureau régional de l'Alberta d'AINC (n=4); et
- représentants de ACYS (n=4).

- *Groupes de discussion*

Pour pouvoir consulter directement le personnel de première ligne aux fins de l'évaluation, la décision a été prise de former des groupes de discussion plutôt que de procéder à des études de cas. D'une durée d'environ trois heures, les séances des groupes de discussion étaient animées par deux des principaux membres de l'équipe d'évaluation. Les trois groupes de discussion suivants ont été formés pour ce qui est de cette source de données :

- Groupes de discussion en personne réunissant des membres du personnel de première ligne des organismes de prestation des SEFPN visés par le Traité n° 6 (à Edmonton); le Traité n° 7 (à Calgary); et le Traité n° 8 (à Calgary).

2.3.2 Facteurs à considérer, points forts et limites

- **Analyse comparative entre les sexes** : l'analyse comparative entre les sexes n'entrait en ligne de compte dans l'évaluation que dans la mesure où il a été demandé aux participants des groupes si des programmes ou politiques propres à chaque sexe étaient mis en œuvre dans le cadre de l'AAAP.

Limites de l'étude

- Dans son mandat original, l'évaluation était conçue de telle manière que des études de cas seraient menées. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, le responsable du projet a décidé d'avoir plutôt recours à des groupes de discussion, à la lumière du fait que des études de cas seront effectuées dans le contexte de l'évaluation sommative qui débutera en 2010-2011. Les groupes de discussion ne peuvent fournir le même niveau d'information qu'une méthodologie axée sur des études de cas.
- Chaque organisme de prestation des SEFPN a décrit, à l'étape de l'élaboration du plan d'activités initial pour l'AAAP, les mesures préventives ou les mesures du rendement pertinentes du point de vue de sa collectivité. Cependant, compte tenu de la diversité des indicateurs utilisés d'un organisme à l'autre et de l'absence de catégories alignées sur les indicateurs fédéraux et/ou provinciaux, seule une comparaison élémentaire a pu être établie entre les mesures du rendement des organismes de prestation des SEFPN et celles de la province.
- Même si l'équipe de l'évaluation a réussi à obtenir certaines données provinciales sur le nombre de cas des services de soutien à la famille et d'enfants pris en charge, on a jugé que les données fournies n'étaient pas suffisamment fiables pour qu'on en tienne compte

dans les constatations de l'évaluation. L'une des principales préoccupations de l'équipe des services de soutien à la famille est que les nombres moyens de cas chaque mois ne correspondent pas au nombre total d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille pour n'importe laquelle des années examinées (2006-2007 à 2009-2010). Pour ce qui est du nombre d'enfants pris en charge, le total a été obtenu à partir du nombre d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille ou des services de protection de l'enfance. Les enfants qui ont reçu les deux types de services ont été comptés deux fois, ce qui a entraîné un gonflement du nombre d'enfants pris en charge.

En outre, il aurait fallu que les données à la base de la comparaison entre les Premières nations et la population provinciale proviennent respectivement du Registre des Indiens et du Recensement de 2006, ce qui aurait aussi entraîné des écarts méthodologiques, en particulier au moment de comparer les tendances au fil du temps. Il faudra examiner les stratégies possibles de comparaison de ces deux ensembles de données si l'on veut pouvoir interpréter le tout dans l'avenir.

- Le mot *prévention* étant un terme général et difficilement quantifiable, il est possible que l'évaluation ne puisse saisir certains aspects positifs pouvant découler de l'instauration d'un climat de confiance entre des familles ayant la réputation d'être difficiles d'approche et un agent de prévention, ou de l'intégration graduelle de nouvelles compétences parentales.
- Le modèle n'est pas mis en œuvre depuis assez longtemps (tout juste un peu plus d'un an dans certains cas) pour qu'il soit possible d'évaluer correctement son efficacité. À cet égard, l'évaluation est limitée et porte plutôt sur les leçons apprises au cours de la période initiale de mise en œuvre et sur les enjeux liés à la conception et à la prestation pouvant être modifiés au fil de l'avancement du programme.

2.4 Rôles, responsabilités et contrôle de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) est l'autorité contractante pour l'évaluation et a mené cette dernière en conformité avec la Politique de la DGEMRE sur la participation autochtone et le processus de contrôle de la qualité. Des consultants externes de DPRA ont effectué la recherche en vue de l'évaluation.

Les produits livrables de l'évaluation ont été examinés par un comité consultatif formé de représentants d'AINC (représentants régionaux et de l'AC), du gouvernement de l'Alberta et d'organismes de prestation des SEFPN. Les résultats provisoires ont été présentés à l'occasion d'une séance de validation tenue en mai 2010. De plus, le rapport méthodologique et le rapport définitif ont fait l'objet d'un examen par les pairs, soit des membres de la DGEMRE qui ne travaillaient pas au projet.

3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

Aperçu

L'analyse documentaire et l'examen des documents et des dossiers, la réalisation d'entrevues auprès d'intervenants clés et la formation de groupes de discussion ont permis d'étudier le degré selon lequel l'approche de prévention remplit un besoin manifeste et satisfait les besoins des enfants et des familles des collectivités des réserves.

Conclusions

Dans l'ensemble, le modèle de l'AAAP est perçu comme un pas dans la bonne direction susceptible de produire des résultats positifs. La nécessité d'une approche débouchant sur la sécurité et le bien-être accrus des enfants et des familles vivant dans les réserves est bien documentée. La nécessité d'adopter une approche différente a été reconnue, compte tenu de la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de l'enfance et du fait avéré que leur nombre ne cesse de croître. L'augmentation du nombre d'enfants bénéficiant des services de protection a entraîné de fortes hausses des coûts du programme¹⁹ et la prévention représente une option plus rentable à long terme.

L'approche de prévention est une manière plus globale de s'attaquer aux causes fondamentales du nombre élevé d'enfants dans le système de protection, entre autres, la pauvreté, les toxicomanies des parents et le plus jeune âge de ces derniers, comparativement à leurs homologues non autochtones.

Tous les participants aux entrevues ou aux groupes de discussion étaient d'accord sur la nécessité de mettre en œuvre l'approche de prévention en Alberta parce qu'elle répond mieux aux besoins de la collectivité et qu'elle est mieux adaptée à la réalité culturelle. L'étude de la documentation révèle aussi la même chose. Les répondants ont également signalé que, pour que l'approche de prévention soit efficace, il faut que des ressources additionnelles y soient consacrées, que les services soient mieux coordonnés à l'échelle communautaire, que les populations des réserves y soient plus sensibilisées et que les organismes et les collectivités aient suffisamment de temps pour se familiariser avec la nouvelle approche.

3.1 Nécessité de l'approche de prévention

La population des Premières nations est plus jeune que la population canadienne dans l'ensemble et son taux de natalité est supérieur à celui des autres populations au Canada. Les enfants autochtones sont plus susceptibles d'être élevés par des parents plus jeunes que ceux des enfants non autochtones²⁰.

¹⁹ AINC (2009). *Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent des comptes publics sur le chapitre 4, le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Affaires indiennes et du Nord Canada du rapport de mai 2008 de la vérificatrice générale.*

²⁰ Statistique Canada (2006). *L'enquête sur les enfants autochtones, 2006 : la famille, la collectivité et la garde d'enfants.* Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada.

Les enfants autochtones représentent de 30 à 40 % de tous les enfants pris en charge à l'échelon national²¹. À l'échelon provincial, même si les enfants autochtones ne figurent que pour neuf pour cent de la population enfantine de l'Alberta, ils représentent 63 % des enfants et des jeunes bénéficiaires des services de protection dans la province²². Selon les données de l'étude canadienne sur l'incidence du signalement des cas de violence et de négligence envers les enfants des Premières nations réalisée en 2003, même si le nombre d'enfants des Premières nations victimes de violence physique, sexuelle ou psychologique est inférieur à celui des enfants non autochtones victimes de ce genre d'abus, les cas de négligence sont beaucoup plus fréquents (17 par tranche de 1 000 enfants des Premières nations, comparativement à cinq par tranche de 1 000 enfants non autochtones)²³. Étant donné que la négligence est le principal type de maltraitance dont sont victimes les enfants des Premières nations, les spécialistes de la protection de l'enfance estiment qu'il est nécessaire de réorienter la recherche, les politiques et les pratiques dans ce domaine afin d'élaborer des solutions efficaces et culturellement significatives²⁴.

Selon les chercheurs, il y a manifestement une corrélation entre la surreprésentation des enfants des Premières nations faisant l'objet d'une enquête sur la maltraitance corroborée et d'une prise en charge par les services de protection de l'enfance et le niveau de risque élevé présenté par les pourvoyeurs de soins, les ménages et les collectivités. Les chercheurs ont conclu que les pourcentages supérieurs de cas avérés de maltraitance et de placement à l'extérieur du domicile des parents semblent liés à la présence démesurée de facteurs structurels contribuant à la maltraitance dans le cas des enfants des Premières nations, par exemple, la pauvreté, les logements insalubres et la consommation de drogues par les parents. La situation actuelle ne peut être redressée si les responsables de la protection de l'enfance n'accordent pas une importance beaucoup plus grande à l'élimination de ces facteurs de risque au sein des familles autochtones²⁵. Selon Statistique Canada, les femmes autochtones sont plus susceptibles que les femmes non autochtones de devenir des chefs de famille monoparentale. Au Canada, 27 % des familles autochtones ont une femme célibataire à leur tête et 40 % de ces familles ont un revenu annuel inférieur à 12 000 \$²⁶.

Dans le plan d'activités de ACYS, il est reconnu que les enfants, les jeunes et les familles des Premières nations vivant dans les réserves se heurtent constamment au problème de la disponibilité limitée des services et soutiens et de l'accès restreint à ceux-ci. Dans ce document, l'ACYS espère que l'approche de prévention subventionnée par AINC permettra aux organismes

²¹ Farris-Manning, Cheryl and Marietta Zandstra. (2003). *Children in Care in Canada: A Summary of Current Issues and Trends with Recommendations for Future Research*. Child Welfare League of Canada.

²² Services à l'enfance et à la jeunesse. (2010). *Children and Youth Services Business Plan 2010-13* (25 janvier 2010).

²³ Étude d'incidence canadienne, Composante Premières nations 2003. <http://www.cecw-cepb.ca/fr/home>

²⁴ Nico Trocmé, Bruce MacLaurin, Barbara Fallon, Della Knoke, Lisa Pitman et Megan McCormack. 2006. *Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in Canada's Child Welfare System: An Analysis of the Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (CIS-2003)*. Centre d'excellence pour le bien-être des enfants. Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada.

²⁵ B. MacLaurin (2009). *Using National and Provincial Data to Inform Outcomes for Child Welfare*. Provincial Forum on Improving Outcomes for Children, Youth & Families; Edmonton, Alberta; 27 mai 2009. Faculté du service social, Université de Calgary.

²⁶ Association des femmes autochtones du Canada. (2007). *Strategies to Address Child Welfare : An Issue Paper*.

de prestation des SEFPN d'offrir plus rapidement de meilleurs services aux enfants, aux jeunes et aux familles qui sont à risque²⁷.

Le Comité permanent des comptes publics du gouvernement fédéral a souligné qu'il était nécessaire de proposer un nouveau modèle de financement des SEFPN. D'ailleurs, dans son compte rendu de l'examen du programme des SEFPN, le Comité signale que la nouvelle approche de financement de la prévention vise à améliorer la formule de financement existante (appelée la Directive d'orientation 20-1), qui n'a à peu près pas été modifiée depuis sa mise en application en 1988. Les inconvénients de l'ancienne formule sont les suivants :

- Financement intégral des coûts pour les enfants pris en charge, ce qui incite les organismes de protection de l'enfance à opter pour cette solution plutôt que d'offrir de l'aide afin que les membres de la famille de l'enfant puissent en prendre soin de manière sécuritaire.
- Suivant cette formule, six pour cent des enfants des réserves sont pris en charge, alors qu'en fait ce pourcentage peut être plus élevé. Comme l'indique le rapport de vérification du Bureau du vérificateur général, il en résulte une répartition inefficace des fonds parmi les organismes de protection de l'enfance des Premières nations qui n'est pas alignée sur les priorités et les besoins de ceux-ci²⁸.

Les représentants des organismes des Premières nations et des organismes non autochtones ayant pris part aux entrevues et aux groupes de discussion dans le cadre de la présente évaluation étaient tous du même avis quant à la nécessité d'avoir recours à l'approche de prévention en Alberta parce que celle-ci semble mieux répondre aux besoins des collectivités et être mieux adaptée à la réalité culturelle des Premières nations.

3.3 Répondre aux besoins des Premières nations

Les participants aux entrevues et aux groupes de discussion ont convenu que la mise en œuvre du modèle de l'AAAP répond à certains besoins des Premières nations grâce à des activités visant à consolider les familles et à la prise en charge des enfants par des membres de la famille ou de la collectivité. Ces personnes ont toutefois nuancé ces propos en affirmant que le degré de satisfaction de ces besoins dépend des capacités de la collectivité et de l'organisme.

La majorité des participants aux entrevues étaient convaincus de la pertinence de l'approche communautaire en matière de prévention puisqu'elle responsabilise les organismes locaux et permet à un nombre accru d'enfants de rester dans leur foyer. À leurs dires, grâce au financement additionnel alloué à ce titre, les organismes peuvent mettre en œuvre l'approche de prévention. La majorité des représentants des organismes des Premières nations qui ont pris part aux entrevues ont déclaré que l'approche répondait aux besoins grâce à la mise en œuvre d'activités de renforcement des familles, activités consistant notamment à offrir des services de counseling,

²⁷ Services à l'enfance et à la jeunesse d'Alberta. (2008). *Plan d'activités des services à l'enfance et à la jeunesse 2008-2011* (4 avril 2008). p. 48

²⁸ Chambre des communes (2009). *Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent des comptes publics sur le chapitre 4, le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Affaires indiennes et du Nord Canada* du rapport de mai 2008 de la vérificatrice générale.

à aider les mères à acquérir des compétences parentales, à cerner les autres ressources d'appui et à organiser des ateliers et des conférences. Les personnes interviewées ont souligné qu'il était important de renforcer les familles plutôt que de placer les enfants dans des foyers et ont laissé entendre que des services adaptés à la réalité culturelle et des services préventifs peuvent avoir des répercussions favorables à long terme sur les familles et les collectivités.

Les participants aux groupes de discussion provenant des trois régions visées par les traités ont indiqué qu'il s'agit d'une approche moins dérangeante que la précédente, que les organismes ont plus de latitude pour l'adapter à la collectivité et qu'il s'agit d'une approche communautaire et adaptée à la culture (en ce sens que les enfants ne sont séparés ni de leurs familles ni de leurs collectivités). Les participants ont fait remarquer que l'approche améliorée avait contribué à renforcer les liens avec les clients en raison de l'instauration d'un climat de confiance au fil du temps.

Cependant, certains représentants des organismes de prestation des SEFPN ayant pris part aux entrevues sont d'avis qu'il y a un manque de ressources consacrées à la promotion de la prévention, par exemple, pour l'organisation d'ateliers locaux et l'adoption de programmes communautaires. Qui plus est, les répondants ont insisté sur la nécessité de consulter la province, AINC et les organismes de prestation des SEFPN sur la manière de mettre en pratique les principes culturels dans le contexte des services de protection de l'enfance.

L'approche de prévention en tant que pratique exemplaire

À l'échelle internationale, des modèles de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance sont dorénavant largement mis en œuvre. Les chercheurs britanniques ont signalé que ce récent changement d'orientation des politiques et pratiques relatives à la protection de l'enfance comprend des modes de prestation de services flexibles qui visent à pallier la vulnérabilité grâce à l'instauration d'une collaboration entre deux ou plusieurs organismes, au souci de la participation engagée des utilisateurs et au renforcement des capacités des collectivités en vue de compenser les formes de capital social qui sont faibles²⁹. Des modèles semblables ont également été qualifiés de pratiques exemplaires aux États-Unis³⁰ et en Nouvelle-Zélande³¹.

Un rapport traitant des Premières nations explique qu'il est crucial pour le bien-être des enfants, des familles et des collectivités autochtones que les enfants conservent leur culture et leur identité et que les pratiques qui encouragent les membres de la famille élargie à fournir des soins à l'enfant et les liens avec la collectivité ont une grande pertinence dans le cadre du travail auprès des enfants et des familles autochtones. Il est également précisé dans ce rapport que la prestation de soins adaptés aux différences culturelles est considérée comme une stratégie

²⁹ K. Artaraz, M. Thurston et S. Davies. (2007). « Understanding family support provision within the context of prevention: a critical analysis of a local voluntary sector project ». *Child & Family Social Work*, Vol. 12(4), 306-315.

³⁰ T. Libesman (2004). « Child welfare approaches for Indigenous communities : International perspectives ». *National Child Protection Clearinghouse Issues*, 20.

³¹ J. Lubin (2009). « Are we Really Looking out for the Best Interests of the Child? Applying the New Zealand Model of Family Group Conferences to Cases of Child Neglect in the United States ». *Family Court Review*, Vol. 47(1), 129-147.

préventive à laquelle les professionnels du domaine de la petite enfance peuvent avoir recours pour faire en sorte que les enfants soient ancrés dans leur culture et rattachés à leurs familles³².

³² J. Carriere et C. Richardson (2009). « From Longing to Belonging : Attachment Theory, Connectedness, and Indigenous Children in Canada ». In S. McKay, D. Fuchs et I Brown (dir.) *Passion for Action in Child and Family Services: Voices from the Prairies* (p. 49-67). Regina, Sask: Canadian Plains Research Center.

4. Constatations de l'évaluation – Conception et prestation

Aperçu

L'évaluation visait à déterminer dans quelle mesure la conception et la prestation de l'approche de prévention ont favorisé l'atteinte des résultats prévus ainsi qu'à cerner les facteurs influant sur la capacité des organismes de mettre l'approche en œuvre comme cela a été prévu au départ.

Conclusions

L'évaluation a montré que, dans l'ensemble, on juge que l'AAAP est bien conçue pour permettre l'atteinte des résultats visés. Bien que les premiers indicateurs annoncent une réussite, il faudra relever certains défis à mesure que d'autres régions adopteront le modèle.

Tout spécialement, l'évaluation a révélé que les enjeux concernant le moment, les exigences provinciales, la pénurie de ressources humaines, les salaires, le soutien du gouvernement et la direction des organismes, les liens avec la collectivité, la formation et l'isolement géographique préoccupent particulièrement les organismes de prestation des SEFPN et sont considérés comme essentiels à la bonne mise en application de l'approche.

4.1 Conception du programme

L'AAAP est conçue de manière à accorder aux organismes une plus grande latitude pour rediriger leurs ressources vers des secteurs prioritaires correspondant à leurs besoins. Le modèle vise également à aligner les programmes des SEFPN sur ceux offerts par la province et à fournir les ressources nécessaires pour offrir aux enfants et aux familles une vaste gamme de services adaptés à leur culture.

Parmi les représentants des organismes des Premières nations ayant pris part aux entrevues, 91,6 % estimaient que l'approche de prévention était conçue de telle sorte qu'elle permettrait d'atteindre, en totalité (50 %) ou en partie (41,6 %), les résultats prévus. Pour ce qui est des représentants d'AINC et de la province, 75 % d'entre eux étaient d'avis que la conception de l'approche était pertinente, soit totalement (50 %), soit partiellement (25 %).

Les représentants d'organismes qui ont participé aux entrevues ont fait savoir que, grâce à la mise en application de l'AAAP, il existe désormais du financement pour les services de prévention, d'où la possibilité pour les organismes de prestation des SEFPN d'engager des travailleurs sociaux qui font plus de prévention et travaillent avec les familles en vue d'éviter que les enfants ne soient pris en charge par les services de protection. Dans certains cas, les organismes de prestation des SEFPN ont déclaré qu'ils fournissaient des services de prévention avant que l'AAAP ne soit mise en œuvre, grâce au financement prévu dans l'entente de soutien, et des participants aux entrevues ont indiqué que les fonds dorénavant accordés leur avaient permis d'engager du personnel qualifié pour faire de la prévention.

Selon les participants aux entrevues, il a été possible d'atteindre les résultats de l'AAAP pour les raisons suivantes :

- Les organismes de prestation des SEFPN jouissent désormais d'une plus grande latitude pour concevoir des programmes qui répondent aux besoins des familles et des collectivités;
- L'AAAP est alignée sur les valeurs collectives et culturelles des Premières nations en vertu desquelles les enfants ne doivent pas être séparés de la collectivité; et
- L'AAAP prône le dynamisme dans le travail auprès des familles en vue de réduire le nombre d'enfants pris en charge.

Un défi commun des organismes de prestation des SEFPN lié à la mise en œuvre est la nécessité d'offrir des services spécialisés à l'échelon communautaire (p. ex. évaluation de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, assistance médicale, thérapie, counseling, aide aux toxicomanes). Le financement accordé par AINC ne permet pas d'accéder à de tels services, même si ces derniers sont offerts par d'autres ministères et programmes dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Ainsi, les organismes consacrent du temps à créer des liens dans le but de s'assurer que les enfants et les familles sont en mesure de recevoir les services dont ils ont besoin. Les participants aux entrevues et aux groupes de discussion ont signalé que l'harmonisation des SEFPN offerts dans les réserves avec les services provinciaux à l'extérieur des réserves est un objectif qui a été partiellement atteint.

Au nombre des autres défis cernés, signalons le manque de temps pour établir de bonnes relations entre les travailleurs de première ligne et les familles; la nécessité de disposer de personnel compétent et de fonds suffisants pour réaliser la pleine mise en œuvre; ainsi que le besoin de vaincre les perceptions négatives qu'entretiennent la collectivité et les parents à l'égard des travailleurs sociaux qui font de la prévention. En outre, l'évaluation a révélé un manque de clarté quant à la définition de « personne résidant ordinairement dans une réserve », compte tenu que certains organismes n'ont pas pu clairement indiquer dans quelles situations il convient de financer un membre de la collectivité ayant déménagé à l'extérieur de la réserve.

4.2 Mise en œuvre de l'approche

Lorsqu'on leur a demandé s'ils considéraient que la mise en œuvre de l'AAAP se déroulait comme prévu, les participants à l'entrevue ont donné des réponses variées. Dans environ la moitié des cas, les représentants des organismes de prestation des SEFPN étaient d'avis que leurs plans d'activités les aidaient à réaliser les objectifs fixés quant à la dotation et aux activités se rapportant à la prévention. Toutefois, d'autres jugeaient que divers facteurs nuisaient à leur capacité de mettre pleinement en œuvre l'approche comme cela avait été prévu au départ.

Trente-trois pour cent des personnes interviewées étaient d'avis que les plans d'activités ne favorisaient pas l'efficacité autant que faire se peut³³, et ont décrit les défis auxquels elles ont fait face alors qu'elles tentaient d'atteindre les buts ou objectifs fixés, entre autres des objectifs beaucoup trop optimistes compte tenu du délai alloué pour la mise en œuvre; le besoin

³³ Les représentants de deux organismes des Premières nations n'ont pas répondu à la question.

d'accroître le nombre d'indicateurs du rendement qualitatif témoignant de la nature progressive du travail de prévention et la nécessité de tenir compte du temps consacré, aux étapes initiales, à sensibiliser et à former les collectivités à l'approche de prévention

Même si les plans d'activités ont été élaborés par les organismes de prestation des SEFPN, qui ont également fixé les objectifs, il n'en reste pas moins que ces plans ont été dressés avant la mise en œuvre de l'AAAP, ce qui explique qu'ils soient en voie d'être mis à jour.

Voici d'autres facteurs clés influant sur la concrétisation de l'approche selon les participants aux entrevues et aux groupes de discussion :

- **Moment :**
 - 1) la mise en application du modèle de prévention exige du temps; les activités de liaison et de partenariat initiales et subséquentes sont cruciales pour la mise en œuvre; et
 - 2) certains organismes ont signalé qu'ils ont eu des excédents de dollars parce qu'ils ont reçu du financement tard au cours de l'exercice.

- **Exigences provinciales :**
 - 1) les ententes d'amélioration (principal outil de prestation des services de prévention) sont de trop courte durée pour assurer un maximum d'efficacité et doivent être adaptées au contexte des Premières nations; et
 - 2) le nouveau modèle de la pratique du traitement des cas (lancé par la province) exige davantage de temps pour l'évaluation et la présentation des rapports, ce qui laisse moins de temps pour les interactions réelles avec les clients.

- **Pénurie de ressources humaines :** Manque de personnel ou compétences et qualifications insuffisantes. L'ampleur du problème varie d'un organisme de prestation des SEFPN à l'autre, selon le secteur géographique et d'autres circonstances (la pénurie cause également un problème à l'extérieur des réserves).

- **Salaires :** Les organismes peuvent fixer, à leur discrétion, les niveaux de salaire et les qualifications du personnel. Toutefois, certains organismes affirment qu'ils ne sont pas en mesure d'offrir les mêmes salaires que l'administration provinciale, ce qui complique le recrutement et le maintien en fonction.

- **Soutien du gouvernement/direction des organismes :** Les organismes ont signalé qu'ils ont besoin de davantage de soutien de la part d'AINC et de la province, particulièrement en ce qui concerne la clarification des rôles et des responsabilités. Les organismes ont aussi souligné qu'il est important que la direction des organismes adopte l'AAAP et en fasse la promotion.

- **Liens :** L'approche se veut intégrée et axée sur la collaboration, mais les ressources communautaires nécessaires à la collaboration sont souvent rares (comme les programmes complémentaires et les services des spécialistes).

- **Formation :** Même si la province offre une formation relativement au nouveau système de données (SISI), certains membres du personnel doivent encore parfaire leurs compétences.
- **Isolement :** Dans les collectivités isolées, les distances des déplacements que doivent effectuer certains organismes pour avoir accès aux services dont les clients ont besoin et les frais connexes représentent un fardeau.

5. Constatations de l'évaluation – Efficacité (rendement/succès)

Aperçu

L'évaluation a examiné la mesure selon laquelle l'AAAP a évolué vers les résultats prévus. Les documents ou données dépouillés, les entrevues auprès des intervenants clés et les groupes de discussion ont permis d'évaluer le rendement global de l'AAAP, d'examiner les mesures du rendement ainsi que de cerner les indicateurs du succès et les exemples de pratiques exemplaires. Compte tenu de la courte période de mise en œuvre examinée, l'évaluation ne permet de déterminer l'efficacité de celle-ci que dans une mesure limitée.

Conclusions

La recherche ne permet pas d'en arriver à une conclusion quant au degré d'efficacité du programme de prévention jusqu'à présent. La période de mise en œuvre du modèle variant entre un et deux ans (selon l'organisme), il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer correctement le rendement. Même si un nombre croissant d'enfants et de jeunes des Premières nations ont été placés de façon permanente en 2007-2008 et si un nombre accru d'enfants des Premières nations ont été confiés à une famille d'accueil autochtone ou à un membre de leur famille depuis 2005-2006, le nombre d'enfants ayant bénéficié des services de protection a augmenté au cours de la période allant de 2005-2006 à 2008-2009, tandis que les pourcentages d'enfants acheminés par l'entremise du programme de soutien à la famille ont diminué.

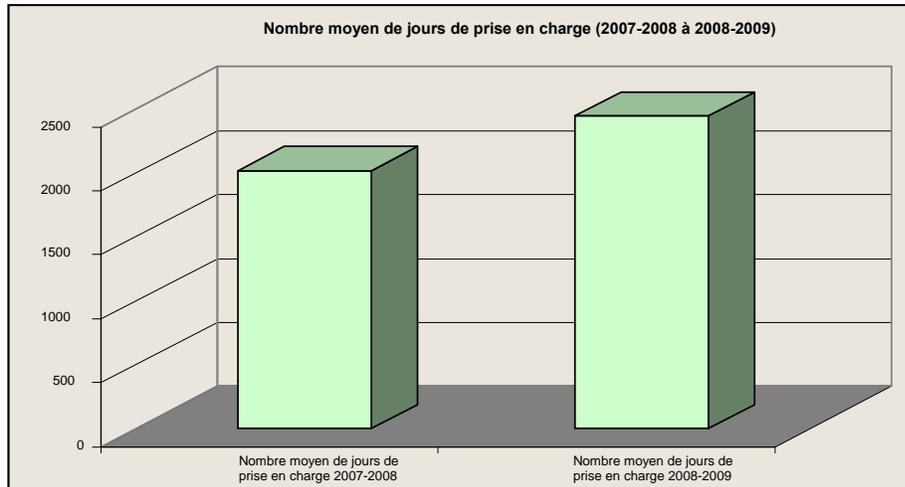
L'attitude à l'égard de l'AAAP évolue lentement, à mesure que les placements sont de mieux en mieux adaptés à la réalité culturelle et que la connaissance du programme s'étend parmi les familles et les travailleurs sociaux. Il a été signalé que l'adoption d'un mécanisme de mise en commun des pratiques exemplaires et des leçons apprises est importante pour aller de l'avant. Il a également été question des problèmes de communication entre les partenaires de l'initiative tripartite à l'égard des rôles et des responsabilités et des résultats visés. Il faudra se pencher sur la question afin de permettre aux organismes de maximiser le potentiel de l'approche.

En outre, on a constaté plusieurs problèmes de compétence qui risquent de compromettre l'efficacité de la prestation de services. Parmi les enjeux cruciaux, mentionnons l'interprétation du concept de résidant/non-résidant des réserves; la disponibilité des services de soutien aux fins de la prévention et l'accès à ceux-ci ; et la désignation des responsables du matériel informatique, du soutien technique et de la formation en TI en vue de mettre en place et de soutenir ces capacités au sein des organismes des Premières nations. Il convient aussi de s'assurer de la collecte des renseignements pertinents qui favoriseront la bonne mesure du rendement et une certaine comparabilité des services de prévention à l'échelle des provinces et des organismes de prestation des SEFPN.

5.1 Rendement global

Le nombre moyen de jours de prise en charge (étalon de mesure du rendement du programme de protection de l'enfance) augmente. La figure 5.1 présente les moyennes pour 2007-2008 et 2008-2009. Le graphique illustre le nombre moyen de jours de prise en charge (pour l'ensemble des 18 organismes de prestation des SEFPN de la province) et indique une augmentation globale de 21,3 % pour la période allant de 2007-2008 à 2008-2009.

Figure 5.1 : Nombre moyen de jours de prise en charge



Toutefois, comme l'indique le tableau 5.1 ci-dessous, le calcul des moyennes ne révèle pas l'existence de grands écarts d'un organisme à l'autre à ce chapitre. Le tableau 5.1 illustre les fluctuations du nombre moyen de jours de prise en charge de 2007-2008 à 2008-2009 selon l'organisme. Bon nombre de variables influent sur le nombre d'enfants pris en charge, y compris les afflux de population, et la disponibilité des services d'aide dans les collectivités. Certains organismes se démarquent du fait qu'ils enregistrent d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, soit des hausses considérables ou des diminutions substantielles. Des 18 organismes de prestation des SEFPN, cinq (27 %) affichent une diminution du nombre moyen de jours de prise en charge pour la période allant de 2007-2008 à 2008-2009.

Figure 5.2 : Nombre moyen de jours de prise en charge (2007-2008 à 2008-2009) par organisme de prestation des SEFPN³⁴

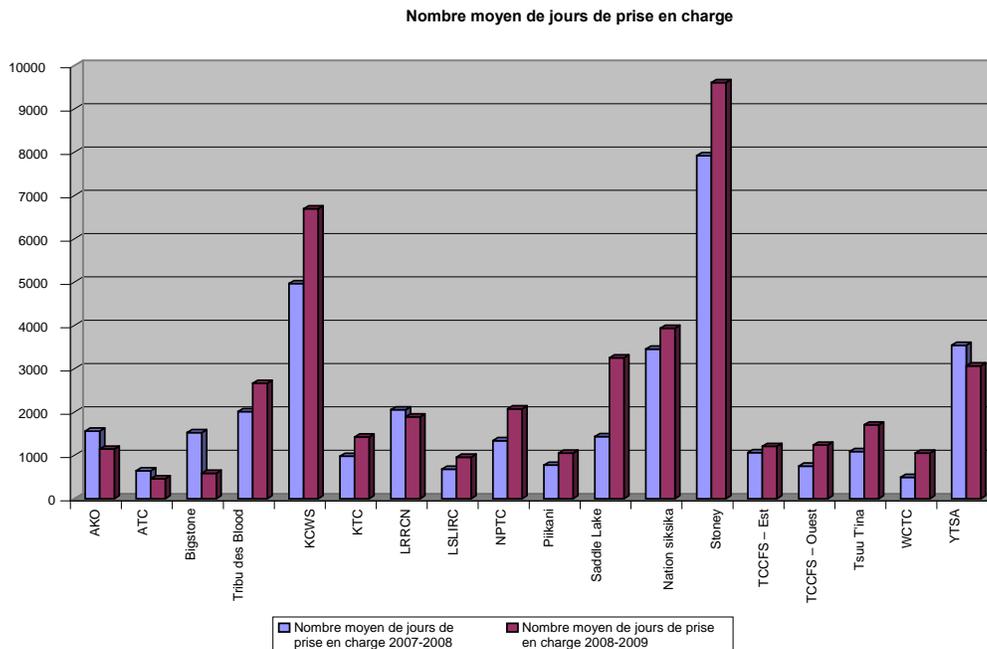


Tableau 5.1 : Nombre moyen de jours de prise en charge (variation en pourcentage, 2007-2008 à 2008-2009)

Organisme	Nombre moyen de jours de prise en charge 2007-2008	Nombre moyen de jours de prise en charge 2008-2009	Changement (pourcentage)
Organisme 1	1 436	3 255	126,62 %
Organisme 2	496	1 054	112,71 %
Organisme 3	755	1 240	64,31 %
Organisme 4	1 091	1 705	56,23 %
Organisme 5	1 342	2 077	54,78 %
Organisme 6	982	1 426	45,20 %
Organisme 7	683	961	40,72 %
Organisme 8	777	1 054	35,59 %
Organisme 9	4 967	6 696	34,80 %
Organisme 10	2 013	2 666	32,46 %
Organisme 11	7 922	9 610	21,31 %
Organisme 12	3 456	3 937	13,92 %
Organisme 13	1 064	1 209	13,67 %
Organisme 14	2 053	1 891	-7,91 %
Organisme 15	3 543	3 069	-13,38 %
Organisme 16	1 564	1 147	-26,65 %
Organisme 17	646	465	-27,96 %
Organisme 18	1 527	589	-61,43 %

Source : EDMONTON-559870-CALCULS DU FINANCEMENT AU TITRE DES SEF – PROT + ENH + PROV.XLS

³⁴ La figure 5.2 illustre le nombre moyen de jours de prise en charge pour chaque organisme de prestation des SEFPN et permet de constater que, sur douze mois, cinq organismes enregistrent une diminution et 13 autres affichent une augmentation. Compte tenu des données disponibles, il n'a pas été possible de circonscrire les facteurs contribuant à la hausse du nombre de jours de prise en charge, ni de tirer des conclusions quant à l'existence d'une corrélation entre ces chiffres et l'efficacité du modèle de l'AAAP.

NB : formule 2008-2009 = nombre moyen mensuel de jours de prise en charge par des familles d'accueil (FA), fondé sur le nombre le plus élevé d'enfants en FA * 31 jours. Les chiffres de 2007-2008 sont basés sur le nombre moyen de journées de garde.

À défaut de données statistiques sur le nombre d'enfants pris en charge et de données complètes sur le rendement des indicateurs des SEFPN, p. ex. la diminution en pourcentage du nombre de cas découlant de la mise en application de l'approche de prévention, il est impossible d'établir avec certitude si les résultats visés par celle-ci sont en voie d'être atteints.

Les rapports d'étape et final pour la période visée montrent des signes préliminaires de changements positifs, comme l'indiquent les pratiques exemplaires communautaires suivantes auxquelles se livrent certains organismes, quoiqu'il soit cependant difficile d'affirmer que l'approche de prévention est à l'origine de ces changements :

- organisation des réunions mensuelles des représentants des organismes et de Santé Canada;
- application, par les travailleurs, des normes de la pratique en ce qui a trait aux Premières nations³⁵ dans le cadre de leur travail (y compris les droits de l'enfant, les droits de la collectivité, etc.);
- suivant les propos du représentant d'un organisme (important), les réunions mensuelles ont favorisé la mise en place d'un continuum uniforme de services destinés aux enfants;
- les responsables des services de soutien à la famille ont travaillé avec les organismes afin d'appuyer le renforcement des compétences du personnel affecté au programme axé sur l'approche de prévention et de faire connaître ce dernier³⁶;
- recours aux ressources de l'organisme, par exemple des conférenciers et des facilitateurs pour animer une rencontre communautaire pour les familles;
- recours aux pratiques et aux enseignements traditionnels comme compléments de l'AAAP, et ce, en faisant appel aux ressources communautaires;
- organisation d'une foire scientifique/culturelle, à laquelle participeront des partenaires autochtones et non autochtones, au profit des jeunes et des familles; et
- création de deux centres d'hébergement à court terme d'enfants qui habitent actuellement à l'extérieur des réserves. On vise à renforcer le sentiment d'appartenance à la collectivité de ces jeunes, de façon à ce que, lorsqu'ils atteindront l'âge de la majorité, ils aient le sentiment d'avoir un « chez-soi ». Les centres sont des unités de logement autonomes associées à des règles et à des directives et offrant du soutien sur place (un aîné y habite).

Selon les participants aux entrevues, l'AAAP est graduellement adoptée, à mesure que les familles et les travailleurs constatent que les placements répondent mieux à la réalité culturelle et qu'ils connaissent mieux le programme. Certains représentants des organismes des Premières nations ayant participé aux entrevues ont insisté sur l'importance d'avoir un mécanisme de mise en commun entre les organismes des connaissances et de l'expérience à l'égard des pratiques exemplaires et des enjeux.

³⁵ Un organisme a fait savoir qu'il mettait ces normes en application sans toutefois préciser si les normes en question étaient celles élaborées en C.-B. (voir *Review on Culturally Appropriate Standards* pour plus de détails).

³⁶ AINC (2008). Rapport d'étape des services à l'enfance et à la famille pour une approche axée sur la prévention rehaussée.

Défis cernés

Un certain nombre de défis liés à la mise en œuvre de l'AAAP ont également été relevés par les participants aux entrevues et aux groupes de discussion. Tandis que les travailleurs sociaux affectés à la prévention sont censés établir des partenariats et s'efforcer d'intégrer les soutiens offerts aux familles à risque, ils constatent souvent l'absence des soutiens nécessaires dans leur collectivité. Les participants aux entrevues et aux groupes de discussion estimaient qu'ils devaient avoir accès à des ressources de soutien à l'échelon communautaire, qui font trop souvent défaut, pour pouvoir offrir de l'aide et des services de counseling aux familles; une formation aux familles et aux jeunes et des services spécialisés. Entre autres services spécialisés, mentionnons les évaluations de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, l'assistance médicale, la thérapie, l'accès à des jeunes travailleurs, le counseling psychologique et les services d'aide aux toxicomanes.

Le personnel est d'avis qu'il doit consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la conscientisation des membres de la collectivité. La nécessité de cette phase initiale de prise de conscience et le fait que, dans bien des cas, le personnel y a consacré son temps, est l'un des facteurs pris en considération dans la mesure de l'efficacité de la mise en œuvre sur une période de deux ans.

Comme l'ont signalé les non Autochtones interrogés, le renforcement des liens et mécanismes de soutien entre AINC, la province et les organismes de prestation des SEFPN est un élément important favorisant le succès de l'AAAP. Par exemple, les rencontres tripartites devant être organisées chaque trimestre afin d'examiner les plans d'activités, les progrès réalisés et les mesures correctives nécessaires, n'ont pas toujours eu lieu. Les représentants des Premières nations qui ont pris part aux entrevues ont fait remarquer que les organismes avaient dû s'adapter à de nombreuses modifications depuis l'adoption de l'approche préventive et estimaient qu'un plus grand nombre de rencontres, d'interactions et d'occasions de faire connaître les expériences et succès favoriserait l'atteinte des résultats prévus. Certains ont invoqué comme raison la pénurie de personnel au bureau régional d'AINC.

L'évaluation a aussi permis de constater que AINC, le gouvernement de l'Alberta et les organismes de SEFPN ne voient pas d'un même œil l'AAAP, les façons de la mettre en œuvre et comment elle peut répondre aux besoins des Premières nations dans le contexte provincial. Pour que les organismes de prestation des SEFPN tirent le meilleur parti de cette approche, AINC doit indiquer clairement les rôles et responsabilités et les résultats visés afin que toutes les parties progressent dans la même optique.

Répercussions imprévues

En ce qui concerne les répercussions imprévues de la mise en application de l'AAAP sur les collectivités, les participants aux entrevues et aux groupes de discussion ont surtout fait état de l'amélioration des relations. Ils ont signalé que, dans certains cas, les parents craignent moins les services de protection à l'enfance et demandent eux-mêmes des services de soutien à la famille. Le nouveau financement pour l'AAAP a permis à des organismes d'organiser des activités de liaison communautaire, ce que certains ont décrit comme une façon de changer l'attitude des gens à l'égard de leur travail. Dans d'autres cas, les participants aux entrevues et aux groupes de

discussion ont fait observer qu'il était trop tôt pour que le changement d'attitude s'opère dans leurs collectivités.

En outre, des personnes interviewées avaient l'impression que la mise en œuvre avait été trop rapide; qu'il n'y avait pas eu assez de temps pour évaluer l'ensemble des répercussions et des frais associés à la mise en œuvre de la nouvelle approche. Pour aller de l'avant, il faudra faire des rajustements, par l'entremise des plans d'activités et de l'établissement de partenariats renforcés entre les organismes, la province et AINC, au profit des enfants et des familles.

5.2 La mesure du rendement

Au nombre des exigences de déclaration du programme des SEFPN, signalons la présentation annuelle des rapports d'étape et du rapport final, des rapports d'entretien trimestriels et, au besoin, de plans spéciaux relatifs à l'utilisation des surplus cumulatifs ou des produits comptabilisés d'avance. Outre les rapports ayant trait au programme, divers rapports sur les interventions doivent être soumis aux instances provinciales et entrés dans le système provincial Module d'information sur les enfants et les jeunes/Système d'information sur les services d'intervention (SISI), par exemple les rapports sur l'analyse de cas et les rapports d'analyse détaillée. De plus, le conseil d'administration des organismes doit aussi soumettre des rapports. Les personnes interviewées ont affirmé que la production des rapports exige beaucoup de temps et de ressources.

AINC est en voie de réviser la directive de conformité des SEFPN, tâche devant être terminée au plus tard en décembre 2010. Des séances de formation sur le manuel national du programme et l'apport d'autres changements aux exigences en matière de production de rapports devraient avoir eu lieu avant décembre 2010. Le système d'information national des SEFPN en est à l'étape de l'approbation provisoire et pourrait étoffer la capacité des régions de gérer le programme³⁷.

Les plans d'activités élaborés au début du processus de mise en œuvre sont un outil clé de la mesure du rendement puisqu'ils nécessitent l'établissement de données de référence et l'établissement d'objectifs en matière de rendement. L'examen des plans d'activités aux fins de l'évaluation a révélé qu'un certain nombre d'organismes n'avaient pas établi de mesures de référence.

Tous les organismes ne se servent pas des mêmes indicateurs de rendement, même si ceux-ci se recoupent largement, et se fondent sur les lignes directrices traitant des indicateurs et de la mesure du rendement intégrées aux modèles de plans d'activités qu'utilisent la plupart des organismes pour élaborer leurs plans d'activités. Il faudrait avoir en main plus de données concernant les organismes de prestation des SEFPN pour évaluer l'efficacité du rendement de l'AAAP en assurant le suivi des tendances relatives aux cas en fonction des activités de prévention. Même si une diminution du nombre d'enfants pris en charge par les services de

³⁷ Vérification des SEFPN, mars 2009.

protection ne pourrait être à coup sûr attribuable à l'AAAP³⁸, elle serait considérée comme un indicateur du succès global du programme.

Indicateurs de réussite

Les représentants des organismes de prestation des SEFPN qui ont pris part aux entrevues ont fait savoir que certains indicateurs du succès couramment utilisés, par exemple la diminution du nombre d'enfants pris en charge, l'augmentation du nombre d'enfants ne faisant plus l'objet d'une prise en charge (ou d'une nouvelle intervention pendant un certain temps), la réduction du nombre de cas, l'augmentation du nombre d'enfants placés en permanence dans la collectivité et la diminution du nombre de jours de prise en charge. En règle générale, les répondants étaient d'avis que ces mesures ne rendaient pas bien compte des degrés de réussite puisqu'ils ne mesuraient pas les subtilités du travail de prévention effectué en permanence auprès des familles et de la collectivité en vue de permettre aux enfants de demeurer dans leurs foyers, par exemple l'établissement d'une relation de confiance entre une famille en crise et un travailleur de soutien. Certains participants aux entrevues et aux groupes de discussion ont proposé que chaque collectivité élabore ses propres mesures de la réussite, car les avantages qu'en tirent les gens ne sont pas toujours mesurables.

Voici la liste des indicateurs du rendement les plus couramment utilisés dressée par les représentants d'organismes non autochtones ayant pris part aux entrevues :

- nombre d'enfants pris en charge;
- coût (par enfant) des enfants pris en charge;
- nombre de jours de prise en charge par enfant;
- type de placement (c.-à-d. enfants retirés d'un établissement pour être placés dans une famille d'accueil ou confiés aux soins de leurs proches);
- interventions répétées des travailleurs des services de protection (c.-à-d. nombre de fois que les familles font appel aux services); et
- nombre d'enfants qui restent dans leur famille ou la collectivité.

D'après la documentation et les propos de certains répondants non autochtones, il serait nécessaire d'adopter des mesures normalisées à l'échelon national et, mieux encore, des mesures adaptées à la culture des Premières nations qui permettraient d'évaluer les répercussions difficilement quantifiables.

5.3 Problèmes de compétence

Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont souvent indiqué que des problèmes de compétence nuisaient à l'efficacité de la prestation des services. Selon les conclusions de l'évaluation, les problèmes de compétence cernés par les répondants ne se rapportaient pas tous spécifiquement à l'AAAP. Seuls ceux qui sont propres à cette approche ont donc été visés par

³⁸ Par exemple, une telle tendance pourrait être attribuable à l'efficacité des programmes communautaires qui visent à favoriser la santé mentale et à venir en aide aux toxicomanes; ou à une autre activité communautaire axée sur la guérison ou le renforcement des capacités. Au bout du compte, dans le contexte d'un modèle intégré de coopération, tous ces programmes seraient liés et orientés vers la réalisation du même objectif global de la santé et de la guérison de la famille et de la collectivité.

l'évaluation. Toutefois, compte tenu de l'importance manifeste des problèmes de compétence, ces derniers devraient faire partie de l'évaluation stratégique prévue du programme des SEFPN.

Au nombre des problèmes de compétence qui, de l'avis des évaluateurs, sont directement liés à la mise en œuvre de l'AAAP, mentionnons l'interprétation de la définition de « résidant/non-résidant des réserves », la disponibilité des services de soutien aux fins de la prévention et l'accès à ceux-ci et la désignation des responsables du matériel informatique, du soutien technique et de la formation en TI en vue de mettre en place et de soutenir ces capacités au sein des organismes des Premières nations.

Les critères permettant d'établir qui vit ou non dans une réserve et de déterminer le financement pour ces personnes ne sont pas clairement établis. Par exemple, les déplacements des personnes qui vivent ordinairement dans une réserve à destination de centres urbains se trouvant à l'extérieur des réserves ou d'autres lieux créent des problèmes de compétence (financement). Donnons comme exemple le cas des personnes non autochtones qui déménagent dans une réserve sans être prises en compte dans le calcul des subventions. Si des enfants ou membres de ces familles ont besoin des services d'un organisme de prestation des SEFPN, celui-ci est alors tenu de les leur offrir et d'en assumer les frais³⁹. Dans un même ordre d'idées, les organismes de prestation des SEFPN ne touchent pas de subventions pour les enfants qui ne sont pas des Indiens inscrits, mais qui vivent dans une réserve, même s'ils leur fournissent également des services.

Certains organismes de prestation des SEFPN qui se trouvent à proximité d'autorités responsables des services à l'enfance et à la famille (ARSEF) et de centres urbains ont établi des partenariats avec ces ARSEF ou des organismes du secteur bénévole aux fins de l'aiguillage et de la prestation conjointe de programmes. Les organismes qui se trouvent dans des régions éloignées des centres urbains n'ont toutefois pas cette possibilité et ont rarement accès aux programmes de soutien nécessaires à la mise en œuvre intégrale de l'approche de prévention. Ces organismes ont besoin d'aide et d'un meilleur accès aux services. Pour l'instant, le rôle que la province et/ou AINC devrait jouer pour régler le problème n'a pas encore été clairement défini, car bon nombre de ces services sont subventionnés par d'autres ministères gouvernementaux.

Un autre problème de compétence est apparu par suite de la négociation de l'entente tripartite. Ce problème a trait à la responsabilité à l'égard du matériel informatique, de la formation en TI et du soutien. Le degré de responsabilité d'AINC ou de la province n'est pas clair. La province continue d'offrir de la formation pour l'entrée de données dans le nouveau système (SISI), mais de nombreux ordinateurs doivent être mis à niveau et des services de soutien permanents seront nécessaires pour assurer la collecte de données fiables.

En outre, les représentants des organismes de prestation des SEFPN, du gouvernement provincial et d'AINC ayant participé aux entrevues ont tous fait état de l'importance de renforcer les liens et de travailler ensemble pour atteindre les résultats visés de l'AAAP. La collecte de données et la mise en commun de l'information sont des obstacles considérables. Comme il en a été

³⁹ Tout au plus cinq pour cent des frais liés à la prestation des services. Les coûts en sus de ce pourcentage sont payés par la province.

question à la section 6.3 du présent rapport, lors de l'évaluation, il n'a pas été possible d'utiliser les données fournies par la province pour comparer les services de soutien à la famille ou le nombre d'enfants pris en charge par les ARSEF et les organismes de prestation des SEFPN.

L'incapacité de comparer les services montre bien la complexité du financement de programmes fédéraux qui sont régis par des lois provinciales. Pour remédier à la situation, il faudra fortement miser sur la création de partenariat entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que les organismes de prestation des SEFPN. Cependant, comme le programme doit avoir le résultat immédiat d'accroître l'accès aux services de protection des enfants et des familles à risque selon des normes raisonnablement comparables à celles des collectivités autres que celles des Premières nations dans des circonstances équivalentes, il faudra pouvoir compter sur une méthode de mesure efficace des résultats, tout spécialement puisque l'approche sera adoptée dans d'autres régions.

6. Constatations de l'évaluation – Efficacité (efficience et économie)

Aperçu

La section ci-dessous donne un aperçu des conclusions formulées à l'issue de l'examen des diverses sources de données visant à déterminer si l'approche améliorée axée sur la prévention du programme des SEFPN en Alberta peut être mise en œuvre de manière plus rentable.

Les contraintes liées à l'établissement du caractère rentable d'une approche de prévention sont clairement indiquées dans la documentation. AINC a fait savoir qu'il faudrait attendre la cinquième année de mise en œuvre (c.-à-d. 2012) avant de pouvoir réaliser des économies de coût et, qui plus est, qu'on pouvait s'attendre à une hausse des coûts liés à la prestation des services de protection à l'enfance aux Premières nations, compte tenu du plus grand besoin⁴⁰. Étant donné que l'AAAP n'est mise en application que depuis peu de temps en Alberta, il est trop tôt pour évaluer la rentabilité du modèle, quoique certains organismes aient réduit les taux de protection des enfants au cours de la période, d'où la diminution des coûts d'entretien.

Conclusions

Dans la documentation, on reconnaît que la rentabilité des approches de prévention ne peut être évaluée qu'après une longue période. Le modèle étant mis en œuvre depuis moins de trois ans (et moins de deux ans dans le cas de certains organismes), il est trop tôt pour déterminer si l'AAAP permet ou non de réaliser des économies de coût.

Quoi qu'il en soit, un petit nombre d'organismes semblent avoir réduit le nombre d'enfants bénéficiant de soins et, par le fait même, les coûts de maintien. L'évaluation n'a pas permis de déterminer si ces réductions du nombre d'enfants bénéficiant d'une protection sont directement attribuables aux activités de prévention; cependant, dans le cas des organismes susmentionnés, ces réductions étaient associées à des augmentations des dépenses au titre de la prévention.

Il ressort de l'analyse des données recueillies que certains organismes de prestation des SEFPN font des économies de coût en intégrant les programmes et en ayant recours au partage des coûts ainsi qu'à d'autres ingénieuses façons de tirer le meilleur parti des sommes consacrées à la prévention. Par exemple, des organismes utilisent leurs propres ressources pour la tenue d'activités de renforcement des liens communautaires et de formation axée sur les compétences; partagent le coût des activités avec des programmes communautaires ou ont recours à l'intégration des services communautaires et médicaux pour appuyer leur travail.

Même si l'équipe de l'évaluation a réussi à obtenir certaines données provinciales sur le nombre de cas des services de soutien à la famille et d'enfants pris en charge, on a jugé que les données fournies n'étaient pas suffisamment fiables pour qu'on en tienne compte dans les constatations de l'évaluation. Ainsi, l'évaluation n'a pas permis de déterminer adéquatement la comparabilité des services de prévention des organismes des Premières nations et des services d'aide à

⁴⁰ Le document renfermait un passage du rapport Wen:De : (voir citation ci-dessous).

l'enfance provinciaux. Pour obtenir l'information la plus utile à la prise de décisions, le programme devrait collaborer avec les autorités provinciales en vue de la mise en commun de données pertinentes.

6.1 Rapport coût-efficacité des approches de prévention

Même si elle est plus onéreuse au départ, l'approche de prévention (au sens large) est conçue pour permettre de réaliser des économies de coûts à long terme. Outre l'exemple de l'Alberta qui est rapidement parvenue à réduire le nombre d'enfants pris en charge grâce à son modèle d'intervention, il est également question dans la documentation de l'utilisation d'autres modèles d'intervention⁴¹ aux États-Unis. À propos du recours à des méthodes préventives axées sur le renforcement des familles, il est indiqué que celles-ci permettent non seulement de réduire les coûts des services de protection de l'enfance à court terme, mais aussi ceux des autres programmes sociaux à long terme, comme ceux des services correctionnels pour les jeunes et les adultes⁴².

Selon les résultats des évaluations, le rendement des programmes américains de développement du jeune enfant est de dix-sept pour un. Dans le cadre d'une approche préventive, les pratiques exemplaires consistent en l'adoption de programmes exhaustifs et intégrés tenant compte des besoins de tous les membres de la famille et, qui plus est, du contexte communautaire favorisant une vie familiale saine et stable⁴³. Chez les Premières nations, une approche de prévention intégrée aux services de protection de l'enfance et de la famille au Manitoba a permis de réaliser à long terme d'importantes économies à maints égards, notamment du fait qu'un grand nombre d'enfants représentant un risque allant de modéré à élevé⁴⁴ n'ont pas été pris en charge par le système officiel.

Une hausse du coût de la prestation des services de protection de l'enfance est à prévoir puisque les taux d'intervention seront plus élevés en raison des besoins⁴⁵. De plus, il y a peu de chances, admet-on, que des preuves éloquentes de la rentabilité de cette approche soient disponibles avant que des études longitudinales s'étendant sur une plus longue période puissent être menées.

6.2 Financement

Le financement de l'entretien, en majeure partie établi en fonction des tendances traditionnelles des coûts réels, a fluctué d'une année à l'autre. Des augmentations ont toutefois été observées pour tous les organismes durant la période allant de l'exercice financier 2007-2008 à celui

⁴¹ Également désignés sous le nom d'« interventions différentielles ». Il s'agit de solutions de rechange visant à prévenir le recours aux services de protection de l'enfance, le cas échéant.

⁴² Children's Advocate Manitoba. Le 29 septembre 2006. *Strengthen the commitment. An External Review of the Child Welfare System*. p. 27.

⁴³ M. McCain, J.F. Mustard et S. Shanker (2007), *Early Years Study 2 : Putting Science into Action*. Council for Early Child Development, Toronto, p. 137.

⁴⁴ Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada. (2005). *Wen De: We are coming to the light of day*.

⁴⁵ Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) (2007). Vérification du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Secteur de la vérification et de l'évaluation.

de 2008-2009, s'échelonnant du creux de 0,78 % jusqu'au sommet de 4,75 %. Les allocations de fonds au titre de l'entretien, pour la période allant de 2007-2008 à 2008-2009, étaient fondées sur les dépenses réelles à ce chapitre pour 2006-2007 et corrigées en fonction de la croissance de la population des enfants de 0 à 18 ans. Le modèle est conçu pour permettre aux organismes de réaliser des surplus (financement de l'entretien) et de réinvestir cet argent dans la prévention. Les organismes qui ont réduit les frais d'entretien déclarent une augmentation connexe des fonds consacrés au renforcement des familles⁴⁶.

La majorité des répondants (75 % des représentants des organismes de prestation des SEFPN et 63,5 % des représentants des organismes n'offrant pas de SEFPN) estimaient que le financement de l'AAAP était insuffisant pour atteindre les résultats fixés et que le modèle de financement, tel que conçu à l'heure actuelle, n'était pas assez flexible pour répondre aux besoins variables des organismes, petits ou grands, se trouvant dans des régions éloignées ou à proximité des grands centres urbains.

Les plus petites collectivités dont les besoins en capacités sont souvent les plus pressants touchent moins d'argent à ce chapitre parce que les montants octroyés par AINC au titre du renforcement des capacités sont calculés par habitant⁴⁷. De surcroît, pour obtenir des fonds, les organismes doivent soumettre des propositions et ce mode de financement confère également un avantage aux organismes qui ont plus de capacités. Le facteur des capacités est l'une des variables clés qui déterminent jusqu'à quel point les organismes de prestation des SEFPN sont en mesure de mettre en œuvre le modèle de l'AAAP. Par exemple, un organisme qui dessert trois Premières nations avait affecté un travailleur à la prévention. Ce dernier devait, entre autres, collaborer avec les autres organismes communautaires de prestation de services à la famille aux fins d'intégration de l'approche en matière de prévention, en plus de travailler directement auprès de familles des trois collectivités.

Qui plus est, étant donné que la plupart des volets de l'AAAP sont financés sur une base annuelle et selon une méthode préétablie dans certains cas, les organismes n'ont pas la latitude voulue pour s'adapter rapidement à des modifications aux politiques provinciales ou à d'autres éléments externes, même s'il s'agit d'une approche assez souple dans l'ensemble. Ce manque de souplesse ne permettant pas de tenir compte rapidement des effets externes est assez fréquent dans les programmes d'AINC assujettis aux lois provinciales. Le cadre de vérification fondé sur le risque signale un tel manque et estime qu'il fait partie des risques inhérents⁴⁸.

Indépendamment des enjeux mentionnés, des organismes de prestation des SEFPN ont déclaré qu'ils faisaient le meilleur usage possible des fonds alloués en conjuguant les moyens suivants :

- l'utilisation de leurs propres ressources (p. ex. en vue d'animer une conférence, de donner une formation aux familles ou d'offrir un service de soupe populaire);
- le partage des coûts avec les programmes communautaires, si possible;

⁴⁶ En vertu de cette formule, l'année de référence des chiffres réels retenus aux fins d'établissement des budgets d'entretien varie.

⁴⁷ Document d'AINC. Fonds affectés aux capacités pour 2009-2010, selon l'organisme.

⁴⁸ AINC (2007). Le cadre de vérification fondé sur le risque pour le programme de SEFPN

- le recours aux services communautaires et médicaux (p. ex. personnel médical pour faciliter le transport aux fins de consultation d'un thérapeute à l'extérieur de la réserve); et
- l'amélioration de l'ensemble des compétences du personnel en vue d'améliorer la prestation des services.

6.3 Comparabilité avec les services provinciaux

La présente évaluation n'a pas permis de déterminer si les services de prévention offerts par les organismes des Premières nations et les organismes provinciaux de protection de l'enfance étaient bien alignés, et ce, en raison du manque de fiabilité des données provinciales et de l'insuffisance de données relatives aux Premières nations qui seraient comparables.

Données

Les données provinciales obtenues par l'équipe de l'évaluation comprenaient des données statistiques sur le nombre de cas des services à la famille et le nombre d'enfants pris en charge. L'une des principales préoccupations de l'équipe des services de soutien à la famille est que les nombres moyens de cas chaque mois ne correspondent pas au nombre total d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille pour n'importe laquelle des années examinées (2006-2007 à 2009-2010). Pour ce qui est du nombre d'enfants pris en charge, le total a été obtenu à partir du nombre d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille ainsi que des services de protection de l'enfance. Les enfants qui ont reçu les deux types de services ont été comptés deux fois, ce qui a entraîné un gonflement du nombre d'enfants pris en charge.

En outre, il aurait fallu que les données à la base de la comparaison entre les Premières nations et la population provinciale proviennent respectivement du Registre des Indiens et du Recensement de 2006, ce qui aurait aussi entraîné des écarts méthodologiques, en particulier au moment de comparer les tendances au fil du temps.

Services

Les participants aux entrevues et aux groupes de discussion ont mentionné que l'objectif d'alignement sur les services provinciaux offerts à l'extérieur des réserves n'était que partiellement atteint. Les organismes de prestation des SEFPN ont de la difficulté à mettre en œuvre ce modèle parce qu'ils n'ont pas toujours aussi facilement accès aux autres services ou services en lien qui fournissent l'aide additionnelle dont les familles ont besoin. Par exemple, il a été signalé que de petites collectivités rurales, non autochtones, pouvaient s'adresser aux prestataires de services contractuels dont les noms figuraient sur une liste dressée par la province, mais que les organismes de prestation des SEFPN ne pouvaient pas en faire autant. Les services de spécialistes en santé mentale et de bénévoles font partie de ceux qui sont plus facilement accessibles en dehors des réserves, mais qui ne figurent pas parmi les programmes des SEFPN d'AINC.

Il a été signalé durant les entrevues que l'alignement des services offerts par les organismes de prestation des SEFPN sur ceux de la province a toujours été un problème et que les améliorations apportées ont favorisé une plus grande uniformité en général. Comme l'ont indiqué les répondants, les organismes de prestation des SEFPN doivent mettre au point, dans les réserves,

des façons de répondre aux besoins en infrastructure à l'appui de la prévention, par exemple, en fournissant des locaux aux travailleurs des services de prévention. Le financement de l'infrastructure dans les réserves est disponible en vertu du Programme d'immobilisations et d'entretien d'AINC.

7.0 Conclusions et recommandations

L'évaluation visait essentiellement à mesurer la mise en œuvre précoce de l'AAAP en Alberta, de façon à pouvoir en tirer des leçons qui s'appliqueraient en permanence en Alberta et aux autres provinces ou territoires à mesure que le modèle y serait mis en œuvre.

L'évaluation appuie les conclusions suivantes concernant la pertinence, la conception et la prestation, le rendement et l'efficacité du programme mis en œuvre selon l'AAAP.

Pertinence

La nécessité d'adopter une approche qui favorise la sécurité et le bien-être des enfants et des familles dans les réserves est bien documentée et fondée sur la surreprésentation des enfants des Premières nations bénéficiaires de soins, le fait avéré que leur nombre ne cesse de croître et l'augmentation connexe des coûts du programme. Selon l'analyse documentaire et l'avis unanime des participants aux entrevues ou aux groupes de discussion, l'Alberta a besoin de l'approche préventive parce qu'elle permet de mieux répondre aux besoins des collectivités et se veut un meilleur modèle sur le plan culturel.

L'approche préventive est non seulement alignée sur les pratiques exemplaires en matière d'aide à l'enfance partout dans le monde, mais représente également une solution plus rentable à long terme. Elle permet de s'attaquer plus efficacement aux racines du problème que constitue le grand nombre d'enfants pris en charge, notamment la pauvreté, la toxicomanie des parents et le fait que les parents de ces enfants sont plus jeunes que ceux qui n'appartiennent pas à une Première nation. Cela concorde avec l'objectif du gouvernement du Canada d'assurer la viabilité, la santé et la sécurité des collectivités.

Conception et prestation

L'évaluation a montré que, dans l'ensemble, on juge que l'AAAP est bien conçue pour permettre l'atteinte des résultats visés. Bien que les premiers indicateurs annoncent une réussite, il faudra relever certains défis à mesure que d'autres régions adopteront le modèle.

Tout spécialement, l'évaluation a révélé que les enjeux concernant le moment, les exigences provinciales, la pénurie de ressources humaines, les salaires, le soutien du gouvernement et la direction des organismes, les liens avec la collectivité, la formation et l'isolement géographique préoccupent particulièrement les organismes de prestation des SEFPN et sont considérés comme essentiels à la bonne mise en application de l'approche.

Efficacité (rendement/succès)

La recherche ne permet pas d'en arriver à une conclusion quant au degré d'efficacité du programme de prévention jusqu'à présent. La période de mise en œuvre du modèle variant entre un et deux ans (selon l'organisme), il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer correctement le rendement. Même si un nombre croissant d'enfants et de jeunes des Premières nations ont été

placés de façon permanente en 2007-2008 et si un nombre accru d'enfants des Premières nations ont été confiés à une famille d'accueil autochtone ou à un membre de leur famille depuis 2005-2006, le nombre d'enfants ayant bénéficié des services de protection a augmenté au cours de la période allant de 2005-2006 à 2008-2009, tandis que les pourcentages d'enfants acheminés par l'entremise du programme de soutien à la famille ont diminué.

L'attitude à l'égard de l'AAAP évolue lentement, à mesure que les placements sont de mieux en mieux adaptés à la réalité culturelle et que la connaissance du programme s'étend parmi les familles et les travailleurs sociaux. Il a été signalé que l'adoption d'un mécanisme de mise en commun des pratiques exemplaires et des leçons apprises est importante pour aller de l'avant. Il a également été question des problèmes de communication entre les partenaires de l'initiative tripartite à l'égard des rôles et des responsabilités et des résultats visés. Il faudra se pencher sur la question afin de permettre aux organismes de maximiser le potentiel de l'approche.

En outre, on a constaté plusieurs problèmes de compétence qui risquent de compromettre l'efficacité de la prestation de services. Parmi les enjeux cruciaux, mentionnons l'interprétation du concept de résidant/non-résidant des réserves; la disponibilité des services de soutien aux fins de la prévention et l'accès à ceux-ci et la désignation des responsables du matériel informatique, du soutien technique et de la formation en TI en vue de mettre en place et de soutenir ces capacités au sein des organismes des Premières nations. On constate aussi des problèmes en ce qui concerne les données, plus précisément la fiabilité des données provinciales et le manque de données comparables concernant les Premières nations.

Efficacité (efficience/économie)

Selon la documentation, la rentabilité des mesures préventives ne peut être évaluée qu'à l'issue d'une assez longue période. Le modèle étant appliqué depuis moins de trois ans (et moins de deux ans dans le cas de certains organismes), il est trop tôt pour déterminer si l'AAAP permet de réaliser des économies de coût.

Quoi qu'il en soit, il semble que quelques organismes ont réduit le nombre d'enfants bénéficiant de soins et, par le fait même, les coûts de maintien. L'évaluation n'a pas permis de déterminer si ces réductions sont directement attribuables aux activités de prévention; cependant, dans le cas des organismes concernés, les réductions étaient associées à des augmentations des dépenses au titre de la prévention.

Il ressort de l'analyse des données recueillies que certains organismes de prestation des SEFPN font des économies de coût en intégrant les programmes et en ayant recours au partage des coûts ainsi qu'à d'autres ingénieuses façons de tirer le meilleur parti des sommes consacrées à la prévention. Par exemple, des organismes utilisent leurs propres ressources pour la tenue d'activités de renforcement des liens communautaires et de formation axée sur les compétences; partagent le coût des activités avec des programmes communautaires; et ont recours à l'intégration des services communautaires et médicaux pour appuyer leur travail.

Même si l'équipe de l'évaluation a réussi à obtenir certaines données provinciales sur le nombre de cas des services de soutien à la famille et d'enfants pris en charge, on a jugé que les données

fournies n'étaient pas suffisamment fiables pour qu'on en tienne compte dans les constatations de l'évaluation⁴⁹. Ainsi, l'évaluation n'a pas permis de déterminer adéquatement la comparabilité des services de prévention des organismes des Premières nations et des services d'aide à l'enfance provinciaux. Pour obtenir l'information la plus utile à la prise de décisions, le programme devrait collaborer avec les autorités provinciales en vue de la mise en commun de données pertinentes.

7.2 Recommandations

1. AINC devrait passer en revue la méthode de financement de l'AAAP au cours de la prochaine année afin de tirer parti des deux dernières années de mise en application et d'intégrer des ressources pour certaines choses, comme un facteur d'éloignement qui permettrait de tenir compte de certains problèmes avec lesquels les collectivités rurales ou isolées sont aux prises. Dans le cadre du présent examen, AINC doit également décider si les calculs fondés sur le nombre supposé d'enfants bénéficiaires de soins sont pertinents aux fins de l'obtention des résultats souhaités.
2. En partenariat avec la province et les autres organismes fédéraux s'il y a lieu, AINC devrait faire le meilleur usage possible du financement restreint alloué au renforcement des capacités afin d'investir judicieusement dans le perfectionnement des capacités des organismes de prestation des SEFPN, en gardant à l'esprit que certains organismes ont plus de besoins que d'autres à ce chapitre.
3. AINC devrait faire en sorte que les organismes des Premières nations soient suffisamment bien appuyés aux fins de l'élaboration de leurs plans d'activités, y compris l'établissement des données de base relativement aux indicateurs communs en vue de la prévention à l'étape du démarrage; la mise à jour annuelle des plans d'activités et l'adaptation de ceux-ci en fonction des indicateurs et des objectifs; la conduite de recherches longitudinales visant à rendre compte de l'efficacité du programme et l'adoption, par les provinces et AINC, du même mode de déclaration des résultats.
4. AINC devrait veiller à ce que les organismes de prestation des SEFPN soient mieux informés et plus conscients de l'objectif, des processus, des procédures et de la souplesse inhérente de l'AAAP afin de faciliter la mise en œuvre et la gestion de l'AAAP au fil des étapes.

⁴⁹ L'une des principales préoccupations de l'équipe des services de soutien à la famille est que les nombres moyens de cas chaque mois ne correspondent pas au nombre total d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille pour n'importe laquelle des années examinées (2006-2007 à 2009-2010). Pour ce qui est du nombre d'enfants pris en charge, le total a été obtenu à partir du nombre d'enfants ayant reçu des services de soutien à la famille ainsi que des services de protection de l'enfance. Les enfants qui ont reçu les deux types de services ont été comptés deux fois, ce qui a entraîné un gonflement du nombre d'enfants pris en charge. En outre, il aurait fallu que les données à la base de la comparaison entre les Premières nations et la population provinciale proviennent respectivement du Registre des Indiens et du Recensement de 2006, ce qui aurait aussi entraîné des écarts méthodologiques, en particulier au moment de comparer les tendances au fil du temps.

5. AINC devrait discuter avec la province de leurs tâches et responsabilités respectives, clarifier celles-ci et en arriver à une entente officielle (p. ex. un cadre redditionnel tripartite) en ce qui a trait à la formation et au soutien technique (en particulier, la formation informatique ou en TI) du personnel des organismes de prestation des SEFPN et aux exigences en matière de collecte de données.

Annexe A – Cadre de référence de l'évaluation

Cadre de référence

Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axe sur la prévention (Alberta) pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations

(Numéro de projet : 1570-7/09059)

Le 24 septembre 2009

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

1. Aperçu

L'évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations en Alberta débutera à l'automne 2009-2010, pour se terminer au printemps 2010. Puis, en 2010-2011, on procédera à une évaluation sommative du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN), conformément à l'accord conclu entre Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor en juin 2008.

En mai 2008, le Bureau du vérificateur général (BVG) a présenté les résultats de la vérification du programme des SEFPN. Il concluait ainsi que AINC n'est pas convaincu que le programme offre aux enfants et aux familles des Premières nations dans les réserves des services d'aide à l'enfance qui sont adéquats sur le plan culturel, qui sont sensiblement comparables à ceux offerts hors des réserves dans des circonstances analogues et dont la prestation est conforme aux normes et aux lois provinciales correspondantes.

En outre, AINC s'est présenté devant le Comité permanent des comptes publics en février 2009 afin de faire le point sur les progrès réalisés par le Ministère au sujet des questions soulevées par le BVG. Le Comité a ensuite produit un rapport qui comportait des recommandations et des propositions de changements. AINC a présenté au Parlement sa réponse au rapport en août 2009.

2. Description du programme

2.1 Contexte et portée/activités

En Alberta, 18 organismes délégués de services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN) offrent des services à 40 des 47 Premières nations de la province. Le paragraphe 122(2) de la *Child, Youth and Family Enhancement Act* (qui a remplacé la *Child Welfare Act* en 2004) permet à la province de l'Alberta et au ministre des Services à l'enfance de conclure un accord dans le but de fournir des services dans une réserve en vertu de la *Loi*. Un tel accord doit être en place pour que AINC consente des fonds.

En vertu des accords conclus, les organismes de SEFPN doivent respecter les politiques provinciales et les normes en matière d'intervention auprès des enfants. Les accords précisent clairement les rôles et les responsabilités de chaque partie (AINC, l'Alberta et les organismes de SEFPN). AINC fournit les fonds; les organismes de SEFPN assurent la prestation des services; les Services à l'enfance de l'Alberta délèguent les pouvoirs aux organismes de SEFPN, offrent une orientation et la formation obligatoire, fournissent les logiciels et la formation en vue de l'utilisation du module d'information sur les enfants et les jeunes (Child Youth Information Module) de la province et effectuent l'assurance de la qualité. Étant donné qu'on n'exige pas que AINC soit pris en compte dans ces accords, différents accords bilatéraux ont également été conclus entre la province et les organismes de SEFPN. Toutefois, AINC reçoit une copie des accords et peut ainsi s'assurer que l'organisme en question a droit au financement.

Depuis la mise en place du modèle d'intervention de l'Alberta en 2001 et de la nouvelle loi provinciale en novembre 2004, le nombre d'interventions auprès d'enfants faites par des organismes de services à l'enfance et à la famille de l'Alberta a diminué de 22 p. 100. Pendant la même période, le nombre total de cas pris en charge par des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations visés par les traités n^{os} 6, 7 et 8 a grimpé de 4 p. 100. De 2002 à 2006, le nombre de jours pendant lesquels des services ont été fournis hors du domicile, mais dans les réserves, a augmenté de 23 p. 100. En outre, cette situation a entraîné une hausse importante des coûts de programme régionaux, qui est en grande partie attribuable au coût élevé des placements en milieu externe, soit dans des foyers de groupe ou des établissements.

En mai 2006, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a rencontré le ministre des Services à l'enfance de l'Alberta, qui a précisé que l'approche différentielle permettait de réduire le nombre d'interventions auprès des enfants hors des réserves. AINC s'est dit grandement intéressé à collaborer avec les organismes de SEFPN en vue d'instaurer une approche améliorée plus souple et axée sur des services à l'enfance, aux jeunes et à la famille (intervention et prévention précoces). On a alors mis sur pied un groupe de travail mixte chargé d'élaborer une méthode d'amélioration des services à la famille qui convient aux enfants et aux familles des Premières nations et qui concorde avec les principes et politiques de la *Child, Youth and Family Enhancement Act*. En 2007, le Conseil du Trésor a autorisé AINC à signer un cadre de responsabilisation tripartite avec la province de l'Alberta et les organismes de SEFPN. AINC a ainsi reçu des fonds pour assurer la transition vers une approche améliorée axée sur la prévention dans les réserves. On prévoit que d'ici l'exercice 2012-2013, la plupart des administrations, sinon toutes, auront adhéré à l'approche axée sur la prévention dans les réserves.

Le programme des SEFPN d'AINC est financé par l'intermédiaire de l'autorisation suivante : Paiements aux Indiens, Inuits et Innus devant servir à fournir des services publics dans le domaine du développement social (services culturellement appropriés de prévention et de protection pour les enfants et les familles indiennes qui résident dans les réserves).

2.2 Objectifs du programme et résultats prévus

Le programme des SEFPN a pour but de garantir la sécurité et le bien-être des enfants des Premières nations dans les réserves en appuyant la prestation, à l'intention des enfants et des familles des Premières nations, de services de prévention et de protection qui sont adaptés à la culture des Premières nations, conformément aux lois et aux normes de la province ou du territoire de résidence, dans le but de favoriser un milieu familial plus sûr et stable et de meilleures conditions pour les enfants dans les réserves.

Le programme des SEFPN figure dans l'architecture des activités de programme d'AINC sous le résultat stratégique « Les gens ». Ses résultats prévus à court, moyen et long termes doivent normalement contribuer au résultat stratégique de mise en place de collectivités saines, sûres et durables.

2.3 *Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires*

L'administration centrale établit, à l'échelle nationale, les lignes directrices du programme et les modalités de chaque accord de financement, de même que la politique applicable aux activités de surveillance et de conformité. Plus particulièrement, les rôles de l'administration centrale sont les suivants :

- fournir aux bénéficiaires, par l'entremise des bureaux régionaux, les fonds destinés aux enfants et aux familles, conformément à ce qui est prévu par la politique et les autorisations de programme préalablement approuvées;
- diriger l'élaboration de la politique des SEFPN;
- donner suite aux propositions de changement présentées par les représentants régionaux et les praticiens des Premières nations;
- fournir une orientation quant aux questions touchant le programme qui se rapportent à la politique des SEFPN et aider les bureaux régionaux et les Premières nations à régler les problèmes qui se présentent dans les régions;
- diriger la collecte des données et veiller à ce que des rapports méthodiques soient produits;
- interpréter la politique des SEFPN et aider les bureaux régionaux à communiquer aux bénéficiaires, aux provinces et aux territoires des précisions sur la politique;
- apporter les modifications qui s'imposent au manuel national du programme et veiller à ce que les manuels régionaux soient conformes à la politique et aux autorisations de programme approuvées.

Avec l'appui du personnel des bureaux régionaux, le directeur général régional (DGR) de chaque région est responsable de la mise en œuvre et de l'administration du programme de développement social, en conformité avec les lignes directrices communiquées par les gestionnaires de programme de l'administration centrale, ce qui comprend l'évaluation de l'admissibilité des demandes des bénéficiaires, la conclusion d'accords financiers avec les bénéficiaires approuvés conformément aux modalités du programme de paiement de transfert, de même que la surveillance, la collecte et l'évaluation des données sur les résultats du rendement financier et du rendement du programme des bénéficiaires à titre individuel, en plus de prendre les mesures correctives qui conviennent.

Les SEFPN relèvent de la compétence provinciale. Ainsi, les rôles de la province ou du territoire sont les suivants :

- mandater les bénéficiaires en conformité avec les lois et les normes provinciales ou territoriales;
- réglementer les activités des bénéficiaires qui sont rattachées aux lois et aux normes en vigueur;
- exercer une surveillance constante des activités des bénéficiaires et prendre des mesures si les exigences imposées ne sont pas respectées;
- participer aux activités tripartites, autrement dit aux négociations, au règlement des différends, aux consultations ainsi qu'aux tables régionales;
- appliquer les lois et les normes régissant les services à l'enfance à la famille également à tous les résidents de la province ou du territoire, qu'ils habitent ou non dans les réserves;
- communiquer au gouvernement fédéral des renseignements sur les résultats;

- assumer les autres rôles et responsabilités établis par suite d'évaluations, par exemple le cadre de responsabilisation tripartite.

Les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations ont pour tâche d'assurer la prestation du programme des SEFPN conformément aux lois et aux normes provinciales, tout en respectant les modalités de leur accord de financement. Parmi les organismes de SEFPN et les fournisseurs de services figurent les Premières nations (qui sont représentées par les chefs et les conseillers); leurs organisations, par exemple les conseils tribaux ou les organismes (comme les organismes de services à l'enfance et à la famille des diverses collectivités).

AINC ne verse pas de fonds aux Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) ni au Nunavut. Les paiements de transfert aux T.N.-O. et au Nunavut comprennent le financement destiné aux Premières nations. La prestation des SEFPN varie selon la province, d'après les besoins particuliers des collectivités des Premières nations de la région en question.

Les bénéficiaires admissibles aux fonds des SEFPN sont :

- les chefs et les conseillers des bandes indiennes reconnues par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;
- les conseils tribaux;
- les organismes ou sociétés de SEFPN qui sont dûment mandatés par la province ou le territoire correspondant;
- les provinces;
- le Yukon;
- les autres fournisseurs de services à l'enfance et à la famille, notamment les organismes et sociétés mandatés par une province ou un territoire;
- les Premières nations et les organisations des Premières nations qui présentent une demande en vue de l'exécution d'activités de développement de capacités.

Les Premières nations jouissant de l'autonomie gouvernementale qui ont inclu des services à l'enfance et à la famille dans leurs accords d'autonomie gouvernementale ne sont pas des bénéficiaires admissibles.

Les bénéficiaires du programme sont notamment les enfants à risque des Premières nations et leurs familles qui habitent dans les réserves et qui ont besoin de services de prévention, de mesures les moins perturbatrices pour les enfants ou de services de placement d'enfant à l'extérieur du foyer parental.

2.4 Ressources du programme

En 2009-2010, le niveau de financement total estimé pour le programme des SEFPN s'élève à 537 M\$.

Le tableau ci-dessous indique les sommes approuvées par le Conseil du Trésor pour l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta de 2007-2008 à 2011-2012.

Exercice	Prévention
2007-2008	15 100 000 \$
2008-2009	18 300 000 \$
2009-2010	21 200 000 \$
2010-2011	21 200 000 \$
2011-2012 et après	20 200 000 \$

AINC utilise principalement deux types d'accord de financement pour verser des fonds aux organismes de SEFPN : l'Entente globale de financement (EGF) et l'Entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN). Le financement de la prévention relève de l'EFCPN quinquennale. AINC se sert de l'EGF pour transférer les fonds annuels aux bénéficiaires en vue d'une prestation de programme structurée qui comprend des subventions, des contributions et des paiements de transfert souples (PTS). En Alberta, tous les fonds consentis pour les services à l'enfance et la famille sont versés sous forme de PTS.

En Alberta, le financement est calculé selon des méthodes comparables au niveau provincial et se répartit en trois volets : fonctionnement, entretien et prévention.

Fonctionnement – Les fonds sont destinés à l'administration, au traitement des cas de protection et aux mesures préventives limitées. Le financement est établi à l'aide d'une formule qui précise le financement des activités essentielles (p. ex. le salaire du directeur, les assurances, les finances et le soutien des RH), de la protection (p. ex. le salaire des agents chargés des cas, la formation et les déplacements) et de la prévention (p. ex. le salaire des responsables de l'amélioration, les services brefs).

Entretien – Les fonds visent à couvrir les coûts (dépenses journalières et dépenses spéciales) afin de répondre aux besoins des enfants autochtones qui vivent ordinairement dans une réserve et qui sont pris en charge par l'organisme et logés ailleurs qu'au domicile parental (c.-à-d. dans une famille d'accueil, un centre d'hébergement ou un établissement). Les enfants peuvent être placés dans la réserve ou à l'extérieur, mais la famille d'accueil ou l'établissement doit être reconnu par le gouvernement provincial ou territorial compétent. Le bureau régional de l'Alberta détermine le montant de base du financement de l'entretien pour chaque exercice. En 2009-2010, le personnel du programme régional a passé en revue les besoins des divers organismes. Cette information a été présentée à la haute direction afin qu'elle soit examinée et approuvée avant le parachèvement des accords de financement.

Prévention – Les organismes de prestation des SEFPN de l'Alberta ont été les premiers à être admissibles au financement prévu par ce volet. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la somme consentie pour la prévention est déterminée à l'aide d'une formule. Cette formule englobe le financement des activités de base, la protection et la prévention (par exemple les salaires des responsables de l'amélioration, les services brefs). Entre autres dépenses admissibles, mentionnons celles liées à la prestation de services non médicaux visant à garder les familles unies et à maintenir les enfants dans leur foyer (c.-à-d. les services d'aide familiale et d'auxiliaire parental, les services de mentorat pour les enfants, l'économie domestique, les services de counseling non médical non couverts par d'autres sources de financement).

3. Méthode d'évaluation

3.1 *Portée et durée de l'évaluation*

L'évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta est réalisée en conformité avec l'accord conclu entre AINC et le Secrétariat du Conseil du Trésor en juin 2008. Elle portera sur l'examen de la variante initiale de l'approche, sur l'exécution de celle-ci, sur son utilité, sur le rendement démontré jusqu'à ce jour et sur la rentabilité.

L'évaluation couvrira la période de 2007-2008 à 2009-2010.

3.2 *Questions de l'évaluation*

L'évaluation examinera les aspects suivants : la conception et la prestation, la pertinence, la réussite et la rentabilité de l'approche. Les questions spécifiques seront formulées à l'étape de l'élaboration du rapport de méthodologie détaillée et du plan de travail du projet. On pourra également cerner d'autres questions d'évaluation pendant cette période.

- **Conception et mise en œuvre**

L'évaluation permettra d'examiner la conception de l'AAAP en Alberta et de déterminer si le programme a été bien conçu afin de produire les résultats voulus. Elle nous permettra de déterminer si le programme a été exécuté comme prévu et si les ressources appropriées sont en place pour mettre l'approche en œuvre. Elle nous permettra d'évaluer les données recueillies sur le rendement et de déterminer si la reddition de comptes et l'évaluation des résultats par AINC sont appropriées. Enfin, l'évaluation nous permettra d'examiner les pratiques exemplaires ainsi que les limites relatives à la conception et à la prestation du programme.

- **Pertinence**

L'évaluation permettra d'évaluer la pertinence de l'AAAP et d'examiner dans quelle mesure elle répond réellement aux priorités et aux besoins existants à divers niveaux.

- **Rendement**

L'évaluation nous permettra d'examiner les résultats attendus et non attendus obtenus jusqu'à présent et de déterminer si ces résultats pourraient s'appliquer dans d'autres provinces ou territoires. Elle permettra d'examiner les données sur la mesure du rendement afin de déterminer si l'on peut atteindre une certaine comparabilité à l'échelle nationale. Elle nous permettra également d'examiner la mesure dans laquelle les organismes qui offrent des services à l'enfance et à la famille des Premières nations répondent aux normes de service provinciales et d'examiner les mesures législatives, ainsi que de déterminer si les mesures et les outils appropriés sont en place afin de permettre une comparaison complète du financement aux services à l'enfance et à la famille des Premières nations avec le financement provincial pour des organismes offrant des

services semblables. En outre, l'évaluation nous permettra de déterminer si des initiatives sexospécifiques sont offertes aux enfants et aux familles qui bénéficient des services.

- **Rentabilité**

L'évaluation nous permettra d'examiner le coût des services de prévention à l'enfance et à la famille dans les réserves en Alberta.

3.3 *Méthode d'évaluation*

3.3.1 *Sources de données*

Sous réserve de l'évolution à venir de la méthodologie détaillée et du plan de travail, les constatations et conclusions de l'évaluation seront fondées sur l'analyse et la validation des sources de données suivantes.

- *Examen des documents, des données et des dossiers*

Cette source d'information éclairera les résultats de l'évaluation et aidera à élaborer les profils du programme, le contexte et les études de cas. L'étude consistera notamment en un examen initial et en la synthèse des travaux cernés par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen. Parmi les principaux documents et les types de documents que l'examen doit prendre en compte, mentionnons ceux-ci :

- comptes rendus et rapports du Comité permanent des comptes publics;
- présentations au Conseil du Trésor;
- mémoires au Cabinet;
- EGF/EFCPN/MOFSABE;
- plans d'activités des organismes de prestation des SEFPN;
- politiques, programmes, rapports, stratégies, initiatives et plans provinciaux, territoriaux et autochtones;
- cadre de responsabilisation tripartite;
- évaluations et vérifications précédentes;
- rapports de programme (et guides de présentation des rapports des bénéficiaires);
- modalités;
- manuels de programme national et régionaux;
- bases de données provinciales, ministérielles et nationales (à des fins de comparaison);
- documents de programme et de projet (par exemple les plans opérationnels, les plans stratégiques, les CGRR, les stratégies de mesure du rendement, etc.);
- rapports du Bureau du vérificateur général.

Au besoin, cet examen peut être accompagné d'une recherche supplémentaire.

- *Entrevues auprès des intervenants clés*

On prévoit réaliser environ 30 entrevues auprès de responsables d'AINC, de représentants des organismes des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'organisations autochtones et de spécialistes (universitaires).

- *Études de cas*

On effectuera trois études de cas, soit une pour chaque région visée par un traité (n^{os} 6, 7 et 8). Les études de cas viseront à examiner de près la mise en œuvre de l'approche dans différents endroits de la région, à cerner les facteurs qui ont facilité ou compliqué la mise en œuvre de l'approche ainsi qu'à examiner les pratiques exemplaires et les leçons retenues des points de vue des intervenants de première ligne, des provinces et de la région.

On choisira les collectivités d'après les critères suivants :

- la représentation régionale (trois régions visées par un traité);
- des exemples de « cas optimaux » et de « leçons retenues »;
- la taille de la collectivité (population);
- la distance entre la collectivité et les grandes agglomérations urbaines;
- le nombre d'enfants et de familles qui se prévalent de SEFPN afin de déterminer avec précision les besoins qui existent dans la réserve.

Les études de cas comprendront :

- des entrevues avec des représentants d'AINC (région de l'Alberta), du gouvernement provincial, des régions visées par un traité et des organismes de SEFPN;
- des visites de deux (2) collectivités par région visée par un traité, y compris une visite des organismes de SEFPN et/ou d'autres installations communautaires pertinentes;
- des réunions de groupes de consultation avec le personnel de première ligne des organismes de SEFPN.

3.3.2 Éléments à considérer, points forts et limites

L'évaluation se veut une analyse approfondie de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta. Les leçons retenues et les pratiques exemplaires, plutôt que l'examen d'une éventuelle stratégie nationale, détermineront si cette méthode convient à d'autres régions.

On tiendra compte des conclusions de cette évaluation dans le cadre de l'évaluation nationale de l'année prochaine des services à l'enfance et à la famille des Premières nations.

En raison de l'aspect de collaboration de la nouvelle approche, l'équipe d'évaluation collaborera étroitement avec le personnel régional, les organisations autochtones et les intervenants de première ligne : on vise ainsi à s'assurer que l'information la plus complète et la plus utile possible soit recueillie pendant la période prévue.

Étant donné la nature particulièrement délicate des questions d'évaluation, on prendra toutes les précautions nécessaires pour garantir la confidentialité des participants à l'évaluation (enfants et parents).

L'évaluation se penchera sur l'objectif de la stratégie de développement durable d'AINC quant à l'amélioration de la capacité sociale et économique des collectivités autochtones par le recours à des programmes sociaux. En outre, l'évaluation respectera la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AINC.

4. Gestion de projet et contrôle de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC agira en qualité de chargé du projet d'évaluation de l'approche améliorée axée sur la prévention et elle gèrera l'évaluation en conformité avec la Politique d'engagement et le processus de contrôle de la qualité de la Direction générale.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen demandera conseil à la Direction générale de la politique sociale et des programmes, de manière à élaborer les questions et la méthode qui conviennent à la réalisation de l'évaluation. De plus, un groupe de travail composé de représentants du Ministère et d'intervenants de l'extérieur offrira un appui à l'évaluation.

Une part importante des travaux de l'évaluation seront réalisés par un consultant. L'équipe d'évaluation de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen aura pour tâche de surveiller les activités courantes; cette équipe aura à sa tête un chef de l'évaluation principal. L'équipe d'évaluation déterminera les documents clés et elle fournira différents documents, des données pour l'étude ainsi que les noms et les coordonnées de personnes-ressources à AINC (administration centrale et bureaux régionaux). En outre, l'équipe examinera dans les plus brefs délais les produits remis par le consultant et elle les commentera et les approuvera.

Affaires indiennes et du Nord Canada a déterminé que toute propriété intellectuelle découlant de l'exécution des travaux effectués en vertu du contrat conclu reviendra au Canada pour la raison suivante : le but principal du contrat est la production de renseignements destinés à être communiqués au public.

5. Ressources allouées à l'évaluation et échéancier prévu

Le coût estimé de l'évaluation est de 100 000 \$. La Direction de la réforme des programmes sociaux de la Direction générale de la politique sociale et des programmes versera les fonds

destinés à supporter ce coût à la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Sous réserve de la vérification du rapport détaillé de la méthodologie et du plan de travail, on prévoit que l'évaluation sera terminée au plus tard en avril 2010.

Annexe B : Matrice d'évaluation

Tableau 1 : Enjeux, questions et méthodes de collecte des données de l'évaluation

Secteurs thématiques	Documentation/documents/ données/fichiers	Entrevues auprès des intervenants clés	Groupes de discussion
Pertinence			
Dans quelle mesure l'AAAP répond-elle à un besoin avéré?	√	√	√
Dans quelle mesure l'AAAP permet-elle de répondre aux besoins des enfants et des familles des Premières nations vivant dans les réserves?	√	√	√
Conception et mise en œuvre			
Dans quelle mesure la conception de l'approche favorise-t-elle l'atteinte des résultats prévus?	√	√	
Dans quelle mesure l'AAAP est-elle mise en œuvre ou exécutée comme prévu à l'origine?	√	√	
Rendement			
Dans quelle mesure l'AAAP a-t-elle permis d'atteindre les résultats attendus?	√	√	√
Y a-t-il eu des conséquences involontaires – favorables ou défavorables – associées à la mise en œuvre de cette approche?	√	√	√
Quelles données sur la mesure du rendement, ayant trait aux résultats visés, sont recueillies?	√	√	√
Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons retenues?	√	√	√
Rentabilité			
Y a-t-il des façons plus rentables de mettre l'AAAP en œuvre?	√	√	
Dans quelle mesure le financement des SEFPN est-il comparable à celui offert par la province aux collectivités non autochtones dans des circonstances semblables?	√	√	

Annexe C – Outils de collecte de données

QUESTIONS POUR LES ENTREVUES AVEC LES INTERVENANTS CLÉS – REPRÉSENTANTS D'AINC

Entrevue n° :

Date et heure de l'entrevue : _____

Nom de l'intervieweur : _____

Rôle de la personne interrogée : _____

Cette entrevue fait partie de l'évaluation effectuée pour le compte d'Affaires indiennes et du Nord Canada qui porte sur la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. L'évaluation vise à examiner la conception, la prestation, le rendement, la rentabilité et la pertinence du programme, de même que les pratiques exemplaires et les leçons pouvant avoir une incidence sur des programmes ultérieurs.

Les firmes DPRA Canada et T.K. Gussman Associates Inc., qui ont été engagées à contrat pour procéder à l'évaluation, mèneront des entrevues avec des représentants officiels d'AINC, des représentants des organismes régionaux de prestation des SEFPN, des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, des représentants des organismes autochtones dans les régions visées par les Traités n^{os} 6, 7 et 8, des organismes autochtones et des personnes possédant une expertise dans le domaine (p. ex. protection de l'enfance). Nous sommes très heureux que vous participiez à cette évaluation.

Les renseignements que vous fournirez ne serviront qu'à des fins de recherche dans le cadre de la présente évaluation. Ils seront gérés, conservés et éliminés conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Vos réponses demeureront anonymes dans tout rapport d'évaluation produit par suite de l'étude.

Nous vous sommes reconnaissants pour le temps et les efforts que vous consacrez à cette recherche.

Aperçu

1. À quel titre participez-vous au programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN)? À quand remonte votre participation?
2. De quelle manière l'approche améliorée axée sur la prévention se compare-t-elle aux approches antérieures mises en œuvre dans le cadre du programme des SEFPN en Alberta? (invites : adaptée à la culture, comparable aux services offerts dans les réserves présentant des circonstances semblables, rapidité de prestation des services, liens entre les organismes, approche proactive)

Thème 1 : Conception et mise en œuvre

3. Compte tenu de la manière dont elle est conçue, peut-on raisonnablement s'attendre à ce que l'approche donne les résultats attendus? Comment peut-elle donner ces résultats ou pour quelles raisons ne peut-elle pas les donner?
4. L'approche a-t-elle été mise en œuvre ou réalisée de la manière prévue à l'origine? Sinon, en quoi l'approche diffère-t-elle du plan initial et quelles raisons justifient cet écart?
5. Quels facteurs clés ont facilité ou entravé la mise en œuvre de l'approche qui vise le renforcement de la famille? (invites : ressources humaines, ressources financières, adhésion du personnel, partenariats, sensibilisation de la collectivité, tâches et responsabilités clairement définies, méthode de règlement des différends)
6. Quelles sont les lacunes de la prestation des services?
7. Y a-t-il eu des conséquences involontaires – favorables ou défavorables – associées à la mise en œuvre de cette approche?
8. Serait-il possible d'établir des liens ou partenariats qui renforceraient la mise en œuvre ou la coordination de l'approche?
9. Quelles initiatives propres à chaque sexe sont offertes aux enfants ou familles qui bénéficient des services? S'il n'y en a aucune, est-il nécessaire d'envisager la prestation de services sexospécifiques?
10. Quelles sont les exigences administratives (p. ex. demandes et communication de rapports) en ce qui a trait à l'approche (p. ex. exigences du gouvernement provincial, du gouvernement fédéral, de la bande, etc.)? Quelle incidence, s'il en est, ont-elles eue?

Thème 2 : Pertinence

11. Y a-t-il un besoin continu justifiant la mise en œuvre d'une telle approche de prestation de services à l'enfance et à la famille en Alberta? Veuillez expliquer votre réponse.
12. L'approche répond-elle aux besoins actuels des enfants et des familles des Premières nations? Si oui, à quels besoins particuliers (ceux de la province ou de la collectivité) a-t-elle répondu? Sinon, à quels besoins particuliers doit-elle encore répondre?

Thème 3 : Rendement

13. Comment mesurez-vous la réussite de la mise en œuvre de cette approche en Alberta (c.-à-d. quels indicateurs utilisez-vous pour mesurer celle-ci)? Y a-t-il des données qui ne sont pas recueillies et mesurées, mais qui devraient l'être?
14. Quels facteurs clés favorisent l'obtention des résultats du programme?

15. Quels facteurs clés entravent l'obtention des résultats du programme?
16. Y a-t-il d'autres leçons apprises ou pratiques exemplaires qui pourraient être communiquées à d'autres provinces qui mettent en œuvre cette approche?

Thème n° 4 : Rentabilité

17. La méthode actuelle de répartition des ressources utilisée aux fins de l'approche – plus précisément, les formules de financement – est-elle pertinente, équitable et efficace?
18. Dans quelle mesure le financement amélioré permet-il aux organismes de prestation des SEFPN d'offrir des services raisonnablement comparables aux enfants et à leurs familles qui se trouvent dans des circonstances semblables?
19. Pouvez-vous indiquer des manières plus rentables de mettre en œuvre l'approche?

Autre :

20. Pouvez-vous nous signaler d'autres rapports ou documents qui nous aideraient à mieux comprendre le programme des SEFPN et, en particulier, l'approche améliorée?
21. Avez-vous d'autres observations dont vous aimeriez nous faire part concernant l'approche qui vise à renforcer la famille?

QUESTIONS POUR LES ENTREVUES AVEC LES INTERVENANTS CLÉS – REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Entrevue n° :

Date et heure de l'entrevue : _____

Nom de l'intervieweur : _____

Rôle de la personne interrogée : _____

Cette entrevue fait partie de l'évaluation effectuée pour le compte d'Affaires indiennes et du Nord Canada qui porte sur la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. L'évaluation vise à examiner la conception, la prestation, le rendement, la rentabilité et la pertinence du programme, de même que les pratiques exemplaires et les leçons pouvant avoir une incidence sur des programmes ultérieurs.

Les firmes DPRA Canada et T.K. Gussman Associates Inc., qui ont été engagées à contrat pour procéder à l'évaluation, mèneront des entrevues avec des représentants officiels d'AINC, des représentants des organismes régionaux de prestation des SEFPN, des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, des représentants des organismes autochtones dans les régions visées par les Traités n^{os} 6, 7 et 8, des organismes autochtones et des personnes possédant une expertise dans le domaine (p. ex. protection de l'enfance). Nous sommes très heureux que vous participiez à cette évaluation.

Les renseignements que vous fournirez ne serviront qu'à des fins de recherche dans le cadre de la présente évaluation. Ils seront gérés, conservés et éliminés conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Vos réponses demeureront anonymes dans tout rapport d'évaluation produit par suite de l'étude.

Nous vous sommes reconnaissants pour le temps et les efforts que vous consacrez à cette recherche.

Aperçu

1. À quel titre participez-vous au programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN)? À quand remonte votre participation?
2. De quelle manière l'approche améliorée axée sur la prévention se compare-t-elle aux approches antérieures mises en œuvre dans le cadre du programme des SEFPN en Alberta? (invites : adaptée à la culture, comparable aux services offerts dans les réserves présentant des circonstances semblables, rapidité de prestation des services, liens entre les organismes, approche proactive)

Thème 1 : Conception et mise en œuvre

3. Compte tenu de la manière dont elle est conçue, peut-on raisonnablement s'attendre à ce que l'approche donne les résultats attendus? Comment peut-elle donner ces résultats ou pour quelles raisons ne peut-elle pas les donner?
4. L'approche a-t-elle été mise en œuvre ou réalisée de la manière prévue à l'origine? Sinon, en quoi l'approche diffère-t-elle du plan initial et quelles raisons justifient cet écart?
5. Quels facteurs clés ont facilité ou entravé la mise en œuvre de l'approche qui vise le renforcement de la famille? (invites : ressources humaines, ressources financières, adhésion du personnel, partenariats, sensibilisation de la collectivité, tâches et responsabilités clairement définies, méthode de règlement des différends)
6. Quelles sont les lacunes de la prestation des services?
7. Y a-t-il eu des conséquences involontaires – favorables ou défavorables – associées à la mise en œuvre de cette approche?
8. Serait-il possible d'établir des liens ou partenariats qui renforceraient la mise en œuvre ou la coordination de l'approche?
9. Quelles initiatives propres à chaque sexe sont offertes aux enfants ou familles qui bénéficient des services? S'il n'y en a aucune, est-il nécessaire d'envisager la prestation de services sexospécifiques?
10. Quelles sont les exigences administratives (p. ex. demandes et communication de rapports) en ce qui a trait à l'approche (p. ex. exigences du gouvernement provincial, du gouvernement fédéral, de la bande, etc.)? Quelle incidence, s'il en est, ont-elles eue?

Thème 2 : Pertinence

11. Y a-t-il un besoin continu justifiant la mise en œuvre d'une telle approche de prestation de services à l'enfance et à la famille en Alberta? Veuillez expliquer votre réponse.
12. L'approche répond-elle aux besoins actuels des enfants et des familles des Premières nations? Si oui, à quels besoins particuliers (ceux de la province ou de la collectivité) a-t-elle répondu? Sinon, à quels besoins particuliers doit-elle encore répondre?

Thème 3 : Rendement

13. Comment mesurez-vous la réussite de la mise en œuvre de cette approche en Alberta (c.-à-d. quels indicateurs utilisez-vous pour mesurer celle-ci)? Y a-t-il des données qui ne sont pas recueillies et mesurées, mais qui devraient l'être?
14. Quels facteurs clés favorisent l'obtention des résultats du programme?
15. Quels facteurs clés entravent l'obtention des résultats du programme?

16. Y a-t-il d'autres leçons apprises ou pratiques exemplaires qui pourraient être communiquées à d'autres provinces qui mettent en œuvre cette approche?

Thème n° 4 : Rentabilité

17. La méthode actuelle de répartition des ressources utilisée aux fins de l'approche – plus précisément, les formules de financement – est-elle pertinente, équitable et efficace?

18. Dans quelle mesure le financement amélioré permet-il aux organismes de prestation des SEFPN d'offrir des services raisonnablement comparables aux enfants et à leurs familles qui se trouvent dans des circonstances semblables?

19. Pouvez-vous indiquer des manières plus rentables de mettre en œuvre l'approche?

Autre :

20. Pouvez-vous nous signaler d'autres rapports ou documents qui nous aideraient à mieux comprendre le programme des SEFPN et, en particulier, l'approche améliorée?

14 Avez-vous d'autres observations dont vous aimeriez nous faire part concernant l'approche qui vise à renforcer la famille?

**QUESTIONS POUR LES ENTREVUES AVEC LES REPRÉSENTANTS DES PREMIÈRES
NATIONS –
ORGANISMES DE PRESTATION DES SEFPN, RÉGIONS VISÉES PAR LES TRAITÉS
N^{OS} 6, 7 ET 8 ET ORGANISMES AUTOCHTONES**

Entrevue n^o :

Traités (s'il y a lieu) : _____

Date et heure de l'entrevue : _____

Nom de l'intervieweur : _____

Rôle de la personne interrogée : _____

Cette entrevue fait partie de l'évaluation effectuée pour le compte d'Affaires indiennes et du Nord Canada qui porte sur la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention en Alberta pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. L'évaluation vise à examiner la conception, la prestation, le rendement, la rentabilité et la pertinence du programme, de même que les pratiques exemplaires et les leçons pouvant avoir une incidence sur des programmes ultérieurs.

Les firmes DPRA Canada et T.K. Gussman Associates Inc., qui ont été engagées à contrat pour procéder à l'évaluation, mèneront des entrevues avec des représentants officiels d'AINC, des représentants des organismes régionaux de prestation des SEFPN, des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, des représentants des organismes autochtones dans les régions visées par les Traités n^{os} 6, 7 et 8, des organismes autochtones et des personnes possédant une expertise dans le domaine (p. ex. protection de l'enfance). Nous sommes très heureux que vous participiez à cette évaluation.

Les renseignements que vous fournirez ne serviront qu'à des fins de recherche dans le cadre de la présente évaluation. Ils seront gérés, conservés et éliminés conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Vos réponses demeureront anonymes dans tout rapport d'évaluation produit par suite de l'étude.

Nous vous sommes reconnaissants pour le temps et les efforts que vous consacrez à cette recherche.

Aperçu

1. À quel titre participez-vous au programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN)? À quand remonte votre participation?
2. De quelle manière l'approche améliorée axée sur la prévention se compare-t-elle aux approches antérieures mises en œuvre dans le cadre du programme des SEFPN en Alberta? (invites : adaptée à la culture, comparable aux services offerts dans les réserves présentant des circonstances semblables, rapidité de prestation des services, liens entre les organismes, approche proactive)

Thème 1 : Conception et mise en œuvre

3. Connaissez-vous bien le plan d'activités de votre organisme en ce qui a trait à l'approche qui vise à renforcer les familles? Si oui, pouvez-vous faire des commentaires sur n'importe lequel des éléments suivants : objectifs, priorités, défis, chances ou mesures du rendement dont il est question dans ce plan.
4. Compte tenu de la manière dont elle est conçue, peut-on raisonnablement s'attendre à ce que l'approche donne les résultats attendus? Comment peut-elle donner ces résultats ou pour quelles raisons ne peut-elle pas les donner? (invites : souplesse du programme afin d'aligner les ressources sur les secteurs prioritaires, comparabilité au niveau provincial, possibilité d'avoir accès à une plus vaste gamme de services)
5. L'approche a-t-elle été mise en œuvre ou réalisée de la manière prévue à l'origine? Sinon, en quoi l'approche diffère-t-elle du plan initial et quelles raisons justifient cet écart ou exécutée comme prévu à l'origine?
6. Quels facteurs clés ont facilité ou entravé la mise en œuvre de l'approche qui vise le renforcement de la famille? (invites : ressources humaines, adhésion du personnel, partenariats, sensibilisation de la collectivité, tâches et responsabilités clairement définies, méthode de règlement des différends).
7. Quelles sont les lacunes de la prestation des services?
8. Y a-t-il eu des conséquences involontaires – favorables ou défavorables – associées à la mise en œuvre de cette approche?
9. Avez-vous éprouvé des problèmes liés au manque de ressources et, dans l'affirmative, comment avez-vous réglé ceux-ci?
10. L'approche qui vise le renforcement de la famille a-t-elle modifié vos rapports avec les autres organismes communautaires de prestation de services? Serait-il possible d'établir des liens ou partenariats qui renforceraient la mise en œuvre ou la coordination de l'approche? (invites : sensibilisation de la collectivité à la nouvelle portée de l'approche)
11. Quelles initiatives propres à chaque sexe sont offertes aux enfants ou familles qui bénéficient des services? S'il n'y en a aucune, est-il nécessaire d'envisager la prestation de services sexospécifiques?
12. Quelles sont les exigences administratives (p. ex. demandes et communication de rapports) en ce qui a trait à l'approche (p. ex. exigences du gouvernement provincial, du gouvernement fédéral, de la bande, etc.)? Quelle incidence, s'il en est, ont-elles eue?

Thème 2 : Pertinence

13. Y a-t-il un besoin continu justifiant la mise en œuvre d'une telle approche de prestation de services à l'enfance et à la famille en Alberta? Veuillez expliquer votre réponse.

14. L'approche répond-elle aux besoins actuels des enfants et des familles des Premières nations? Si oui, à quels besoins particuliers (ceux de la province ou de la collectivité) a-t-elle répondu? Sinon, à quels besoins particuliers doit-elle encore répondre?
15. Les objectifs fixés dans le plan d'activités sont-ils propices à l'atteinte des résultats souhaités?

Thème 3 : Rendement

16. Comment mesurez-vous la réussite de la mise en œuvre de cette approche en Alberta (c.-à-d. quels indicateurs utilisez-vous pour mesurer celle-ci)? Y a-t-il des données qui ne sont pas recueillies et mesurées, mais qui devraient l'être?
17. Quels facteurs clés favorisent l'obtention des résultats du programme?
18. Quels facteurs clés entravent l'obtention des résultats du programme?
19. Y a-t-il d'autres leçons apprises ou pratiques exemplaires qui pourraient être communiquées à d'autres provinces qui mettent en œuvre cette approche?

Thème 4 : Rentabilité

20. La méthode actuelle de répartition des ressources utilisée aux fins de l'approche donne-t-elle les résultats voulus?
21. Dans quelle mesure le financement amélioré permet-il aux organismes de prestation des SEFPN d'offrir des services raisonnablement comparables aux enfants et à leurs familles qui se trouvent dans des circonstances?
22. De quelle manière avez-vous fait le meilleur usage possible des fonds qui vous ont été accordés dans le cadre de cette approche? Pouvez-vous donner des exemples des mesures que vous avez prises pour mettre en œuvre l'approche de manière efficace et rentable?

Autre :

23. Pouvez-vous nous signaler d'autres rapports ou documents qui nous aideraient à mieux comprendre le programme des SEFPN et, en particulier, l'approche améliorée?
24. Y a-t-il des observations que vous aimeriez faire au sujet de l'approche qui vise à renforcer la famille?

QUESTIONS À L'INTENTION DES GROUPES DE DISCUSSION

1. En tant que membre du personnel de première ligne, veuillez décrire l'approche améliorée axée sur la prévention (AAAP) et expliquer comment elle s'applique dans la collectivité.
2. En quoi cette approche diffère-t-elle des autres approches que vous avez adoptées en vue de la prestation des services à l'enfance et à la famille?
3. Pouvez-vous répondre aux questions suivantes ayant trait à l'approche :
 - A. L'approche vous permet-elle de rejoindre rapidement tous les enfants et toutes les familles visées?
 - B. L'approche est-elle adaptée à la culture des Premières nations? Si oui, de quelle manière? Quelles améliorations pourrait-on apporter?
 - C. Quels partenariats ou liens avez-vous établis avec d'autres organismes?
 - D. Comment mesurons-nous le succès?
4. Pouvez-vous discuter, d'un point de vue collectif, des succès associés à la mise en œuvre de cette approche?
 - A. Pouvez-vous donner un exemple de réussite?
5. Pouvez-vous discuter, d'un point de vue collectif, des difficultés associées à la mise en œuvre de cette approche?
 - A. Avez-vous réfléchi à des moyens de surmonter ces difficultés?
6. L'approche est en voie d'être adoptée dans d'autres provinces. Quelles pratiques exemplaires ou leçons apprises aimeriez-vous faire connaître au personnel de première ligne de l'organisme de prestation des services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui, à votre avis, faciliteraient la transition?