

2008



MAI

Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

Chapitre 4
Le programme des services à l'enfance
et à la famille des Premières nations —
Affaires indiennes et du Nord Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mai 2008 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres et huit chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008
N° de catalogue FA1-2008/1-4F
ISBN 978-0-662-08802-8



Chapitre

4

Le programme des services à l'enfance
et à la famille des Premières nations
Affaires indiennes et du Nord Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Avant-propos | 1 |
| Points saillants | 5 |
| Introduction | 7 |
| Contexte entourant les services d'aide à l'enfance des Premières nations | 7 |
| Aide à l'enfance dans les réserves | 9 |
| Objet de la vérification | 11 |
| Observations et recommandations | 12 |
| Mise en œuvre du Programme | 12 |
| Le Programme ne définit pas les principales exigences de la politique | 12 |
| Les responsabilités et les services ne sont pas toujours bien définis | 15 |
| Le Ministère n'a pas l'assurance que les services offerts respectent les normes et la législation | 17 |
| Il existe un manque de coordination avec les autres programmes | 18 |
| Les ressources humaines qu'Affaires indiennes et du Nord Canada consacre au Programme sont limitées | 21 |
| Financement des services | 22 |
| Le financement du Programme est inéquitable | 22 |
| L'allocation des ressources au Programme ne tient pas compte des obligations financières | 28 |
| L'autorité du Conseil du Trésor pourrait être mieux respectée | 30 |
| Renseignements nécessaires à la reddition de comptes | 32 |
| Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants sur le Programme | 32 |
| Conclusion | 34 |
| À propos de la vérification | 36 |
| Annexe | |
| Tableau des recommandations | 38 |



Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Affaires indiennes et du Nord Canada

Avant-propos

Les enfants comptent parmi les personnes les plus vulnérables de la société. Toutes les provinces canadiennes ont adopté des mesures législatives pour protéger les enfants contre la violence et la négligence, et aider les familles à surmonter leurs problèmes de sorte que leurs enfants puissent grandir dans un environnement familial sécuritaire. Il faut trouver à l'enfant un foyer permanent et sûr si l'environnement familial n'est pas propice à son épanouissement.

Les vérificateurs généraux du Canada et de la Colombie-Britannique présentent des rapports de vérification distincts à leur assemblée législative respective. Ces rapports portent sur la gestion des services d'aide à l'enfance, y compris sur les services de protection offerts aux enfants et aux familles autochtones et des Premières nations. Les deux vérifications ont été réalisées simultanément dans le but de brosser un tableau plus complet des services d'aide à l'enfance en Colombie-Britannique. Les deux bureaux ont utilisé les mêmes méthodes et ont rencontré, ensemble, certains organismes autochtones et des Premières nations ainsi que d'autres organismes.

La vérificatrice générale du Canada a examiné le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations d'Affaires indiennes et du Nord Canada, non seulement en Colombie-Britannique, mais partout au pays. La vérification a porté principalement sur la structure et les processus de gestion ainsi que sur les ressources utilisées par le gouvernement fédéral pour appliquer sa politique sur les services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations dans les réserves. Affaires indiennes et du Nord Canada finance les coûts de fonctionnement et d'administration des services d'aide offerts aux enfants et aux familles qui vivent dans les réserves, de même que les coûts liés à la prise en charge des enfants.

Le vérificateur général de la Colombie-Britannique a vérifié si le ministère de la Famille et de l'Enfance de la province dispose d'un programme bien conçu, des ressources ainsi que des cadres de gestion et additionnel nécessaires pour offrir des services efficaces et adaptés à la culture des enfants et des familles autochtones. Le Ministère offre

des services d'aide à l'enfance par l'entremise d'équipes autochtones et non autochtones de même que par l'entremise d'organismes autochtones et des Premières nations. Ces derniers assurent la prestation de ces services, soit seuls ou en partenariat avec le Ministère. Le Ministère est également chargé de s'assurer que les services d'aide à l'enfance respectent les exigences des lois et règlements de la province.

Les politiques du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Colombie-Britannique régissant la prestation des services à l'enfance, tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur des réserves, reposent sur les mêmes principes : les enfants et leurs familles doivent pouvoir bénéficier, en toute équité, de services qui sont comparables à ceux offerts à l'extérieur des réserves et qui répondent efficacement à leurs besoins. Les enfants autochtones, y compris les enfants des Premières nations, doivent avoir accès à des services adaptés à leur culture. De plus, les deux gouvernements appuient les mesures prises pour faire en sorte que les organismes autochtones et des Premières nations fournissent ces services.

Résultats pour les enfants

Selon les données recueillies à l'échelle du pays par Affaires indiennes et du Nord Canada, environ 5 p. 100 des enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves sont pris en charge. La vérificatrice générale estime que ce pourcentage correspond à près de huit fois celui des enfants pris en charge vivant à l'extérieur des réserves.

Des études révèlent qu'en Colombie-Britannique, un enfant autochtone est environ six fois plus susceptible d'être pris en charge qu'un enfant non autochtone. En Colombie-Britannique, 51 p. 100 de tous les enfants pris en charge sont autochtones. Pourtant, les autochtones ne représentent qu'environ 8 p. 100 de la population de la province.

Ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement de la Colombie-Britannique n'ont suffisamment de renseignements sur les résultats. Qu'advient-il des enfants qui reçoivent des services d'aide? Leur situation s'améliore-t-elle? Nos assemblées législatives de même que les collectivités autochtones et des Premières nations doivent savoir si les services permettent de changer leur situation. Il est donc essentiel d'avoir davantage de données de meilleure qualité pour évaluer l'incidence des services destinés aux enfants, et pour modifier et améliorer ces services, au besoin.


Pratiques de financement

Aucun des deux gouvernements ne tient suffisamment compte des exigences de sa propre politique au moment d'établir les niveaux de financement des services d'aide à l'enfance. En vertu des politiques fédérale et provinciale, les enfants autochtones, y compris les enfants des Premières nations, doivent pouvoir bénéficier, en toute équité, de services comparables en quantité et en qualité à ceux qui sont fournis aux autres enfants. Le financement des services doit correspondre aux exigences des politiques et appuyer la prestation de services adaptés aux particularités culturelles des Autochtones et des Premières nations. La prestation de tels services nécessite généralement plus de temps et de ressources. Les pratiques de financement actuelles donnent lieu à des iniquités en ce qui a trait à la répartition des fonds au sein des collectivités autochtones et des Premières nations.

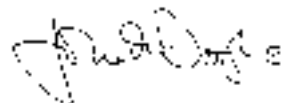
Améliorations nécessaires

Même si l'accès aux services d'aide à l'enfance ne suffit pas à régler certains des problèmes qu'éprouvent les enfants et les familles autochtones et des Premières nations vivant ou non dans les réserves, ces services sont essentiels pour protéger ces enfants contre la violence ou la négligence. Compte tenu de la surreprésentation des enfants autochtones et des Premières nations pris en charge et des indications qui portent à croire que les résultats sont médiocres, il faut que tous les intervenants du système d'aide à l'enfance trouvent de meilleures façons de répondre aux besoins de ces enfants.

Nos vérifications ont permis de relever un certain nombre de problèmes qui ne sont toujours pas réglés, notamment, en ce qui a trait à la dotation, au développement des compétences et à la surveillance. Nous prions instamment nos gouvernements respectifs de donner suite à nos recommandations en prenant rapidement des mesures en collaboration entre eux et avec les organismes autochtones et des Premières nations.



La vérificatrice générale
du Canada,
Sheila Fraser, FCA



Le vérificateur général
de la Colombie-Britannique,
John Doyle, MBA, CA



Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations

Affaires indiennes et du Nord Canada

Points saillants

Objet

Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé, en vertu d'une politique fédérale, d'appuyer la prestation des services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations dans les réserves. Le Ministère verse des fonds aux Premières nations, à leurs organismes d'aide à l'enfance et aux provinces pour couvrir les coûts de fonctionnement et d'administration des services d'aide à l'enfance dans les réserves ainsi que les coûts liés à la prise en charge d'enfants. Ces services doivent être conformes à la législation et aux normes provinciales, raisonnablement comparables à ceux offerts dans des circonstances semblables aux enfants vivant à l'extérieur des réserves, et adaptés à la culture des Premières nations. La politique confirme également la position du gouvernement fédéral selon laquelle le bien-être de tous les enfants, y compris ceux vivant dans les réserves, relève des provinces.

Dans le cadre de cette vérification, nous avons examiné le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous avons aussi examiné l'appui offert par d'autres programmes exécutés par Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères fédéraux, lorsque cela s'est avéré nécessaire. Nous nous sommes penchés principalement sur la structure et les processus de gestion ainsi que sur les ressources utilisées pour appliquer la politique fédérale sur les services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations dans les réserves. Nous nous sommes entretenus avec des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères et nous avons examiné des documents et des dossiers pertinents. Nous avons également sollicité le point de vue des Premières nations et de leurs organismes d'aide à l'enfance et nous nous sommes entretenus avec quelques représentants provinciaux.

Pertinence

Les enfants sont parmi les personnes les plus vulnérables de la société. Au Canada, certains des enfants les plus vulnérables sont des enfants des Premières nations. Les données recueillies par Affaires indiennes et du Nord Canada démontrent que le nombre d'enfants des Premières nations qui résident dans les réserves et qui sont pris en charge a augmenté considérablement au cours des dix dernières années, tout comme les dépenses associées au Programme. À la fin de mars 2007,

environ 8 300 enfants des Premières nations résidant dans les réserves étaient pris en charge, ce qui correspond à un peu plus de 5 p. 100 de tous les enfants vivant dans les réserves (environ huit fois plus que le pourcentage des enfants vivant à l'extérieur des réserves). En 2007, le Ministère a dépensé 270 millions de dollars pour venir directement en aide à ces enfants ainsi que 180 millions de dollars pour le fonctionnement, des services d'aide à l'enfance des Premières nations, y compris des activités de prévention.

Constatations

- Le financement accordé par Affaires indiennes et du Nord Canada aux organismes d'aide à l'enfance des Premières nations en vue de soutenir le fonctionnement et l'administration de leurs services n'est pas calculé en fonction des coûts réels. La formule de financement du Ministère, qui date de 1988, est utilisée à l'échelle nationale. Elle n'a pas été modifiée afin de tenir compte des différences dans la législation et la prestation des services à l'enfance des provinces ou du nombre des enfants pris en charge. L'utilisation de cette formule crée des iniquités. Toutefois, le Ministère a élaboré pour l'Alberta une nouvelle formule qui tient compte de la législation actuelle de cette province. Lorsque cette formule sera complètement mise en œuvre, en 2010, le financement accordé aux organismes des Premières nations en Alberta pour les éléments liés au fonctionnement et à la prévention aura augmenté de 74 p. 100.
- Le Ministère n'a pas défini les principales exigences de la politique touchant la comparabilité et l'adaptation culturelle des services. De plus, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas suffisamment d'assurance que les services offerts par les organismes des Premières nations aux enfants dans les réserves sont conformes à la législation et aux normes provinciales.
- Le Ministère n'a pas défini et recueilli le type de données requises pour déterminer si les services d'aide à l'enfance offerts dans les réserves dans le cadre du Programme donnent des résultats positifs pour les enfants. Les données recueillies par Affaires indiennes et du Nord Canada servent principalement à établir le budget du Programme.

Réaction du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec toutes les recommandations. Dans ses réponses aux recommandations, le Ministère souligne les mesures qu'il a prises ou qu'il prendra.

Introduction

4.1 Les enfants sont parmi les personnes les plus vulnérables de la société. Au Canada, l'aide à l'enfance est une responsabilité provinciale. Selon le Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants, le terme « aide à l'enfance » renvoie à un groupe de services conçus pour favoriser le bien-être des enfants en assurant leur sécurité et en aidant les familles à bien prendre soin de leurs enfants.

4.2 Dans toutes les provinces, la prestation des services d'aide à l'enfance est régie par des lois sur le bien-être des enfants. Ces lois comportent des similarités, mais elles varient sur plusieurs points : définition d'un enfant ayant besoin de protection, âge des enfants devant être protégés, procédures d'enquête et délais.

4.3 Pour les enfants et les familles vivant dans les réserves, l'accès à des services d'aide à l'enfance dans leurs collectivités est quelque chose de récent. L'aide à l'enfance dans les réserves n'est pas mentionnée explicitement dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ou dans la *Loi sur les Indiens*. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, qui élargit la portée des lois provinciales d'application générale de façon à ce qu'elles s'appliquent aux Premières nations, les lois provinciales en matière d'aide à l'enfance sont censées s'appliquer dans les réserves.

Contexte entourant les services d'aide à l'enfance des Premières nations

4.4 Avant les années 50, les représentants ministériels intervenaient dans des cas extrêmes de violence ou de négligence envers les enfants dans les réserves, mais ces interventions n'avaient aucun fondement légal. Depuis les années 50, les gouvernements provinciaux ont commencé à offrir des services d'aide à l'enfance dans les réserves.

4.5 Dans les années 70, les Premières nations ont commencé à exprimer leur insatisfaction à l'égard de la prestation des services d'aide à l'enfance des gouvernements provinciaux. Un grand nombre d'enfants des Premières nations avaient été adoptés à l'extérieur de leur collectivité, certains même à l'extérieur du Canada, ce qui a eu pour effet de briser leurs liens avec leur collectivité et leur culture. Pour remédier à cette situation, les Premières nations ont demandé un contrôle et un pouvoir accrus sur les services d'aide à l'enfance. Certaines Premières nations ont créé leurs propres organismes d'aide à l'enfance. Des organismes des Premières nations financés par Affaires indiennes et du Nord Canada ont continué de voir le jour jusqu'à ce que le Ministère décrète, au milieu des années 80, un moratoire sur la création de nouveaux organismes en attendant l'adoption d'une

politique fédérale sur les services à l'enfance pour les enfants des Premières nations.

4.6 En 1990, le gouvernement fédéral a approuvé une politique sur l'aide à l'enfance des Premières nations. Cette politique favorisait la mise en place de services à l'enfance et à la famille adaptés aux particularités culturelles qui seraient dirigés par les Premières nations et offerts aux enfants des Premières nations dans les réserves et à leur famille. En vertu de la politique, les organismes des Premières nations doivent recevoir leur mandat des provinces et offrir des services d'aide à l'enfance conformément à la législation et aux normes provinciales. La politique reconnaît également le besoin de veiller à ce que les services offerts dans les réserves soient adaptés aux particularités culturelles et raisonnablement comparables à ceux offerts dans des circonstances semblables à l'extérieur des réserves. Au fil des ans, les dispositions de la politique ont été confirmées plusieurs fois par des décisions rendues par le gouvernement et le Conseil du Trésor.

4.7 Aujourd'hui, la plupart des provinces confient à des organismes locaux des Premières nations les pouvoirs en matière de services d'aide à l'enfance dans les réserves. En règle générale, ces organismes sont responsables de recevoir les signalements de cas possibles de violence ou de négligence, d'enquêter à ce sujet et de prendre les mesures qui conviennent pour assurer la sécurité et la protection des enfants ainsi que pour favoriser leur bien-être. Affaires indiennes et du Nord Canada croit qu'il revient à chacun des directeurs provinciaux des services à l'enfance de s'assurer que les pouvoirs délégués sont correctement exercés et de prendre des mesures correctives lorsqu'il le juge nécessaire.

4.8 Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada a établi le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en 1990 en se fondant sur la nouvelle politique sur les services d'aide à l'enfance des Premières nations. Dans le cadre du Programme, le Ministère verse des fonds aux Premières nations, à leurs organismes et aux provinces pour couvrir les coûts de fonctionnement et d'administration des services d'aide à l'enfance offerts aux enfants et aux familles vivant dans les réserves, ainsi que les coûts liés à la prise en charge d'enfants des Premières nations. Par ailleurs, une Première nation ou un groupe de Premières nations peut obtenir du financement pour se préparer à la prestation de services d'aide à l'enfance. Selon Affaires indiennes et du Nord Canada, 108 organismes des Premières nations d'un bout à l'autre du Canada fournissent

actuellement au moins certains services d'aide à l'enfance à environ 442 des 606 Premières nations couvertes par le Programme. Les autres services sont offerts par le Yukon et par des organismes provinciaux.

4.9 En 2007, de son budget de plus de cinq milliards de dollars affecté par le Parlement pour les transferts et les services aux Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada a dépensé 450 millions de dollars pour ce Programme (270 millions de dollars pour le soutien direct des enfants des Premières nations qui sont pris en charge et 180 millions de dollars pour le fonctionnement et l'administration des services d'aide à l'enfance destinés aux Premières nations). Le Ministère ne fait pas un suivi séparé des dépenses liées à la gestion du Programme.

Aide à l'enfance dans les réserves

4.10 Des études ont établi un lien entre les difficultés qu'éprouvent un grand nombre de familles autochtones, les expériences historiques et les mauvaises conditions socioéconomiques. Le *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones* a établi un lien entre le réseau de pensionnats et la perturbation des familles autochtones. Les données tirées de l'*Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*, réalisée en 2003, ont permis d'établir un lien entre la pauvreté, le logement inadéquat, l'abus de substances des pourvoyeurs de soins dans bien des réserves et l'incidence élevée de cas de négligence envers les enfants dans les réserves; les données montrent que cette incidence est supérieure à celle des cas de négligence envers les enfants non autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Compte tenu de ces liens, la solution à certains des problèmes qui touchent les enfants et les familles vivant dans les réserves ne dépend pas entièrement de la disponibilité et de la qualité des services d'aide à l'enfance. La pièce 4.1 résume certaines des difficultés avec lesquelles doivent actuellement composer les enfants et les familles des Premières nations, telles qu'elles nous ont été présentées lors de réunions avec les Premières nations.

4.11 Une analyse financée par Affaires indiennes et du Nord Canada et parue dans le rapport *Wen:de* a permis de constater des différences dans le traitement des enfants autochtones et non-autochtones ayant recours au système d'aide à l'enfance. Par exemple, on est plus susceptible de signaler les cas de négligence touchant des enfants autochtones que ceux touchant des enfants non-autochtones. Toutefois, les enfants autochtones ne sont pas surreprésentés dans les rapports de violence faite aux enfants. De plus, les enfants autochtones sont deux fois plus susceptibles que les enfants non-autochtones de faire l'objet d'une enquête sur la violence ou

la négligence. Aussi, des cas de négligence ont été confirmés 2,5 fois plus souvent chez les enfants autochtones que chez les enfants non-autochtones. Par ailleurs, les enfants autochtones seraient plus susceptibles d'avoir besoin de services de façon continue et d'être pris en charge.

4.12 Comme le montre la pièce 4.2, le nombre d'enfants vivant dans les réserves pris en charge entre 1997 et 2001 a augmenté rapidement. Au cours de cette période, le nombre total d'enfants pris en charge est passé de 5 340 à 8 791, ce qui correspond à une augmentation de 65 p. 100. Ce nombre s'est plus ou moins maintenu depuis. À la fin de mars 2007, environ 8 300 enfants vivant dans les réserves étaient

Pièce 4.1 Difficultés avec lesquelles doivent composer les enfants et les familles des Premières nations

Conditions socioéconomiques. Un grand nombre de Premières nations doivent composer avec des conditions socioéconomiques difficiles. Certaines collectivités sont en crise. Les Premières nations croient que ces conditions leur posent des problèmes différents de ceux que l'on retrouve dans la société en général, mais que ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le système d'aide à l'enfance. Il faut également régler les causes profondes des cas d'aide à l'enfance.

Compétence. Les Premières nations soutiennent qu'elles n'ont jamais cédé leur droit de prendre soin de leurs enfants. Ce droit s'applique à tous les membres des Premières nations, à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves.

Législation. Les Premières nations considèrent comme restreinte leur participation à l'élaboration de la législation provinciale sur les services d'aide à l'enfance. Certaines normes provinciales peuvent nuire à la prestation de services à l'enfance adaptés à la culture des bénéficiaires, ce qui peut donner lieu au placement d'enfants des Premières nations à l'extérieur de leur collectivité.

Conception du Programme. Le Programme d'Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas été conçu de façon à offrir la souplesse nécessaire pour transférer des fonds entre le fonctionnement des organismes et les services destinés aux enfants pris en charge. Selon les Premières nations, cette situation a parfois comme effet de forcer les organismes à placer des enfants afin d'avoir accès aux fonds dont ils ont besoin pour offrir les services requis.

Accès aux services et disponibilité de ceux-ci. Les Premières nations croient que le financement offert pour la prestation des services d'aide à l'enfance n'est pas suffisant. Les besoins en matière de déplacements exigent à eux seuls beaucoup de ressources, puisque les services spécialisés se trouvent dans les grands centres urbains. Les Premières nations ont également de la difficulté à attirer des travailleurs, en partie parce que le financement versé par Affaires indiennes et du Nord Canada n'est pas suffisant pour offrir des salaires et des avantages concurrentiels. Cette situation est pire dans les collectivités éloignées et isolées.

Nouveaux problèmes. Certaines Premières nations notent que le nombre d'enfants des Premières nations nés avec une dépendance aux drogues augmente. Cela pose des contraintes en matière de ressources pour la prestation de services d'aide à l'enfance puisque ces enfants ont besoin de soins médicaux spéciaux ou de services sociaux qui ne sont pas toujours couverts par le financement actuel.

Source : Entretiens avec des Premières nations et documents fournis par elles (non vérifiés)

pris en charge, soit un peu plus de 5. p. 100 de tous les enfants âgés de 0 à 18 ans vivant dans les réserves. Nous estimons que ce pourcentage est environ 8 fois plus élevé que celui des enfants pris en charge vivant à l'extérieur des réserves.

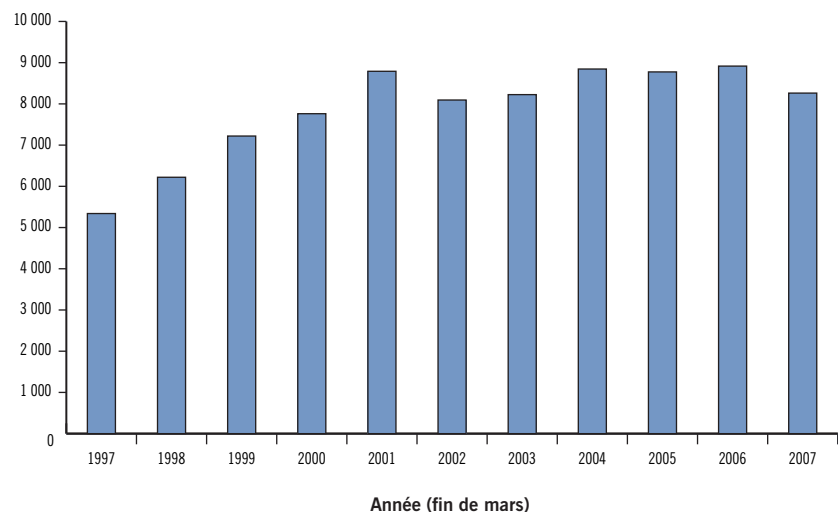
4.13 On en sait très peu sur ce qu'il advient des enfants autochtones et non autochtones qui sont pris en charge. Le peu de données disponibles à ce sujet révèle qu'ils ne semblent pas s'en sortir très bien. Un rapport produit récemment en Colombie-Britannique fait état de résultats défavorables à l'égard des enfants pris en charge dans cette province. Un enfant qui a été pris en charge est moins susceptible de terminer ses études secondaires qu'un enfant qui ne l'a jamais été. Par ailleurs, les résultats scolaires des enfants autochtones ayant été pris en charge sont moins bons que ceux des enfants non-autochtones ayant été pris en charge.

Objet de la vérification

4.14 Dans le cadre de cette vérification, nous avons comme objectif de déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada assumait sa responsabilité, en vertu de la politique fédérale, d'offrir aux enfants et aux familles vivant dans les réserves des services d'aide à l'enfance adaptés à leur culture et raisonnablement comparables à ceux offerts par les provinces dans des circonstances semblables à l'extérieur des réserves. Nous nous sommes également penchés sur la façon dont

Pièce 4.2 Le nombre d'enfants qui sont pris en charge dans les réserves demeure élevé

Nombre d'enfants pris en charge



Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

le Ministère s'assure que ces services respectent la législation et les normes provinciales. Nous avons examiné le processus de financement du Ministère pour la prestation des services d'aide à l'enfance dans le cadre de son Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Nous avons également vérifié si le mécanisme de reddition de comptes pour la prestation des services requis était clairement établi. Enfin, nous nous sommes penchés sur la façon dont le Ministère évalue si le Programme a permis d'atteindre les résultats escomptés.

4.15 Nous nous sommes entretenus avec des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada à l'administration centrale et dans les régions de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec. Nous avons également examiné des documents et des dossiers pertinents. Nous avons sollicité le point de vue des Premières nations et de leurs organismes d'aide à l'enfance dans le cadre de rencontres et de consultations. Nous nous sommes également entretenus avec des représentants des provinces, des organismes et des spécialistes de l'aide à l'enfance.

4.16 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Mise en œuvre du Programme

Le Programme ne définit pas les principales exigences de la politique

4.17 Affaires indiennes et du Nord Canada a créé le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en vue de respecter l'engagement, pris dans le cadre de la politique fédérale, de financer la prestation dans les réserves de services d'aide à l'enfance adaptés aux particularités culturelles, conformes à la législation et aux normes provinciales, et raisonnablement comparables aux services offerts à l'extérieur des réserves dans des circonstances semblables. La politique confirme la position du gouvernement fédéral selon laquelle le bien-être de tous les enfants relève des provinces et que le gouvernement fédéral a la responsabilité de financer la prestation de programmes et de services destinés aux enfants vivant dans les réserves qui sont comparables à ceux offerts à l'extérieur des réserves.

4.18 Pour que le Programme soit exécuté conformément aux exigences de la politique, nous nous attendions à ce que le Ministère sache au moins ce que l'on entend par « services adaptés aux particularités

culturelles », ce que la législation et les normes provinciales exigent et quels services sont offerts dans des circonstances semblables aux enfants vivant à l'extérieur des réserves, dans les collectivités environnantes.

4.19 Comparabilité. Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas analysé les services offerts dans les réserves et ne les avait pas comparés avec ceux offerts dans les collectivités environnantes. Cependant, les représentants du Ministère et le personnel des organismes des Premières nations nous ont informés que les services d'aide à l'enfance offerts dans les collectivités des Premières nations ne sont pas comparables avec ceux offerts à l'extérieur des réserves.

4.20 Des problèmes sociaux et de santé peuvent compliquer la prestation des services d'aide à l'enfance. Nous avons constaté que les organismes des Premières nations ne peuvent pas toujours compter sur d'autres services sociaux et de santé pour les aider à garder des familles unies ou à offrir les services nécessaires aux Premières nations. L'accès à ces services n'est pas le même dans les collectivités situées à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, et il diffère également d'une Première nation à l'autre. Le Ministère n'a pas déterminé quels autres services sociaux et de santé sont disponibles dans les réserves pour appuyer les services d'aide à l'enfance. Les services d'aide à l'enfance offerts dans les réserves ne peuvent pas être comparables si les collectivités dans les réserves doivent régler des problèmes qui, à l'extérieur des réserves, seraient réglés grâce à d'autres services sociaux et de santé.

4.21 Le contexte dans lequel les services d'aide à l'enfance sont offerts est très différent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves ainsi que d'une Première nation à l'autre. Il pourrait être difficile de comparer les services dans les régions éloignées et isolées où les Premières nations constituent une importante proportion de la population et où les services provinciaux sont limités.

4.22 Par ailleurs, dans certains cas, il n'y a pas lieu de comparer les services. Par exemple, dans l'une des Premières nations que nous avons examinées, 14 p. 100 des enfants étaient pris en charge en mars 2007. Dans un autre cas, un organisme des Premières nations nous a avisés que 70 enfants avaient été pris en charge sur une période de trois ans en raison des problèmes de dépendance de leurs parents. Dans de telles situations, les possibilités de placement et l'accès à des services de soutien dans les collectivités pourraient poser des problèmes. Dans ces collectivités, le bien-être des enfants et leurs chances de réussite peuvent être compromis si le niveau et la diversité des services ne sont pas adéquats.

4.23 Adaptation culturelle. Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas défini ce que l'on entend par « services adaptés aux particularités culturelles ». Bien que le Ministère ait versé des fonds aux Premières nations pour l'établissement de normes adaptées aux réalités culturelles dans les provinces que nous avons examinées, des normes autochtones n'ont été approuvées qu'en Colombie-Britannique, même si les normes de cette province contiennent déjà une composante autochtone. Toutefois, les normes autochtones sont établies uniquement pour les organismes des Premières nations, et en 2007, ces organismes offraient des services à environ 65 p. 100 des enfants pris en charge dans les réserves en Colombie-Britannique.

4.24 Le nombre d'organismes des Premières nations qui reçoivent des fonds est le principal facteur dont se sert Affaires indiennes et du Nord Canada pour mesurer l'adaptation culturelle. Selon le Ministère, le fait que 82 organismes des Premières nations ont été créés depuis l'adoption de la politique fédérale signifie qu'un plus grand nombre d'enfants des Premières nations reçoivent des services d'aide à l'enfance adaptés à leur culture. Toutefois, nous avons constaté qu'un grand nombre d'organismes ne fournissent qu'une partie restreinte des services alors que les provinces continuent d'offrir les autres services. Par ailleurs, le Ministère ne sait pas, à l'échelle nationale, combien d'enfants pris en charge demeurent dans leur collectivité et combien se retrouvent dans des familles d'accueil ou des institutions des Premières nations.

4.25 À notre avis, Affaires indiennes et du Nord Canada doit définir ce que l'on entend par « services raisonnablement comparables » et trouver des moyens de vérifier si les services offerts dans le cadre du Programme sont vraiment raisonnablement comparables. Par ailleurs, il faut terminer l'élaboration et la mise en œuvre de normes relatives à l'adaptabilité culturelle pour que les organismes des Premières nations puissent offrir des services d'aide à l'enfance adaptés aux particularités culturelles qui répondent aux exigences de la législation provinciale.

4.26 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, en coopération avec les provinces et les organismes des Premières nations, devrait :

- définir ce que l'on entend par « services raisonnablement comparables »;
- déterminer quelles sont ses attentes à l'égard des services et des normes adaptés aux particularités culturelles;
- appliquer cette définition et mettre en œuvre ces attentes dans le cadre du Programme.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation.

En partenariat avec les provinces et les Premières nations, en commençant avec l'Alberta, le programme fait, au cours de l'exercice 2007-2008, une transition vers une approche axée sur la prévention au cours des cinq prochaines années.

Les Cadres tripartites de services en collaboration avec les provinces et les Premières nations permettront de mieux définir les rôles et les responsabilités en ce qui concerne la prestation des services d'aide à l'enfance pour les enfants vivant dans les réserves dans des circonstances comparables dans les provinces. On définira les services adaptés aux particularités culturelles en discutant avec diverses Premières nations selon la situation des collectivités et la date fixée pour compléter cette tâche est en 2012.

Les responsabilités et les services ne sont pas toujours bien définis

4.27 La coordination de la politique fédérale (qui vise à couvrir les coûts associés à la prestation des services d'aide à l'enfance dans les réserves), des pouvoirs provinciaux en matière d'aide à l'enfance et de la prestation des services par les Premières nations est complexe. Par conséquent, nous nous attendions à ce que les responsabilités respectives d'Affaires indiennes et du Nord Canada, des provinces et des organismes des Premières nations, ainsi que les services devant être fournis aux enfants, soient clairement définis dans le cadre d'accords. Nous avons examiné les accords signés par le Ministère ou le gouvernement fédéral avec les provinces ainsi que les accords signés entre les provinces, les organismes des Premières nations et le Ministère.

4.28 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait signé aucun accord sur les services à l'enfance avec trois des cinq provinces que nous avons examiné dans le cadre de cette vérification, soit la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec. Le gouvernement fédéral a signé avec l'Alberta et l'Ontario des accords dans lesquels sont définies les responsabilités de ces provinces à l'égard des services d'aide à l'enfance dans les réserves, ainsi que la façon dont il financera ces services. Cependant, les dispositions de l'accord Canada-Ontario de 1965 sur les services d'aide à l'enfance n'ont pas été mises à jour depuis 1981. Des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont affirmé que cela n'avait aucune répercussion quant au transfert de fonds accordés à cette province pour le financement des services destinés aux enfants dans les réserves. L'accord de 1965 comprend toutefois des dispositions prévoyant sa mise à jour. Celles-ci pourraient être appliquées en vue d'assurer

la pertinence de l'accord et des services financés par le gouvernement fédéral.

4.29 Dans le cadre du Programme, Affaires indiennes et du Nord Canada doit obtenir des provinces, à l'exception de l'Ontario, une confirmation que les organismes des Premières nations ont reçu leur mandat de leur province respective. L'attribution du mandat se fait sous forme d'accords de délégation. Ceux-ci peuvent être bilatéraux, c'est-à-dire entre une province et un organisme des Premières nations, ou tripartites, lorsque le Ministère est également signataire de l'accord. Nous avons constaté que le contenu de ces accords varie beaucoup. Dans certains d'entre eux, les rôles et les responsabilités, ainsi que les services qui seront fournis, sont clairement définis, alors que dans d'autres, il est difficile de savoir quels services seront offerts aux enfants des Premières nations et qui en assurera la prestation.

4.30 Nous avons également constaté que les ententes de financement entre Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes des Premières nations ne sont généralement pas liées aux responsabilités assumées par les Premières nations en vertu des accords qu'elles ont signés avec les provinces. Le Ministère détermine le niveau de financement qu'il versera à un organisme des Premières nations sans tenir compte des modalités de l'accord entre la Première nation et la province concernées. Par ailleurs, les ententes de financement définissent rarement les services d'aide à l'enfance qui seront offerts par l'organisme qui recevra les fonds, ni les résultats escomptés ou ceux désirés. Dans la région de l'Alberta, par suite de changements apportés au Programme, les organismes des Premières nations doivent élaborer des plans d'activités qui donnent un aperçu des objectifs et des cibles ainsi que des stratégies pour les atteindre.

4.31 Pour assurer la sécurité, la protection et le bien-être des enfants, le Ministère, les organismes des Premières nations et les provinces doivent, selon nous, bien comprendre quelles sont leurs responsabilités. Il est donc essentiel que les parties établissent entre elles des accords à jour qui définissent clairement leurs responsabilités respectives ainsi que les services qui seront fournis.

4.32 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que des accords à jour sont en place avec les organismes des Premières nations et les provinces. Ces accords devraient au moins préciser qui est responsable de la prestation des services d'aide à l'enfance requis en vertu de la législation provinciale et quels services seront fournis.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Dès qu'un modèle de prévention aura été approuvé, des plans d'activités seront préparés par les bénéficiaires de financement. Le Ministère travaille déjà en partenariat avec d'autres provinces pour s'assurer que les rôles et les responsabilités sont bien définis et que les services sont financés adéquatement. On demandera aux bénéficiaires de ces provinces de préparer des plans de travail au cours de l'exercice 2008-2009, selon ces ententes.

Le Ministère n'a pas l'assurance que les services offerts respectent les normes et la législation

4.33 Vu l'importance que les normes relatives aux services requises en vertu de la législation provinciale représentent pour la sécurité, la protection et le bien-être des enfants, nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada obtienne des provinces l'assurance que les organismes des Premières nations offrent des services d'aide à l'enfance conformes à la législation et aux normes provinciales.

4.34 Nous avons constaté que, dans le cas des cinq provinces examinées dans le cadre de cette vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait qu'une assurance limitée que les services d'aide à l'enfance offerts dans les réserves par les organismes des Premières nations étaient conformes à la législation et aux normes provinciales. Des représentants du Ministère en Ontario nous ont signalé que le Ministère comptait sur le système de prestations provincial et qu'il était informé par la province en cas de problème.

4.35 Nous avons aussi constaté que l'Alberta et la Colombie-Britannique avaient en effet informé le Ministère que certaines des exigences et des normes législatives provinciales n'étaient pas complètement respectées par les organismes des Premières nations en raison d'un manque de financement ou de souplesse dans l'utilisation des fonds disponibles. Dans ces cas, des indications portent à croire que certains enfants des Premières nations vivant dans les réserves ont été pris en charge au lieu de recevoir des services de prévention ou de soutien à domicile.

4.36 Affaires indiennes et du Nord Canada reçoit de deux provinces des rapports sur la conformité à la législation et aux normes provinciales des services offerts par certains des organismes des Premières nations. Nous avons examiné quelques-uns de ces rapports et nous croyons que le Ministère devrait s'inquiéter de certaines observations qu'ils contiennent. Par exemple, certains organismes des Premières nations affichent un faible taux de conformité aux normes minimales liées à la

prestation des services d'aide à l'enfance. Des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont avisés que certaines provinces sont intervenues dans des situations critiques. Nous croyons que lorsque le Ministère est informé de lacunes, il devrait effectuer un suivi pour s'assurer que des mesures correctives sont rapidement prises. Sans la certitude que les normes sont respectées et que les mesures adéquates sont prises, le Ministère ne sait pas si les enfants des Premières nations dans les réserves sont bien protégés et s'ils reçoivent des services appropriés.

4.37 Recommandation. Lorsqu'il négocie des accords avec chacune des provinces, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en consultation avec les Premières nations, chercher à obtenir l'assurance que les exigences de la législation provinciale sont respectées. Le Ministère devrait également analyser les données recueillies et effectuer un suivi, au besoin.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada souscrit à cette recommandation. Il a déjà amorcé des discussions avec ses partenaires, les provinces et les territoires ainsi que les organismes des Premières nations afin de clarifier les responsabilités de surveillance et d'appuyer la conformité des organismes des Premières nations aux normes des provinces et des territoires.

Affaires indiennes et du Nord Canada travaille à la révision des ententes en vue de s'assurer que les lois provinciales sont respectées et d'en faire le suivi selon le cas.

Il existe un manque de coordination avec les autres programmes

4.38 Comme la protection et le bien-être des enfants peuvent exiger l'appui d'autres programmes, nous nous attendions à ce que le Ministère facilite la coordination entre le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et d'autres de ses programmes pertinents, et qu'il facilite l'accès à d'autres programmes fédéraux, le cas échéant.

4.39 Nous avons constaté des différences fondamentales entre le point de vue d'Affaires indiennes et du Nord Canada et celui de Santé Canada à l'égard de leurs responsabilités respectives en matière de financement des services de santé non assurés destinés aux enfants des Premières nations qui sont pris en charge. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'avis que les services offerts à ces enfants avant qu'ils soient pris en charge devraient continuer à être offerts. De son côté, Santé Canada croit que les enfants vivant dans les réserves qui

sont pris en charge devraient avoir accès à tous les programmes et les services offerts aux enfants qui sont pris en charge dans une province, et qu'Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, conformément à la politique fédérale, assumer la totalité des coûts liés à la prestation de ces services. Le Ministère affirme ne pas avoir l'autorité de financer les services couverts par Santé Canada. Ces différences de point de vue peuvent avoir des répercussions sur la disponibilité, la durée et le niveau des services offerts aux enfants des Premières nations. Par exemple, un organisme des Premières nations a dû attendre 9 mois pour obtenir une confirmation qu'un appareil de 11 000 \$ pour un enfant pris en charge serait payé par Affaires indiennes et du Nord Canada.

4.40 Les enfants des Premières nations qui ont besoin d'importants soins médicaux se trouvent dans une situation ambiguë. Certains enfants des Premières nations pris en charge n'ont pas nécessairement besoin de protection, mais requièrent plutôt d'importants soins médicaux qui ne sont pas offerts dans les réserves. Le fait de prendre en charge ces enfants à l'extérieur de leur collectivité leur donne accès aux soins médicaux dont ils ont besoin. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada tentent de recueillir plus de données sur le nombre d'enfants dans cette situation et les coûts connexes. La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada a proposé un moyen de régler ces questions ainsi que d'autres questions. Cette proposition est présentée à la pièce 4.3.

Pièce 4.3 Il est nécessaire d'établir un mécanisme de résolution de conflits

Principe de Jordan

La prestation de services aux enfants qui sont pris en charge et qui ont des besoins médicaux complexes requiert souvent la participation d'un grand nombre de ministères fédéraux, de ministères provinciaux et d'organismes. Cela crée parfois des conflits de compétence qui peuvent retarder ou interrompre les services offerts aux enfants des Premières nations, services auxquels les autres enfants canadiens auraient normalement droit. Pour régler ces conflits, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada propose que le gouvernement ou le ministère directement concerné paye les services sans délai et sans interruption et qu'il soumette la question de responsabilité en matière de financement à un mécanisme de résolution de conflits de compétence.

La Société appelle cette proposition le « principe de Jordan », d'après le nom d'un enfant qui est mort à l'hôpital pendant que les gouvernements essayaient de déterminer lequel d'entre eux serait responsable de payer ses soins lorsqu'il sortirait de l'hôpital.

À notre avis, un mécanisme de résolution de conflits ne fonctionnera pas en cas de différends irrécyclables et sans un changement dans les autorités de financement. De tels problèmes doivent être réglés avant qu'on puisse offrir, en temps opportun, de meilleurs services aux enfants des Premières nations.

4.41 Nous avons constaté que les responsabilités liées à la coordination ne sont pas clairement définies. Des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont affirmé qu'ils s'attendaient à ce que les organismes des Premières nations établissent des liens entre les divers programmes financés par leur Ministère et ceux financés par d'autres ministères fédéraux. Nous avons également constaté que certains services n'étaient pas offerts dans toutes les collectivités des Premières nations. Par exemple, environ la moitié des collectivités des Premières nations ont accès au Programme pour la prévention de la violence familiale. Par ailleurs, les règles établies par les ministères pour leurs programmes respectifs et approuvées par le Conseil du Trésor ne facilitent pas toujours la coordination.

4.42 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'entendre avec Santé Canada sur leurs responsabilités respectives en matière de financement des services destinés aux enfants des Premières nations qui sont pris en charge.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada travaillent en vue d'établir des ententes claires sur leurs rôles et leurs responsabilités conformes avec les autorisations actuelles des programmes avant que celles-ci n'expirent.

4.43 Recommandation. Afin d'élaborer une approche coordonnée à l'égard de la prestation des services d'aide à l'enfance financés par le gouvernement fédéral, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :

- s'assurer que les règles qu'il a établies pour ses programmes facilitent la coordination;
- de concert avec les Premières Nations, travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et d'autres ministères fédéraux qui financent des programmes destinés aux enfants des Premières nations en vue de faciliter l'accès à ces programmes.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada accepte de travailler avec ses partenaires fédéraux afin d'améliorer les activités de coordination à l'administration centrale et dans les régions. Il appuiera les organismes des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations alors qu'ils élaborent et mettent en œuvre une approche plus coordonnée pour la prestation des services d'aide à l'enfance financés par le gouvernement fédéral. Actuellement, en Alberta, les organismes utilisent un mécanisme de plans d'activités afin de refléter les activités de coordination et faire rapport à ce sujet. À mesure que l'approche améliorée est adoptée dans les autres provinces, le même mécanisme sera utilisé.

Les ressources humaines qu'Affaires indiennes et du Nord Canada consacre au Programme sont limitées

4.44 L'administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada affecte du personnel à la gestion et à l'orientation stratégique du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, tandis que les bureaux régionaux en affectent à sa prestation. Nous avons examiné les organigrammes et discuté des ressources humaines avec des représentants du Ministère pour déterminer si un nombre suffisant de personnes travaillaient à l'exécution du Programme.

4.45 Nous avons constaté que le Ministère affecte un nombre insuffisant de ressources humaines à la gestion et à la prestation du Programme. À l'administration centrale, aucun poste de direction à temps plein n'est consacré au Programme et, pendant de nombreuses années, seulement quelques postes étaient dédiés à l'orientation stratégique et à l'analyse du Programme. La plupart des bureaux régionaux que nous avons visités n'ont pas suffisamment de personnel pour assurer l'exécution des tâches liées à la gestion du Programme. Par exemple, des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont informés que le manque de ressources était la principale raison pour laquelle on n'effectuait pas d'examens de conformité des organismes des Premières nations, tel qu'il est requis.

4.46 Affaires indiennes et du Nord Canada a augmenté le nombre de postes pour le Programme à l'administration centrale, mais un grand nombre d'entre eux sont intérimaires. Même si deux nouveaux postes seront créés au sein du bureau régional de l'Alberta, nous avons des raisons de croire que la mise en œuvre de la nouvelle formule de financement et de la nouvelle approche exigera beaucoup des ressources actuelles. Par exemple, le bureau régional de l'Alberta devra examiner les plans d'activités de 18 organismes des Premières nations de la province et surveiller leur mise en œuvre.

4.47 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait évaluer les besoins en ressources humaines dans le cadre du Programme et affecter suffisamment de ressources pour y répondre.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada souscrit à cette recommandation. Il a déjà fait beaucoup de progrès à l'égard de l'élaboration d'un plan exhaustif des ressources humaines reflétant les besoins pour ce programme dans un contexte présentant de nombreuses pressions sur le Ministère.

Financement des services

Le financement du Programme est inéquitable

4.48 Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait développé pour le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations un mode de financement conforme à la politique et aux objectifs de ce programme. Nous avons examiné les pratiques de financement du Ministère, y compris les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations ou les provinces.

4.49 Affaires indiennes et du Nord Canada verse des fonds à certaines provinces pour la prestation de ces services là où les Premières nations ne les offrent pas. Le Ministère a signé des accords de financement avec trois des cinq provinces examinées dans le cadre de cette vérification pour la prestation des services d'aide à l'enfance dans les réserves. Nous avons constaté que le Ministère remboursait à ces provinces la totalité ou la part convenue des coûts liés au fonctionnement et à l'administration des services d'aide à l'enfance offerts directement aux Premières nations, ainsi que des coûts liés à la prise en charge d'enfants. Les méthodes de financement adoptées par le Ministère à l'égard de ces provinces sont décrites à la pièce 4.4.

4.50 Le financement qu'Affaires indiennes et du Nord Canada verse pour couvrir les coûts de fonctionnement et d'administration des organismes des Premières nations est calculé à l'aide d'une formule. Or, nous avons constaté que cette formule de financement ne tient pas compte de l'exigence du Programme selon laquelle les organismes des Premières nations doivent se conformer à la législation provinciale applicable. L'élément principal de la formule est le nombre d'enfants âgés de 0 à 18 ans qui résident habituellement dans la ou les réserves servies par un organisme des Premières nations. Au moment de la vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada versait annuellement 787 \$ aux organismes des Premières nations pour chaque enfant vivant habituellement dans une réserve. De plus, le Ministère rembourse aux organismes les coûts liés à la prise en charge des enfants.

4.51 La formule de financement est périmée. Nous avons constaté que la formule a été créée en 1988 et qu'elle n'a pas été substantiellement modifiée depuis. Cette situation a eu des répercussions importantes sur les services offerts à certains enfants des Premières nations, puisque la formule ne tient pas compte des coûts liés aux modifications apportées à la législation provinciale ou aux changements à la prestation des services.

4.52 La formule donne lieu à des iniquités dans le financement. Nous avons également constaté que la formule de financement ne permet pas toujours d'assurer une répartition équitable des fonds alloués

dans le cadre du Programme. La formule est fondée sur l'hypothèse que 6 p. 100 des enfants vivant dans les réserves sont pris en charge par les organismes des Premières nations. Cette hypothèse donne lieu à des iniquités dans le financement des organismes étant donné que, dans la réalité, le pourcentage d'enfants pris en charge varie grandement d'un organisme à l'autre. Dans les cinq provinces examinées, par exemple, ce chiffre variait de 0 à 28 p. 100 en 2007. De plus, le financement ne tient pas compte des facteurs pouvant faire varier considérablement les coûts de fonctionnement, comme les différences entre les besoins des collectivités ou les services de soutien disponibles, les services d'aide à l'enfance offerts aux enfants des Premières nations vivant dans les réserves, et la charge de travail des organismes des Premières nations. Dans certains cas, Affaires indiennes et du Nord Canada a dû verser des fonds supplémentaires pour répondre aux besoins. Par exemple, nous

Pièce 4.4 La méthode de financement d'Affaires indiennes et du Nord Canada diffère d'une province à l'autre

Colombie-Britannique. Affaires indiennes et du Nord Canada a signé un protocole d'entente avec la province en 1996. Dans le cadre de cette entente, le Ministère rembourse à la province les frais liés à l'administration et à la surveillance des services d'aide à l'enfance dans les réserves ainsi que les frais liés à la prise en charge des enfants vivant dans les réserves.

Alberta. Le gouvernement du Canada a signé un accord avec le gouvernement de l'Alberta en 1991. Cet accord prévoit le remboursement à la province des coûts estimatifs liés au fonctionnement et à l'administration des services d'aide à l'enfance offerts directement par la province à certaines Premières nations, ainsi que des coûts réels des services offerts aux enfants de ces Premières nations qui sont pris en charge.

Ontario. Les services d'aide à l'enfance sont couverts dans le cadre de l'accord sur les services d'aide à l'enfance de 1965 que le gouvernement du Canada a signé avec la province. Affaires indiennes et du Nord Canada paie à la province une part convenue des coûts liés à la prestation des services d'aide à l'enfance aux Premières nations dans les réserves, y compris les coûts liés à la prise en charge des enfants. En plus du financement habituel, le Ministère verse annuellement plus de 18 millions de dollars au gouvernement de l'Ontario pour la prestation de services de prévention offerts directement aux Premières nations, aux organismes d'aide à l'enfance dirigés par les Premières nations, ainsi qu'aux organismes des Premières nations qui ont été mis sur pied, mais qui n'ont pas encore été mandatés.

Québec. Affaires indiennes et du Nord Canada n'a signé aucun accord avec cette province. Le Ministère conclut des ententes de contribution avec les organismes provinciaux qui offrent des services directement à certaines Premières nations. Le financement des activités de ces organismes est généralement calculé selon la formule de financement utilisée pour financer les organismes des Premières nations. Les coûts liés aux services offerts aux enfants pris en charge sont remboursés, comme c'est le cas pour les organismes des Premières nations.

Manitoba. Affaires indiennes et du Nord Canada n'a signé aucune entente avec cette province et aucun financement ne lui est directement versé. Le Ministère fournit des fonds aux organismes des Premières nations pour la prestation de tous les services dans les réserves.

avons observé un cas où la Première nation a convaincu le Ministère que le niveau de financement qui lui était accordé était insuffisant parce qu'un grand nombre d'enfants avaient besoin de services. Le Ministère lui a versé des fonds additionnels de 1,2 million de dollars répartis sur 2 ans pour accroître sa capacité d'offrir des services à ces enfants.

4.53 Par ailleurs, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'interprète pas de façon uniforme les coûts couverts par la formule dans le cas des provinces n'ayant pas délégué complètement tous les services d'aide à l'enfance à un organisme des Premières nations. Au bureau régional du Québec, on croit que le financement offert aux Premières nations dans le cadre de la formule de financement vise à couvrir les coûts liés à tous les services d'aide à l'enfance, qu'ils soient offerts par les Premières nations ou la province. Comme le financement du Programme n'est pas calculé en fonction des besoins, un groupe de Premières nations a accumulé une dette d'environ 4,7 millions de dollars qu'il doit rembourser à un organisme provincial pour les services qu'il a reçus de ce dernier, parce que le financement accordé par le Ministère n'était pas suffisant pour couvrir tous les frais de service. Au moment de la vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada travaillait avec le groupe de Premières nations et l'organisme pour remédier à cette situation.

4.54 En revanche, le bureau régional de la Colombie-Britannique n'oblige pas les organismes des Premières nations qui reçoivent des fonds dans le cadre de la formule et qui offrent seulement une partie des services d'aide à l'enfance dans les réserves de payer les coûts administratifs des services qu'ils reçoivent de la province. Selon son estimation, Affaires indiennes et du Nord Canada verse annuellement plus de deux millions de dollars à la Colombie-Britannique pour les services qu'elle offre à ces organismes des Premières nations. Le bureau régional de la Colombie-Britannique juge qu'il s'agit d'un paiement en double, mais nous avons noté qu'aucune mesure concrète n'était prise pour régler le problème. Nous croyons que ces iniquités exigent une attention particulière.

4.55 La formule ne convient pas aux petits organismes.

Conformément à la politique fédérale, la formule de financement a été conçue en fonction du fait que les organismes des Premières nations seraient responsables d'offrir des services à une collectivité ou à un groupe de collectivités dans les réserves où vivent au moins un millier d'enfants. On avait déterminé que ce chiffre correspondait à la clientèle minimale que pouvait avoir un organisme pour offrir des services de manière économique et efficace. Des exceptions pouvaient toutefois s'appliquer.

4.56 Nous avons constaté que, des 108 organismes financés par Affaires indiennes et du Nord Canada, 55 offrent des services d'aide à l'enfance à moins d'un millier d'enfants vivant dans les réserves. Nous avons noté que les représentants du Ministère craignaient que les petits organismes n'aient pas toujours les moyens financiers et la capacité d'offrir les divers services d'aide à l'enfance nécessaires, et qu'ils éprouvent des difficultés en matière de gouvernance, de conflits d'intérêt, de formation et de gestion. Toutefois, les mesures prises pour régler ces questions sont limitées.

4.57 Affaires indiennes et du Nord Canada est conscient depuis des années des lacunes que présente la formule de financement; certaines des lacunes ont été exposées dans le cadre d'un examen de la politique qui a été mené conjointement par le Ministère et l'Assemblée des Premières Nations et qui s'est terminé en 2000. Le Ministère doit travailler avec les organismes des Premières nations et les provinces pour trouver des solutions à ces problèmes.

4.58 Le financement du Programme n'est pas coordonné de façon adéquate. En vertu de la *Loi sur les allocations spéciales pour enfants*, le gouvernement fédéral verse à tous les organismes canadiens d'aide à l'enfance un paiement mensuel pour les soins et l'entretien des enfants pris en charge. Dans le cas des organismes qui fournissent des services aux enfants vivant dans les réserves, ces allocations spéciales sont payées à l'égard des mêmes enfants pour lesquels Affaires indiennes et du Nord Canada consacre des fonds dans le cadre de son Programme.

4.59 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ne tient pas compte des allocations spéciales de façon uniforme. En Ontario et en Colombie-Britannique, les allocations spéciales sont prises en compte dans le calcul des montants que les provinces réclament au Ministère. Nous estimons qu'en 2007, par exemple, cette pratique a fait baisser d'environ 6 millions de dollars les coûts relatifs au Programme d'Affaires indiennes et du Nord Canada. À l'opposé, dans les autres provinces qui ont fait l'objet de notre vérification et dans lesquelles les organismes des Premières nations offrent les services, le financement du Ministère ne tient pas compte des allocations spéciales. Nous estimons que ces provinces et organismes des Premières nations ont reçu environ 17 millions de dollars en allocations spéciales en 2007 pour les soins et l'entretien des enfants vivant dans les réserves et qui étaient pris en charge. Dans le cadre du Programme, Affaires indiennes et du Nord Canada leur a payé le coût complet des soins et de l'entretien de ces enfants.

4.60 Selon les directives du Conseil du Trésor, Affaires indiennes et du Nord Canada doit, à compter du 1^{er} avril 2008, déduire les paiements d'allocations spéciales des fonds qu'il verse pour les coûts liés à l'entretien des enfants des Premières nations pris en charge. Le Ministère avait un an pour informer les provinces et les organismes des Premières nations et pour leur permettre de se préparer à ce changement. Au moment de notre vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada ne les avait toujours pas avisés officiellement du changement.

4.61 Nous avons noté que ce changement pourrait avoir des répercussions importantes sur certains organismes des Premières nations, surtout sur ceux qui comptent un grand nombre d'enfants pris en charge. Par exemple, un organisme des Premières nations que nous avons examiné recevait environ 1,2 million de dollars annuellement en allocations spéciales; il utilisait cet argent pour compléter le financement qu'il recevait d'Affaires indiennes et du Nord Canada pour les frais de fonctionnement et d'administration. Sans la possibilité de disposer des allocations spéciales à cette fin, l'organisme verra ses ressources réduites d'environ 30 p. 100. Les représentants du Ministère étaient au courant de ce problème. On ne sait pas encore comment cet organisme et d'autres organismes dans la même situation s'adapteront au changement.

4.62 La formule de financement est en révision en Alberta.

En 2007, Affaires indiennes et du Nord Canada a obtenu l'autorité du gouvernement fédéral de lier le financement des organismes des Premières nations de l'Alberta à la législation provinciale. Le Ministère entend accorder à ces organismes les fonds et la souplesse qui leur permettront d'offrir des services conformes à la législation provinciale. En collaboration avec les Premières nations et le gouvernement de l'Alberta, le Ministère a établi une nouvelle formule et adopté un nouveau mode de financement des organismes des Premières nations de l'Alberta.

4.63 Nous avons analysé cette nouvelle formule et ce nouveau mode de financement et nous avons constaté que ceux-ci permettront de fournir davantage de fonds pour le fonctionnement des organismes des Premières nations. Ils offriront aussi à ces organismes plus de souplesse pour ce qui est d'affecter les ressources aux différents types de services d'aide à l'enfance. En moyenne, le financement accordé aux organismes des Premières nations de l'Alberta pour les éléments liés au fonctionnement et à la prévention aura augmenté de 74 p. 100 lorsque la nouvelle formule sera complètement mise en œuvre, en 2010. Cela devrait améliorer la qualité des services offerts aux enfants des Premières nations.

4.64 Par contre, nous avons aussi constaté que la nouvelle formule ne règle pas la question des iniquités notées dans la formule actuelle. En effet, on présume toujours que, dans toutes les Premières nations servies par un organisme, un pourcentage fixe d'enfants et de familles éprouvent des besoins en matière de services d'aide à l'enfance. À notre avis, la nouvelle formule ne tient pas compte de la diversité des besoins des Premières nations. Par conséquent, les pressions exercées sur Affaires indiennes et du Nord Canada pour qu'il accorde des fonds sur une base exceptionnelle persisteront probablement, malgré la nouvelle formule.

4.65 Affaires indiennes et du Nord Canada affirme qu'il a l'intention de demander de modifier aussi le mode de financement des organismes des Premières nations dans toutes les provinces où il finance ces organismes directement. Le Ministère compte terminer cette modification d'ici 2012.

4.66 Nous estimons que la formule de financement ne doit pas être simplement un moyen de répartir l'enveloppe budgétaire du Programme. Telle qu'elle est actuellement conçue et appliquée, la formule ne permet pas de traiter les Premières nations et les provinces de façon uniforme et équitable. Cette situation se traduit notamment par le fait qu'un grand nombre d'enfants et de familles vivant dans les réserves n'ont pas toujours accès aux services d'aide à l'enfance prévus dans la loi provinciale applicable et offerts aux personnes vivant à l'extérieur des réserves. De plus, la formule ne s'harmonise pas systématiquement avec les allocations spéciales que le gouvernement fédéral verse pour les enfants pris en charge.

4.67 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et les provinces, devrait s'assurer que sa nouvelle formule et son nouveau mode de financement des organismes des Premières nations sont directement liés à la législation et aux normes provinciales, qu'ils correspondent aux services d'aide à l'enfance actuels, et qu'ils tiennent compte de la taille et des besoins variables des Premières nations pour lesquelles il finance la prestation de services d'aide à l'enfance dans les réserves.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. L'approche actuelle d'Affaires indiennes et du Nord Canada quant aux services à l'enfance et à la famille comprend le remboursement des coûts afférents aux besoins du maintien de la prise en charge des enfants. Le Ministère est d'accord que, au fur et à mesure que de nouveaux partenariats se forment, conformément à l'approche axée sur la prévention, le financement sera directement lié à des activités qui

appuient mieux les besoins des enfants recevant des soins et qui correspondent mieux aux lois provinciales et aux normes de pratique.

L'allocation des ressources au Programme ne tient pas compte des obligations financières

4.68 Conformément à la politique gouvernementale, les coûts des services d'aide à l'enfance offerts aux enfants et aux familles qui résident habituellement dans une réserve sont couverts par le gouvernement fédéral. Selon cette politique, Affaires indiennes et du Nord Canada conclut avec les organismes des Premières nations et les provinces des accords aux termes desquels il doit financer la prestation de services d'aide à l'enfance dans les réserves et couvrir les coûts relatifs aux enfants pris en charge. En vertu d'accords de délégation signés avec les provinces et d'ententes de financement conclues avec le Ministère, les organismes des Premières nations sont tenus de s'assurer que les services d'aide à l'enfance offerts aux enfants des Premières nations sont conformes à la législation et aux normes provinciales.

4.69 Nous avons constaté qu'il n'y a pas de lien entre, d'une part, les obligations financières à respecter dans le cadre du Programme et, d'autre part, la façon dont les ressources sont affectées. Contrairement à d'autres programmes, les dépenses du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations ne relèvent pas entièrement d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Cependant, le Programme peut être touché par des décisions concernant le budget global. En 1995, par exemple, le Ministère a décidé de ne pas indexer la formule de financement en fonction de l'inflation. Il répondait ainsi à une demande du gouvernement fédéral, qui souhaitait qu'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères fédéraux limitent l'accroissement des dépenses dans le cadre de leurs programmes. Des représentants du Ministère nous ont dit que cette décision cadrerait avec les mesures prises dans l'ensemble du gouvernement fédéral à cette époque.

4.70 Affaires indiennes et du Nord Canada affirme qu'il accorde aux questions de santé et de sécurité la place qu'elles méritent lorsqu'il prend des décisions budgétaires. Cependant, il ajoute que la non-indexation du financement en fonction de l'inflation a nui à de nombreux organismes des Premières nations au fil des ans. Ceux-ci ont notamment été incapables de rémunérer leurs employés selon la même échelle salariale que celle applicable au personnel des organismes provinciaux. Cela rend difficiles l'embauche et le maintien en poste de travailleurs sociaux qualifiés ainsi que le respect des obligations

découlant de la législation provinciale et des accords signés avec les provinces. En 2005, le gouvernement fédéral a accordé 125 millions de dollars répartis sur 5 ans pour appuyer le Programme et accroître le financement des organismes des Premières nations.

4.71 Le budget du Programme a considérablement augmenté au cours des dernières années, passant de 193 millions de dollars, en 1997, à 450 millions, en 2007. Le Ministère explique cet accroissement par la création de nouveaux organismes des Premières nations et par des facteurs qui ne dépendent pas de lui, comme la hausse du nombre d'enfants vivant dans les réserves et du nombre d'enfants pris en charge, le besoin de recourir à des types de placement plus coûteux, comme le placement dans un établissement spécialisé, et les services d'aide à l'enfance requis.

4.72 Étant donné que les dépenses du Programme augmentent plus rapidement que son budget général, Affaires indiennes et du Nord Canada a dû réaffecter les fonds attribués à d'autres programmes. Dans une étude de 2006, le Ministère a reconnu que, au cours des dix dernières années, les réaffectations budgétaires — de programmes portant notamment sur l'infrastructure communautaire et le logement au profit d'autres programmes comme celui de l'aide à l'enfance — ont empêché les dépenses en matière de logement de suivre la croissance de la population et ont accéléré la détérioration de l'infrastructure communautaire.

4.73 À notre avis, la méthode budgétaire qu'Affaires indiennes et du Nord Canada utilise actuellement pour ce type de programme n'est pas viable. Le budget du Programme doit être conforme à la politique gouvernementale et permettre à toutes les parties concernées de s'acquitter des obligations qui leur sont conférées dans le cadre du Programme et en vertu de la législation provinciale applicable, tout en minimisant les répercussions sur d'autres programmes importants du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada a déjà pris des mesures pour régler ces questions en Alberta et il s'est engagé à faire de même dans d'autres provinces, d'ici 2012.

4.74 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait déterminer l'ensemble des coûts nécessaires au respect des exigences du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Il devrait aussi examiner périodiquement le budget du Programme pour s'assurer que celui-ci continue de satisfaire les besoins et de minimiser les répercussions financières du Programme sur d'autres programmes ministériels.

Réponse d’Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada accepte de mettre à jour les évaluations des coûts en matière de prestation de programme, d’une province à l’autre, au cours des cinq prochaines années.

Le budget du programme sera examiné régulièrement par le Ministère dans le contexte des priorités globales et des exigences du programme.

L’autorité du Conseil du Trésor pourrait être mieux respectée

4.75 Nous nous attendions à ce qu’Affaires indiennes et du Nord Canada respecte l’autorité du Conseil du Trésor établie dans le cadre du Programme et qu’il s’assure que le financement est utilisé aux fins prévues.

4.76 Nous avons constaté qu’Affaires indiennes et du Nord Canada respecte l’autorité du Conseil du Trésor établie dans le cadre du Programme en s’assurant que le financement de fonctionnement est versé aux organismes des Premières nations admissibles. Il y a cependant place à l’amélioration à cet égard.

4.77 Examens de la conformité. Pour avoir droit au financement d’Affaires indiennes et du Nord Canada, un enfant doit être inscrit à titre d’Indien et résider habituellement dans une réserve. Nous avons constaté que les représentants d’Affaires indiennes et du Nord Canada peuvent se servir du Système d’inscription des Indiens, maintenu par le Ministère, pour déterminer si un enfant est inscrit à titre d’Indien ou s’il a droit à ce statut. Cependant, nous avons aussi observé que le Ministère ne suit pas de procédure uniforme pour établir le lieu de résidence de l’enfant. Il se fie habituellement aux données fournies par la province, la Première nation, ou l’organisme concerné, mais il ne peut pas en vérifier l’exactitude de façon indépendante.

4.78 Nous avons constaté que, dans ses bureaux régionaux de l’Alberta, du Manitoba et du Québec, Affaires indiennes et du Nord Canada examine les demandes de remboursement soumises par les organismes des Premières nations et la province afin de vérifier si toutes les dépenses sont admissibles et de s’assurer que le financement octroyé correspond aux dépenses déclarées. Cependant, nous avons aussi constaté que l’examen des demandes de remboursement ne permet pas au Ministère de déterminer si les dépenses sont raisonnables. Par exemple, une région a remboursé à un organisme des Premières nations des coûts de transport qui étaient assez élevés pour être jugés discutables.

4.79 Afin d'accroître la qualité de l'examen des dépenses déclarées par les organismes des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada est censé effectuer des examens périodiques de la conformité. Ces examens visent principalement à donner au Ministère une preuve supplémentaire qu'il finance la prise en charge d'enfants qui résident habituellement dans une réserve, que seules les dépenses admissibles sont déclarées aux fins de remboursement, que les dépenses sont justes et raisonnables, et que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

4.80 Nous avons constaté que, même si quelques examens de la conformité ont été effectués, parfois en partenariat avec la province concernée, les bureaux régionaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada n'exécutent pas tous les examens périodiques exigés. De plus, dans deux régions où les examens de la conformité ont été effectués, nous avons constaté que des remboursements de dépenses non admissibles n'ont pas été recouverts, contrairement à ce qui est exigé dans le cadre du Programme. Dans le cas d'un des organismes des Premières nations examinés, environ 100 000 \$ auraient ainsi dû être recouverts. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que, avant même la tenue des examens, on avait décidé de ne pas recouvrer ces dépenses non admissibles afin de bien faire comprendre aux prestataires que les examens se voulaient un moyen d'attirer leur attention sur le besoin d'améliorer leurs pratiques. Nous avons aussi appris que le Ministère a l'intention de recouvrer les dépenses non-admissibles lors de futurs examens de la conformité.

4.81 Coûts liés à la prise en charge d'enfants en Colombie-Britannique. Conformément à l'autorité du Conseil du Trésor relative au Programme, Affaires indiennes et du Nord Canada doit rembourser aux organismes des Premières nations les coûts réels liés à la prise en charge de chaque enfant et s'assurer que toutes les dépenses sont admissibles dans le cadre du Programme. Or, nous avons constaté que le Ministère paie aux organismes des Premières nations de la Colombie-Britannique un montant prédéterminé par jour pour la prise en charge, et qu'il ne fait rien pour établir un lien entre ce montant et les coûts réels des services offerts aux enfants. Nous avons aussi constaté que les coûts réels des services offerts aux enfants pris en charge par certains organismes des Premières nations sont inférieurs au financement octroyé par Affaires indiennes et du Nord Canada. De plus, le Ministère n'examine pas les dépenses des organismes pour en vérifier l'admissibilité dans le cadre du Programme. À notre avis, ces pratiques ne respectent pas l'autorité du Conseil du Trésor.

4.82 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait effectuer les examens de la conformité qui sont exigés dans le cadre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Il devrait également s'assurer que son bureau régional de la Colombie-Britannique respecte l'autorité du Conseil du Trésor.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation. Il a commencé à réviser le manuel du Programme des services à l'enfance et à la famille, une directive mise à jour sur la conformité y sera ajoutée au cours de l'exercice 2008-2009.

Le Ministère travaillera avec les bureaux régionaux, particulièrement avec celui de la Colombie-Britannique, afin d'assurer la conformité aux autorisations du programme. Des vérifications de conformité seront menées si le niveau de risque le justifie.

Renseignements nécessaires à la reddition de comptes

Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants sur le Programme

4.83 Compte tenu de l'incidence du Programme sur la vie des enfants et des familles des Premières nations vivant dans les réserves, nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada définisse ses besoins en matière de renseignements et qu'il recueille suffisamment de renseignements pour assurer la bonne gestion du Programme et la reddition de comptes. Nous avons passé en revue les renseignements obtenus par le Ministère ainsi qu'une évaluation du Programme effectuée en 2007.

4.84 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait défini une partie de ses besoins en matière de renseignements, mais que ceux-ci étaient principalement liés à ses responsabilités en matière de financement. Les renseignements que le Ministère demande aux Premières nations et aux provinces touchent le volume des services offerts aux enfants pris en charge, comme le nombre de jours de prise en charge et les coûts liés à ces services. Ces renseignements, qui sont directement liés aux sommes payées aux provinces et aux organismes des Premières nations, servent à établir le budget du Programme et à affecter les fonds aux régions.

4.85 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada recueille une quantité très limitée de renseignements sur les services financés par le biais de sa formule de financement. Le Ministère ne dispose pas de renseignements sur le volume des activités des organismes des Premières nations, comme le nombre de recours aux services d'aide

à l'enfance, le nombre d'évaluations ou les raisons principales pour lesquelles les enfants sont pris en charge. Ces renseignements se révéleraient importants pour évaluer les besoins en matière de services d'aide à l'enfance dans une collectivité des Premières nations en particulier, ainsi que pour déterminer le financement requis. Ils pourraient aussi servir à la surveillance de l'utilisation des fonds accordés et de l'effet du financement sur la vie des enfants des Premières nations vivant dans les réserves et sur les collectivités.

4.86 Nous avons aussi observé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a peu de données sur les retombées de son financement en ce qui concerne la sécurité, la protection et le bien-être des enfants vivant dans les réserves. Par conséquent, il ne sait pas si le Programme a des effets positifs dans la vie des enfants ni dans quelle mesure les effets se font sentir.

4.87 À notre avis, les renseignements recueillis par Affaires indiennes et du Nord Canada ne répondent pas aux exigences applicables du Programme et de la politique sur l'aide à l'enfance. Le Ministère reconnaît que les renseignements dont il dispose sont limités, et il a déterminé une partie des renseignements supplémentaires dont il a besoin. Il progresse donc dans la bonne direction. Cependant, il reste beaucoup de travail à faire pour établir clairement des indicateurs de rendement et déterminer quels sont les autres renseignements nécessaires ainsi que pour obtenir la collaboration des provinces et des Premières nations dans le travail visant à obtenir ces renseignements et à en vérifier la qualité.

4.88 Évaluation du Programme. Affaires indiennes et du Nord Canada a réalisé une évaluation ministérielle du Programme au début de 2007. Dès le départ, les responsables se sont demandés si cet exercice était possible : les objectifs du Programme étaient jugés trop vastes et les résultats escomptés n'avaient pas été définis. L'évaluation n'a révélé aucune collecte systématique de renseignements à court ou à long terme sur les résultats du Programme.

4.89 Compte tenu de ces limites, nous avons constaté que l'évaluation n'a pas permis de mesurer l'efficacité des organismes des Premières nations ni la qualité de leurs services. L'évaluation était plutôt axée sur l'avenir : il s'agissait d'examiner et de recommander des changements au Programme afin de réduire le nombre d'enfants vivant dans les réserves qui seraient pris en charge, et d'améliorer les résultats du Programme pour les enfants et les familles des Premières nations.

4.90 Selon nous, cette évaluation constituait une occasion d'en apprendre davantage sur le Programme, l'efficacité des organismes des Premières nations et les répercussions globales des services sur la vie des enfants. Malheureusement, le Ministère a raté cette occasion. Affaires indiennes et du Nord Canada prévoit entreprendre une autre évaluation en 2010. Si des procédures ne sont pas mises en œuvre bientôt pour permettre la collecte de renseignements plus nombreux et plus significatifs et que des responsabilités ne sont pas attribuées à cette fin, la prochaine évaluation sera minée par les mêmes lacunes que la précédente.

4.91 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait définir les renseignements dont il a besoin pour assurer la bonne gestion du Programme et la reddition de comptes à cet égard, en mettant plus particulièrement l'accent sur les résultats et les retombées. En collaboration avec les Premières nations et les provinces, le Ministère devrait définir des indicateurs de rendement, déterminer quels sont les renseignements nécessaires, les recueillir et vérifier leur qualité.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation.

Il a entrepris en février 2008 un exercice complet de validation qui se terminera en décembre 2008. En collaboration avec les Premières nations, le Ministère compte s'assurer que les indicateurs de rendement sont vigoureux et que les mesures du rendement mènent à une collecte de données appropriées et axées sur les résultats et les extraits.

L'exercice de « Rapport intelligent » d'Affaires indiennes et du Nord Canada vise à encourager la collecte de données significatives, pertinentes et en temps opportun sur le rendement, tout en assurant la réduction des exigences en matière d'établissement de rapports au sujet des Premières nations. Cet exercice servira à établir quelle information de rendement est requise et à déterminer comment elle sera obtenue, si elle n'est pas actuellement disponible.

Conclusion

4.92 La présente vérification a permis de constater qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas l'assurance que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations finance des services qui sont adaptés à la culture des enfants et des familles des Premières nations vivant dans les réserves et qui sont raisonnablement comparables à ceux habituellement offerts dans des circonstances

semblables à l'extérieur des réserves. Dans la plupart des provinces que nous avons visitées, un bon nombre d'enfants et de familles vivant dans les réserves n'ont pas toujours accès aux services d'aide à l'enfance prévus dans la législation provinciale applicable et offerts aux personnes vivant à l'extérieur des réserves.

4.93 Nous avons également observé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas suffisamment d'assurance que les services d'aide à l'enfance financés par le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations sont offerts conformément à la législation et aux normes provinciales applicables.

4.94 Enfin, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas suffisamment de renseignements pertinents lui permettant de surveiller les résultats et les coûts du Programme pour ainsi assurer la bonne gestion du Programme et la reddition de comptes à cet égard.

4.95 Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations a été établi en vue d'assurer l'application d'une politique du gouvernement fédéral. Le Programme est également lié à la législation provinciale et a des répercussions directes sur la sécurité et le bien-être des enfants et des familles vivant dans les réserves. À notre avis, le Programme doit être mieux appuyé, géré et surveillé. Il s'avère aussi nécessaire de recueillir de meilleurs renseignements sur les résultats du Programme et sur les retombées pour les enfants. Même si les solutions aux problèmes touchant les enfants et les familles vivant dans les réserves ne dépendent pas entièrement de la disponibilité et de la qualité des services d'aide à l'enfance, il faut prendre des mesures pour combler les lacunes de gestion signalées dans la présente vérification.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification visait à déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada :

- a l'assurance que le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations offre aux enfants et aux familles des Premières nations vivant dans les réserves des services adaptés aux particularités culturelles et raisonnablement comparables à ceux habituellement offerts dans des circonstances semblables à l'extérieur des réserves;
- a l'assurance des provinces que les services d'aide à l'enfance financés par le Programme sont offerts conformément à la législation et aux normes applicables;
- recueille suffisamment de renseignements pertinents sur les résultats et les coûts du Programme afin d'assurer la bonne gestion du Programme et la reddition de comptes à cet égard.

Étendue et méthode

Notre vérification s'est axée sur le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Plus précisément, nous avons examiné la structure et les processus de gestion ainsi que les ressources utilisées pour appliquer la politique fédérale sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Nous avons également tenu compte, lorsque cela s'est avéré approprié, de renseignements sur le soutien offert par les autres programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada et les programmes d'autres ministères fédéraux, comme Santé Canada (soins de santé non assurés) et l'Agence du revenu du Canada (allocation spéciale pour enfants). La vérification a porté principalement sur les exercices 2005-2006 et 2006-2007.

Nous avons examiné la conception et la mise en œuvre du Programme, de même que le suivi et l'évaluation des résultats du Programme menés par Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous nous sommes entretenus avec des gestionnaires et des employés du Ministère et avons passé en revue des documents pertinents dans cinq bureaux régionaux (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Ontario et Québec) et à l'administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Dans la plupart de ces bureaux régionaux, nous avons analysé les renseignements dont le Ministère disposait sur certaines Premières nations et certains organismes des Premières nations. Nous avons aussi examiné les dossiers du Ministère contenant des données sur les fonds versés aux provinces. Au bureau régional de l'Ontario, nous nous sommes penchés sur l'interprétation et la mise en application des dispositions de l'accord Canada-Ontario de 1965 sur les services sociaux qui concernent l'aide à l'enfance des Premières nations.

Nous nous sommes également entretenus avec des représentants de l'Agence du revenu du Canada, de Santé Canada et de Ressources humaines et Développement social Canada. Nous n'avons pas vérifié les activités des Premières nations et de leurs organismes, mais nous avons sollicité leurs points de vue sur des questions entourant l'aide à l'enfance. À cette fin, nous avons visité huit collectivités et organismes d'aide à l'enfance des Premières nations. Nous nous sommes alors entretenus avec des directeurs et des travailleurs en matière d'aide à l'enfance. De plus, nous avons sollicité le point de vue des organismes nationaux et régionaux des Premières nations et analysé la documentation qu'ils nous ont fournie. Enfin, nous avons rencontré des représentants de provinces et d'organismes, ainsi que des spécialistes de l'aide à l'enfance.

Critères

Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada :

- ait des directives claires et définisse les résultats escomptés relativement au Programme;
- ait conclu des accords qui définissent clairement ses responsabilités et celles des organismes des Premières nations et des provinces, ainsi que les services d'aide à l'enfance à offrir;
- obtienne des provinces l'assurance que les organismes des Premières nations offrent leurs services conformément à la législation et aux normes provinciales;
- facilite la coordination entre le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et d'autres de ses programmes pertinents, et qu'il facilite l'accès à d'autres programmes fédéraux;
- établisse le mode de financement du Programme conformément à la politique et aux objectifs établis;
- respecte l'autorité du Conseil du Trésor et s'assure que le financement est utilisé aux fins prévues;
- détermine quels sont les renseignements nécessaires et qu'il les recueille en vue d'assurer la bonne gestion du Programme et la reddition de comptes à cet égard.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 9 novembre 2007.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Jérôme Berthelette

Premier directeur : André Côté

Directrices : Michelle Salvail et Charlene Taylor

Amy Begley

Kevin McGillivray

Jo Ann Schwartz

Daniel Steeves

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

| Recommandation | Réponse |
|--|--|
| <p>Mise en œuvre du Programme</p> <p>4.26 Affaires indiennes et du Nord Canada, en coopération avec les provinces et les organismes des Premières nations, devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir ce que l'on entend par « services raisonnablement comparables »; • déterminer quelles sont ses attentes à l'égard des services et des normes adaptés aux particularités culturelles; • appliquer cette définition et mettre en œuvre ces attentes dans le cadre du Programme. (4.17-4.25) <p>4.32 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que des accords à jour sont en place avec les organismes des Premières nations et les provinces. Ces accords devraient au moins préciser qui est responsable de la prestation des services d'aide à l'enfance requis en vertu de la législation provinciale et quels services seront fournis. (4.27-4.31)</p> | <p>Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation. En partenariat avec les provinces et les Premières nations, en commençant avec l'Alberta, le programme fait, au cours de l'exercice 2007-2008, une transition vers une approche axée sur la prévention au cours des cinq prochaines années.</p> <p>Les Cadres tripartites de services en collaboration avec les provinces et les Premières nations permettront de mieux définir les rôles et les responsabilités en ce qui concerne la prestation des services d'aide à l'enfance pour les enfants vivant dans les réserves dans des circonstances comparables dans les provinces. On définira les services adaptés aux particularités culturelles en discutant avec diverses Premières nations selon la situation des collectivités et la date fixée pour compléter cette tâche est en 2012.</p> <p>Dès qu'un modèle de prévention aura été approuvé, des plans d'activités seront préparés par les bénéficiaires de financement. Le Ministère travaille déjà en partenariat avec d'autres provinces pour s'assurer que les rôles et les responsabilités sont bien définis et que les services sont financés adéquatement. On demandera aux bénéficiaires de ces provinces de préparer des plans de travail au cours de l'exercice 2008-2009, selon ces ententes.</p> |

| Recommandation | Réponse |
|--|--|
| <p>4.37 Lorsqu'il négocie des accords avec chacune des provinces, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en consultation avec les Premières nations, chercher à obtenir l'assurance que les exigences de la législation provinciale sont respectées. Le Ministère devrait également analyser les données recueillies et effectuer un suivi, au besoin. (4.33-4.36)</p> | <p>Affaires indiennes et du Nord Canada souscrit à cette recommandation. Il a déjà amorcé des discussions avec ses partenaires, les provinces et les territoires ainsi que les organismes des Premières nations afin de clarifier les responsabilités de surveillance et d'appuyer la conformité des organismes des Premières nations aux normes des provinces et des territoires.</p> <p>Affaires indiennes et du Nord Canada travaille à la révision des ententes en vue de s'assurer que les lois provinciales sont respectées et d'en faire le suivi selon le cas.</p> |
| <p>4.42 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'entendre avec Santé Canada sur leurs responsabilités respectives en matière de financement des services destinés aux enfants des Premières nations qui sont pris en charge. (4.38-4.41)</p> | <p>Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada travaillent en vue d'établir des ententes claires sur leurs rôles et leurs responsabilités conformes avec les autorisations actuelles des programmes avant que celles-ci n'expirent.</p> |
| <p>4.43 Afin d'élaborer une approche coordonnée à l'égard de la prestation des services d'aide à l'enfance financés par le gouvernement fédéral, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'assurer que les règles qu'il a établies pour ses programmes facilitent la coordination; • de concert avec les Premières nations, travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et d'autres ministères fédéraux qui financent des programmes destinés aux enfants des Premières nations en vue de faciliter l'accès à ces programmes. (4.38-4.41) | <p>Affaires indiennes et du Nord Canada accepte de travailler avec ses partenaires fédéraux afin d'améliorer les activités de coordination à l'administration centrale et dans les régions. Il appuiera les organismes des Services à l'enfance et à la famille des Premières nations alors qu'ils élaborent et mettent en œuvre une approche plus coordonnée pour la prestation des services d'aide à l'enfance financés par le gouvernement fédéral. Actuellement, en Alberta, les organismes utilisent un mécanisme de plans d'activités afin de refléter les activités de coordination et faire rapport à ce sujet. À mesure que l'approche améliorée est adoptée dans les autres provinces, le même mécanisme sera utilisé.</p> |
| <p>4.47 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait évaluer les besoins en ressources humaines dans le cadre du Programme et affecter suffisamment de ressources pour y répondre. (4.44-4.46)</p> | <p>Affaires indiennes et du Nord Canada souscrit à cette recommandation. Il a déjà fait beaucoup de progrès à l'égard de l'élaboration d'un plan exhaustif des ressources humaines reflétant les besoins pour ce programme dans un contexte présentant de nombreuses pressions sur le Ministère.</p> |

| Recommandation | Réponse |
|---|---|
| <p>Financement des services</p> <p>4.67 Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et les provinces, devrait s'assurer que sa nouvelle formule et son nouveau mode de financement des organismes des Premières nations sont directement liés à la législation et aux normes provinciales, qu'ils correspondent aux services d'aide à l'enfance actuels, et qu'ils tiennent compte de la taille et des besoins variables des Premières nations pour lesquelles il finance la prestation de services d'aide à l'enfance dans les réserves. (4.48-4.66)</p> <p>4.74 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait déterminer l'ensemble des coûts nécessaires au respect des exigences du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Il devrait aussi examiner périodiquement le budget du Programme pour s'assurer que celui-ci continue de satisfaire les besoins et de minimiser les répercussions financières du Programme sur d'autres programmes ministériels. (4.68-4.73)</p> <p>4.82 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait effectuer les examens de la conformité qui sont exigés dans le cadre du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Il devrait également s'assurer que son bureau régional de la Colombie-Britannique respecte l'autorité du Conseil du Trésor. (4.75-4.81)</p> | <p>L'approche actuelle d'Affaires indiennes et du Nord Canada quant aux services à l'enfance et à la famille comprend le remboursement des coûts afférents aux besoins du maintien de la prise en charge des enfants. Le Ministère est d'accord que, au fur et à mesure que de nouveaux partenariats se forment, conformément à l'approche axée sur la prévention, le financement sera directement lié à des activités qui appuient mieux les besoins des enfants recevant des soins et qui correspondent mieux aux lois provinciales et aux normes de pratique.</p> <p>Affaires indiennes et du Nord Canada accepte de mettre à jour les évaluations des coûts en matière de prestation de programme, d'une province à l'autre, au cours des cinq prochaines années.</p> <p>Le budget du programme sera examiné régulièrement par le Ministère dans le contexte des priorités globales et des exigences du programme.</p> <p>Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation. Il a commencé à réviser le manuel du Programme des services à l'enfance et à la famille, une directive mise à jour sur la conformité y sera ajoutée au cours de l'exercice 2008-2009.</p> <p>Le Ministère travaillera avec les bureaux régionaux, particulièrement avec celui de la Colombie-Britannique, afin d'assurer la conformité aux autorisations du programme. Des vérifications de conformité seront menées si le niveau de risque le justifie.</p> |

| Recommandation | Réponse |
|--|---|
| Renseignements nécessaires à la reddition de comptes | |
| <p>4.91 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait définir les renseignements dont il a besoin pour assurer la bonne gestion du Programme et la reddition de comptes à cet égard, en mettant plus particulièrement l'accent sur les résultats et les retombées. En collaboration avec les Premières nations et les provinces, le Ministère devrait définir des indicateurs de rendement, déterminer quels sont les renseignements nécessaires, les recueillir et vérifier leur qualité. (4.83-4.90)</p> | <p>Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation. Il a entrepris en février 2008 un exercice complet de validation qui se terminera en décembre 2008. En collaboration avec les Premières nations, le Ministère compte s'assurer que les indicateurs de rendement sont vigoureux et que les mesures du rendement mènent à une collecte de données appropriées et axées sur les résultats et les extrants.</p> <p>L'exercice de « Rapport intelligent » d'Affaires indiennes et du Nord Canada vise à encourager la collecte de données significatives, pertinentes et en temps opportun sur le rendement, tout en assurant la réduction des exigences en matière d'établissement de rapports au sujet des Premières nations. Cet exercice servira à établir quelle information de rendement est requise et à déterminer comment elle sera obtenue, si elle n'est pas actuellement disponible.</p> |

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mai 2008

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants — Chapitres 1 à 8

- Chapitre 1** La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes
- Chapitre 2** Le soutien aux déploiements outre-mer — Défense nationale
- Chapitre 3** La surveillance de la sécurité du transport aérien — Transports Canada
- Chapitre 4** Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada
- Chapitre 5** La surveillance des maladies infectieuses — Agence de la santé publique du Canada
- Chapitre 6** La conservation des résidences officielles du gouvernement fédéral
- Chapitre 7** Les détentions et les renvois — Agence des services frontaliers du Canada
- Chapitre 8** Les examens spéciaux des sociétés d'État — un aperçu

