



Rapport final

Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale

Numéro de projet : 1570-71/10024

Février 2012

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

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	II
SIGLES ET ACRONYMES	IV
SOMMAIRE	V
RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	VIII
1. INTRODUCTION	1
1.1 <i>Objet de l'évaluation</i>	1
1.2 <i>Contexte</i>	1
1.3 <i>Historique du PPVF</i>	2
1.4 <i>Profil du Programme</i>	4
1.5 <i>Résultats</i>	5
1.6 <i>Intervenants et bénéficiaires clés</i>	5
1.7 <i>Ressources du Programme</i>	7
2. MÉTHODE D'ÉVALUATION.....	8
2.1 <i>Portée et calendrier</i>	8
2.2 <i>Questions d'évaluation</i>	8
2.3 <i>Méthodes</i>	8
2.4 <i>Participation des intervenants</i>	11
2.5 <i>Limitations et considérations</i>	12
2.6 <i>Rôles, responsabilités et assurance de la qualité</i>	13
3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION : PERTINENCE.....	14
3.1 <i>Pertinence – Le Programme pour la prévention de la violence familiale demeure-t-il nécessaire?</i>	14
3.2 <i>Pertinence – Conformité du PPVF aux priorités du gouvernement fédéral, du Ministère et des Autochtones</i>	18
3.3 <i>Pertinence – Rôle du gouvernement fédéral relativement à la prestation des programmes pour la prévention de la violence familiale dans les réserves</i>	20
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION : RENDEMENT.....	22
4.1 <i>Question 4 : Dans quelle mesure les résultats escomptés ont-ils été atteints?</i>	22
4.2 <i>Question 5 : Quels facteurs (internes et externes) ont facilité l'atteinte des résultats, ou y ont nui?</i>	40
4.3 <i>Question 6 : Des résultats imprévus (bons ou mauvais) ont-ils été obtenus?</i>	41
4.4 <i>Question 7 : Dans quelle mesure la conception et la prestation ont-elles influé sur le programme et contribué à l'atteinte des résultats et au succès global?</i>	42
5. EFFICACITÉ, ÉCONOMIE ET POSSIBILITÉS	43
5.1 <i>Question 8 : Le PPVF est-il le moyen le plus économique et efficace d'atteindre les objectifs prévus?</i>	43
5.2 <i>Question 9 : Quelles autres méthodes de conception et de prestation de programme peuvent être envisagées?</i>	45
6. RECOMMANDATIONS	48

Liste des tableaux et schémas

TABLEAU 1 : COÛTS ET SOURCES DE FINANCEMENT	7
TABLEAU 2 : NOMBRE DE BANDES AYANT ACCÈS AUX MAISONS D'HÉBERGEMENT, PAR RÉGION.....	30
TABLEAU 3 : NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET FINANCEMENT TOTAL, PAR EXERCICE.....	35
SCHÉMA 1 : PROPORTIONS DES DÉPENSES DU PPVF (EN MILLIONS DE DOLLARS)	45

Sigles et acronymes

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ASPC	Agence de la santé publique du Canada
CNACVF	Cercle national autochtone contre la violence familiale
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
DUC	Programme de déclaration uniforme de la criminalité
EMH	Enquête sur les maisons d'hébergement
ESG	Enquête sociale générale
ILVF	Initiative de lutte contre la violence familiale
PAMH	Programme d'amélioration des maisons d'hébergement
PPVF	Programme pour la prévention de la violence familiale
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a réalisé une évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale (PPVF), comme le veut son plan quinquennal d'évaluation et de mesure du rendement approuvé, afin d'appuyer la continuation et le renouvellement des politiques et programmes en vertu de l'autorisation suivante, qui couvre la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2012 : *Contributions pour le financement, à l'intention des femmes, des familles et des enfants indiens vivant dans les réserves, de services de refuges et de prévention contre la violence familiale adaptés sur le plan culturel*. L'évaluation a pour but d'obtenir de l'information, fondée sur des données probantes, concernant la pertinence, le rendement, l'efficacité et la rentabilité du programme.

AADNC appuie depuis des années les activités de prévention de la violence familiale, dans le cadre de l'Initiative fédérale de lutte contre la violence familiale et en collaboration avec l'Agence de la santé publique du Canada et treize autres ministères et organismes fédéraux. En 2007, AADNC a obtenu sa propre autorisation de financement en vue du Programme pour la prévention de la violence familiale. Il a ensuite fait de nouveaux investissements, à partir de l'augmentation des fonds, qui ont porté son budget à environ 30,4 millions de dollars par année pour les services de maison d'hébergement et les projets de prévention dans les réserves. Le programme a pour objet de fournir des fonds pour des services de maison d'hébergement destinés aux clients dans les réserves, ou qui « résident ordinairement » dans les réserves, et pour les projets et initiatives de prévention à caractère largement communautaire et fondés sur des propositions.

Constatations clés : Pertinence

Le programme demeure pertinent et nécessaire, selon les statistiques sur les taux de criminalité et les facteurs de risque associés à la violence familiale dans les populations des réserves. La violence familiale touche particulièrement les femmes autochtones, en raison de la rencontre de plusieurs facteurs : une population jeune, des revenus plus bas, des taux élevés d'abus d'alcool et d'unions libres. D'autres facteurs ou causes profondes de violence familiale existent peut-être, comme les effets des pensionnats indiens et le manque de logements adéquats. Le recours aux services de maison d'hébergement financés par le PPVF se maintient au même niveau depuis 2005, avec une légère pointe de 2006 à 2008. Par ailleurs, le recours aux maisons d'hébergement hors des réserves par des clients membres de Premières Nations a augmenté en Alberta, comme en témoigne l'augmentation des remboursements par le programme.

Le problème de la violence familiale demeure l'une des grandes priorités du gouvernement fédéral, comme en font foi l'Initiative de lutte contre la violence familiale, les récents rapports du comité sur la question et les derniers discours du Trône. Ces derniers montrent en outre que le gouvernement accorde clairement la priorité au soutien à la sécurité et la sûreté des collectivités, et à la promotion de la sécurité des femmes et des enfants. Le PPVF figure parmi les priorités d'AADNC, sous le résultat stratégique « Les gens », et aussi parmi les principaux programmes sociaux destinés aux membres des Premières Nations dans les réserves ou résidant ordinairement dans les réserves.

Constatations clés : Rendement

Une analyse des proximités réalisée pour l'évaluation révèle que les 41 maisons d'hébergement financées par le PPVF peuvent potentiellement desservir plus de 500 collectivités des Premières Nations, et que près de 80 % de la population dans les réserves, ou qui y « réside ordinairement », est distante d'au plus 150 km d'une maison d'hébergement. Il reste que certaines collectivités n'ont toujours pas de services de maison d'hébergement proches, et que l'évaluation a détecté des lacunes dans les services offerts par le programme. Les services de maison d'hébergement souffrent eux aussi de lacunes persistantes, comme les services aux hommes, les programmes pour enfants, les services de suivi et de sensibilisation, et la formation du personnel des maisons d'hébergement. Beaucoup d'intervenants et de partenaires ont souligné la nécessité d'aborder le service à la clientèle selon un « continuum », ce qui nécessite une intensification des partenariats et des réseaux, et l'intégration des services si possible. Pour ce continuum, les collectivités doivent faire appel à un mélange de services dans les réserves et hors des réserves, surtout dans les collectivités éloignées, dépourvues de services professionnels et de counselling.

La plupart des collectivités des Premières Nations dans les réserves font des projets et des efforts de prévention, mais les activités et initiatives sont réduites et manquent de cohérence entre régions, outre qu'aucune stratégie générale ou approche holistique n'est établie. Beaucoup des principaux intervenants et partenaires saisissaient l'importance d'une approche stratégique de la planification des services de prévention et de maison d'hébergement : malgré cela, la plupart des collectivités n'ont aucun plan stratégique lié au PPVF. Il y a des exemples de planification au niveau opérationnel, et de réseaux et partenariats avec les intervenants, mais surtout au niveau de base ou au cas par cas. Ces réseaux pourraient être renforcés et rendus plus stratégiques, en vue de réaliser une meilleure intégration des projets de services et de prévention.

Les collectivités semblent se sensibiliser à la violence familiale, mais le signalement des cas de violence est souvent encore largement stigmatisé. Il y avait peu d'information sur le rendement des projets de prévention et services de maison d'hébergement, et il faudrait des mesures à long terme des incidents et des taux de violence familiale dans les réserves. Certains indices donnent à croire que si des services de maison d'hébergement financés par le PPVF sont présents ou proches, ils contribuent à la sécurité et à la protection des clients qui s'en servent, aussi bien que de la collectivité tout entière.

Recommandations

1. Le PPVF devrait veiller à faire concorder ses priorités pour les services de maison d'hébergement et les activités de prévention avec les objectifs du programme. À l'exemple de l'Alberta et du Manitoba, qui ont adopté des conseils régionaux et un financement de la prévention mieux ciblé, le PPVF doit établir des approches stratégiques du financement des activités de prévention, y compris des projets qui servent plusieurs collectivités.
2. Le PPVF devrait élargir la capacité des services de maison d'hébergement, si cela est réalisable.

3. Le PPVF devrait fixer des mesures et des cibles de rendement précises pour les activités de prévention et le continuum des services. Parmi ces mesures et cibles de rendement devraient figurer des mesures, comme les indicateurs, pouvant servir à compter les cas et les taux de violence familiale dans les réserves.
4. Le PPVF devrait renforcer les liens avec les autres ministères, ordres de gouvernement et collectivités, afin que les services de maison d'hébergement et les projets de prévention soient coordonnés de manière à en améliorer l'accès.
5. Le PPVF devrait étudier les possibilités d'intégrer les objectifs en matière de violence familiale à la planification communautaire, et d'intégrer aussi la prestation de services aux autres programmes de prévention.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale
Numéro du projet : 1570-71/10024

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (Titre / Secteur)	Date prévue de début et de fin
<p>1. Le PPVF devrait veiller à faire concorder ses priorités pour les services de maison d'hébergement et les activités de prévention avec les objectifs du programme. À l'exemple de l'Alberta et du Manitoba, qui ont adopté des conseils régionaux et un financement de la prévention mieux ciblé, le PPVF doit établir des approches stratégiques du financement des activités de prévention, y compris des projets qui servent plusieurs collectivités.</p>	<p>Nous sommes d'accord avec la recommandation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'Administration centrale (AC) d'AADNC continuera de travailler avec les régions à des approches visant à financer de manière stratégique les activités de prévention et à optimiser les ressources. • L'AC d'AADNC continuera de collaborer avec le Cercle national autochtone contre la violence familiale afin de renforcer la capacité des services de maison d'hébergement. 	<p>Directeur, Direction de l'enfance et de la famille, Direction générale de la politique sociale et des programmes (DGPSP)</p>	<p><i>Debut :</i> le 1 avril 2012</p> <p><i>Fin :</i> le 31 mars 2013</p>
<p>2. Le PPVF devrait élargir la capacité des services de maison d'hébergement, si cela est réalisable</p>	<p>Nous sommes d'accord avec la recommandation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'AC d'AADNC travaillera avec les régions et le Cercle national autochtone contre la violence familiale afin de renforcer la capacité des services de maison d'hébergement. Toutefois, la portée du renforcement dépendra du résultat du renouvellement des politiques et des programmes. 	<p>Directeur, Direction de l'enfance et de la famille, Direction générale de la politique sociale et des programmes, DGPSP</p>	<p><i>Debut :</i> le 1 avril 2012</p> <p><i>Fin :</i> Continu</p>
<p>3. Le PPVF devrait fixer des mesures et des cibles de rendement précises pour les</p>	<p>Nous sommes d'accord avec la recommandation.</p>	<p>Directeur, Direction de l'enfance et de la famille, DGPSP</p>	<p><i>Debut :</i> April 1, 2012</p>

<p>activités de prévention et le continuum des services. Parmi ces mesures et cibles de rendement devraient figurer des mesures, comme les indicateurs, pouvant servir à compter les cas et les taux de violence familiale dans les réserves.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il est difficile de déterminer les taux de violence familiale dans les réserves et hors de celles-ci, tant dans l'ensemble qu'à l'échelle communautaire. • Par conséquent, l'AC d'AADNC élaborera des cibles et des mesures du rendement en harmonie avec la stratégie globale de mesure du rendement, et explorera des façons d'évaluer les incidents et les taux de violence familiale dans les réserves, notamment au moyen d'indicateurs. 	<p>Directeur, Direction des opérations et de la gestion de la qualité, DGPSP</p>	<p><i>Fin :</i> <i>March 31, 2013</i></p>
<p>4. Le PPVF devrait renforcer les liens avec les autres ministères, ordres de gouvernement et collectivités, afin que les services de maison d'hébergement et les projets de prévention soient coordonnés de manière à en améliorer l'accès.</p>	<p>Nous sommes d'accord avec la recommandation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • AADNC continuera de participer à l'Initiative fédérale en matière de violence familiale et, au sein du comité mixte de Santé Canada et d'AADNC sur la collaboration, de renforcer les liens entre les programmes dans les réserves. • Lorsque possible, AADNC appuiera les rassemblements régionaux afin de communiquer des renseignements et des pratiques exemplaires pour encourager la coordination à l'échelle communautaire. • AADNC stimulera la coordination à l'échelle communautaire au moyen du Manuel national des programmes sociaux. 	<p>Directeur, Direction de l'enfance et de la famille, DGPSP</p>	<p><i>Debut :</i> <i>le 1 avril 2012</i></p> <p><i>Fin :</i> <i>Continu</i></p>
<p>5. Le PPVF devrait étudier les possibilités d'intégrer les</p>	<p>Nous sommes d'accord avec la recommandation.</p>	<p>Directeur, Direction de l'enfance et de la</p>	<p><i>Debut :</i> <i>le 1 avril 2012</i></p>

<p>objectifs en matière de violence familiale à la planification communautaire, et d'intégrer aussi la prestation de services aux autres programmes de prévention.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AADNC explorera, dans le cadre des efforts actuellement déployés concernant le Cadre de développement communautaire, des options afin que les collectivités incorporent la prévention de la violence familiale aux plans communautaires pour appuyer l'intégration de la prestation de services à l'échelle communautaire. • AADNC stimulera la coordination à l'échelle communautaire au moyen du Manuel national des programmes sociaux. 	<p>famille, DGPSP</p> <p>Directeur, Direction des opérations et de la gestion de la qualité, DGPSP</p>	<p><i>Fin :</i></p> <p><i>Continu</i></p>
--	---	--	---

Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe à l'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Originale signé par :

Michel Burrowes

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

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

Originale signé le 22 février 2012 par :

Françoise Ducros,

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

Réponse de la direction et plan d'action pour le Programme pour la prévention de la violence familiale ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 24 février 2012.

1. Introduction

1.1 Objet de l'évaluation

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a réalisé une évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale (PPVF), comme le veut son plan quinquennal d'évaluation et de mesure du rendement approuvé, afin d'appuyer la continuation et le renouvellement des politiques et programmes en vertu de l'autorisation suivante, qui couvre la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2012 : *Contributions pour le financement, à l'intention des femmes, des familles et des enfants indiens vivant dans les réserves, de services de refuges et de prévention contre la violence familiale adaptés sur le plan culturel*. L'évaluation se conforme aux lignes directrices contenues dans la *Politique d'évaluation* (2009) du Conseil du Trésor et se penche sur la pertinence du programme, sur la mesure dans laquelle il répond aux objectifs escomptés, et sur son efficacité et sa rentabilité. L'évaluation comprend des données et de l'information sur le programme pour la période comptable qui s'étend de 2005-2006 à 2011-2012.

1.2 Contexte

La violence familiale est un concept relativement vaste qui englobe les mauvais traitements infligés à des enfants, à des jeunes, à des conjoints et à des personnes âgées. Cela comprend l'agression physique, l'intimidation, la cruauté mentale et la violence émotive, l'agression sexuelle, la négligence, la déchéance de l'autorité parentale et l'exploitation financière. Il s'agit d'un problème social, criminel et de santé qui entraîne de graves conséquences pour les personnes, les familles et la société. Lorsqu'une personne se trouve dans une situation de dépendance par rapport à une autre personne qui a une position de confiance et d'autorité ou dans une relation avec cette personne, elle peut être plus vulnérable. Cette situation ouvre la voie à l'exploitation, aux abus et augmente les risques de mauvais traitements¹.

Le PPVF trouve son origine dans l'Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF), annoncée en juin 1988 et à laquelle ont pris part treize ministères, dont AADNC (anciennement Affaires indiennes et du Nord Canada/AINC) et Santé Canada. À partir d'une contribution fédérale à durée limitée de 40 millions de dollars en 1988, l'ILVF a établi des maisons d'hébergement pour les femmes exploitées et leurs enfants dans tout le Canada, ainsi que créé un processus menant à une approche nationale à long terme de la violence familiale. En 1991, l'Initiative a été élargie à un éventail exhaustif d'objectifs, à raison de 136 millions de dollars en fonds à durée limitée. L'un des volets de l'Initiative de lutte contre la violence familiale était une affectation à AADNC de 12 millions de dollars sur quatre ans pour des services relatifs à la violence familiale dans les réserves.

¹ Manuel du PPVF, avril 2005

En 1996, l'Initiative a été transformée en un engagement permanent. Certaines des activités financées par des projets précédents ont alors été intégrées dans des programmes et budgets ministériels permanents, y compris ceux d'AADNC². Depuis, l'ILVF est passée d'un rôle d'établissement d'une stratégie globale à un rôle fédéral de coordination et de mise en commun d'information, pendant que AADNC et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont construit et appuyé en partenariat un réseau de maisons d'hébergement dans les réserves.

En 1995-1996, la SCHL lance le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) qui offre une aide financière pour réparer, remettre en état et améliorer les maisons d'hébergement existantes hébergeant les femmes et leurs enfants, les jeunes et les hommes qui sont victimes de violence familiale. Ce programme aide également à acquérir ou à construire, là où le besoin se fait sentir, des foyers d'urgence et des foyers d'hébergement transitoire³. Des ajouts au financement du PAMH ont permis de construire des foyers d'urgence dans les réserves de 1997 à 2000.

En 2007, AADNC a obtenu sa propre autorisation de contribuer à un PPVF rehaussé, puis de nouveaux investissements ont été faits dans le programme⁴. Le programme est financé en vertu d'une seule autorisation : *Contributions pour le financement, à l'intention des femmes, des familles et des enfants indiens vivant dans les réserves, de services de refuges et de prévention contre la violence familiale adaptés sur le plan culturel*. Alliée au PAMH de la SCHL, cette autorisation assure un financement pour la construction et l'amélioration des maisons d'hébergement au Canada, y compris dans les réserves.

En 2007-2008, des fonds supplémentaires obtenus pour le PPVF ont porté son financement annuel entre environ 18 millions de dollars (financement de base) et 27 millions de dollars en 2008-2009, et jusqu'à 30,4 millions de dollars par la suite. Durant cette même période, le gouvernement du Canada a fourni des fonds supplémentaires à la SCHL, dont 2,2 millions de dollars pour la construction de jusqu'à cinq nouvelles maisons d'hébergement dans les réserves par le truchement du PAMH de la SCHL.

1.3 Historique du PPVF

1978 Construction des premières maisons d'hébergement pour femmes exploitées, financées par Ottawa, en vertu du Programme de logement sans but lucratif de la SCHL.

1982 Établissement du Centre national d'information sur la violence dans la famille.

² AINC, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI). Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale chez les Premières nations, juin 2005

³ Services d'évaluation de la SCHL – Programme d'amélioration des maisons d'hébergement, plan d'évaluation de 2007

⁴ Note : le financement du PPVF provenait antérieurement d'une autorisation de contribution qui regroupait en une seule contribution, assujettie à précisément les mêmes conditions, les fonds à la fois du PPVF et des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

- 1988 Lancement de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, approche globale de la violence familiale dotée de 40 millions de dollars sur quatre ans. AADNC et Santé Canada gèrent ensemble un budget de plus de un million de dollars, pour aider les collectivités des Premières Nations.
- 1991 Lancement de la deuxième étape de l'ILVF : AADNC consacre les 22 millions de dollars qu'il reçoit pour des services de prévention communautaires dans les réserves au financement opérationnel de 20 maisons d'hébergement dans les réserves.
- Statistique Canada commence à recueillir des données en vue de l'Enquête sur les maisons d'hébergement.
- 1995 À l'expiration de l'étape II de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, AADNC maintient le financement des activités de prévention de la violence familiale.
- 1997 Mise sur pied du groupe de travail de l'ILVF. Le gouvernement fédéral annonce une nouvelle ILVF, dont les projets actuels de maisons d'hébergement et de prévention d'AADNC sont un volet.
- 1997 AADNC (financement opérationnel) et la SCHL (financement des immobilisations) construisent dix nouveaux refuges d'urgence pour les victimes de violence familiale dans les réserves.
- 1999 AADNC finance la conférence sur les pratiques exemplaires, durant laquelle les directeurs de maisons d'hébergement des Premières Nations recommandent la création d'une entité nationale représentative pour assurer la coordination des services de prévention de la violence familiale.
- 2001 Création du Cercle national autochtone contre la violence familiale (CNACVF), pour répondre à la nécessité de créer une entité nationale représentative qui recueillerait de l'information, défendrait les intérêts et fournirait le soutien (ressources et formation) à ceux engagés soit dans la prévention et le suivi à long terme de la violence familiale chez les Autochtones, soit dans l'intervention dans ce domaine.
- 2003 AADNC finance environ 335 projets de prévention de la violence familiale et assure le financement opérationnel annuel de 35 maisons d'hébergement au Canada, qui desservent à peu près 4 500 membres de Premières Nations dans les réserves.
- 2005 Condition féminine Canada et AADNC obtiennent cinq millions de dollars sur cinq ans en vue de la réponse du Canada à l'initiative « Sœurs par l'esprit » de l'Association des femmes autochtones du Canada.

2007 Annonce de nouveaux investissements pour le PPVF et services pour les Premières Nations dans les réserves, dont le financement de jusqu'à six nouvelles maisons d'hébergement par l'intermédiaire du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement de la SCHL, et un soutien opérationnel accru au réseau actuel de 35 maisons d'hébergement et aux six nouvelles maisons d'hébergement.

1.4 Profil du Programme

Le PPVF est l'un des programmes sociaux d'AADNC destinés aux clients dans les réserves. Ces programmes comprennent les services à l'enfance et à la famille, l'aide au revenu et le financement des autres services sociaux qui traitent du bien-être individuel et familial. Le PPVF est géré par la Direction de l'enfance et de la famille de la Direction générale de la politique sociale et des programmes, du Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social.

Doté d'un budget annuel d'autour de 30 millions de dollars, le PPVF comporte deux volets principaux : les services de maison d'hébergement (environ 23 millions de dollars en 2010-2011) et les projets de prévention (environ 7 millions de dollars en 2010-2011).

- Le fonctionnement des maisons d'hébergement appuie les coûts de fonctionnement, des installations et d'administration (salaires du personnel, formation et frais directs des clients) de 41 maisons d'hébergement dans les réserves. Un remboursement est aussi fourni aux maisons d'hébergement provinciales/territoriales qui desservent des clients autochtones résidant ordinairement dans les réserves
- Les projets de prévention – projets communautaires fondés sur des propositions – visent à réduire l'incidence de la violence familiale et à instaurer un environnement plus sûr pour les familles dans les réserves. Ils peuvent comprendre :
 - des campagnes de diffusion et de sensibilisation du public
 - des conférences et ateliers
 - des séminaires sur la maîtrise du stress et de la colère
 - des évaluations des besoins communautaires

Administré par la SCHL, le PAMH assure le financement des immobilisations en vue de la construction de maisons d'hébergement contre la violence familiale dans tout le Canada, tant dans les réserve qu'à l'extérieur. Le financement opérationnel de ces maisons dans les réserves est assuré par le PPVF d'AADNC, tandis que le financement des réparations majeures des maisons d'hébergement relève du mandat du PAMH (rénovations)⁵.

⁵ Pour être admissible au volet Rénovation du PAMH, la propriété doit être insalubre ou insuffisante et nécessiter des réparations majeures ou ne pas avoir les installations de base pour au moins une des catégories suivantes : sécurité-incendie, système électrique, plomberie, structure, chauffage, sécurité du bâtiment, accessibilité et aire pour les enfants (y compris zone destinée au programme et structure de jeu permanente dans les maisons d'hébergement offrant des services aux familles). Il faut effectuer toutes les réparations obligatoires, requises pour que la propriété respecte les normes minimales de santé et de sécurité.

1.5 Résultats

Entre 2006 et 2011, un nombre d'activités, extrants et énoncés de résultats ont été développés pour le PPVF, y compris une stratégie de mesure du rendement mis en application en 2008. Les résultats du PPVF évalués ici se fondaient sur la Stratégie de mesure du rendement de 2008.

Résultats immédiats

- Élargissement de la capacité des fournisseurs des services aux Premières Nations d'offrir des programmes de lutte contre la violence familiale adaptés sur le plan culturel
- Financement
- Sensibilisation, coopération, participation et engagement accrus des partenaires et intervenants dans le PPVF

Résultats intermédiaires

- Des services de protection des femmes, des enfants et des familles contre la violence
- Des projets de prévention qui viennent en aide aux femmes, enfants et familles à un stade plus précoce de la violence familiale

Résultats finaux

- Pour prévenir la violence familiale et protéger les femmes et les enfants contre celle-ci, les collectivités des Premières Nations prennent des mesures qui répondent avec efficacité aux besoins des femmes, des enfants et de toute la famille.

1.6 Intervenants et bénéficiaires clés

AADNC assure le financement opérationnel des maisons d'hébergement qui servent les clients vivant dans les réserves ou qui y « résident ordinairement »; de telles maisons sont gérées par la région ou la collectivité. Les 41 maisons financées sont situées dans des réserves, avec quelques exceptions. AADNC détient l'autorisation de rembourser les frais engagés pour des services de maison d'hébergement hors des réserves, ou financés par la province, utilisés par des résidents de réserves en Alberta. Comme aucune réserve n'est située au Yukon et qu'il est considéré que tous les clients membres de Premières Nations « résident ordinairement » dans les réserves, le PPVF rembourse aussi ce territoire à partir de fonds du programme.

Les fonds des projets de prévention sont gérés au niveau de la région ou collectivité. Dans des régions, les activités de prévention de la violence familiale sont financées par projet; dans d'autres, les fonds versés aux bandes sont calculés par habitant. Depuis 2007, des travaux sont en cours pour passer du mode de financement « par habitant » à « selon les besoins ». Deux régions, le Manitoba et l'Alberta, ont un conseil régional qui fait les demandes d'obtention de la majorité des fonds de prévention, et l'applique, dans sa région respective.

Les principaux intervenants sont les bénéficiaires admissibles aux fonds du PPVF, les Premières Nations, conseils tribaux, ou autres regroupements de Premières Nations approuvés par le chef et les conseillers, ou une autorité, un conseil, un comité ou une autre entité à laquelle les bénéficiaires initiaux donnent l'autorisation d'agir en leur nom en vue d'offrir des services de

prévention et de protection contre la violence familiale⁶. Il existe un autre bénéficiaire admissible : le CNACVF, organisation autochtone nationale et bénéficiaire du PPVF, qui apporte un soutien aux directeurs de maison d'hébergement et du matériel de formation aux travailleurs en première ligne.

Un individu n'est admissible aux services en vertu du PPVF que s'il réside ordinairement dans une réserve (on considère que tel est le cas de tous les résidents des Premières Nations au Yukon). Parfois, un individu réside ordinairement dans une réserve, mais doit accéder à une maison d'hébergement hors de la réserve : AADNC peut alors choisir de conclure des ententes de prestation de services ou de partage des coûts avec des bénéficiaires comme d'autres organismes fédéraux, provinciaux ou municipaux, des entreprises privées ou des organisations non gouvernementales.

Les manuels du programme de 2005 et de 2011 décrivent plus précisément les clients admissibles au PPVF. Réside ordinairement dans une réserve le client (particulier) du PPVF qui :

- vit plus de la moitié du temps à son adresse permanente dans une réserve;
- vit, dans le cas d'un enfant en garde partagée, à une adresse dans une réserve plus de la moitié du temps;
- n'a pas de résidence principale à l'extérieur de la réserve; et
- est considéré comme tel, au moment où il quitte la réserve aux fins de l'obtention et de la réception de services ou soins non offerts dans la réserve.

On peut considérer que les étudiants qui vivent hors de la réserve plus de la moitié du temps résident ordinairement dans les réserves s'ils sont inscrits à temps plein dans un programme d'éducation postsecondaire ou un programme de formation, et reçoivent des fonds de soutien d'organismes fédéraux, de bandes ou d'organisations autochtones, à condition de satisfaire à au moins l'un des critères suivants :

- ils ont une résidence dans une réserve;
- ils sont membres d'une famille qui a une résidence dans une réserve; ou
- ils reviennent vivre dans la réserve avec des parents, gardiens ou fournisseurs de soins au cours de l'année, même s'ils vivent ailleurs pendant qu'ils fréquentent l'école ou occupent un emploi temporaire.

Résident ordinairement dans une réserve (collectivités particulières) – Dans des circonstances particulières, des individus vivant dans des collectivités hors réserve, ou membres d'une bande sans assise territoriale, peuvent être considérés comme « résident ordinairement dans une réserve » aux fins de l'admissibilité aux programmes et services. AADNC tient une liste (révisée tous les ans) de bandes sans assise territoriale et de collectivités hors réserve qui ont droit à un financement du programme.

⁶ Conditions du PPVF (2005)

1.7 Ressources du Programme

On évalue à 145 950 000 \$ les dépenses prévues de 2007-2008 à 2011-2012, ce qui comprend 53 450 000 \$ en nouveaux fonds pour le PPVF en vue des dépenses de fonctionnement et des contributions pour offrir des refuges et des services de prévention de la violence familiale, adaptés sur le plan culturel, aux femmes, aux enfants et aux familles des Premières Nations qui vivent dans des réserves. Voici un survol des dépenses de 2007-2008 à 2011-2012 (estimations de 2007) :

Tableau 1 : Coûts et sources de financement (d'après les estimations de 2007)

Coûts (dollars)	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
Nouveaux fonds						
Crédit 1 - dépenses de fonctionnement	650 000	650 000	800 000	650 000	800 000	3 550 000
Crédit 10 - subventions et contributions	8 300 000	8 300 000	11 100 000	11 100 000	11 100 000	49 900 000
Sous-total – Nouveaux fonds	8 950 000	8 950 000	11 900 000	11 750 000	11 900 000	53 450 000
Financement actuel	18 500 000	92 500 000				
Total – Ministère	27 450 000	27 450 000	30 400 000	30 250 000	30 400 000	145 950 000

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée et calendrier

L'évaluation du PPVF porte sur les périodes comptables de 2007-2008 à 2011-2012, et englobe les activités et le financement associés au PPVF depuis 2007, y compris les nouveaux fonds en vue des contributions et dépenses de fonctionnement à l'appui des activités du PPVF.

L'information recueillie en vue de cette évaluation couvre de 2005-2006 (dernière évaluation du programme) à 2011-2012.

2.2 Questions d'évaluation

Dans cette évaluation, les principaux champs d'enquête et constatations à faire concernent la pertinence, le rendement et l'efficacité du PPVF. Le rapport couvre les questions et problèmes suivants à évaluer :

Pertinence

- Le PPVF d'AADNC demeure-t-il nécessaire?
- Le PPVF est-il conforme aux priorités du gouvernement fédéral et aux objectifs stratégiques d'AADNC?
- Le gouvernement fédéral est-il appelé à jouer un rôle légitime, pertinent et nécessaire dans la prestation du PPVF?

Rendement

- Dans quelle mesure les résultats escomptés ont-ils été atteints?
- Quels facteurs (internes et externes) ont facilité l'atteinte des résultats, ou y ont nui?
- Des résultats imprévus (bons ou mauvais) ont-ils été obtenus?
- Dans quelle mesure la conception et la prestation ont-elles influé sur le programme et contribué à l'atteinte des résultats et au succès global?

Efficacité et économie

- Le PPVF est-il le moyen le plus économique et efficace d'atteindre les objectifs prévus?
- Quelles autres méthodes de conception et de prestation de programme peuvent être envisagées⁷?

2.3 Méthodes

Toutes les constatations et conclusions se fondent sur l'analyse et la validation de sources de données multiples. Dans la recherche et l'évaluation, la validation est souvent appliquée à des données au moyen de vérifications croisées de sources d'information multiples.

⁷ Noter que cette question ou préoccupation a été ajoutée depuis la rédaction du Cadre de référence, et qu'elle remplace la question originale « Comment pourrait-on améliorer le programme? », laquelle est abordée dans la partie Recommandations du rapport.

Examen de la documentation et des dossiers de projet

L'examen de la documentation et des dossiers de projet englobait l'examen et l'analyse de toute la documentation des programmes d'AADNC apparentés, des programmes provinciaux semblables et des ministères partenaires de l'Initiative de lutte contre la violence familiale. Les données opérationnelles sur les projets provenaient du personnel régional et du regroupement des données provenant du système de la Direction de la gestion de l'information ministérielle. Voici des exemples de documents examinés : conditions du PPVF, rapports sur les programmes et projets, et manuels et lignes directrices sur les programmes nationaux et/ou régionaux. L'examen documentaire s'est penché sur des questions de pertinence du programme, d'atteinte des résultats, de conception et prestation, et d'efficacité/rentabilité.

Examen des données financières

Cet examen a porté sur la totalité de la documentation financière (et documentation apparentée) à l'administration centrale et dans les régions d'AADNC. L'examen des données financières visait à répondre à des questions sur l'efficacité et la rentabilité du PPVF. Les travaux comprenaient l'examen des documents financiers (comme l'enquête préliminaire en vue de la vérification prévue du Programme pour la prévention de la violence familiale), ainsi que l'analyse des données du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits.

Analyse documentaire

Cette analyse, réalisée par un universitaire spécialisé dans la recherche sur la violence familiale, était conçue pour répondre à des questions sur la nécessité du programme, de même que sur les pratiques exemplaires et les autres modèles de conception et de prestation. L'examen contenait une analyse des publications extérieures, des revues spécialisées et des études jugées par les pairs.

Entrevues avec les intervenants clés

Plus de 30 entrevues d'informateurs clés ont été menées auprès de différents groupes d'individus, en vue de fournir un apport sur un grand nombre de questions évaluées :

- On a interrogé 14 personnes à l'administration centrale d'AADNC. Des entrevues ont été menées avec des représentants du PPVF, de même qu'avec des représentants d'AADNC qui entretiennent des liens avec le PPVF, notamment la Direction des questions homme-femme, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, la Direction des collectivités durables, et le Secrétariat des relations avec les Inuit.
- Huit entrevues ont été organisées avec le personnel régional d'AADNC au Canada. Voici les régions en question : Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique, et Yukon.
- Huit entrevues ont eu lieu avec des ministères partenaires de l'ILVF : Agence de la santé publique du Canada (ASPC), SCHL, Patrimoine canadien, Statistique Canada, Condition

féminine Canada, Santé Canada, Service correctionnel Canada, Sécurité publique Canada et AADNC. Près de 60 % des ministères engagés dans l'ILVF ont été interrogés. Les questions d'entrevue portaient sur les partenariats, les programmes comparables et les pratiques exemplaires.

- Une entrevue a aussi eu lieu avec des représentants du Cercle national autochtone pour la lutte contre la violence familiale, organisation autochtone nationale qui est un bénéficiaire du PPVF, et qui apporte un soutien aux directeurs de maison d'hébergement et offre du matériel de formation aux travailleurs en première ligne.

Études de cas

Six études de cas ont été réalisées dans les collectivités des Premières Nations, dans les régions qui suivent : Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Québec et Atlantique. Trois de ces études de cas concernaient des collectivités possédant trois nouvelles maisons d'hébergement construites depuis la distribution du fonds d'amélioration en 2007. Il a été décidé de soigneusement éviter de prendre les mêmes régions et maisons d'hébergement que celles incluses dans le récent examen interne (2010) réalisé par le programme, ce qui est l'une des raisons de l'exclusion du Manitoba des six études de cas retenues. Ces études de cas comportaient chacune six à sept entrevues avec des membres de la collectivité, partenaires, intervenants et directeurs de maison d'hébergement, un examen des documents pertinents et, quand elles existaient, des statistiques régionales.

Analyse statistique

On a réalisé une analyse statistique des données sur le problème de la violence familiale et du crime dans les réserves. Un regard sur des données indépendantes permet de présenter un tableau impartial des conditions socioéconomiques, du crime et de la violence dans la collectivité, et du recours aux refuges transitoires dans les réserves. L'analyse statistique avait pour portée de répondre aux questions sur la nécessité du programme et sur les taux de violence – signalés ou non – dans les réserves. Voici les sources de données principales pour cette évaluation : l'Enquête sociale générale menée par Statistique Canada en 2010; l'Enquête sur les maisons d'hébergement (EMH) de Statistique Canada en 2010; le Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC) réalisé par le Centre canadien de la statistique juridique en 2008 et 2009; l'étape 2 (2008-2010) de l'enquête régionale sur la santé menée par le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations; et l'information sur le programme recueillie entre 2005 et 2010.

Enquêtes

Deux enquêtes ont été créées pour cette évaluation, et distribuées aux bénéficiaires des fonds du PPVF. Les enquêtes ont fourni un éclairage sur les questions de rendement, de conception et prestation, et d'efficacité du programme. L'enquête ciblait deux groupes :

- Dirigeants communautaires – y compris membres du conseil de bande – télécopies envoyées à 617 bandes dans tout le Canada
- Directeurs de maison d'hébergement – télécopies/courriels envoyés à 41 maisons d'hébergement financées par AADNC dans tout le Canada

Les enquêtes ont fait l'objet d'un suivi, en vue d'augmenter le taux de réponse global et de répondre aux questions éventuelles sur les enquêtes de la part des participants. Le taux de réponse a été faible dans la catégorie des dirigeants communautaires (seulement 14 % environ), mais de 50 % pour les directeurs des 41 maisons d'hébergement qui reçoivent des fonds du PPVF. Les questionnaires d'enquête ont été envoyés par télécopieur et courriel aux collectivités, en leur laissant beaucoup de temps pour les remplir (environ trois mois). Un suivi a été effectué au téléphone.

Analyse des proximités

Pour calculer l'accessibilité des maisons d'hébergement financées par le PPVF pour les populations dans les réserves (ou qui résident ordinairement dans les réserves), il a fallu recourir à une analyse des proximités fondée sur les simples distances en ligne droite entre les emplacements approximatifs des maisons d'hébergement (l'adresse du conseil de bande a été utilisée pour éviter d'identifier les maisons d'hébergement ou de révéler leur adresse) et la bande ou collectivité la plus proche dans une réserve. La distance est calculée en ligne droite (euclidienne), sans tenir compte des routes ou de la topographie, au moyen de la projection conique conforme de Lambert. Les réserves dont la population est zéro sont exclues, et les Premières Nations sans accès routier (zone 4) sont analysées séparément. Les maisons d'hébergement sont triées en fonction de la distance du bureau du conseil de bande. Le calcul en ligne droite est une limitation grave, parce qu'il empêche de déterminer la distance véritable à couvrir par route ou par voie navigable. En outre, l'analyse ne tient pas compte de l'emplacement des autres maisons d'hébergement provinciales/territoriales, et de celles à but non lucratif, auxquelles peuvent faire appel des membres des Premières Nations qui résident ordinairement dans les réserves.

2.4 Participation des intervenants

On a invité un groupe d'intervenants à participer aux réunions, et à fournir une rétroaction et des conseils sur la conception et l'approche de l'évaluation. Ce groupe consultatif se composait de représentants des programmes/ministères, y compris du personnel régional et des intervenants de l'extérieur comme l'Assemblée des Premières Nations, le Cercle national autochtone pour la lutte contre la violence familiale et la SCHL.

2.5 Limitations et considérations

Les limitations et considérations suivantes s'appliquent aux méthodes employées et aux preuves recueillies en vue de cette évaluation :

- Les limitations, dans les entrevues, comprenaient une connaissance parfois faible du PPVF par les partenaires de l'ILVF, et dans certains cas un roulement récent du personnel dans les régions.
- L'analyse statistique de certaines sources nationales de données a souffert de la non-participation de beaucoup de collectivités dans les réserves au recensement national. Parfois, les statistiques concernent un large échantillon démographique du peuple Autochtone, qui peut ou non inclure les populations des Premières Nations dans les réserves. Mais l'enquête régionale sur la santé inclut les populations dans les réserves, et les statistiques criminelles dans ce rapport s'appuient aussi sur des données propres aux réserves.
- Les statistiques criminelles dans les réserves sont peut-être limitées par la sous-déclaration des cas de violence familiale ou par l'absence de catégories où consigner ces renseignements. De plus, la nature de l'activité policière dans la collectivité peut influencer sur les données criminelles : selon une information anecdotique, certaines collectivités engagent activement des poursuites en cas de délit, alors que les techniques policières communautaires d'autres collectivités peuvent éviter les accusations officielles. Cela peut donner lieu à des divergences dans les taux de criminalité observés parmi les collectivités soumises à une enquête.
- Le dirigeant principal des finances a fourni l'information financière à la base de cet examen. Des erreurs fréquentes de codage ont interdit toute distinction dans l'analyse entre l'information financière relative aux maisons d'hébergement et aux remboursements provinciaux entre 2005-2006 et 2007-2008. Des erreurs de codage sont peut-être aussi à l'origine des chiffres de remboursement pour les provinces et les maisons d'hébergement de 2008-2009 à 2010-2011, et pour la totalité de l'information financière sur les programmes de prévention de 2005-2006 à 2010-2011.
- L'information opérationnelle qui a sous-tendu cet examen provient du PPVF. Comme des problèmes de collecte de données ont incité le programme à réviser, durant l'exercice 2009-2010, le processus de collecte et de codage des données opérationnelles, l'information opérationnelle de 2009-2010 a été examinée séparément de l'information relative à 2005-2006 à 2008-2009.
- Dans cette évaluation, l'analyse des proximités s'est appuyée sur le calcul des distances en ligne droite, ce qui ne tient donc aucun compte des distances véritables par route ou par voie navigable. En outre, l'analyse ne tient pas compte de l'emplacement des autres maisons d'hébergement provinciales ou territoriales, et de celles à but non lucratif, auxquelles peuvent faire appel des membres des Premières Nations qui résident ordinairement dans les réserves.
- Dans l'une des deux enquêtes menées pour cette évaluation, la catégorie Membres de la collectivité a obtenu un taux de réponse plus bas que prévu (environ 14 %), malgré des efforts de suivi et un contact direct par téléphone et télécopieur. Il a donc fallu combiner toute information découlant des enquêtes auprès des membres de la collectivité avec les résultats de l'enquête sur les directeurs de maison d'hébergement, laquelle a obtenu un

meilleur taux de réponse (près de 50 %). Les résultats de l'enquête sont également combinés avec les autres sources de données, comme l'analyse documentaire, les études de cas ou les entrevues.

- On n'a pas procédé pour cette évaluation à une pleine analyse comparative avec les services de maison d'hébergement et les programmes de prévention provinciaux ou territoriaux. Les examens des documents et les analyses documentaires ont compris un examen de certains programmes provinciaux, et des entrevues avec des représentants provinciaux ont été menées au cours des études de cas.

2.6 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

L'évaluation a été réalisée à l'interne par la DGEMRE d'AADNC, appuyée par la Direction de l'analyse stratégique d'AADNC, qui s'est occupée de l'analyse statistique. Alderson-Gill & Associates, cabinet de consultants externes, a mené l'analyse documentaire, les enquêtes communautaires et les études de cas. Une source universitaire extérieure a apporté son soutien à l'analyse documentaire. L'évaluation a de plus bénéficié des conseils et de l'appui d'un groupe consultatif d'employés et d'intervenants du programme. Tout au long de l'évaluation, la DGEMRE a collaboré avec un personnel désigné de Développement social d'AADNC en vue de la vérification de l'exactitude de l'information fournie.

3. Constatations de l'évaluation : Pertinence

3.1 Pertinence – Le Programme pour la prévention de la violence familiale demeure-t-il nécessaire?

Constatation globale : Le Programme pour la prévention de la violence familiale demeure nécessaire, à la lumière des indices statistiques de taux de criminalité élevés et de la prévalence de facteurs de risque de violence familiale pour les populations dans les réserves.

Constatation : D'après les rapports de violence conjugale, les femmes autochtones subissent un taux de violence conjugale (y compris psychologique et financier) plus élevé que celui des femmes non autochtones.

Selon l'Enquête sociale générale (ESG) de 2009, la proportion de femmes autochtones signalant une violence conjugale est plus du double de celle des femmes non autochtones. En 2009, environ 15 % des femmes autochtones interrogées ont signalé une violence conjugale par un époux ou conjoint de fait (actuel ou passé) dans les cinq dernières années, contre 6 % des femmes non autochtones dans l'enquête. Quelque 34 % des femmes autochtones interrogées déclaraient avoir subi une violence psychologique ou financière, contre 17 % des femmes non autochtones⁸.

Constatation : Les femmes autochtones subissent des formes de violence conjugale plus graves que les femmes non autochtones.

Les données de l'ESG donnent à croire que les femmes autochtones subissent des formes de violence conjugale plus graves que les femmes non autochtones⁹. En 2009, 58 % des femmes autochtones ayant connu une violence conjugale ont signalé une blessure, contre 41 % des femmes non autochtones. Près de la moitié (48 %) des femmes autochtones victimes de violence conjugale ont déclaré avoir été agressées sexuellement, battues, étranglées ou menacées au pistolet ou au couteau. Parmi les femmes autochtones victimes de violence conjugale, 52 % ont déclaré avoir craint pour leur vie à un moment ou un autre¹⁰.

Constatation : Les taux de criminalité dans les collectivités des Premières Nations sont ordinairement supérieurs au taux de criminalité canadien moyen.

Des 50 collectivités d'une Première Nation dans une réserve incluses dans le Programme de DUC, 29 dépassaient en 2008 la moyenne canadienne de 6 588,5 crimes (non routiers) par 100 000 habitants¹¹. Les collectivités des Premières Nations semblent dépasser la moyenne

⁸ Statistique Canada, *Les femmes et le système de justice pénale*, 2011, n° 89-503-x au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11416-fra.htm#a3>, consulté le 25 octobre 2011.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Statistique Canada, *Annuaire du Canada 2010*, n° 11-402-XWE au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/2010000/pdf/crime-fra.pdf>, consulté le 2 août 2011.

canadienne, puisque 29 collectivités sont dans ce cas, y compris huit bénéficiaires des fonds du PPVF. Cinq des collectivités financées par le PPVF font état de statistiques criminelles inférieures à la moyenne : zéro par 100 000 dans quatre collectivités, 5 052 dans une autre.

La situation est semblable pour ce qui est des **crimes de violence**. Trente des cinquante collectivités des Premières Nations à l'étude dépassent la moyenne canadienne de 1 326,2 crimes de violence par 100 000¹², le taux le plus élevé étant signalé par la tribu des Blood en Alberta – qui reçoit des fonds du PPVF – à raison de 23 156 par 100 000. Au total, huit collectivités bénéficiaires de fonds du PPVF dépassent le taux canadien moyen de criminalité violente. Parmi les collectivités pour lesquelles des données sont disponibles, 17 ont un taux de 0 par 100 000, dont quatre financées par le PPVF¹³.

Selon les données recueillies par le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations dans l'Enquête régionale sur la santé 2008-2010, près de la moitié (48,7 %) des membres adultes des Premières Nations ont subi une agression physique quelconque dans les douze derniers mois, tandis que près d'un tiers (31,4 %) ont souffert une forme d'agression verbale. Parmi les victimes de l'une ou l'autre forme d'agression, un cinquième (19,6 %) a déclaré avoir cherché une aide, les femmes beaucoup plus que les hommes (26,7 % contre 14 %) ¹⁴.

De récentes publications didactiques et documentaires montrent aussi que les femmes autochtones, y compris celles membres d'une Première Nation et résidant dans une réserve, courent plus de risque d'être victimisées par leur conjoint que les femmes non autochtones. Cela est attribuable pour une part à un nombre accru de facteurs de risque et aux « causes profondes » notées chez beaucoup de collectivités des Premières Nations dans les réserves.

Constatation : Il y a plusieurs causes profondes et facteurs de risque pour la violence familiale observée dans les collectivités des réserves

Il existe plusieurs causes profondes et facteurs de risque pour la violence familiale, qui demeure endémique dans les collectivités des Premières Nations dans les réserves, et nuit à la réussite et à l'orientation du PPVF d'AADNC. Ces causes et facteurs font aussi ressortir la nécessité de poursuivre un programme de prévention et d'atténuation de la violence familiale. Plusieurs problèmes ont contribué à la forte incidence de violence familiale dans ces collectivités, notamment les suivants : logements surpeuplés, manque de logements adéquats, alcoolisme et toxicomanie, présence de gangs, faibles niveaux d'instruction, compétences parentales faibles, et séquelles du colonialisme et des pensionnats indiens.

¹² *Ibidem*

¹³ Les statistiques criminelles sont peut-être influencées, entre autres, par la nature de l'activité policière dans la collectivité. Selon une information anecdotique, certaines collectivités engagent activement des poursuites en cas de délit, alors que les techniques policières communautaires d'autres collectivités peuvent éviter les accusations officielles. Cela peut donner lieu à des divergences dans les taux de criminalité observés parmi les collectivités soumises à une enquête.

¹⁴ Enquête régionale sur la santé des Premières Nations, étape 2 (2008-2010), résultats préliminaires.

Le régime des pensionnats indiens a été créé afin de retirer les enfants de leurs foyers et de leur culture, et de leur insuffler les valeurs de la société coloniale, dans le but de renforcer l'assimilation des Autochtones. En gros, la séparation des enfants autochtones (y compris ceux membres de Premières Nations dans les réserves) de leurs familles a donné naissance à une génération d'hommes et de femmes qui n'ont jamais acquis de compétences parentales¹⁵. Au fil du temps, la violence se généralise dans certaines collectivités, au point que beaucoup de ses membres y deviennent insensibles. Des aspects comme la violence verbale et psychologique sont souvent entièrement passés sous silence et « normalisés », ou cessent d'être perçus comme un comportement violent. Les femmes sont parfois considérées « invisibles », empêchées par les normes culturelles et les sanctions communautaires de s'exprimer au sujet des coups et des viols qu'elles subissent¹⁶.

Les intervenants clés interrogés ont noté le fort pourcentage de violence familiale dans les réserves, le rattachant aux nombreux problèmes observés dans les collectivités autochtones et des Premières Nations. Selon l'un d'eux, les besoins grandiront jusqu'à ce que les gouvernements traitent des problèmes sous-jacents fondamentaux qui sont à l'origine de ce taux de criminalité dans les collectivités autochtones, à savoir les mauvaises conditions sociales et économiques. Les personnes interrogées ont cité d'autres facteurs, entre autres les pensionnats indiens, les problèmes de logement, l'alcoolisme, la dépendance à l'aide sociale, les gangs et le chômage, qui limitent les contributions individuelles à la collectivité. Le problème de la « normalisation » de la violence familiale parmi les collectivités dans les réserves a aussi été soulevé.

Bon nombre de réserves souffrent d'un taux élevé d'alcoolisme et de toxicomanie, taux qui a été rattaché à la violence familiale. Les documents font souvent observer que l'alcool et les drogues sont des facteurs communs pour les femmes victimes de violence familiale. Le risque de violence ne provient pas uniquement de la toxicomanie d'un conjoint violent, mais parfois aussi des victimes elles-mêmes. Selon une recherche menée en 2006 par Ipsos Reid, la consommation de drogues ou d'alcool constituerait un facteur contributif¹⁷.

Constatation : La demande persistante et les lacunes dans les services témoignent de la nécessité continue du PPVF

Selon les données du programme, le taux d'utilisation des maisons d'hébergement a été plus ou moins stable de 2005-2006 à 2009-2010, soit une moyenne d'environ 4 900 à 5 000 clients par année. Après une pointe de 200 à 600 clients supplémentaires de 2006 à 2008, les niveaux sont revenus à ceux de 2005-2006, soit de 4 900 à 5 000 clients. En 2009-2010, le programme a

¹⁵ Durst, D., MacDonald, J., & Parsons, D. (1999). *Finding Our Way*. Journal of Community Practice, 6(1) 43-59. Tiré de http://www.criviff.qc.ca/upload/publications/pub_17012011_154130.pdf; et Ministry of Citizens' Services de la Colombie-Britannique (2011). *Stopping Violence against Aboriginal Women: A summary of root causes, vulnerabilities and recommendations from the key literature*.

Tiré de http://www.gov.mb.ca/msw/resources/docs/violence_against_aboriginal_women.pdf; et Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes (2011). *La violence dans la vie des filles et des jeunes femmes autochtones au Canada : dans une optique intersectionnelle*.

¹⁶ Gouvernement du Nouveau-Brunswick. (2008). *Cadre stratégique pour mettre fin à la violence faite aux femmes abénaquises au Nouveau-Brunswick*. Tiré de <http://www.gnb.ca/0012/womens-issues/wabanaki-f.pdf>; et Lambertus, S. (2007). *Addressing Violence Perpetrated against Aboriginal Women in Alberta*.

¹⁷ *Les femmes autochtones et la violence familiale : rapport final* (juillet 2006), Ipsos Reid

révisé ses critères de suivi des clients, notant que durant cet exercice les maisons avaient hébergé à peu près 4 600 femmes, 2 750 enfants et 2 685 familles. Ces taux d'utilisation témoignent d'un besoin continu, surtout en tenant compte des incidents non déclarés, ou encore des personnes dans l'impossibilité de solliciter une aide.

L'Alberta, seule province à laquelle le PPVF rembourse les services de maison d'hébergement hors des réserves, a connu une hausse dans la demande et l'utilisation des services hors des réserves, comme en témoignent les remboursements grandissants du programme à cette province pour les clients du PPVF qui font appel aux services provinciaux. Les services de maison d'hébergement hors des réserves aux personnes qui résident ordinairement dans les réserves ont connu une augmentation de 56 % entre 2005-2006 et 2009-2010. Selon les documents du programme, l'Alberta a signalé une hausse de 27 % dans le recours aux maisons d'hébergement par les femmes et enfants autochtones durant cette période, contre une baisse de 10 % chez les femmes et enfants non autochtones.

Les lacunes persistantes dans les services offerts par certaines maisons d'hébergement financées par le PPVF fournissent une autre indication de la nécessité persistante d'offrir des activités de prévention et d'atténuation de la violence familiale. Quelques maisons d'hébergement financées par le PPVF ont été dans l'impossibilité de fournir plusieurs des services désirés, et dont des clients de la collectivité auraient besoin. Parmi ces lacunes figurent les services aux hommes (dans leurs rôles aussi bien de victimes que d'agresseurs); les clients souffrant d'invalidités mentales ou physiques; les enfants, dont ceux qui sont témoins de violence; enfin, les services de suivi et de diffusion, y compris les refuges transitoires nécessaires.

Les entrevues avec les intervenants clés parmi le personnel du PPVF (à l'administration centrale et dans les régions) ont fait ressortir les mêmes lacunes que ci-dessus, y compris le besoin d'ajouter des programmes destinés aux hommes et aux garçons (agresseurs et victimes) et d'obtenir leur participation à la prévention de la violence contre les femmes. Les lacunes suivantes dans le PPVF ont également été mentionnées dans un récent examen de programme (2010) :

- Le programme met l'accent sur le financement des maisons d'hébergement, mais il faudrait porter une attention particulière aux programmes de prévention destinés aux hommes et aux femmes, à la thérapie infantile et à la sensibilisation générale à la violence familiale;
- Comme les maisons d'hébergement offrent un répit à court terme uniquement, des foyers d'hébergement transitoire sont nécessaires pour aider certaines victimes de violence familiale à recouvrer leur indépendance; et
- Le peu de ressources disponibles pour la formation du personnel et les services spécialisés ne permet pas d'offrir tous les services dont auraient besoin les mères âgées de moins de 18 ans, les jeunes, les enfants témoins de violence et les aînés et personnes éprouvant des difficultés mentales et physiques.

Conclusion

À la lumière des statistiques disponibles et des autres sources de données consultées pour cette évaluation, il existe encore dans les collectivités des réserves des causes profondes et des facteurs de risque qui contribuent à la forte proportion de cas de violence familiale. Les lacunes dans les services de maison d'hébergement montrent qu'il faut augmenter les services et sensibiliser davantage la collectivité, ce qui témoigne aussi d'un besoin persistant.

3.2 Pertinence – Conformité du PPVF aux priorités du gouvernement fédéral, du Ministère et des Autochtones

Constatation : Les activités du PPVF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral et d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ainsi que des organisations autochtones nationales.

Un examen de la documentation gouvernementale a établi que le Programme de prévention et les fonds de fonctionnement des maisons d'hébergement fournis par le PPVF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral de 2005 à 2010, de même qu'à ses priorités actuelles. Selon le *discours du Trône* de 2011, le gouvernement fédéral accorde une grande priorité à la prévention du crime, y compris à la prévention de la violence contre les femmes et les filles :

« Il n'y a pas de devoir plus fondamental pour le gouvernement du Canada que de garantir la sécurité de ses citoyens et de contrer les menaces à la sécurité nationale... Notre gouvernement continuera de protéger les plus vulnérables de la société et s'emploiera à prévenir la criminalité... Il prendra également des mesures à l'égard de la violence faite aux femmes et aux jeunes filles¹⁸. »

De même, la priorité est accordée aujourd'hui à l'élimination des obstacles sociaux auxquels font face les Autochtones :

« Des mesures concertées sont nécessaires pour surmonter les obstacles qui entravent la participation socio-économique de nombreux Autochtones. Notre gouvernement travaillera avec les communautés autochtones, les provinces et les territoires pour relever ce défi¹⁹. »

Le *discours du Trône* de 2010 mentionnait de même que le gouvernement accordait clairement la priorité au soutien à des collectivités sécuritaires, et qu'il prenait des mesures de protection de la sécurité des femmes et des enfants, en faisant « passer de 14 à 16 ans l'âge auquel on protège les jeunes contre les prédateurs sexuels adultes²⁰ ». Les discours et les annonces ministériels de ces cinq dernières années soulignent globalement que le gouvernement fédéral accorde la priorité à la prévention de la violence familiale dans les collectivités autochtones.

¹⁸ Gouvernement du Canada (3 juin 2011) *Discours du Trône*. Ottawa (Ontario). Tiré de : http://www.speech.gc.ca/local_grfx/docs/sft-ddt-2011_f.pdf.

¹⁹ Gouvernement du Canada (3 juin 2011). *Discours du Trône*. Ottawa (Ontario). Tiré de : http://www.speech.gc.ca/local_grfx/docs/sft-ddt-2011_f.pdf.

²⁰ Gouvernement du Canada (3 mars 2010). *Discours du Trône*. Ottawa (Ontario). Tiré de : <http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/parliament/ThroneSpeech.aspx?Parliament=8714654b-cdbf-48a2-b1ad-57a3c8ece839&Language=F>

Par ailleurs, d'autres activités du gouvernement fédéral comprennent l'ILVF, qui fait participer 15 ministères fédéraux à des projets de prévention de la violence familiale. Voici certains des rôles et responsabilités de l'ILVF : coordination entre partenaires; rédaction et application de politiques; collecte, présentation et diffusion de connaissances et de ressources en éducation; soutien apporté aux collectivités et services en vue de lutter contre la violence familiale²¹.

Priorités ministérielles

Le PPVF appuie le résultat stratégique ministériel intitulé « Les gens », puisque les programmes sont destinés à appuyer le bien-être individuel, familial et communautaire des Premières Nations, des Inuits et des résidents du Nord²². Une récente stratégie de mesure du rendement des programmes de développement social relevant du résultat « Les gens » aligne le PPVF sur les autres programmes sociaux pertinents d'AADNC, y compris les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations, le Programme d'aide au revenu et le Programme d'aide à la vie autonome.

La prévention de la violence familiale dans les réserves demeure une priorité ministérielle. En 2006, le *Rapport sur les plans et les priorités* fixait les priorités de l'ensemble des programmes ministériels de développement social, notamment l'amélioration des programmes de prévention, l'élargissement de la portée du réseau de maisons d'hébergement et l'augmentation du financement opérationnel²³. Les priorités du Ministère en 2008-2009 comprenaient la protection et l'autonomisation des peuples autochtones vulnérables²⁴. En 2009-2010, enfin, les priorités du développement social englobaient la création d'environnements familiaux sécuritaires et enrichissants, ce qui comprenait la construction de nouvelles maisons d'hébergement²⁵.

Priorités des Autochtones

Il ressort d'un examen des communiqués de presse et des rapports des organisations autochtones nationales que les Autochtones dans tout le Canada accordent la priorité à la lutte contre la violence faite aux femmes autochtones, de même que contre la violence familiale en général. La violence familiale est également au cœur des préoccupations des organisations de femmes autochtones comme l'Association des femmes autochtones du Canada et Pauktuutit Inuit Women of Canada, qui toutes deux font pression sur le gouvernement du Canada pour engager une action plus concertée touchant la violence dirigée contre les femmes. Enfin, les principes pour l'élection fédérale de 2011 énoncés par l'Assemblée des Premières Nations évoquaient un gouvernement qui collaborerait avec les gouvernements des Premières Nations à l'établissement d'un plan d'action national en vue de mettre fin à la violence contre les femmes des Premières Nations²⁶. L'Association des femmes autochtones du Canada a organisé en juin 2011 un forum intitulé *Forum national des femmes autochtones : Ensemble, nous mettrons fin à la violence*, auquel ont

²¹ Gouvernement du Canada. *Rapport sur le rendement de l'Initiative de lutte contre la violence familiale d'avril 2004 à mars 2008*. Ottawa, Canada. 2010.

²² Architecture des activités de programme (AAP) d'AADNC

²³ *Rapport sur les plans et les priorités*, 2006 d'AADNC

²⁴ *Rapport sur les plans et les priorités*, 2008-2009 d'AADNC

²⁵ *Rapport sur les plans et les priorités*, 2009-2010 d'AADNC

²⁶ *Priorités liées à l'élection fédérale 2011* - <http://www.afn.ca/uploads/files/2011-election-priorities-fr.pdf>

assisté des délégués de multiples organisations autochtones nationales, notamment l'Assemblée des Premières Nations, le Congrès des peuples autochtones, le Ralliement national des Métis et Pauktuutit Inuit Women of Canada. Le forum a offert des ateliers et des exposés portant sur la nécessité de resserrer la collaboration en vue de surmonter les difficultés sociales et économiques qui contribuent à la vulnérabilité et à la violence qui marquent la vie des femmes et des filles métisses, inuites et des Premières Nations. Comme l'a déclaré la présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, « Notre principale préoccupation concerne la sécurité et le bien-être de nos femmes, de nos filles, de nos familles et de nos communautés²⁷. »

3.3 Pertinence – Rôle du gouvernement fédéral relativement à la prestation des programmes pour la prévention de la violence familiale dans les réserves

Constatation : Le gouvernement fédéral (plus particulièrement AADNC) remplit une fonction pertinente et nécessaire dans la prestation de services de prévention de la violence familiale dans les réserves

Le pouvoir juridique du ministre dans le domaine des programmes destinés aux populations des réserves découle de son pouvoir à l'égard des affaires indiennes, établi dans la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* (1985). Les pouvoirs particuliers relatifs au programme pour la prévention de la violence familiale et l'autorisation de dépenser ont été obtenus par le truchement des processus d'approbation des politiques du gouvernement, au cours des dernières décennies.

Le gouvernement fédéral collabore avec les partenaires provinciaux/territoriaux à la prestation d'éléments de ses programmes sociaux. Ainsi, AADNC a conclu avec l'Ontario ce qui a été désigné comme le Protocole d'entente sur les programmes d'aide sociale pour les Indiens (1965), accord de paiement qui autorise le financement conjoint de nombre de programmes sociaux destinés aux clients dans les réserves de l'Ontario. L'Ontario a aussi contribué des fonds pour certaines maisons d'hébergement du PPVF dans les réserves.

Conclue avec l'Alberta depuis 1992, l'Entente sur le financement et l'administration des services sociaux (entente sur la réforme de l'administration de 1992) autorise la facturation et le remboursement des services que les maisons d'hébergement de l'Alberta offrent à ceux qui résident ordinairement dans les réserves.

Les services de prévention de la violence familiale offerts aux clients dans les réserves vont dans le sens du mandat d'AADNC : améliorer le bien-être social, établir des collectivités saines et aider les individus à participer plus pleinement au développement politique, social et économique du Canada – au profit de tous les Canadiens²⁸.

Initiative de lutte contre la violence familiale

²⁷ <http://www.nwac.ca/fr/media/release/23-06-11>

²⁸ Mandat d'AADNC : voir <http://www.ainc-inac.gc.ca/fra/1100100010023>

Le Programme pour la prévention de la violence familiale d'AADNC s'inscrit dans l'engagement, pris à longue échéance par le gouvernement du Canada, de « lutter contre la violence au sein de relations entre parents, d'intimité, de dépendance ou de confiance » dans le cadre de l'ILVF. Cette dernière, dirigée par l'ASPC, regroupe 15 ministères, organismes et sociétés d'État partenaires en vue de réduire à long terme les cas de violence familiale au Canada. L'ILVF dispose de fonds annuels qui appuient et complètent les activités de huit ministères membres : l'ASPC, la SCHL, Citoyenneté et Immigration Canada, Justice Canada, Patrimoine canadien, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Statistique Canada et Condition féminine Canada. En outre, AADNC, Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Service correctionnel du Canada, Sécurité publique Canada, Service Canada et le ministère de la Défense nationale abordent les questions de violence familiale par l'intermédiaire de programmes et activités ministériels existants²⁹.

L'ILVF permet de faire connaître les risques et les moyens de protection à la population; de mettre le gouvernement, les milieux de la recherche et les partenaires communautaires au service de la justice pénale, de l'accès au logement et des interventions en santé; d'appuyer les efforts de collecte de données, de recherche et d'évaluation en vue de déterminer les pratiques novatrices et prometteuses et les interventions efficaces. La documentation et les études donnent à croire qu'une telle approche publique et coordonnée de la prévention de la violence familiale est un élément essentiel de la construction de collectivités en santé³⁰. L'ILVF a pour mandat actuel de « Poursuivre l'effort de sensibilisation, créer une base des connaissances et contribuer au renforcement des systèmes (justice, hébergement, santé) et des collectivités afin de prévenir et lutter contre la violence familiale³¹. »

En 2002, plus des trois-quarts des Canadiens ont déclaré que le gouvernement fédéral doit accorder une priorité urgente à la violence familiale, renforçant ainsi les efforts des ministères partenaires de l'ILVF, y compris AADNC³². En juin 2007, le gouvernement fédéral a annoncé des investissements financiers supplémentaires pour aider les collectivités des Premières Nations à répondre au besoin d'établir des programmes supplémentaires³³. Cette source de financement additionnelle a contribué au rehaussement du PPVF et du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement de la SCHL.

²⁹ Agence de la santé publique du Canada, *Initiative de lutte contre la violence familiale*. Tiré de <http://www.phac-aspc.gc.ca/ncfv-cnivf/initiative-fra.php>

³⁰ Chan, L. « Comparative Review on National Strategies in the Prevention of Domestic Violence », *Open social Science Journal*.

³¹ Gouvernement du Canada. *Rapport sur le rendement de l'Initiative de lutte contre la violence familiale d'avril 2004 à mars 2008*. Ottawa, Canada. 2010.

³² Santé Canada (2002). *Initiative de lutte contre la violence familiale : Rapport de l'an cinq*.

³³ *Rapport sur le rendement de l'Initiative de lutte contre la violence familiale d'avril 2004 à mars 2008*.

4. Constatations de l'évaluation : Rendement

4.1 Question 4 : Dans quelle mesure les résultats escomptés ont-ils été atteints?

Quand ils évaluent la mesure dans laquelle le PPVF atteint ses résultats, les évaluateurs s'attendent à voir un succès considérable pour les résultats immédiats, des indices d'un progrès véritable pour les résultats intermédiaires et au moins quelques indications d'un progrès vers les résultats à long terme prévus par le PPVF. Dans cette évaluation, les résultats du PPVF analysés se fondaient sur la Stratégie de mesure du rendement de 2008. La section qui suit est divisée en résultats immédiats (4.1.1), résultats intermédiaires (4.1.2), et résultats à long terme et résultats finaux (4.1.3).

Résultats immédiats

- Élargissement de la capacité des fournisseurs des services aux Premières Nations d'offrir des programmes de lutte contre la violence familiale adaptés sur le plan culturel
- Financement
- Sensibilisation, coopération, participation et engagement accrus des partenaires et intervenants dans le PPVF

Résultats intermédiaires

- Des services de protection des femmes, des enfants et des familles contre la violence
- Des projets de prévention qui viennent en aide aux femmes, enfants et familles à un stade plus précoce de la violence familiale

Résultats finaux

- Pour prévenir la violence familiale et protéger les femmes et enfants, les collectivités des Premières Nations prennent des mesures qui répondent avec efficacité aux besoins des femmes, des enfants et de toute la famille

4.1.1 Résultats immédiats

Élargissement de la capacité des fournisseurs des services aux Premières Nations d'offrir des programmes de lutte contre la violence familiale adaptés sur le plan culturel

Financement

Sensibilisation, coopération, participation et engagement accrus des partenaires et intervenants dans le PPVF.

L'évaluation de ces résultats immédiats a tenu compte des éléments suivants :

- La mise en place par les collectivités participantes d'une organisation et d'un plan holistique pour traiter de la violence familiale et de ses causes profondes;
- Les effets des services hors des réserves et le financement des remboursements aux provinces;
- Les dirigeants communautaires appuyaient les mesures de lutte contre la violence familiale au moyen de partenariats locaux, y compris avec la police, les services sociaux, les éducateurs, les professionnels de la santé, les aînés et les responsables de la liaison dans les collectivités voisines; et
- Des liens actifs étaient établis avec les organisations de lutte contre la violence familiale provinciales, territoriales ou régionales.

Constataion : Peu de collectivités participantes ont mis en place des plans stratégiques ou communautaires de lutte contre la violence familiale et ses causes profondes

Beaucoup d'intervenants et de partenaires du PPVF jugeaient que la planification est un aspect important de la réussite. L'évaluation s'est penchée sur trois types ou niveaux de planification susceptibles d'aider la sensibilisation, la coopération, la participation et l'engagement des partenaires et intervenants à l'égard du PPVF.

Voici les trois niveaux de planification qui ont été analysés :

- Des plans communautaires larges et de haut niveau, avec une vision d'avenir à longue échéance pour la collectivité comportant des éléments qui concernent la violence familiale;
- Des plans stratégiques assortis d'objectifs, de mesures et d'un calendrier précis pour lutter contre la violence familiale; et
- Des plans opérationnels comme des protocoles pour les crises ou la gestion de cas.

Pour les deux premières catégories ci-dessus, l'évaluation n'a détecté aucun indice de l'existence de documents de planification portant sur le PPVF. Les études de cas donnent quelques indications d'une planification opérationnelle de troisième niveau, outre qu'il y avait beaucoup de contacts routiniers parmi les différents organismes de service dans les réserves et hors de celles-ci. Les maisons d'hébergement, les agences de santé et de services sociaux dans les réserves et à l'extérieur, les écoles et la police se renvoient constamment des clients : une telle collaboration dans les services est considérée d'importance critique pour leur travail, et aussi pour les aider à vraiment s'attaquer aux nombreux problèmes sociaux dans les collectivités. Deux des collectivités visées par l'étude de cas avaient une méthode systématique et coordonnée de traitement de l'éventail complet de questions sociales touchant les familles et les individus. Les membres du personnel de la bande se rencontraient périodiquement en comité afin de communiquer l'information, de discuter des cas actifs et de cerner les possibilités de collaboration. Il s'agit d'une planification plus ou moins opérationnelle, qui s'inscrirait dans la catégorie de planification stratégique globale ou communautaire.

Bien que les efforts de coordination des services au cas par cas soient jugés utiles, les dirigeants communautaires et les fournisseurs de services – y compris les directeurs de maison d’hébergement – estiment que les services et activités de lutte contre la violence familiale demeurent de nature trop ponctuelle, et que la gouvernance sur cette question fait défaut. Plusieurs collectivités, conscientes de l’ampleur et de la complexité des causes profondes de la violence familiale, et sachant que la planification et la coordination sont la meilleure méthode, ont essayé de combler le vide dans la planification communautaire.

Dans une étude de cas, la Première Nation a comblé la lacune dans la planification communautaire ou stratégique par la création d’un groupe de travail chargé d’étudier la violence dans la collectivité et d’élaborer une stratégie. Elle a donc créé une stratégie à long terme, avec un directeur général qui rend compte directement au chef et aux conseillers. Le groupe de travail a constaté entre autres que les activités anti-violence étaient dispersées parmi la structure de gouvernance de la réserve, et non coordonnées au point où les ministères et organismes non seulement n’étaient pas au courant du travail réalisé par les organismes parallèles, mais parfois ne faisaient aucun cas du travail des autres pour des raisons de personnalité, ou de protection de leurs ressources et leur contrôle au sein de la bureaucratie. La stratégie actuelle cherche à démolir ces obstacles structurels, à créer un comité directeur unique, à encourager les collectivités dans la réserve à mettre sur pied leurs propres comités de planification, et à collaborer à l’établissement de priorités et à la prise de mesures.

Dans une autre étude de cas, les gens étaient conscients que cette planification était dispersée et au cas par cas. En réaction, ils ont remanié la gouvernance de manière à ce que la responsabilité pour le bien-être de la collectivité relève d’une seule organisation au sein de l’administration de la bande. L’intention du directeur de ce nouveau service de bien-être est de transformer une approche au cas par cas en un processus collaboratif, guidé par une stratégie, qui veillera à ce que les activités liées à la violence familiale (et aux autres grands projets sociaux) soient étroitement coordonnées parmi les organismes de services aux bandes, et que les différents ministères et secteurs de service œuvrent en commun vers les mêmes objectifs à court et à plus long terme.

L’examen interne du programme a aussi conclu que les participants communautaires comprennent la nécessité d’une approche planifiée et holistique, et veulent l’appliquer, mais y sont empêchés par les niveaux de financement actuels. Il signale que peu de ressources sont disponibles pour la coordination et la création de partenariats, que la formation n’est pas financée, que les maisons d’hébergement connaissent un grave problème d’épuisement du personnel, et qu’il y a peu d’ateliers communautaires ou régionaux, et peu de réseautage parmi les fournisseurs de services dans les différentes collectivités. Le rapport présente quelques exemples de liens avec des organisations provinciales : en Saskatchewan, la Provincial Association of Transition Houses organise des ateliers et des rencontres, et des soutiens semblables sont offerts au Québec par l’Association des femmes autochtones du Québec. Il signale aussi un soutien local assuré par des organismes comme la GRC, les centres de santé, les services sociaux des bandes, les services de toxicomanie, les services de santé mentale et les églises.

Constatation : La disponibilité des services hors des réserves se répercute sur le modèle de financement du PPVF

Le problème de la dépendance envers les services hors des réserves a été fréquemment soulevé dans les études de cas et les entrevues. Le financement des services hors des réserves ou provinciaux augmente dans la province de l'Alberta, ce qui pose un risque grave au modèle de financement du PPVF dans sa conception actuelle. Une même demande de remboursement par les autres provinces épuiserait les ressources du programme, de même que les services aux clients locaux ou les services dans les réserves.

Le manque de formation et de ressources – y compris le taux de roulement du personnel et le peu de ressources communautaires disponibles, comme les conseillers formés et les professionnels – nuit souvent à la capacité des maisons d'hébergement d'offrir l'éventail complet des services nécessaires. Une recherche sur le modèle de financement du PPVF, payée par le programme en 2006, note que le personnel des maisons d'hébergement peut à la longue être persuadé d'aller travailler dans des établissements provinciaux parce que les salaires y sont plus élevés, outre que les coupures ou les mises à pied temporaires du personnel des maisons d'hébergement du PPVF peuvent nuire à la prestation de services. Les études de cas et les entrevues ont aussi fait ressortir l'absence et le manque de cohérence des connaissances et de la formation : le personnel des maisons a fait savoir qu'il aimerait une stratégie plus cohérente (nationale ou régionale) pour la formation et l'acquisition de connaissances, chose qui fait actuellement défaut.

Constatation : Un leadership fondé sur la prévention et l'engagement envers la violence familiale est en place dans beaucoup de collectivités

L'importance des dirigeants communautaires pour traiter de la violence familiale a été mentionnée durant plusieurs entrevues avec les intervenants clés, dont beaucoup ont noté que les directeurs de maison d'hébergement sont souvent en position de leadership dans leur collectivité et que ces maisons offrent à la collectivité des possibilités, qui n'existeraient pas en leur absence, de perfectionner des capacités et compétences. Les études de cas ont aussi permis de constater que les chefs et les conseils de bande assurent un leadership à l'égard de la violence familiale, ou de la question plus large de la prévention de la violence dans la collectivité.

Les études de cas et l'analyse documentaire ont révélé que le leadership sur la violence familiale est parfois indirect, découlant du leadership sur de vastes questions comme la violence contre les femmes ou la violence communautaire en général. Les activités de prévention et de sensibilisation mènent parfois à la création de réseaux et d'organisations, comme les Sœurs par l'esprit, qui contribuent à la sensibilisation et au leadership sur les questions de violence familiale. Le leadership communautaire sur la violence familiale peut aussi provenir des nombreux volontaires et partenaires qui collaborent à la prévention et à la sensibilisation.

Constatation : Il existe en fait des partenariats et des réseaux, mais ils sont souvent au cas par cas et non planifiés de façon cohérente ou coordonnée

Les enquêtes, entrevues, études de cas et analyses documentaires ont toutes conclu que les partenariats et les réseaux étaient indispensables à la prestation et à la réussite du PPVF. L'évaluation a détecté des partenariats et des réseaux surtout aux échelons communautaire et

régional. Les répondants ont nommé plusieurs partenaires et organisations clés avec lesquels ils collaboraient, dont des services et ministères provinciaux : Bureau de promotion des intérêts de la femme du gouvernement du Yukon, services de prévention de la violence familiale de l'Île-du-Prince-Édouard, Provincial Association of Transition Houses and Services de la Saskatchewan. Des ministères fédéraux ont aussi été nommés : Santé Canada, la GRC et Sécurité publique. Les enquêtes auprès des directeurs de maison d'hébergement et membres de la collectivité ont mis au jour des organisations de service comme les suivantes : Société Elizabeth Fry de Kamloops, RESOLVE Research Network au Manitoba, Alberta Council of Women's Shelters, Association des femmes autochtones du Québec et Three Eagle Wellness Society. Ces réseaux et organisations extérieurs étaient considérés précieux sous plusieurs angles, depuis le lien opérationnel entre les collectivités et les locaux d'hébergement dans d'autres emplacements jusqu'à la remise d'outils de sensibilisation communautaire et le soutien à la défense sur des questions de violence familiale.

Dans les six collectivités ayant fait l'objet des études de cas, les maisons d'hébergement étaient en contact avec les organisations de refuge dans leurs régions, et la plupart étaient affiliées aux organisations de directeurs de maison d'hébergement provinciales ou nationales. Les contacts avec les maisons d'hébergement dans les collectivités voisines étaient fréquents, et avaient le plus souvent un caractère opérationnel, par exemple des services de placement de clients de maisons d'hébergement. Des arrangements étaient pris si un membre de la collectivité avait besoin d'une maison d'hébergement à l'extérieur de la collectivité de la Première Nation, pour des raisons de sécurité ou parce que le client préférait l'anonymat hors de la réserve. Comme les maisons dans les études de cas étaient souvent les seules de la Première Nation dans le secteur immédiat, et qu'elles servaient aussi des collectivités proches des Premières Nations, les contacts se faisaient surtout avec les maisons d'hébergement dans les collectivités urbaines avoisinantes, qui fonctionnaient comme des maisons autochtones, ou encore dont une partie appréciable de la clientèle était autochtone.

Les contacts avec les associations de directeurs de maison d'hébergement et les autres organisations (provinciales ou nationales) traitant de violence familiale ont été essentiellement au cas par cas, et sans cohérence d'une région à l'autre. Il s'agissait le plus souvent d'assister à des conférences pour mettre en commun de l'information et des idées avec d'autres directeurs de maison d'hébergement, et de tirer parti du matériel et des autres appuis offerts par les associations. Les directeurs de maison d'hébergement, dans les six études de cas, étaient heureux de l'occasion de s'informer des solutions trouvées par d'autres maisons d'hébergement aux problèmes qu'ils éprouvaient eux-mêmes, et estimaient que ce genre d'échange avait de la valeur.

Il ressort des entrevues que les rencontres régionales organisées par le personnel du PPVF ont été peu fréquentes, offrant peu d'occasions au personnel des maisons d'hébergement et aux travailleurs communautaires de mettre en commun des pratiques exemplaires et leçons apprises, et laissant peu de possibilités de coordination des services et projets à l'avenir. Il a aussi été noté dans plusieurs documents et entrevues que le personnel du PPVF recevait des ressources insuffisantes pour obtenir et coordonner le soutien aux maisons d'hébergement dans sa région.

Établi depuis 2001, le CNACVF est financé par le PPVF en vue de fournir un soutien et des outils de formation aux directeurs et au personnel des maisons d'hébergement du PPVF, mais sa portée et son fonctionnement ont été gravement circonscrits ces dernières années. Bien que des outils et du matériel de formation aient été produits, la plupart des entrevues, enquêtes et études de cas ont montré que les directeurs de maison d'hébergement et les membres de la collectivité ont très peu de connaissance du CNACVF, ou même de coordination avec lui. L'association, qui a reçu en 2010-2011 une subvention et une contribution de 454 759 \$, semble peu chercher à communiquer avec d'autres organisations et intervenants, comme les associations provinciales, qui sont parfois en réseau ou en partenariat avec des maisons d'hébergement. Dans certaines régions (comme l'Alberta et l'Ontario), par comparaison, il existe des réseaux de maisons d'hébergement qui regroupent le personnel et les directeurs des maisons du PPVF et des maisons provinciales, et élargissent ainsi leur champ d'action.

À l'échelon fédéral, l'ILVF demeure l'un des moteurs principaux de la coordination entre les partenaires et intervenants du PPVF. Cependant, des entrevues avec les partenaires de l'ILVF ont révélé que les contacts avec le PPVF ont été peu fréquents ces dernières années, et que certains partenaires ont une connaissance limitée du PPVF.

Conclusion

Les collectivités des Premières Nations et le personnel du programme comprennent l'importance de la planification stratégique et communautaire pour lutter contre la violence familiale, surtout à la lumière de la complexité du problème et de sa relation aux questions et facteurs de risque larges. Il a aussi été constaté que la planification stratégique ou communautaire est indispensable pour renforcer la coopération, la participation et la mobilisation des partenaires et intervenants dans le PPVF.

La plupart des collectivités n'ont pas établi de plan stratégique ou communautaire, mais certaines travaillent à un plan stratégique qui coordonne les efforts des partenaires et des intervenants, et qui indique les rôles et responsabilités. Beaucoup de collectivités des Premières Nations ont noué des liens avec des organisations extérieures comme des associations contre la violence familiale ou des organisations autochtones régionales, mais ces liens sont souvent ponctuels et non coordonnés. Les collectivités et les directeurs de maison d'hébergement ont fait comprendre l'importance de mettre en commun ses expériences avec les collègues dans d'autres collectivités, et de se renseigner sur de nouvelles approches de la prestation de services, grâce à ces liens extérieurs. Ces dernières années, le PPVF n'a pas été outillé pour offrir des possibilités de collaboration ou de réseautage de cette nature, ou n'a pu les offrir.

Beaucoup des collectivités financées par le PPVF offrent un leadership et une participation communautaires, dans lesquels le personnel et les directeurs des maisons d'hébergement jouent un rôle prépondérant. Les liens et les partenariats pratiques sur place, ou par le truchement des organisations régionales, témoignent aussi de la participation communautaire. Toutefois, une approche mieux coordonnée et planifiée pourrait renforcer ce leadership et cette participation communautaire.

4.1.2 Résultats intermédiaires

Des services de protection qui mettent les femmes, enfants et familles à l'abri de la violence (Services de maison d'hébergement)

Constatation : Selon l'analyse des proximités, la plupart des clients dans les réserves ou qui « résident ordinairement » dans les réserves ont accès à des services de maison d'hébergement financés par le PPVF. Les services souffrent encore de lacunes, et quelques réserves dépassent la portée des maisons d'hébergement financées par le PPVF, c'est-à-dire qu'elles sont à une distance supérieure à la moyenne dans l'analyse des proximités.

Le PPVF finance les services offerts par 41 maisons d'hébergement destinées aux clients qui vivent dans les réserves ou y « résident ordinairement ». Chaque province, aussi bien que le Yukon, accueille des maisons d'hébergement financées par le PPVF. Après obtention de fonds destinés au PPVF en 2007 et de fonds de rehaussement, cinq nouvelles maisons d'hébergement sont venues s'ajouter à celles déjà financées, portant le total de 36 à 41. Le nombre de ces maisons financées par le PPVF peut paraître faible par comparaison avec les plus de 600 réserves et bandes au Canada, mais l'accès réel aux services de maison d'hébergement financés par le PPVF est plus vaste.

Une analyse des proximités réalisée en vue de l'évaluation montre que le nombre possible de bandes proches d'une maison d'hébergement financée par le PPVF (150 km ou moins en ligne droite) est de 528, soit environ 87 % de la population inscrite. Il importe de signaler que le PPVF ne sert pas seulement les Premières Nations inscrites ou « de droit »; ainsi, le chiffre réel pourrait dépasser 751 146. De ce nombre, environ 207 458 personnes inscrites ont accès à des services de maison d'hébergement financés par le PPVF, en fonction d'une distance de 50 km de la maison d'hébergement la plus proche³⁴. Ces deux chiffres – 751 146 et 207 458 – sont calculés pour les clients dans les réserves bénéficiant d'un accès routier aux maisons d'hébergement, mais un certain nombre de réserves et de collectivités sont à plus de 151 km de tout service de maison d'hébergement du PPVF et n'ont pas d'accès routier : dans tout le Canada, au moins 90 bandes ou réserves sont dans ce dernier cas.

Le tableau ci-dessous illustre le nombre de maisons d'hébergement par région et par niveau de financement en 2010-2011. Il indique aussi le nombre de bandes ayant accès à des maisons d'hébergement financées par le PPVF dans leur secteur. Le tableau donne la distance moyenne entre une bande et la maison d'hébergement.

³⁴ L'emplacement de la maison d'hébergement, aux fins de l'analyse des proximités, a été calculé en fonction de l'emplacement du bureau de bande de la collectivité, afin de protéger la confidentialité de l'adresse de cette maison d'hébergement.

Tableau 2 : Nombre de bandes ayant accès aux maisons d'hébergement, par région

Région	Nombre de bandes (Total de la population inscrite)*	Nombre de maisons d'hébergement financées par AADNC	Total des fonds de fonctionnement des maisons d'hébergement d'AADNC en 2010-2011	Distance moyenne en ligne droite vers une maison d'hébergement financée par AADNC	Nombre de bandes sans maison d'hébergement et sans accès routier
Yukon	16 (8 118)	1	40 00 \$ (ou 390 000 \$ avec les remboursements)	244 km	1
Saskatchewan	65 (126 954)	4	1 734 736 \$	126 km	3
Québec	33 (69 503)	6	2 251 142 \$	158 km	5
Atlantique	34 (56 550)	5	2 335 450 \$	98 km	0
Ontario	105 (147 164)	9	4 369 802 \$	137 km	31
Manitoba	44 (105 023)	4	1 893 083 \$	133 km	17
Colombie-Britannique	167 (105 497)	6	2 876 299 \$	153 km	31
Alberta	44 (102 234)	6	2 833 143 \$ (ou 8 732 900 \$ avec remboursements)	109 km	2

*Le nombre total d'Indiens inscrits est indiqué dans ce tableau à titre de référence uniquement, et peut inclure des membres de la bande tant dans la réserve que hors de celle-ci. Le PPVF dessert toute la population qui vit dans les réserves ou y « réside ordinairement »; il n'est pas à l'usage exclusif des clients inscrits ou « de droit ».

Des lacunes peuvent être constatées également dans les réserves ou collectivités ayant des services de maison d'hébergement financés par le PPVF. Le PPVF ne fixe aucun ensemble ou liste prioritaire de services que les maisons d'hébergement devraient offrir, et elles sont libres de fixer leurs propres priorités à cet égard. Toutefois, le manuel du programme expose un principe directeur : les programmes de services sociaux doivent pouvoir se comparer, dans les limites du raisonnable, aux programmes et services offerts par les provinces ou territoires dans des contextes géographiques semblables³⁵.

Préparé en 2005 et mis à jour en 2010, le manuel du PPVF donne une liste de services potentiels que les maisons d'hébergement devraient offrir et qui donnent droit à un remboursement. Un examen des documents internes du programme révèle que dans quelques cas, parce que la liste n'est pas en ordre de priorité, les maisons d'hébergement et les collectivités ne consacrent pas les

³⁵Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Programme pour la prévention de la violence familiale : Manuel national*. Ottawa (Ontario), 2005, p. 17.

fonds aux services les plus importants ou essentiels, préférant souvent des aspects « moins essentiels » (comme l'entretien des édifices ou l'ameublement) aux services à la clientèle ou aux salaires. Il ressort à la fois des entrevues, des études de cas et des enquêtes que des lacunes restent à combler dans les services à la clientèle et que ces services ne sont pas uniformes au pays. Il y a aussi des différences de salaire et de formation entre le personnel des maisons d'hébergement financées par une province et le personnel des maisons d'hébergement du PPVF. Les études de cas et l'analyse documentaire ont révélé que le personnel des maisons d'hébergement du PPVF n'a souvent reçu qu'une formation « de base » pour les aiguillages et les admissions, et ne peut offrir le counselling professionnel dont les clients ont besoin.

Le financement des maisons d'hébergement vise à appuyer les services de base, qui peuvent comprendre ce qui suit :

- environnement résidentiel chaleureux et respectueux, qui prévoit un espace suffisant pour les enfants;
- protection et sécurité physiques (à l'intérieur et à l'extérieur de la maison d'hébergement);
- planification de cas individuelle, aiguillage et défense du droit à l'accès à d'autres soutiens/systèmes/ressources (sociaux, juridiques, médicaux, etc.);
- repas nutritifs et la préparation d'aliments sûrs;
- transport;
- intervention en situation de crise (y compris ligne d'écoute téléphonique 24 h sur 24);
- soins à l'enfance et programmes/counselling destinés aux enfants;
- suivi et autres soutiens après la période de résidence dans la maison;
- éducation et counselling pour les hommes (agresseurs et victimes);
- collecte/suivi des données à des fins administratives et évaluatives;
- protection des renseignements personnels et de la confidentialité;
- éducation de la collectivité et sensibilisation (des fournisseurs de services et du grand public);
- établissement de réseaux, collaboration et protocoles avec d'autres organismes ou organisations (maisons d'hébergement, police, promotion de la guérison et de la santé, organismes médicaux, services à l'enfance et à la famille, aide juridique, organismes d'aide sociale, logement social, etc.); et
- éducation et intervention d'urgence (en groupe et individuellement) adaptées à la culture ou reposant sur la culture dans les domaines suivants : violence familiale, compétences parentales, connaissances de base, guérison traditionnelle, toxicomanie, santé mentale³⁶.

Les entrevues (y compris avec les directeurs de maison d'hébergement) aussi bien que les analyses documentaires révèlent qu'au moins quatre des points ci-dessus n'étaient pas offerts, ou l'étaient avec difficulté en raison de l'insuffisance des fonds ou d'une formation et d'un personnel inadéquats. Les services suivants étaient absents de beaucoup des maisons d'hébergement financées par le PPVF : intervention en situation de crise (y compris ligne d'écoute téléphonique 24 h sur 24); soins à l'enfance et programmes/counselling destinés aux enfants; suivi et autres soutiens après la période de résidence dans la maison; éducation et

³⁶ Manuel national des programmes sociaux, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, p. 23-24, 2010

counselling pour les hommes (agresseurs et victimes). Les études de cas ont également noté que ces services sont peu présents dans les maisons d'hébergement des collectivités à l'étude.

Toutes les études de cas ont montré que les maisons d'hébergement aimeraient mener davantage d'activités de rayonnement auprès des collectivités et offrir un suivi ou un soutien après la période de résidence. L'examen interne par le programme donne aussi à penser que les maisons d'hébergement devraient offrir davantage de programmes de prévention et de sensibilisation. Enfin, le manque de foyers de transition, et de logement convenable et de taille adéquate en général, a été cité comme une « lacune des programmes » dans beaucoup d'entrevues et d'études de cas. Beaucoup des personnes interrogées – notamment le personnel des maisons d'hébergement et les membres de la collectivité – jugeaient que les foyers de transition sont indispensables, mais certains membres du personnel du programme estimaient que les foyers de transition et les services de suivi débordent le cadre du PPVF.

Constatation : Le programme ne mesure ou n'évalue pas les services adaptés à la culture selon des critères cohérents

Le nombre de programmes culturels traditionnels assurés par les services de maison d'hébergement financés par le PPVF est inconnu. Les représentants du programme tiennent pour acquis que des programmes culturels sont offerts, pour la simple raison que ce programme est donné par la collectivité. Les rapports remis par les maisons d'hébergement nomment quelques programmes culturels, mais les rapports du PPVF et le manuel du programme ne présentent pas d'outils ou critères de mesure ou d'évaluation de la réussite. Les occasions de faire valoir et de communiquer ces approches dans l'ensemble des régions et des maisons d'hébergement sont rares, compte tenu du faible nombre de rencontres et réunions régionales et nationales. L'accès des Premières Nations à des services adaptés à la culture pourrait être encore restreint par le fait que beaucoup de clients font appel à des maisons d'hébergement hors des réserves (comme en témoigne l'augmentation des remboursements à l'Alberta pour ces maisons hors des réserves) qui peuvent ne pas offrir des services de cette nature.

Constatation : Dans beaucoup de régions, le coût des services de maison d'hébergement hors des réserves augmente sans cesse, ce qui crée des difficultés pour la prestation du PPVF

Des circonstances, ou un choix libre, peuvent pousser des clients à recourir aux services de maison d'hébergement financés par la province (un client peut par exemple ne pas souhaiter résider dans une maison située dans la collectivité même où il a été victimisé). Souvent, les maisons d'hébergement font de la place pour les clients d'autres maisons, formant ainsi un réseau officieux. Un client peut aussi opter pour un transfert dans une maison d'hébergement provinciale. La province ou la maison d'hébergement peut, quand un client d'une réserve fait usage d'un service provincial, facturer ce service à AADNC. Les clients des maisons d'hébergement acceptent mal d'être obligés de fournir une preuve de statut à une maison d'hébergement provinciale, alors que les clients non autochtones n'y sont pas obligés et peuvent jouir de l'anonymat. Des maisons d'hébergement font observer en outre que ces coûts facturés au programme peuvent enlever des fonds aux services financés par le PPVF dans les réserves, alors

que l'inverse – les paiements pour des clients hors des réserves faisant usage des services financés par le PPVF – n'existe pas toujours, ou peut se révéler difficile à obtenir des provinces.

Constatation : Il existe peu de services de maison d'hébergement destinés aux hommes et aux enfants

La plupart des services de maison d'hébergement financés par le PPVF visent les femmes, ce qui crée des lacunes pour les hommes (en tant que victimes aussi bien qu'agresseurs potentiels), les aînés victimes de violence et les enfants (qui sont témoins de la violence). D'après les études de cas, l'analyse documentaire et les entrevues avec les maisons d'hébergement et le personnel du programme, tous ces services seraient « un extra » et l'argent fait défaut pour les offrir, mais ce sont précisément les types de services nécessaires pour réduire les conséquences de la violence familiale. Ces services aux hommes, enfants et aînés figurent sur la liste des services de maison d'hébergement à offrir potentiellement, selon le manuel du programme. Ils sont aussi dans le manuel national de la politique sociale et des programmes 2010 et le rapport Johnston de 2006, préparé par le programme afin de trouver une formule de financement pertinente pour les maisons d'hébergement du PPVF. Ce dernier rapport dresse la liste des services de base que devrait offrir une maison d'hébergement qui fonctionne bien, comme suit³⁷ :

- environnement résidentiel chaleureux et respectueux, qui prévoit un espace suffisant pour les enfants;
- protection et sécurité physiques (à l'intérieur et à l'extérieur de la maison d'hébergement);
- repas nutritifs et préparation d'aliments sûrs;
- collecte/suivi des données à des fins administratives et évaluatives;
- protection des renseignements personnels et de la confidentialité;
- transport;
- intervention en situation de crise (y compris ligne d'écoute téléphonique 24 h sur 24);
- planification de cas individuelle, aiguillage et défense du droit à l'accès à d'autres soutiens/systèmes/ressources (sociaux, juridiques, médicaux, etc.);
- éducation et intervention d'urgence (en groupe et individuellement) adaptées à la culture ou reposant sur la culture dans les domaines suivants :
 - Violence familiale
 - Compétences parentales
 - Connaissances de base
 - Guérison traditionnelle
 - Toxicomanie
 - Santé mentale
- suivi et autres soutiens après la période de résidence dans la maison;
- soins à l'enfance et programmes/counselling adaptés à l'âge des enfants;
- éducation et counselling pour les hommes (agresseurs et victimes);
- éducation de la collectivité et sensibilisation; et
- établissement de réseaux, collaboration et protocoles avec d'autres organismes ou organisations (maisons d'hébergement, police, promotion de la guérison et de la santé,

³⁷ *Shelter Funding Methodology for the Family Violence Prevention Program Final Research Report*, Johnston Research Inc., 2006. p. 13 et 14.

organismes médicaux, services à l'enfance et à la famille, aide juridique, organismes d'aide sociale, logement social, etc.)

Des projets de prévention qui viennent en aide aux femmes, enfants et familles à un stade plus précoce de la violence familiale

Constatation : L'efficacité globale des programmes de prévention est limitée par la taille et la nature ponctuelle de la plupart des projets

Le financement du PPVF pour les projets de prévention est offert à toute collectivité des Premières Nations qui présente une proposition de projet, sous réserve des fonds disponibles, conformément à sa définition : « Financement accordé aux Premières nations pour la création de programmes communautaires visant à résoudre les problèmes sociaux et de santé liés à la violence familiale³⁸ ». Ces projets comprennent par exemple la sensibilisation du public et les campagnes d'éducation, des conférences et ateliers, des séminaires sur la maîtrise du stress et de la colère, des groupes de soutien et l'évaluation des besoins communautaires. De 340 à 375 bandes ou organisations ont été financées chaque année entre 2006-2007 et 2010-2011. Les bénéficiaires étaient largement dispersés, mais répartis uniformément parmi les régions, en fonction essentiellement d'une formule de financement par personne. Cette formule est toutefois en cours de modification depuis 2007, et elle est aussi encore en cours de mise en application. Les projets de prévention étaient de faible envergure, soit 8 310 \$ en moyenne par collectivité et entre 77 et 85 000 \$ par projet. Certaines collectivités ne font pas de demande de projet de prévention, tandis que d'autres font une demande par le truchement d'un conseil régional qui représente de multiples collectivités. On ignore pourquoi les autres collectivités n'ont pas déposé de demande de financement. Le tableau ci-dessous illustre les niveaux de financement et le nombre de projets par région au cours des cinq dernières années.

³⁸ Stratégie de mesure du rendement du PPVF (2008), p. 1

Tableau 3 : Nombre de bénéficiaires et financement total, par exercice

	Nombre de bandes ou d'organisations ayant reçu des fonds – 2006-2007	Nombre de bandes ou d'organisations ayant reçu des fonds – 2007-2008	Nombre de bandes ou d'organisations ayant reçu des fonds – 2008-2009	Nombre de bandes ou d'organisations ayant reçu des fonds – 2009-2010	Nombre de bandes ou d'organisations ayant reçu des fonds – 2010-2011
T.N.-O.	2	4	2	2	1
Nunavut	0	0	0	0	1
Atlantique	13	8	10	16	19
Québec	35	33	33	35	35
Ontario	20	19	19	19	19
Manitoba	39	42	41	61	62
Saskatchewan	69	66	65	71	67
Alberta	1	1	2	1	1
Yukon	7	6	6	6	6
C.-B.	161	163	163	154	164
Total des bénéficiaires par année	347	342	341	365	375
Montant total versé (\$)	7 066 603,71	6 560 481,51	6 515 606,34	6 893 298,88	7 198 079,62

L'examen d'un échantillonnage de rapports de projet montre qu'une grande variété de projets de prévention est financée, entre autres la maîtrise de la colère, la guérison intérieure, les effets sur les enfants, la guérison familiale, l'intimidation et l'acquisition de compétences sociales. Les projets de prévention visent le plus souvent les femmes et les enfants, mais certains ciblent d'autres membres de la famille, y compris les aînés et les hommes. Les rapports de projet indiquent aussi que les écoles sont l'un des principaux auditoires ciblés, et que des liens sont parfois observés avec des programmes d'AADNC d'éducation ou d'un autre domaine, comme les services à l'enfance et à la famille. Comme les projets de prévention sont communautaires, il est supposé qu'ils sont aussi pertinents sur le plan culturel la plupart du temps. Le suivi et l'évaluation des méthodes de prévention et de guérison fondées sur la tradition sont absents des modèles de rapport actuels et ne sont pas non plus mesurés au fil du temps.

Les études de cas dans les six collectivités ont constaté que des activités variées de prévention de la violence familiale se tenaient périodiquement au cours de l'année. Beaucoup de collectivités organisent des activités centrées sur des « semaines de prévention de la violence familiale »³⁹, avec des stands d'information à des événements publics, et des ateliers et conférences à l'intention du grand public ou de groupes visés, comme les jeunes et les femmes. Nombre de collectivités organisent aussi des marches, à l'occasion desquelles des dirigeants communautaires et des fournisseurs de services (y compris la police) distribuent de l'information

³⁹ Plusieurs provinces organisent une semaine de prévention de la violence familiale, ou des manifestations de sensibilisation à la violence familiale, à différents moments de l'année (ainsi, l'Île-du-Prince-Édouard organise une semaine de prévention de la violence familiale en février 2012; la Nouvelle-Écosse, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest offrent des projets semblables)

et parlent aux membres de la collectivité pour les sensibiliser. Souvent, ces activités sont organisées au moyen de fonds du PPVF destinés aux fonds de prévention.

Constatation : Absence d'une approche stratégique et planifiée des projets et activités de prévention

L'évaluation n'a détecté aucune approche stratégique du financement de la prévention. Quelques études de cas ont noté des situations où les collectivités combinent leurs efforts et fonds de prévention avec des projets provinciaux ou régionaux plus globaux (comme une semaine de sensibilisation à la violence familiale). Mais il n'existe pas de stratégie qui mette les types de projets de prévention nécessaires en ordre de priorité, cible les groupes à risque ou exécute des projets à long terme susceptibles d'exercer davantage d'impact. L'examen interne du programme prend note aussi de la faible efficacité du modèle actuel de prestation des projets de prévention du PPVF : [*Traduction*] « Plusieurs collectivités offrent une éducation et une sensibilisation à la violence familiale, mais les projets de prévention sont considérés comme une réponse à court terme à des problèmes à long terme, recevant chaque année un financement minimale⁴⁰ ».

Le caractère ponctuel et limité du financement des projets de prévention du PPVF donne lieu à certaines lacunes dans l'éventail et la cohérence des projets, et à l'absence de rayonnement auprès de certaines collectivités et certains intervenants clés. Ces lacunes étaient mises en relief par des sources de données multiples, et comprenaient le besoin d'une formation, et la présence de professionnels (ou d'une capacité) qui puissent offrir des séminaires ou des ateliers sur la prévention de la violence familiale dans les collectivités. Les entrevues ont montré que les projets et les groupes communautaires pourraient aussi tirer profit d'un accroissement des liens et des partenariats, ainsi que de la mise en commun des pratiques exemplaires à l'échelle communautaire, régionale et nationale.

Les enquêtes et entrevues ont fait ressortir à quel point la prévention et la sensibilisation peuvent réduire les taux de violence familiale. Les rapports sur les projets témoignent que des activités de prévention se déroulent dans beaucoup de collectivités, bien qu'elles soient parfois de petite envergure et spécialisées. Les programmes de prévention sont souvent axés sur la sensibilisation communautaire à la violence familiale; les résultats de l'étude de cas donnent à croire que cette sensibilisation s'est améliorée depuis cinq ans, en conséquence souvent de programmes de sensibilisation ciblés et du bouche à oreille dans les collectivités. Parler de violence familiale est souvent encore très controversé, mais des collectivités ont manifesté un leadership et un appui solide au PPVF, et il semble de plus en plus admis que la violence familiale est un problème communautaire auquel il faut s'attaquer, et non une question qui intéresse seulement les familles en cause.

Constatation : Les rapports et les mesures du rendement fondés sur les résultats font défaut pour les projets de prévention

Le modèle de rapport pour les projets de prévention recueille de l'information de base sur les types de projets exécutés, l'auditoire cible et les liens et partenariats, mais il ne contient pas les résultats réels des activités. Les taux de participation aux projets de prévention ne sont pas

⁴⁰ Examen interne, New Economy Development Group, p. 17.

disponibles, et ne se prêtent donc pas à une comparaison entre régions ou au fil du temps. D'après les entrevues avec les intervenants clés, les résultats des rapports ne sont ni surveillés, ni utilisés en vue de la prise de décisions.

Il peut se révéler difficile de mesurer l'efficacité des projets de prévention, surtout si leur financement est faible et de courte durée. Certains projets ont été financés conjointement avec d'autres, ce qui complique la question. Beaucoup de facteurs autres que les projets financés par le PPVF peuvent influencer sur le comportement des résidents de la collectivité. Si les effets des activités de prévention sont souvent à long terme, nécessitant une mesure de la réussite en fonction du temps, il est possible de procéder à des évaluations, enquêtes et mesures à court terme par projet et région, afin d'obtenir une indication précoce de leur efficacité.

Conclusion

Si près de 80 % des membres des Premières Nations dans les réserves, ou qui résident ordinairement dans les réserves, ont accès à des services de maison d'hébergement financés par le PPVF (à une distance en ligne droite de 150 km ou moins), en revanche beaucoup de collectivités – surtout celles dans le Nord ou éloignées – sont encore dépourvues de services de refuge d'urgence de base. Tout indique que les maisons d'hébergement financées par le PPVF offrent un vaste éventail d'activités, mais il reste beaucoup d'incohérences d'une région à l'autre, ainsi que des lacunes, comme les services nécessaires pour que le programme puisse vraiment réduire le taux de violence familiale. Des lacunes dans les services offerts par le PPVF obligent parfois des clients des réserves à faire appel à des maisons d'hébergement ou à des services financés par la province. De nombreux directeurs de maison d'hébergement et membres du personnel ont noté le besoin d'une formation plus poussée, en vue d'offrir aux clients un counselling professionnel et les services nécessaires.

Les projets de prévention demeurent importants, pourtant ils paraissent quelque peu limités, incohérents et de taille moyenne faible. À l'occasion, il y a une coordination communautaire des projets de prévention, mais rarement au niveau stratégique de la planification et de la mise en ordre de priorité. Mais il est difficile de lancer de grands projets planifiés de façon plus stratégique, susceptibles d'exercer une plus grande influence, parce que les projets de prévention se fondent sur un modèle de financement à court terme (un an) et sur des niveaux de financement axés sur la population. Les données servant à mesurer le rendement des projets de prévention ne sont ni recueillies, ni analysées, et les taux de participation ne sont pas vérifiés ou mesurés au fil du temps. Malgré l'absence de rapport fondé sur les résultats, les indications donnent à conclure que les projets communautaires adaptés à la culture sont financés et accessibles dans la plupart des collectivités des Premières Nations. Beaucoup des projets de prévention mettent l'accent sur la sensibilisation, qui peut être source d'une évolution positive des familles et collectivités. Par contre, la taille et la portée typiques des projets de prévention mettent un frein sur leurs incidences sur les collectivités.

4.1.3 Résultats finaux

Pour prévenir la violence familiale et protéger les femmes et enfants, les collectivités des Premières Nations prennent des mesures qui répondent avec efficacité aux besoins des femmes, des enfants et de toute la famille

L'évaluation des résultats à ce niveau a tenu compte des éléments suivants :

- Tous les résidants de la collectivité peuvent se prévaloir d'un continuum de services coordonnés avant, durant et après le séjour en maison d'hébergement
- Incidence réduite de violence familiale dans les collectivités participantes
- La violence familiale dans les collectivités participantes est mieux reconnue, définie et signalée
- Tout membre d'une Première Nation qui réside ordinairement dans une réserve jouit de plus de protection et de sécurité à l'égard de la violence familiale

Constatation : Pour la plupart des clients, le continuum des services coordonnés avant et après le séjour en maison d'hébergement est limité et manque de cohérence

Différents intervenants estimaient qu'un « continuum » de services de maison d'hébergement coordonnés est un moyen important de donner une suite holistique et efficace aux besoins des femmes, enfants et familles faisant face à la violence familiale. Il a été constaté que ce « continuum » de services avant et après le séjour en maison d'hébergement est limité dans la plupart des collectivités, ou le plus souvent offert uniquement si des services hors de la réserve ou provinciaux sont proches. Les collectivités éloignées, ou sans accès facile à des services hors des réserves, ne jouissent pas du même continuum ou de la même coordination des services que celles proches de services de maison d'hébergement hors des réserves. Les services de maison d'hébergement dans les réserves souffrent de nombreuses lacunes, signalées plus haut : services aux hommes ou aux jeunes, counselling en santé mentale et toxicomanie, suivi après le séjour en maison d'hébergement. Les équipes des maisons d'hébergement possèdent une formation de base, mais aucune en counselling la plupart du temps, et doivent faire appel à des conseillers financés par la province, des aînés, des spécialistes en santé mentale et des institutions comme les programmes de désintoxication et de toxicomanie hors de la collectivité. Les services aux hommes (agresseurs et victimes) sont rarement offerts dans les réserves, mais souvent disponibles dans les centres urbains plus proches, par l'intermédiaire d'un centre d'accueil autochtone ou d'une autre organisation. Dans quelques collectivités, des services sont offerts de « 9 à 5 » uniquement, ce qui peut poser problème, surtout si les services sont assez éloignés de la réserve. La plupart des collectivités, qui font souvent face à une pénurie de logements, n'ont pas de refuge transitoire à offrir après la maison d'hébergement, obligeant le client à retourner auprès du conjoint ou membre de la famille violent.

Constatation : Le peu de données disponibles interdit d'évaluer précisément la baisse de l'incidence

La Stratégie de mesure du rendement du PPVF de 2008 s'attendait à ce que les extrants et résultats du programme contribuent à l'objectif global du gouvernement fédéral, soit réduire la gravité et l'incidence de la violence familiale dans les collectivités des Premières Nations⁴¹. L'évaluation n'a pas détecté de baisses particulières dans les taux de violence familiale observés dans les collectivités financées par le PPVF. Pour cela, il faudrait dégager les tendances à la baisse de cette violence dans ces collectivités au moyen du suivi cohérent de données particulières sur une plus longue durée (par exemple cinq à dix ans). Il peut de plus se révéler difficile de suivre des catégories précises de violence familiale, parce que ces catégories sont parfois inexistantes dans les statistiques nationales, outre que les cas de violence familiale sont souvent sous-déclarés. Néanmoins, les statistiques actuelles sur le crime et la violence au sein des collectivités dans les réserves donnent une certaine indication de ces taux, surtout si elles sont combinées avec d'autres sources statistiques ou données de programme.

Les statistiques nationales tirées de l'enquête sur les maisons d'hébergement (EMH), et d'autres statistiques sur le crime ou la violence dans les réserves, montrent que la violence familiale continue à faire problème dans les collectivités des Premières Nations et que son taux est supérieur à celui des collectivités non autochtones. La demande de services de maison d'hébergement demeure stable, puisque les données du programme sur leur utilisation montrent que le nombre de clients desservis est relativement inchangé depuis cinq ans, soit de 4 500 à 5 000 femmes environ par année entre 2005 et 2009⁴². Les données sur l'utilisation par les hommes, enfants et familles ne sont pas suivies aussi régulièrement, et ne se prêtent donc pas à des comparaisons.

Constatation : Les collectivités participantes semblent avoir une conscience accrue de la violence familiale

Les participants à l'étude de cas ont eu de la difficulté à mesurer la sensibilisation communautaire à la violence familiale par rapport à quelques années auparavant. Les six collectivités ont clairement montré que la violence familiale fait fréquemment l'objet de manifestations communautaires, à l'occasion desquelles les maisons d'hébergement et les autres organisations distribuent de l'information sur la violence familiale et tentent d'engager les membres de la collectivité dans une discussion sur le sujet. Nombre de ces activités ont été financées en partie ou entièrement par un projet de prévention du PPVF.

Les fournisseurs de services, et les dirigeants politiques et administratifs, dans les collectivités croient que l'activité du PPVF a amélioré la sensibilisation à la violence familiale et que le sujet est discuté plus ouvertement aujourd'hui que par le passé. Malgré le nombre d'activités financées par le PPVF dans les collectivités et cette sensibilisation accrue, toutefois, les fournisseurs de services croient aussi que beaucoup de comportements violents ne sont pas signalés par crainte

⁴¹ Stratégie de mesure du rendement du PPVF (2008), p. 9

⁴² Les mesures du recours aux maisons d'hébergement financées par le PPVF ont changé en 2009-2010 : les rapports distinguent désormais entre l'utilisation de ces maisons par les femmes, les enfants et les familles.

de stigmatiser la famille, et aussi parce que les gens craignent de perdre leur logis dans les cas de pénurie de logements et de surpeuplement de certaines résidences.

Selon les indices statistiques des récents niveaux de sensibilisation, tirés de l'Enquête sur les maisons d'hébergement (EMH), 60 % des femmes vivant dans une maison d'hébergement dans une réserve à la date de l'enquête (avril 2010) s'y étaient présentées spontanément; les données de l'EMH montrent de plus que six sur dix de ces femmes n'avaient pas signalé l'incident à la police, témoignant ainsi de la réticence à déclarer les épisodes de violence familiale. Dans le cas des maisons d'hébergement dans les réserves, 28 % des incidents étaient signalés à la police, et 20 % de ces signalements donnaient lieu au dépôt d'une accusation.

Constatation : Les services de maison d'hébergement du PPVF ont contribué à améliorer la sécurité pour les membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves ou qui y « résident ordinairement »

De multiples sources de données laissent peu de doute que la présence de maisons d'hébergement dans les collectivités financées par le PPVF offre un refuge sûr, contribuant à la sécurité et à la protection des personnes en cause. Sans les fonds du PPVF, la plupart de ces maisons dans les réserves ne pourraient pas fonctionner et auraient moins de personnel, de sécurité, de programmes et d'autres caractéristiques qu'aujourd'hui. Les maisons d'hébergement ne peuvent prévenir la violence dans les foyers de la collectivité; mais quand elle est signalée, il existe désormais un processus clair. Les victimes sont conduites à la maison d'hébergement ou aux installations médicales, et orientées vers les services pertinents. Dans les collectivités où des services de maison d'hébergement sont offerts, jamais une maison n'a refusé des clients par manque de place.

Les taux de criminalité dans les collectivités des Premières Nations demeurent supérieurs à la moyenne canadienne. De récentes données statistiques (2008-2009) du Programme de DUC de Statistique Canada révèlent que 29 des 50 collectivités situées dans une réserve faisant partie de l'étude dépassaient la moyenne canadienne, en 2008, de 6 588,5 crimes (non routiers) par 100 000 habitants⁴³, et que 8 de ces 29 recevaient des fonds du PPVF. Comme les cas de violence familiale ne sont souvent pas déclarés et que des catégories particulières d'incidents au foyer ne sont pas consignées, l'effet exercé par les fonds du PPVF sur les taux de criminalité globaux dans les collectivités des Premières Nations est sans résultat concluant, et s'inscrirait dans la contribution plus large apportée par les autres programmes et services offerts dans les réserves.

Conclusion

Étant donné le manque de données concluantes sur les incidences et sur la sécurité des collectivités des Premières Nations pour l'évaluation, ces facteurs nécessiteront un examen à plus long terme. Des indices portent à croire que les maisons d'hébergement financées par le PPVF offrent une protection et la sécurité aux victimes de violence familiale dans les collectivités où elles sont situées ou sont proches, facteur qui améliore la sécurité globale de ces

⁴³ Statistique Canada, Annuaire du Canada 2010, n° 11-402-XWE au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-402-x/2010000/pdf/crime-fra.pdf>, consulté le 2 août 2011.

collectivités. Mais comme beaucoup de collectivités des Premières Nations n'ont pas accès à des maisons d'hébergement du PPVF, elles peuvent ne pas offrir la gamme ou le continuum complet des services, assurés par ces maisons, nécessaires pour contribuer sensiblement à la réduction de la violence familiale. Un tel continuum des services existe le plus souvent lorsque des services hors des réserves ou de partenariat sont proches, ce qui n'est pas vrai pour toutes les collectivités des Premières Nations. Les maisons d'hébergement financées par le PPVF ont fait savoir qu'elles aimeraient offrir davantage de services de sensibilisation et de suivi, et qu'une formation supplémentaire serait nécessaire pour assurer le continuum de soutien au-delà des services d'hébergement de base offerts à l'heure actuelle. Il semble que la sensibilisation à la violence familiale est meilleure qu'il y a quelques années, en raison des mesures de prévention (financées en partie par le PPVF) entreprises dans les collectivités. Il reste qu'une partie appréciable de la violence familiale est encore non déclarée pour des raisons de stigmatisation, et de croyances concernant la vie privée des familles et le rôle des femmes et des hommes au sein de la collectivité.

4.2 Question 5 : Quels facteurs (internes et externes) ont facilité l'atteinte des résultats, ou y ont nui?

Constatation : Il reste beaucoup de causes profondes et de facteurs de risque dans les collectivités des Premières Nations

Les causes profondes de la violence familiale demeurent agissantes dans nombre de collectivités des Premières Nations, et représentent ainsi un facteur important de l'efficacité du PPVF. Ces causes et facteurs de risque débordent souvent la portée du PPVF, mais exercent néanmoins des effets. Une constatation primordiale s'impose concernant les facteurs qui influent sur la violence familiale : elle est symptomatique du fort taux de chômage et de pauvreté, de l'abus (largement répandu) de la drogue et de l'alcool, et du tort historique fait aux collectivités des Premières Nations, entraînant la perte d'identité culturelle de leurs membres. Ces « causes profondes » ont donné lieu à des familles, et à de forts segments des collectivités, qui sont malsains, créant un terreau propice à la violence familiale. Pour aborder cette violence, il faut aborder ces causes profondes : en attendant, les maisons d'hébergement et les autres services servent essentiellement de mesures d'atténuation, et de début d'un processus de guérison avec ceux qui choisissent, et sont capables, de changer leur vie.

Constatation : La pénurie de logements et le manque de refuges transitoires se sont répercutés sur le PPVF

Dans beaucoup de collectivités, la violence familiale et l'efficacité du PPVF se sont ressenties du manque de logement et de foyers transitoires. Le besoin de « refuges transitoires » a été évoqué par plusieurs sources et renforcé par l'examen interne du programme, qui note le besoin de tels refuges parce que les clients font un usage intensif des maisons d'hébergement et que le personnel de ces maisons leur accorde une grande priorité. Ces refuges sont nécessaires parce qu'ils logent à moyen terme beaucoup de clients qui ne peuvent trouver de résidence permanente après un séjour en maison d'hébergement, et qui ne veulent pas retourner chez eux, où la violence règne encore.

Il a aussi souvent été mentionné que le manque de logements dans les réserves, et un grave surpeuplement des logements actuels, sont à la fois cause de violence familiale et un obstacle au règlement du problème. La violence familiale ne concerne pas seulement des conjoints hommes et femmes; souvent, d'autres membres de la famille sont impliqués. Il a été dit aux entrevues que plusieurs générations d'une même famille vivant ensemble dans de petites maisons est une cause fréquente de disputes, qui peuvent tourner à la violence. Les clients des maisons d'hébergement et d'autres services du PPVF ont normalement peu d'options de logement dans les réserves. D'après les directeurs de maison d'hébergement et d'autres, cela peut forcer des victimes, qui seraient prêtes à changer leurs conditions de logement, à retourner dans un milieu violent.

Conclusion

Les causes profondes de la violence familiale – chômage élevé, perte d'identité culturelle, effets de la colonisation et des pensionnats indiens, etc. – peuvent exercer des effets durables, auxquels le PPVF n'est pas en mesure de réagir. Les pénuries de logements et le surpeuplement, de même que l'absence de refuges transitoires après le séjour en maison d'hébergement, peuvent aussi nuire gravement à l'efficacité globale du PPVF.

4.3 Question 6 : Des résultats imprévus (bons ou mauvais) ont-ils été obtenus?

Constatation : Les maisons d'hébergement du PPVF servent parfois de bouche-trou, pour contribuer à alléger les pénuries de logements

On s'attendait à la plupart des résultats documentés par l'évaluation, mais le PPVF a montré un important résultat imprévu : les maisons d'hébergement servent parfois à d'autres fins, comme de logement temporaire, s'il leur reste de la place, pour ceux qui en ont besoin. La pénurie de logements et le fort surpeuplement sont un problème grave dans beaucoup de collectivités des Premières Nations, y compris les six collectivités dans l'étude de cas. Si une maison d'hébergement a un peu de place – ce qui est presque toujours le cas – elle héberge parfois des membres de la collectivité sans abri, pour leur laisser le temps de trouver d'autres logements. Une conversation révèle souvent dans de tels cas que le locataire temporaire de la maison d'hébergement est également victime de violence familiale. Autoriser les maisons d'hébergement financées par le PPVF à accepter des sans-abri, quand elles avaient de la place, a aidé des membres de la collectivité en situation de violence au foyer, qui autrement n'auraient probablement pas cherché de l'aide.

4.4 Question 7 : Dans quelle mesure la conception et la prestation ont-elles influé sur le programme et contribué à l'atteinte des résultats et au succès global?

Constatation : Les modèles de gouvernance et de prestation ont influé sur l'efficacité du PPVF

Il ressort des entrevues et de l'analyse documentaire que le PPVF, dans la plupart des régions, est jugé moins prioritaire que les autres programmes sociaux d'AADNC, et que le personnel régional consacre souvent le plus clair de son temps à ces autres programmes. Le personnel régional du programme, qui est plus proche des bénéficiaires et des collectivités, a moins de temps pour nouer des liens avec les collectivités et pour aider à déterminer les stratégies, la planification et l'intégration des services disponibles, en vue d'améliorer l'efficacité du PPVF.

Il existe une grande variété de modèles de gouvernance et de fonctionnement des maisons d'hébergement financées par le PPVF au pays. Certaines maisons d'hébergement ont un conseil d'administration autonome; d'autres, semi-autonome; dans d'autres encore, les membres du conseil font tous partie du personnel du conseil de bande. Au moins une maison d'hébergement fait fonction de programme des services communautaires et sociaux de la réserve locale. Selon l'analyse documentaire et les entrevues, un modèle de financement plus autonome et direct des maisons d'hébergement pourrait se révéler plus efficace, et les autonomiserait davantage. Les modèles de financement actuels des maisons d'hébergement par l'intermédiaire des conseils de bande peuvent engendrer la méfiance et la réaffectation des fonds à des priorités autres que le fonctionnement des maisons. Comme la plupart des maisons d'hébergement financées par le PPVF ne sont pas constituées en société, elles manquent d'indépendance et peuvent éprouver de la difficulté à faire appel à d'autres sources de financement.

5. Efficacité, économie et possibilités

5.1 Question 8 : Le PPVF est-il le moyen le plus économique et efficace d'atteindre les objectifs prévus?

Constatation : Des études font ressortir le coût élevé de la violence familiale au Canada

La violence familiale coûte cher aux individus, aux collectivités, et aux économies locales et nationales. Selon une récente étude intitulée *Cost of intimate partner violence (Analyse de politiques, octobre 2011)*⁴⁴, le coût annuel national serait de **6,9 milliards de dollars** pour les femmes de 19 à 65 ans ayant quitté un conjoint violent, et de **3,1 milliards de dollars** pour les personnes ayant connu de la violence au cours des trois dernières années. (Une étude menée en 2003 aux États-Unis soutient que le coût de la violence entre conjoints dans ce pays pourrait atteindre 8,3 milliards de dollars)⁴⁵. L'étude, portant sur des femmes vivant en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique (7,4 % de l'échantillon était composé de la population Autochtone), s'est penché sur les coûts de prévention ou de règlement de la violence (comme la police) et les coûts qui sont l'effet de la violence (comme la santé). Selon l'étude, le coût annuel par femme attribuable à la violence se chiffre à 13 162,39 \$.

Si les coûts économiques et personnels de la violence familiale sont élevés, la contribution directe d'AADNC, par voie du PPVF, est par contre relativement modeste compte tenu de l'ampleur et de la complexité du problème dans les collectivités des Premières Nations. Le budget annuel du PPVF, environ 30 millions de dollars, représente moins de 0,4 % des dépenses totales du Ministère, et est faible par comparaison avec le budget des autres programmes sociaux d'AADNC⁴⁶. Toutefois, les ressources du PPVF d'AADNC ne sont pas les seules consacrées au problème, puisque le programme est l'un de beaucoup d'autres programmes des 15 ministères et organismes engagés dans l'Initiative de lutte contre la violence familiale. Il existe en outre d'autres programmes provinciaux et communautaires qui peuvent aider à réduire et à régler la violence familiale.

AADNC a dépensé un total de 8 234 900 000 \$ en 2010-2011⁴⁷, dont 10 % consacrés aux programmes de développement social, notamment les suivants : aide au revenu, réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, aide à la vie autonome, services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, prévention de la violence familiale. Le PPVF a le plus petit budget parmi les programmes de développement social, soit 2 % des dépenses pour cette activité de programme. Le PPVF représente globalement 0,4 % du total des dépenses d'AADNC. Le tableau

⁴⁴ Varcoe et al., « Attributing Selected Costs to Intimate Partner Violence in a Sample of Women Who Have Left Abusive Partners: A Social Determinants of Health Approach », *Analyse de politiques*, vol. XXXVII, n° 3, 2011, p. 359-380.

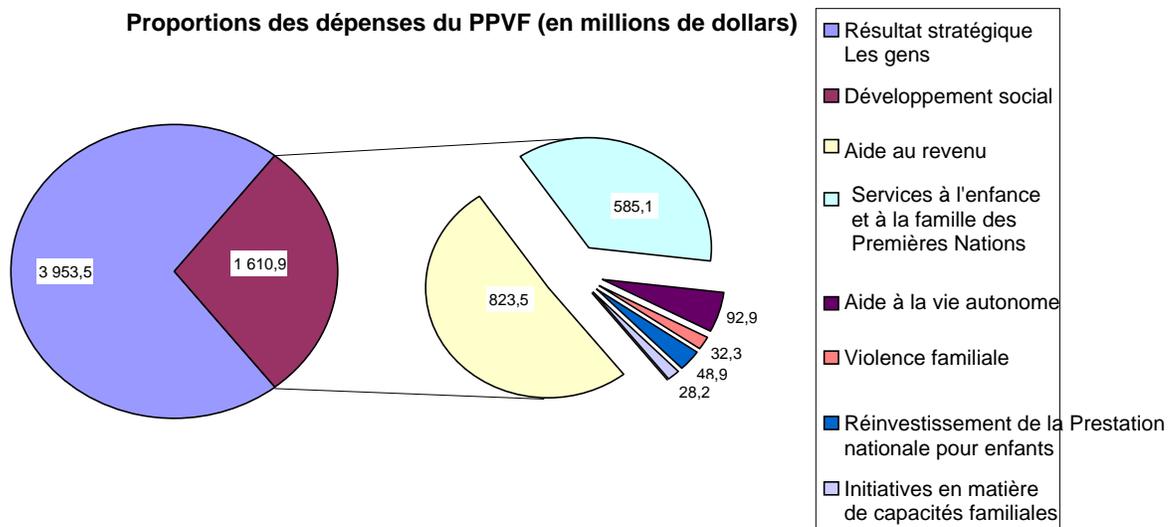
⁴⁵ W. Max, D. P. Rice, E. Finklestein, R.A. Bardwell, S. Leadbetter, « The Economic Toll of Intimate Partner Violence against Women in the United States », *Violence Victims*, 19 (3), 2004 : 259-72

⁴⁶ Le chiffre réel est de 32 335 996,51 \$ pour 2010-2011, selon un rapport d'AADNC sur les fonds consacrés à la violence familiale par région et Première Nation, en tenant compte des salaires/F et E et des subventions et contributions de 2005-2006 à 2010-2011

⁴⁷ RMR 2010-2011 d'AADNC, p. 14. Ce chiffre représente les dépenses *réelles* du Ministère.

ci-dessous illustre la proportion des dépenses sur le PPVF par rapport aux autres programmes du secteur de développement social d'AADNC.

Schéma 1 : Proportions des dépenses du PPVF (en millions de dollars)



Constatation : Les ressources (financières et humaines) du programme ne permettent pas d’atteindre les objectifs dans leur énoncé actuel

Le manque de ressources humaines internes ciblées (dans les bureaux de l’administration centrale aussi bien que des régions) soulève des difficultés de conception et de prestation de programme qui menacent la correspondance entre les objectifs et priorités du PPVF et les activités et dépenses réelles, pour les services et projets aussi bien de maisons d’hébergement que de prévention. Il est peu probable que les objectifs du programme puissent être atteints (par exemple réduire le risque de violence familiale à l’avenir par la création d’un système de soutien continu après le départ des participants des maisons d’hébergement, et améliorer l’accès des Premières Nations aux programmes de violence familiale) sans appui considérable à la planification stratégique et à la détermination des secteurs dont les services doivent être intégrés⁴⁸.

L’analyse documentaire a également observé d’autres facteurs et problèmes liés à la prestation de services de maison d’hébergement, qui nuisent à l’efficacité du PPVF :

- Dans certaines régions, il arrive que les fonds du PPVF soient transférés aux services à l’enfance et à la famille, parce qu’une priorité moindre est accordée au PPVF; and
- Les fonds du PPVF destinés aux maisons d’hébergement ne prévoient aucune indexation, et risquent donc de ne suivre ni les augmentations des coûts, ni la croissance et les besoins de la population des Premières Nations.

⁴⁸ Conditions du Programme (révisées en 2011, ESD788)

Constatation : Les partenariats et liens ou réseaux peuvent améliorer l'efficacité, et sont nécessaires pour atteindre les objectifs du programme

Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux sont engagés dans la lutte contre la violence familiale, avec les gouvernements provinciaux et territoriaux qui financent les programmes et services susceptibles d'aider le PPVF ou d'influer sur lui. L'Initiative de lutte contre la violence familiale actuelle, dirigée par l'Agence de la santé publique, offre un forum pour étudier les liens et la collaboration potentielle entre les programmes des ministères fédéraux. Mais l'évaluation a observé que les partenariats et collaborations se produisaient la plupart du temps au niveau de base dans les collectivités des Premières Nations, à l'égard tant des projets de prévention que des services de maison d'hébergement.

Les quelques liens actuels avec d'autres programmes d'AADNC, comme l'aide au revenu et les services à l'enfance et à la famille, pourraient être renforcés en vue de réaliser davantage d'économies, par exemple dans les projets de prévention. En Nouvelle-Écosse, qui verse les fonds de prévention par le truchement d'une organisation régionale s'occupant également des services à l'enfance et à la famille, il existe des possibilités de projets de prévention conjoints. AADNC offre aussi des occasions et des projets pilotes pour construire sur la planification communautaire globale et la prestation holistique de services. Cela peut permettre de déterminer et de renforcer les services et les rapports intégrés, améliorant ainsi l'efficacité du PPVF.

Conclusions

Il est possible que les investissements dans la prévention et les services de refuges d'urgence relatifs à la violence familiale soient une économie par comparaison avec ce qu'elle coûte aux individus, aux familles, à la collectivité et à l'économie globale. La contribution financière actuelle du PPVF est relativement modeste compte tenu de l'ampleur et de la complexité du problème. Mais si les ressources et efforts du PPVF sont alliés à ceux des partenaires et intervenants, comme les provinces/territoires ou les autres ministères fédéraux, il est possible de se rapprocher davantage des objectifs à long terme, soit réduire l'incidence de violence familiale et contribuer à bâtir des collectivités des Premières Nations saines, sécuritaires et durables. Une planification communautaire globale, l'emploi stratégique des ressources et les possibilités de construire des liens plus solides et d'intégrer les services sont des facteurs de nature à aider le PPVF à atteindre ses objectifs généraux.

5.2 Question 9 : Quelles autres méthodes de conception et de prestation de programme peuvent être envisagées?

Plusieurs possibilités autres que le modèle de financement actuel pourraient être envisagées pour les refuges d'urgence et les projets de prévention pour le PPVF, y compris un projet pilote qui s'appuierait sur un modèle semblable à celui utilisé à Hollow Water (Manitoba), connu sous le nom de Community Holistic Circle Healing (CHCH) (Processus holistique de guérison)⁴⁹.

⁴⁹ *Une analyse de rentabilité du processus holistique de guérison de la Première nation de Hollow Water* (2001) http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/apc/_fl/apc-20-fra.pdf

Le CHCH est une méthode de guérison, axée sur le processus, destinée à la collectivité tout entière. Ce processus repose sur les sept enseignements de Midewin de la nation Anishnabek (courage, connaissance, respect, honnêteté, humilité, amour et vérité), qui forment l'assise du processus de guérison en treize étapes. Ce processus est dit « holistique » parce qu'il fait intervenir les victimes, les agresseurs, leurs familles respectives et les autres membres de la collectivité qui le souhaitent. Comme tout est indépendant et interactif, le travail effectué est entouré et pénétré d'un sentiment communautaire spirituel. Le processus confère aux membres des collectivités les compétences voulues pour aborder, selon une méthode axée sur la guérison, la gamme complète de la violence. Le Cercle respecte en tout temps le caractère unique des besoins de l'individu, et fait confiance à la capacité de ce dernier de choisir sa propre guérison et d'avancer à son propre rythme. Le CHCH a mis Hollow Water en position de leader au Manitoba et au Canada en matière de justice alternative, et a permis à la collectivité d'améliorer ses relations avec les tribunaux, les juges et la GRC sous l'angle de la confiance, de la croyance en la guérison traditionnelle et des capacités du personnel. Le système de justice est un intervenant essentiel dans le processus, comme le sont aussi les travailleurs en protection de la jeunesse, la police et les travailleurs en santé mentale.

Il a été noté que le CHCH a donné lieu à des avantages importants. En 1986, les membres de la collectivité ont donné une note de zéro à la santé de leur collectivité; en 2000, la plupart des membres estimaient être un peu plus loin qu'à mi-chemin sur la voie de la santé et du bien-être. Voici les avantages observés dans la collectivité : amélioration de la santé holistique des enfants; les gens achèvent leurs études en plus grand nombre; de meilleures compétences parentales; autonomisation des individus dans la collectivité; élargissement des ressources communautaires; responsabilisation communautaire accrue envers les problèmes; sentiment accru de sécurité; retour aux cérémonies traditionnelles; baisse générale de la violence. Le CHCH, les services à l'enfance et à la famille, les membres de la bande, l'école et les membres de la collectivité collaborent, en mettant l'accent sur l'intervention auprès de la petite enfance et l'art parental, avec la volonté de continuer à construire, à renforcer et à maintenir la guérison communautaire de leurs jeunes. Des programmes comme Parents of Early Education Resources, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones et la garde de jour sont utilisés⁵⁰. Le CHCH est de plus en plus sollicité pour commencer à traiter les jeunes délinquants sexuels, ce qui pourrait se révéler une tendance pour l'avenir.

Sous l'angle du coût-efficacité, l'approche adoptée par Hollow Water peut se traduire par d'importantes économies. En 2000, le coût du CHCH était d'environ 270 300 \$, la majorité consacrée aux coûts du personnel. Les gouvernements (provinciaux et fédéral) contribuent chacun 120 000 \$ par année. Les volontaires reçoivent une formation et aident les conseillers dans leurs fonctions, ce qui représente l'équivalent d'à peu près 35 000 \$ par année en heures. Un partenariat à trois naît : gouvernement fédéral, gouvernement provincial et conseil de bande/collectivité. Si les délinquants traités par le CHCH étaient passés par le système de justice, les coûts se seraient élevés à au moins 2 460 300 \$, outre que le taux de récidivisme de ces délinquants est inférieur à celui dans le système juridique ordinaire, ce qui permet au gouvernement d'économiser encore plus. Le processus du CHCH n'est pas sans difficulté : la

⁵⁰ *Une analyse de rentabilité du processus holistique de guérison de la Première nation de Hollow Water* (2001) http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/apc/_fl/apc-20-fra.pdf

charge du travail de son personnel est très lourde, et le travail peut se révéler assez épuisant. Le processus ne fonctionne qu'à la condition que les membres de la collectivité soient formés, afin de disposer d'un personnel suffisant.

Hollow Water aborde le CHCH sous un angle qui se distingue profondément de la conception et prestation actuelles des services de maison d'hébergement du PPVF. Pour l'essentiel, le CHCH est une procédure de justice réparatrice, élément qui n'est pas inclus à l'heure actuelle dans le fonctionnement du PPVF mais dépasse la portée et le mandat actuels du PPVF. Le processus de CHCH se concentre sur les aspects liés à la justice et se substitue aux tribunaux sur les questions de sentence et de traitement, s'efforçant de guérir la collectivité tout entière. Le PPVF pourrait s'inscrire dans une pratique de guérison holistique communautaire, à l'image du modèle fourni par le CHCH, mais cela nécessiterait des partenariats nouveaux ou améliorés avec d'autres ministères et ordres de gouvernement. Il faudrait aussi tenir compte d'autres problèmes lors de l'application d'un nouveau projet pilote. Ainsi, les treize étapes en usage à Hollow Water sont adaptées à ses croyances spirituelles, alors qu'une autre collectivité pourrait avoir des croyances différentes, et qu'il faudrait alors réviser ces étapes à la lumière de ces dernières croyances avant d'employer la méthode. De plus, la réussite du CHCH repose en partie sur la participation communautaire; ainsi, le PPVF et ses partenaires seraient tenus de veiller à ce que toute collectivité choisie pour le projet pilote s'investisse pleinement dans le processus. Enfin, le processus du CHCH devrait être conçu pour couvrir tous les types de questions de mauvais traitements et de violence familiale, comme la violence physique, psychologique ou financière.

Conclusion

Les autres approches possibles de la conception et de la prestation de programme, comme le modèle de Hollow Water, montrent qu'une approche intégrée, communautaire et holistique peut donner de bons résultats dans une collectivité des Premières Nations en butte à de nombreux problèmes sociaux, beaucoup rattachés à la violence familiale. Si l'approche appliquée à Hollow Water est essentiellement une justice réparatrice, elle a le potentiel voulue pour être étudiée dans le contexte du PPVF, surtout dans les collectivités qui n'hébergent actuellement aucun refuge d'urgence ou offrent des activités de prévention minimales.

6. *Recommandations*

Recommandations

1. Le PPVF devrait veiller à faire concorder ses priorités pour les services de maison d'hébergement et les activités de prévention avec les objectifs du programme. À l'exemple de l'Alberta et du Manitoba, qui ont adopté des conseils régionaux et un financement de la prévention mieux ciblé, le PPVF doit établir des approches stratégiques du financement des activités de prévention, y compris des projets qui servent plusieurs collectivités.
2. Le PPVF devrait élargir la capacité des services de maison d'hébergement, si cela est réalisable.
3. Le PPVF devrait fixer des mesures et des cibles de rendement précises pour les activités de prévention et le continuum des services. Parmi ces mesures et cibles de rendement devraient figurer des mesures, comme les indicateurs, pouvant servir à compter les cas et les taux de violence familiale dans les réserves.
4. Le PPVF devrait renforcer les liens avec les autres ministères, ordres de gouvernement et collectivités, afin que les services de maison d'hébergement et les projets de prévention soient coordonnés de manière à en améliorer l'accès.
5. Le PPVF devrait étudier les possibilités d'intégrer les objectifs en matière de violence familiale à la planification communautaire, et d'intégrer aussi la prestation de services aux autres programmes de prévention.