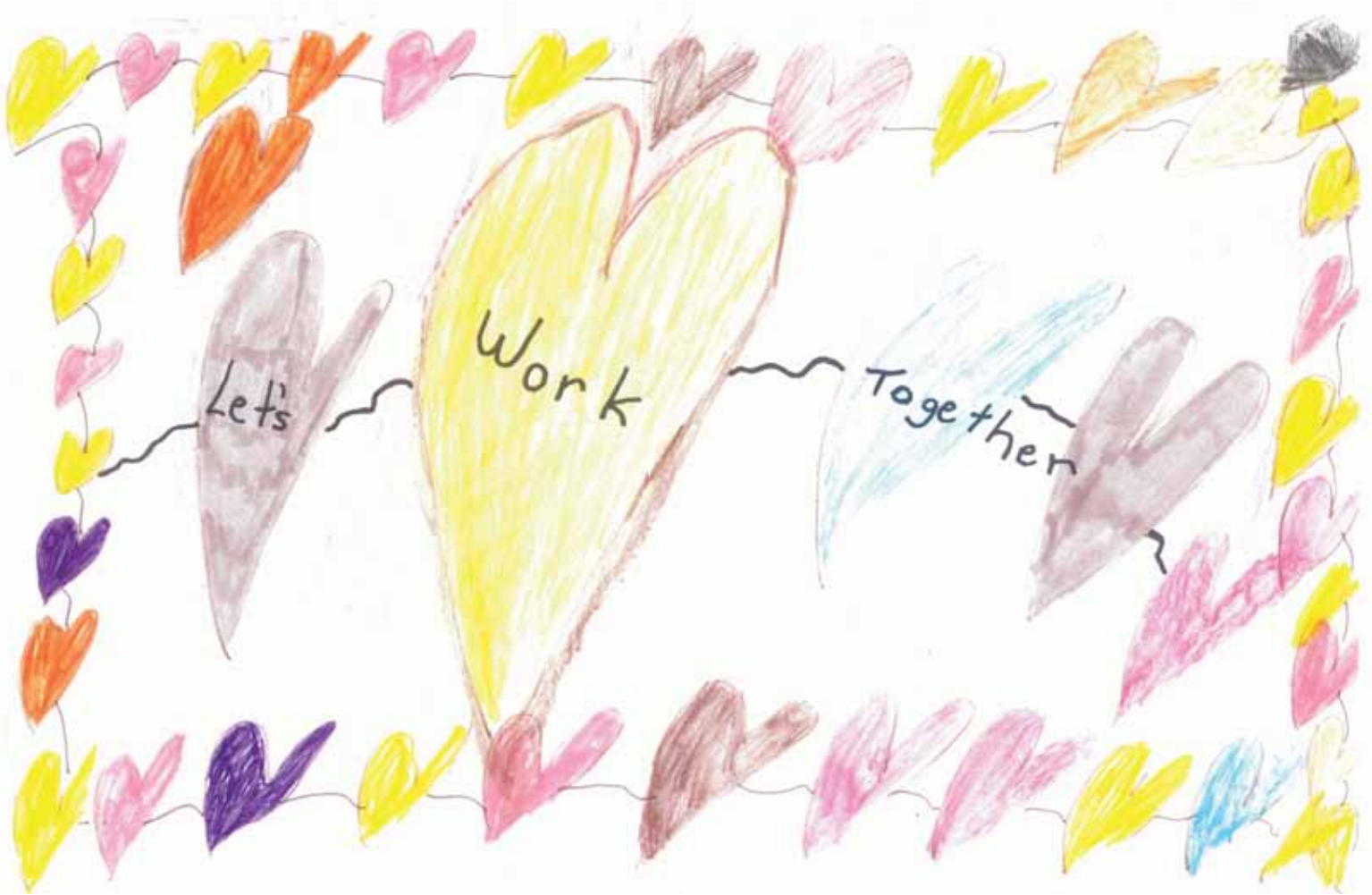




Commission to Promote  
Sustainable Child Welfare

Commission de promotion de la viabilité  
des services de bien-être de l'enfance

# Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario



Au début de son mandat, la Commission a mis sur pied un « concours d'illustrations » invitant les personnes intéressées à prêter les œuvres de leur choix - poésie, dessins d'enfant, affiches, travaux professionnels, etc. - afin qu'elles soient mises à l'honneur dans nos bureaux et nous rappellent l'objet central de notre mission : les enfants, les jeunes et les familles. Au cours des mois suivants, la Commission a reçu plus de soixante œuvres généreusement prêtées par les SAE, le MSEJ et des associations représentant les intervenants du secteur du bien-être de l'enfance. L'illustration figurant sur la page de garde de ce premier rapport a fait l'objet d'un concours annuel d'illustrations organisé par la Foster Parents' Society of Ontario. Ce dessin a été réalisé par un enfant placé en famille d'accueil dans la région de Hamilton-Niagara (reproduction sur autorisation).

Le 30 juin 2010



Commission to Promote  
Sustainable Child Welfare

Commission de promotion de la viabilité  
des services de bien-être de l'enfance

L'honorable Laurel Broten  
Ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse  
14e étage, 86, rue Wellesley Ouest  
Toronto, ON M5S 2S3

Madame la ministre,

La Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a l'honneur de vous soumettre son premier rapport intitulé Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario. Ce rapport rend compte du travail réalisé par la Commission au cours de ces sept derniers mois, expose sa vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance et établit le plan d'action de la Commission jusqu'au terme de son mandat en septembre 2012.

De par nos rencontres, nous connaissons la ferme volonté du gouvernement et de votre ministère d'améliorer les résultats pour les enfants, les jeunes et les familles en situation de vulnérabilité en Ontario. La Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario, la stratégie d'apprentissage des jeunes enfants et les autres initiatives du gouvernement joueront un rôle majeur dans l'amélioration de l'accessibilité à ces services et de leur réactivité. Notre vision en matière de bien-être de l'enfance s'inscrit dans le cadre de ces initiatives. Selon nous, l'avenir des services de bien-être de l'enfance doit s'incarner dans un système moderne fonctionnant en collaboration avec de multiples programmes afin de proposer des services centrés sur l'enfant, intégrés et organisés de façon cohérente au sein d'un réseau élargi de services à l'enfance visant à améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes.

Ce rapport ne reflète pas simplement les idées de trois commissaires. Il repose sur l'expérience et l'expertise des quelque deux milles personnes qui ont pris le temps de nous rencontrer et de nous écrire au cours de ces derniers mois. Au vu de l'esprit de service et de la bienveillance sans faille dont nous avons été témoins lors de nos voyages à travers la province, nous sommes convaincus qu'il est possible d'amorcer un changement dans ce secteur.

Auprès des familles d'accueil, des collectivités, des membres des conseils, des dirigeants des SAE, des syndicats et du personnel de première ligne, des fournisseurs de services en établissement indépendants, des dirigeants des conseils scolaires, des organismes de santé mentale pour enfants et des autres partenaires communautaires, ainsi que des dirigeants au sein du MSEJ et du gouvernement, la Commission a pu constater un engagement fort de chacun en faveur d'une collaboration permettant de promouvoir les intérêts des enfants. Les jeunes pris en charge ont également transmis un message clair en ce sens, n'hésitant pas à nous expliquer leur parcours et à partager leurs points de vue sur les améliorations qui pourraient faire une véritable différence dans leur vie.

En tant que membres de cette Commission, nous sommes au service des Ontariennes et des Ontariens et nous tenions à vous remercier de ce privilège. Nous sommes impatients de poursuivre notre travail à vos côtés lors de la mise en œuvre des solutions permettant de promouvoir la viabilité des services de bien-être de l'enfance.

Le tout respectueusement soumis,

Ene Underwood

Barry Lewis

Wendy Thomson

# Table des matières

---

<b>Résumé</b> .....	1
1. Introduction .....	7
2. État actuel des services de bien-être de l'enfance en Ontario .....	8
3. Vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance .....	13
4. Concrétiser cette vision : les points positifs du système actuel, les changements à mettre en œuvre .....	18
5. Stratégie de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance .....	25
6. Étapes suivantes.....	33

Le bien-être de l'enfance figure parmi les programmes financés au niveau provincial dans le but de garantir la protection et la santé des enfants en Ontario afin que ces derniers puissent se développer pour réaliser leur plein potentiel.

À l'heure actuelle, les services de bien-être de l'enfance sont dispensés en Ontario par l'intermédiaire de 53 sociétés d'aide à l'enfance (SAE). Chaque année, ces organismes reçoivent plus de 160 000 demandes d'assistance. Le téléphone sonne à toute heure du jour et de la nuit, sept jours sur sept. Dans tous les cas, les sociétés d'aide à l'enfance répondent à l'appel.

Les SAE ont pour mission d'assurer la sécurité des enfants et d'aider leurs parents à les protéger. Si cette protection ne peut pas être garantie dans leur foyer, les SAE prennent la relève au nom des habitantes et habitants de l'Ontario jusqu'à ce que les enfants puissent rentrer chez eux ou leur trouvent un nouveau foyer.

## UN INVESTISSEMENT POUR L'AVENIR

Le personnel des sociétés d'aide à l'enfance fait la différence au quotidien dans la vie des enfants, des jeunes et des familles. Cette mission représente un investissement pour l'avenir des enfants ontariens et des collectivités dans lesquelles ils résident.

Au cours de l'exercice 2010-2011, les sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario consacreront plus de 1,4 milliard de dollars à la prestation de ces services essentiels. Le budget de ce secteur a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie – et ce, à un taux de croissance souvent bien supérieur à celui des autres services dispensés aux enfants et aux jeunes en situation de vulnérabilité. Complicquée par le ralentissement économique récent, cette situation fait naître des inquiétudes concernant les coûts de prestation de services et les renseignements limités dont nous disposons sur les résultats obtenus par les enfants bénéficiant des services des SAE.

Ces inquiétudes soulèvent à leur tour de nouvelles questions. Les dépenses du secteur du bien-être de l'enfance sont-elles optimisées à l'échelle de la province? Le système actuel constitué de 53 sociétés d'aide à l'enfance est-il la meilleure solution pour garantir la protection des enfants, des jeunes et des familles en situation de vulnérabilité? L'allocation des fonds par le gouvernement provincial assure-t-elle l'équilibre entre le budget des services de bien-être de l'enfance dispensés par les SAE et le budget des autres services en faveur des enfants, des jeunes et des familles en situation de vulnérabilité?

## VIABILITÉ DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

À la lumière de ces questions, le gouvernement de l'Ontario a décidé de créer, en novembre 2009, une Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance. Cette commission tripartite jouit d'un mandat de trois ans visant à élaborer et à mettre en œuvre des solutions susceptibles de promouvoir la viabilité des services de bien-être de l'enfance pour assurer la prise en charge des enfants, des jeunes et des familles en situation de vulnérabilité dans la province.

Dans le présent document, premier rapport de la Commission, figure une analyse du système de services de bien-être de l'enfance actuel de l'Ontario et de l'évolution des tendances constatée au cours des dix dernières années en matière de politique, de financement et de prestation de services. La Commission expose ensuite ici sa vision d'un système viable et intégré de services à l'enfance et établit un plan d'action stratégique sur lequel elle fondera son travail jusqu'au terme de son mandat en septembre 2012.

## ÉTAT ACTUEL DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE EN ONTARIO

Les tendances en termes de financement révèlent la croissance notable des niveaux d'activité et des dépenses du secteur au début de la dernière décennie. Cet essor résulte des nombreux changements de cap instaurés à la fin des années 1990 en vue de promouvoir la protection des enfants en situation de vulnérabilité. La deuxième moitié de la décennie actuelle voit la balance pencher en faveur du soutien à domicile des enfants vulnérables, au sein de leurs familles, ce qui contribue à la réduction du nombre d'enfants pris en charge et de la durée des interventions. De façon logique, on constate un ralentissement de la croissance des dépenses.

Cette évolution est le résultat direct de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance mise en œuvre par le gouvernement en 2006, qui ramène un certain équilibre entre les objectifs de protection de l'enfance et de préservation de la famille. Par ailleurs, cette stratégie souligne l'importance d'instaurer une collaboration entre le personnel du secteur du bien-être de l'enfance et les partenaires communautaires et de mettre en place de nouvelles normes et de nouveaux outils.

Face au ralentissement économique survenu au cours des deux dernières années, le gouvernement se voit confronté à de nouveaux défis financiers. Pour la deuxième année consécutive, aucune hausse budgétaire n'est accordée pour le financement du secteur du bien-être de l'enfance en Ontario et plusieurs SAE continuent de rencontrer des difficultés financières de taille. Ces dynamiques soulèvent de nouvelles questions quant à la viabilité du système, à l'organisation du secteur et aux solutions susceptibles de permettre aux enfants et aux jeunes en situation de vulnérabilité de bénéficier des soutiens dont ils ont besoin, quel que soit le contexte financier.

## VISION D'UN SYSTÈME VIABLE DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

L'amélioration des résultats à l'échelle de la province pour les enfants les plus vulnérables passe par des choix politiques. Nous devons également élargir la notion de « bien-être de l'enfance » : elle doit relever d'une responsabilité partagée par nous tous, membres de la société, et n'incombe pas exclusivement aux sociétés d'aide à l'enfance.

De surcroît, la Commission est convaincue qu'il est nécessaire d'envisager le bien-être de l'enfance selon une optique plus vaste dans laquelle s'inscriraient les services d'aide à l'enfance, à la jeunesse et à la famille. Nous devons créer un système intégré à l'échelle de la province

*« L'avenir des services de bien-être de l'enfance doit s'incarner dans un système moderne fonctionnant en collaboration avec de multiples programmes afin de proposer des services centrés sur l'enfant, intégrés et organisés de façon cohérente visant à améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes. »*

et capable d'identifier au plus tôt les enfants et les familles en situation de vulnérabilité, d'évaluer leurs besoins et de leur donner accès aux services correspondants sous la forme garantissant un résultat favorable dans leur vie, à court comme à long terme.

Selon la Commission, les sociétés d'aide à l'enfance ne doivent pas constituer un point d'accès exclusif ou être considérées comme les fournisseurs de premier plan ou les organismes par défaut au regard de l'ensemble des services dispensés aux enfants et aux jeunes en situation de vulnérabilité. Un nouveau type de relations de partenariat doit être instauré entre les sociétés d'aide à l'enfance et les autres fournisseurs de services, dans un contexte de collaboration visant à obtenir les meilleurs résultats possibles pour les enfants et leurs familles.

La viabilité des services de bien-être de l'enfance doit être favorisée via leur intégration au sein d'un système stimulé en permanence par une dynamique propre, centré sur l'enfant et assurant l'équilibre entre protection de l'enfance et préservation de la famille.

Autre objectif à atteindre : l'ensemble des enfants et des familles en situation de vulnérabilité en Ontario doivent bénéficier des mêmes prestations, indépendamment de leur situation géographique. Il est donc nécessaire de garantir à tous le même accès aux services et un niveau comparable de performance et de qualité des prestations. Ce nouveau système doit par ailleurs reposer sur des processus et des flux d'information favorisant l'homogénéité et la transférabilité des services à travers l'Ontario.

## CONCRÉTISER CETTE VISION

Le système de services de bien-être de l'enfance actuel présente à la fois des atouts et des faiblesses.

Les dirigeants et le personnel du secteur du bien-être de l'enfance en Ontario sont à la fois experts dans leur domaine et passionnés par leur travail. Fortes d'un profond enracinement au sein des collectivités, les sociétés d'aide à l'enfance peuvent compter sur le dévouement des familles d'accueil et l'implication des bénévoles, sur un engagement communautaire sans faille et sur un fort esprit caritatif dans le secteur privé comme public. Ces atouts d'une valeur inestimable revêtent une grande importance et doivent être préservés.

Néanmoins, les sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario n'ont pas été conçues pour s'intégrer au sein d'un système de services de bien-être de l'enfance à l'échelle de la province. Un certain nombre de défis doivent donc être relevés pour concrétiser la vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance proposée par la Commission.

Voici quelques exemples des défis et des problèmes en question :

- Disparités entre les 53 sociétés d'aide à l'enfance en termes de services dispensés, de capacité et de modèle de prestation de services, et d'interprétation de leur rôle et de leur mandat.
- Collaboration insuffisante entre les 53 sociétés d'aide à l'enfance et écarts notables en termes de gamme et de disponibilité des services à travers la province.

- Absence d'obligation pour les SAE de rendre des comptes clairs et documentés auprès du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Le cadre actuel de reddition de comptes se fonde sur des mécanismes axés sur le respect des normes, avec vérifications approfondies à l'appui, et non sur les résultats obtenus pour les enfants et sur les performances des organismes et du système.
- Manque de flexibilité du système face aux contraintes financières actuelles en raison d'une formule de financement non adaptée. Dans certains cas, ce mode de calcul semble aller jusqu'à décourager les bonnes performances et ne favorise pas la promotion des objectifs de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance.
- Fragmentation des fonctions du ministère entre les directions, aboutissant à un manque de clarté et de coordination. Il est difficile de déterminer à qui incombe telle ou telle responsabilité. Il existe pourtant des moyens d'améliorer les procédures visant à établir les priorités, évaluer les résultats, coordonner la communication et traduire les axes politiques en objectifs concrets.

## AUTRES DÉFIS

Au vu de la diversité culturelle et géographique de l'Ontario, la province doit relever des défis de taille pour garantir le même accès aux services et la même qualité de prestation pour tous.

En effet, les enfants autochtones et leurs familles rencontrent des besoins spécifiques et complexes. L'ancien système scolaire des pensionnats et le déracinement de centaines d'enfants via l'adoption dans les années 1960 et 1970 ont profondément marqué les hommes et les femmes concernés, ainsi que leurs communautés. Il est indispensable d'instaurer rapidement une collaboration avec les communautés autochtones afin d'élaborer et de coordonner les approches permettant de répondre directement aux besoins de leurs enfants et de leurs jeunes.

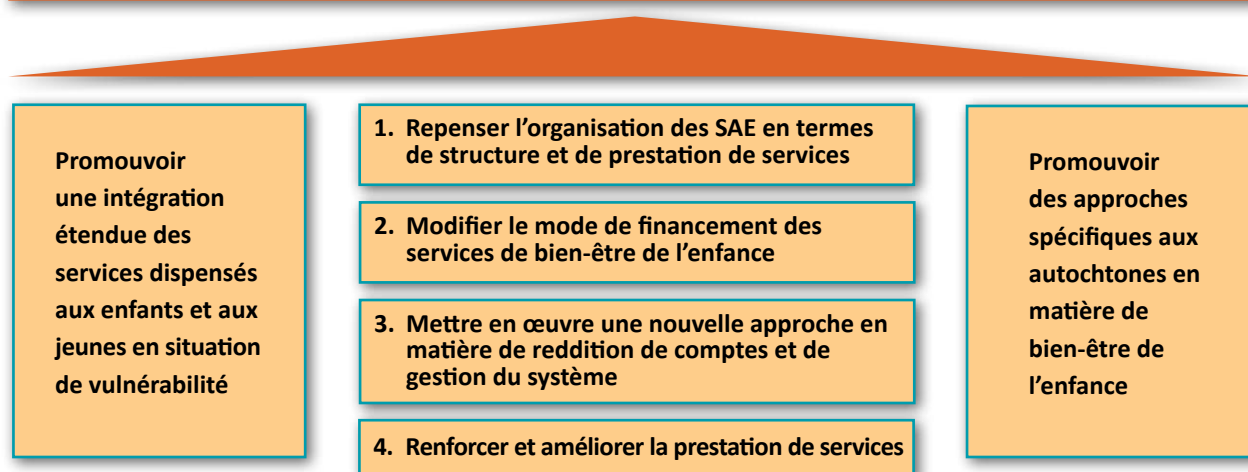
Bien que la stratégie de promotion du bien-être de l'enfance élaborée par la Commission soit pertinente pour l'ensemble des habitantes et habitants de l'Ontario, la situation particulière des enfants, des jeunes et des familles autochtones doit être étudiée plus avant sous un angle spécifique à leur cas.

Autre défi de taille : répondre aux besoins des enfants et des familles dont la langue maternelle n'est pas l'anglais. En effet, ces personnes doivent absolument être en contact avec des fournisseurs de services parlant leur langue.

Ce principe s'applique notamment aux habitantes et habitants francophones même si dans leur cas, ce droit est inscrit dans le cadre législatif. Les enfants et les familles francophones de l'Ontario doivent donc avoir accès à des services en français sur l'ensemble du territoire de la province, et non pas seulement au sein des 22 collectivités désignées en vertu de la *Loi sur les services en français*.

## Stratégie en quatre volets pour la promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance

Un système moderne proposant des services centrés sur l'enfant, intégrés et organisés de façon cohérente au sein d'un réseau élargi de services à l'enfance visant à améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes



### STRATÉGIE DE PROMOTION DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

La Commission a élaboré une stratégie en quatre volets permettant de promouvoir sa vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance. Cette stratégie évoluera au cours des deux ans et demi restants jusqu'au terme du mandat de la Commission.

Les quatre volets de la stratégie se consolident mutuellement, le premier volet étant absolument indispensable à la réussite du second, et ainsi de suite.

Le **premier volet**, dont l'objectif est de repenser l'organisation des SAE en termes de structure et de prestation de services, constitue le fondement sur lequel reposent le financement, l'obligation de rendre compte et, dans la pratique, la prestation des services. Cette réforme permettra de réduire le nombre de SAE en Ontario et de favoriser la mise en place de services communs entre les SAE. Dans certaines collectivités, elle pourra en outre conduire au regroupement des SAE avec d'autres services communautaires.

Ces changements sont essentiels pour amener l'ensemble des SAE à une échelle garantissant l'homogénéité, la qualité et la rentabilité des prestations de services, mais aussi l'adaptation du système face à l'évolution rapide de la situation des enfants, des familles et des collectivités. Dans certaines collectivités, les questions d'éloignement géographique et d'ordre culturel doivent être prises en compte au regard des facteurs d'économie d'échelle. Un certain nombre de collectivités de l'Ontario ont toutefois la possibilité d'exploiter les atouts actuels des SAE pour créer un nouveau système de services viable offrant une plus grande efficacité et une réactivité accrue.

Le **deuxième volet** de la stratégie proposée par la Commission expose les changements nécessaires en termes de financement pour promouvoir la viabilité du système. La Commission commence à travailler aux côtés du ministère, des SAE et d'autres intervenants pour mettre au

point d'autres approches. Les travaux dans le cadre de ce volet devraient s'accélérer au cours de l'été et de l'automne de façon à pouvoir mettre en œuvre un nouveau mode de financement d'ici 2011-2012.

En parallèle, le **troisième volet** de la stratégie vise à élaborer une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système dans son ensemble. L'importance d'instaurer un modèle pour la reddition de comptes a été soulignée dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance et la stratégie future de la Commission tire parti de ce travail important.

Le **dernier volet**, dont l'objectif est de renforcer et d'améliorer la prestation de services, étudiera la mission fondamentale des SAE. Une attention particulière sera consacrée à la confirmation et à la clarification du périmètre d'action des services de bien-être de l'enfance; au renforcement et à l'amélioration des services directs; et à la rationalisation des procédures administratives afin d'optimiser la capacité des organismes et du personnel à dispenser des services aux enfants, aux jeunes et aux familles.

Les changements mis en œuvre dans le cadre de ces quatre volets auront des effets bénéfiques pour les enfants et les jeunes autochtones. Cependant, la situation propre à la population autochtone doit absolument entrer en ligne de compte dans l'orientation des services de bien-être de l'enfance pour leurs communautés. Également à l'ordre du jour : la mise au point de stratégies visant à promouvoir une intégration étendue de l'ensemble des services dispensés aux enfants et aux jeunes en situation de vulnérabilité.

## ÉTAPES SUIVANTES DU TRAVAIL DE LA COMMISSION

Désormais, la Commission va travailler activement aux côtés du ministère et des intervenants du secteur du bien-être de l'enfance pour planifier la mise en œuvre de ces changements importants.

Au cours de ses sept premiers mois d'existence, la Commission a entendu les témoignages des familles d'accueil, des membres des conseils, des dirigeants des SAE, des syndicats et du personnel de première ligne, des fournisseurs de services en établissement indépendants, des dirigeants des conseils scolaires, des organismes de santé mentale pour enfants et des autres partenaires communautaires, ainsi que des dirigeants au sein du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et du gouvernement. La Commission a pu constater un engagement fort de chacun en faveur d'une collaboration permettant de réaliser le potentiel dont nous disposons actuellement. Les porte-parole les plus emblématiques sont peut-être les familles et les jeunes pris en charge, qui n'hésitent pas à partager en toute sincérité leurs points de vue sur les améliorations qui pourraient faire une véritable différence dans leur vie.

Ce rapport reflète notre volonté de travailler en partenariat avec cette vaste équipe polyvalente, au cours des deux ans et demi restants jusqu'au terme de notre mandat, pour créer un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario – et pour faire une différence à long terme en faveur des enfants et des jeunes en situation de vulnérabilité.

En novembre 2009, l'honorable Laurel Broten, ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse, annonce la constitution de la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance. Jouissant d'un mandat de trois ans, cette commission tripartite a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions susceptibles de promouvoir la viabilité des services de bien-être de l'enfance en Ontario.

Placée directement sous la tutelle de la ministre, la Commission est habilitée, en vertu de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille, à donner des directives aux sociétés d'aide à l'enfance (SAE) pour qu'elles prennent des mesures spécifiques en faveur de la promotion des services de bien-être de l'enfance. En parallèle, la Commission est autorisée à formuler des recommandations à l'attention de la ministre et du ministère sur des thèmes relatifs à la gestion et à l'élaboration des politiques par le gouvernement dans le secteur du bien-être de l'enfance.

Au début de leurs travaux, les commissaires ont défini les principes fondamentaux suivants :

- ***Accent sur les enfants, les jeunes et les familles***
- ***Transparence***
- ***Objectivité fondée sur les preuves et l'expérience vécue***
- ***Processus itératif et tourné vers l'action***
- ***Audace***
- ***Esprit de partenariat***
- ***Respect de la diversité – notamment et en particulier, prise en compte de la problématique relative aux autochtones en matière de bien-être de l'enfance***

La démarche adoptée par la Commission au cours des sept mois écoulés depuis sa constitution se fonde sur ces principes directeurs. Les commissaires ont entrepris des recherches approfondies en Ontario, au Canada et à l'échelle internationale. Ils ont parcouru la province à la rencontre des familles d'accueil, du personnel de première ligne des services de bien-être de l'enfance, des membres des conseils et de la direction des SAE, du personnel du ministère, des fournisseurs de services en établissement indépendants et des responsables d'organismes partenaires du secteur du bien-être de l'enfance dans les domaines de la santé mentale pour enfants, de l'éducation, de la santé, de la justice, des services juridiques et d'autres services communautaires. Leurs réflexions et leurs discussions ont permis de broser aujourd'hui le tableau des objectifs à atteindre et des mesures à mettre en œuvre pour y parvenir.

Fruit de ce travail préparatoire, ce document présente le terrain couvert par la Commission, les conclusions tirées et, plus important encore, le plan d'action sur lequel se fonde son travail à partir de maintenant.

## 1. EN BREF : LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE EN ONTARIO

Le bien-être de l'enfance figure parmi les programmes financés au niveau provincial dans le but de garantir la protection et la santé des enfants en Ontario et d'aider ces derniers à se développer pour réaliser leur plein potentiel en tant que membres à part entière de notre société. Ce secteur est financé à 100 % par le gouvernement. La prestation des services est assurée par 53 organismes indépendants dénommés SAE (sociétés d'aide à l'enfance) en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF). Six de ces organismes ont pour mission spécifique de répondre aux besoins des enfants au sein des communautés autochtones.

Les fonctions d'une SAE sont stipulées comme suit dans la LSEF :

- a) faire enquête sur les allégations ou les preuves selon lesquelles des enfants qui ont moins de seize ans ou qui sont confiés aux soins ou à la surveillance d'une société peuvent avoir besoin de protection;
- b) protéger, en cas de besoin, les enfants qui ont moins de seize ans ou qui sont confiés aux soins ou à la surveillance d'une société;
- c) offrir aux familles des services d'orientation, de consultation et d'autres services pour protéger les enfants ou pour empêcher que surviennent des situations qui nécessitent cette protection;
- d) fournir des soins aux enfants qui lui sont confiés à cette fin en vertu de la présente loi;
- e) exercer une surveillance sur les enfants qui lui sont confiés à cette fin en vertu de la présente loi;
- f) placer des enfants en vue de leur adoption; et
- g) exercer les autres fonctions que lui confère la présente loi ou une autre loi.

À l'instar des services de police, les sociétés d'aide à l'enfance ont un rôle plutôt inédit par rapport aux autres services publics dans le sens où elles détiennent une autorisation légale et ont l'obligation de fournir les services qui leur incombent. En vertu de la LSEF, les SAE sont tenues de donner suite, dans des délais précis, à l'ensemble des demandes de services répondant aux critères d'admissibilité. Le recours aux listes d'attente n'est pas autorisé aux fins de gestion des demandes à l'aide de ressources fixes.

## CHIFFRES CLÉS

- 53 SAE offrent leurs services à près de 110 000 familles et à plus de 310 000 enfants
- On compte près de 6,4 millions de jours de soins de remplacement.
- Plus de 18 000 enfants sont pris en charge (familles d'accueil, foyers de groupe, centres de traitement).
- Environ 90 % des enfants bénéficiant des services des SAE restent chez eux avec leurs familles.
- Près de 1 000 adoptions sont conduites chaque année par l'intermédiaire des SAE.
- On dénombre environ 8 000 familles d'accueil dans la province.
- Les SAE emploient environ 8 800 personnes.
- Des centaines de bénévoles interviennent dans ce secteur (accompagnateurs, tuteurs, confidents, etc.).
- On dénombre plus de 800 bénévoles parmi les membres des conseils des SAE et de leurs fondations

Les SAE sont généralement connues pour leur mission de protection de l'enfance impliquant le retrait des enfants de leurs foyers et leur placement en famille d'accueil ou en foyer de groupe. Pourtant, cela ne représente qu'une infime partie de leur travail. Alors que les services de prise en charge représentent une large part des coûts du secteur du bien-être de l'enfance, ils concernent une proportion minime des enfants et des jeunes bénéficiant des services des SAE. En effet, on estime que seul un enfant sur dix est pris en charge par les SAE de l'Ontario, contre neuf enfants recevant les services des SAE au sein de leurs familles.

## 2. LE CONTEXTE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DANS LE SECTEUR DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

Toute politique de promotion du bien-être de l'enfance est le reflet de choix sociétaux valables pour une instance donnée.<sup>1</sup> La problématique dominante à l'heure de faire ces choix consiste à trouver une solution satisfaisant le double objectif suivant : assurer la protection des enfants, d'une part, et favoriser le lien entre l'enfant et sa famille, d'autre part. Les politiques en vigueur au Canada, aux États-Unis et en Angleterre ont tendance à placer l'accent sur la protection de l'enfance, tandis que la Suède et d'autres pays d'Europe s'efforcent plutôt de soutenir les familles. L'approche adoptée au sein des communautés autochtones du monde entier est quant à elle axée sur la préservation communautaire, ce facteur étant considéré comme indispensable au développement sain de l'identité de leurs membres. Dans cette optique, il est donc important que les enfants puissent rester dans leurs familles et dans leurs communautés.

Indépendamment de l'approche adoptée – en faveur de la protection de l'enfance ou de la préservation de la famille – il est également nécessaire de décider du degré d'intrusion de l'état dans la vie des enfants. Dans certaines instances, la politique de promotion du bien-être de l'enfance adoptée se fonde sur une approche « la moins intrusive possible », l'état n'intervenant qu'en cas d'absolue nécessité. Au contraire, d'autres instances privilégient une approche plus « communautaire » envisageant la bonne santé des relations parents/enfants comme une responsabilité sociétale partagée. Cette optique suppose une attitude plus proactive de soutien envers les familles au sein desquelles on considère que les enfants courent un risque.

Autre dimension importante des politiques de promotion du bien-être de l'enfance : les services de bien-être de l'enfance doivent-ils fonctionner de façon autonome ou au contraire s'intégrer comme simple composante d'une gamme complète de services à l'enfance?

Dernier point à définir lors de l'élaboration d'une politique de promotion du bien-être de l'enfance : le processus de prise de décision en matière de service. Deux visions s'opposent : une approche accordant la priorité à la formation et au jugement des professionnels du secteur du bien-être de l'enfance, dans laquelle la décision au cas par cas est laissée à la discrétion du travailleur de la SAE, d'une part; et une approche fondée sur des règles applicables dans tous les cas, établies en vertu de directives, de normes et de règlements d'application, d'autre part.

<sup>1</sup> Les commentaires formulés dans cette section reprennent largement la discussion relative aux politiques de promotion du bien-être de l'enfance présentée dans l'ouvrage de Freymond, N. et Cameron, G. (éds) (2006) *Towards positive systems of child and family welfare; international comparisons of child protection, family service, and community caring systems*, University of Toronto Press.

Au cours de la dernière décennie, la politique de promotion du bien-être de l'enfance en Ontario a fait l'objet de plusieurs changements de cap en ce qui concerne ces divers éléments. Jusqu'à la fin des années 1990, l'Ontario prône l'approche « la moins intrusive possible » en matière de bien-être de l'enfance. Ce secteur est plutôt indépendant des autres services sociaux et les interventions relèvent principalement des décisions des travailleurs de la protection de l'enfance et de leurs superviseurs.

À la fin des années 1990, la mort de plusieurs enfants laissés aux mains de leurs parents occupe le devant de la scène, entraînant un revirement drastique de la politique vers une approche plus intrusive et proactive. Dans le même temps, la balance penche en faveur de la protection de l'enfance, en vertu des dispositions portées en ces termes dans la LSEF : « L'objet primordial de la présente loi est de promouvoir l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être ». Par ailleurs, on prête une attention accrue aux approches normalisées en matière d'évaluation des risques, au détriment de la prise de décision des travailleurs. Enfin, dans plusieurs collectivités, le gouvernement encourage les organismes à mettre en œuvre des modèles intégrés pour la prestation de services connexes dans les secteurs du bien-être de l'enfance, de la justice pour la jeunesse, de la santé mentale pour enfants, etc. ce qui aboutit à la formation de divers organismes fusionnés qui sont toujours en activité.

En 2006, après deux années de collaboration entre le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) et les SAE, le gouvernement de l'Ontario met en œuvre la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance. Cette stratégie pluridimensionnelle ramène un certain équilibre entre les objectifs de protection de l'enfance et de préservation de la famille. L'accent est également mis sur une collaboration plus étroite du secteur du bien-être de l'enfance avec les autres partenaires communautaires. Par ailleurs, la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance reconnaît les vertus d'une approche spécifique, plus communautaire en matière de bien-être de l'enfance pour les autochtones (avec les « soins conformes aux traditions » par exemple). On continue en outre à favoriser l'application cohérente de principes universels, avec la mise en place de nouvelles normes et de nouveaux outils.

### **3. LES TENDANCES EN MATIÈRE DE VOLUMES DE SERVICE ET DE FINANCEMENT (JUSQU'EN 2008-2009)**

L'analyse des niveaux de service et du financement du secteur du bien-être de l'enfance depuis la fin des années 1990 permet de mesurer l'impact des divers changements de cap constatés au cours de la dernière décennie. Comme l'illustrent les figures 1 et 2, sur les cinq années précédant la mise en œuvre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance (de 1998-1999 à 2003-2004) :

- Le nombre d'enfants pris en charge (en famille d'accueil ou en foyer de groupe, par exemple) a enregistré une croissance rapide en réponse à l'adoption d'une politique plus ferme en faveur de la protection de l'enfance et de l'évaluation des risques.

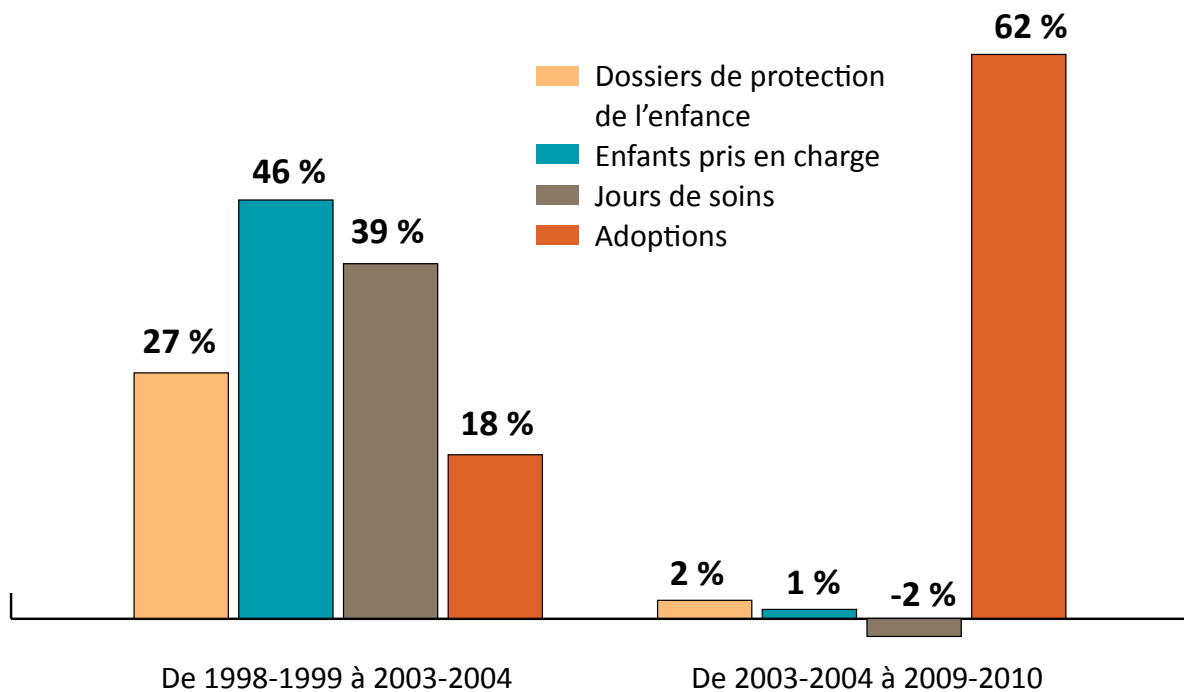
- Cette augmentation, associée à la hausse de la charge de travail liée aux demandes administratives et réglementaires, a entraîné l'escalade des coûts. Les dépenses en faveur du bien-être de l'enfance ont enregistré un taux de croissance trois fois supérieur à l'ensemble des autres programmes financés par le gouvernement de l'Ontario.

Sur les cinq années suivant la mise en œuvre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance (de 2003-2004 à 2008-2009) :

- L'adoption d'une nouvelle orientation impliquant une « intervention adaptée » a mis l'accent sur les services de garde d'enfants par un proche et sur la permanence, tandis que la mise en place d'autres approches novatrices dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance ont mis un coup d'arrêt à la croissance du nombre d'enfants pris en charge en proportion du nombre total d'enfants; par ailleurs, le soutien aux jeunes n'a pas impliqué une prise en charge sur une durée prolongée.
- Dans le même temps, la croissance des dépenses a été ramenée au niveau du taux enregistré pour l'ensemble des autres programmes financés par le gouvernement de l'Ontario.

Figure 1

### Niveaux d'activité du secteur du bien-être de l'enfance, de 1998-1999 à 2009-2010

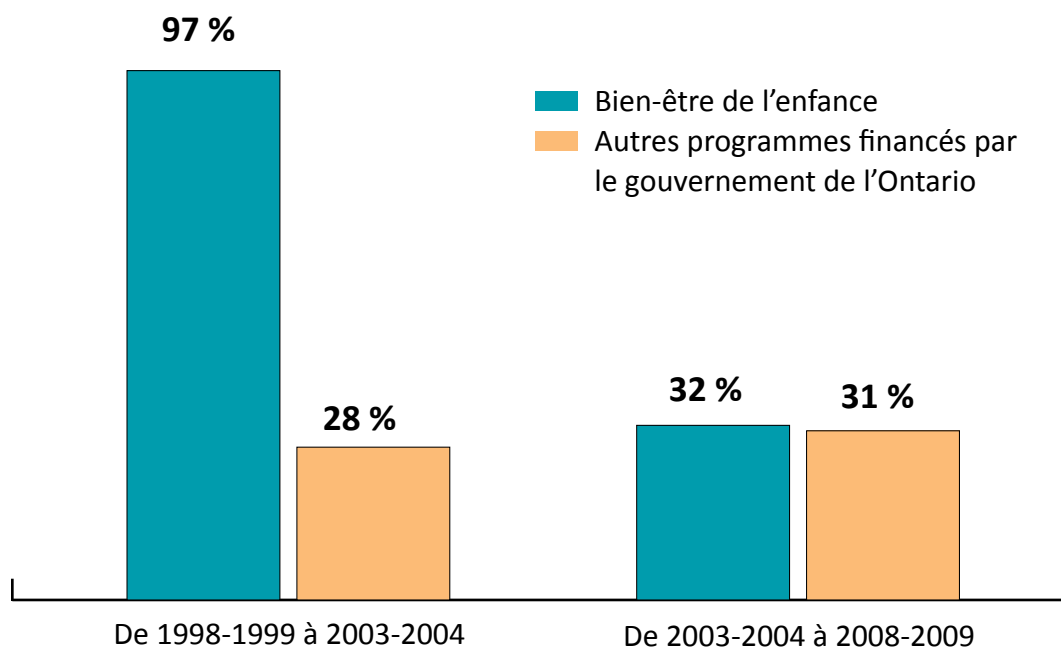


Source : Rapports trimestriels du MSEJ, T4 1998-2009 – T3 2009-2010

Figure 2

**Variation des dépenses en faveur du bien-être de l'enfance par rapport à l'ensemble des autres postes budgétaires du gouvernement de l'Ontario, de 1998-1999 à 2009-2010**

% de la valeur nominale en dollars (sans rajustement en fonction de l'inflation)



Source : Documents des comptes publics de l'Ontario, 1998-2009

Ces chiffres illustrent l'impact des décisions politiques sur la situation financière des SAE au cours de ces dix dernières années mais ne nous renseignent pas sur les conséquences d'une telle croissance pour les services à l'enfance connexes. L'évaluation des tendances décennales s'avère difficile à réaliser avec précision pour ces programmes d'aide à l'enfance, en raison des réformes ministérielles et des modifications apportées aux programmes au niveau provincial au cours de cette période. Néanmoins, de nombreuses sources ont laissé entendre à la Commission que d'autres services, tels que les services de santé mentale pour enfants et les services aux enfants et aux jeunes adultes ayant une déficience intellectuelle, ont constaté des hausses budgétaires très limitées au cours de cette période, voire une stagnation certaines années. Conséquence involontaire : dans de nombreuses collectivités locales, les services de prévention et de soutien très actifs qui permettraient d'éviter que certains enfants soient placés sous protection ne sont souvent pas disponibles.

## 4. LE CLIMAT FINANCIER ACTUEL

Face à la crise économique mondiale, le gouvernement de l'Ontario a appliqué des restrictions budgétaires importantes dans tous les secteurs en 2009-2010, puis de nouveau en 2010-2011. Le budget du bien-être de l'enfance sur ces deux dernières années équivaut à peu près aux fonds alloués aux SAE en 2008-2009. Les SAE ayant des obligations légales et des coûts relativement fixes, en termes de dotation en personnel et de prise en charge, elles ont peiné à équilibrer leurs budgets face à ces contraintes financières de taille.

En Ontario, une formule de calcul est utilisée aux fins de la répartition du budget total du secteur du bien-être de l'enfance entre les organismes. Ce système a été instauré dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance et mis en œuvre en 2005-2006. Cependant, cette formule a été conçue pour faciliter la mise en œuvre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance. Elle ne prévoit aucun processus d'adaptation en cas de restrictions budgétaires. L'application de cette formule de financement en 2009-2010 a eu des conséquences budgétaires très variables d'une SAE à l'autre. Certaines SAE ont bénéficié d'une hausse de financement allant jusqu'à 4,5 %; dans d'autres cas, le montant des fonds alloués est resté stable par rapport à 2008-2009; enfin, certaines SAE ont constaté une compression budgétaire supérieure à 10 %. La formule a fait l'objet de quelques modifications en 2010-2011; cependant, on constate toujours des écarts notables, du même ordre que ceux enregistrés en 2009-2010. Ces restrictions budgétaires d'ampleur variable appliquées sur une période de deux ans ont eu pour conséquence d'accentuer les difficultés financières de certaines SAE.



***L'avenir des services de bien-être de l'enfance doit s'incarner dans un système moderne fonctionnant en collaboration avec de multiples programmes afin de proposer des services centrés sur l'enfant, intégrés et organisés de façon cohérente visant à améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes.***

## 1. ÉTUDE DU CONTEXTE SOCIAL POUR LA PROMOTION D'UN SYSTÈME VIABLE DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

Le secteur du bien-être de l'enfance a pour unique mission de protéger au quotidien les enfants en situation de vulnérabilité et de permettre à ces derniers de vivre une enfance normale. La protection des enfants contre la violence et la négligence est toutefois porteuse d'une forte valeur sociale à long terme. De fait, les enfants victimes de violence ou de négligence sont plus souvent susceptibles - en grandissant, puis à l'âge adulte - d'être victimes de maladies mentales, d'être en proie à la consommation de drogue ou à l'abus d'alcool, de souffrir d'obésité ou d'adopter un comportement sexuel à risque ou un comportement criminel.<sup>2</sup> On constate également un lien entre la maltraitance dans l'enfance et diverses maladies chroniques et débilantes qui sévissent à l'âge adulte.<sup>3</sup> Tout investissement permettant d'offrir des services de qualité aux enfants et à leurs familles sera donc bénéfique pour les collectivités et les contribuables de l'Ontario, à court comme à long terme.

Par conséquent, face à de tels enjeux, quelles sont les causes sous-jacentes de la violence et de la négligence envers les enfants et comment s'y attaquer?

On constate un rapport de corrélation particulièrement étroit entre la pauvreté et les cas de négligence.<sup>4,5</sup> Selon l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants menée en 2003, la négligence constitue le premier type de maltraitance dans près d'un tiers des cas de maltraitance corroborés.<sup>6</sup> Elle indique par ailleurs que les cas de négligence corroborés impliquent le plus souvent des parents n'ayant pas de travail à plein temps et recevant une aide sociale sous une forme ou une autre. Au sein

<sup>2</sup> Gilbert, R. (2009), *Burden and consequences of child maltreatment in high income countries*, The Lancet, Volume 373, N° 9657, 3 janvier 2009, pages 68-81.

<sup>3</sup> Krug, E.G., Dahlberg, L.L., Mercy, J.A., Zwi, A.B. et Lozano, R. (2002). *Rapport mondial sur la violence et la santé* (Genève, Suisse : Organisation mondiale de la Santé).

<sup>4</sup> Leschied, A.W., Chiodo, M.A., Whitehead, P.C. et Hurley, D. (2003). *The Association of Poverty with Child Welfare Service and Child and Family Clinical Outcomes*. Community, Work & Family, Volume 9, N° 1. Février 2006, pages 29-46.

<sup>5</sup> Leschied, A.W., Whitehead, P.C., Hurley, D. et Chiodo, M.A. (2003). *Protecting Children is Everybody's Business: Investigating the Increasing Demand for Service at the Children's Aid Society of London and Middlesex*. United Way of London and Middlesex and the Children's Aid Society of London and Middlesex.

<sup>6</sup> Trocme, N., Fallon, B. et coll. (2003). *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*, CEPB.

des communautés autochtones faisant face à des conditions socio-économiques encore plus difficiles, on constate que la négligence constitue le premier type de maltraitance dans plus de la moitié des cas corroborés.

La prévention des conséquences de la violence et de la négligence envers les enfants, à court comme à long terme, est une problématique qui dépasse largement le cadre du mandat des SAE et des services pour lesquels elles reçoivent un financement. Une illustration concrète nous est fournie par le ralentissement économique récent, auquel de nombreuses SAE attribuent l'augmentation du nombre de demandes de services provenant de familles victimes de la perte d'un emploi et vivant dans l'anxiété. La réalité est là : les enfants vulnérables vivent dans des familles en situation de vulnérabilité. Sans une meilleure égalité des chances et en l'absence d'interventions plus favorables et d'une meilleure disponibilité des services en faveur des familles et des enfants en situation de vulnérabilité, le système des services de bien-être de l'enfance est confronté à une hausse des demandes – ce qui mène à la question de sa viabilité à long terme et de son coût pour la société.

## **2. CONCEPTION D'UN SYSTÈME CAPABLE DE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS ET DES FAMILLES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ**

Le champ d'action de la Commission porte sur le bien-être de l'enfance. Pourtant, vu l'impact des facteurs sociaux et économiques sur les enfants et les familles, il est important d'envisager le bien-être de l'enfance selon une optique plus vaste dans laquelle l'ensemble des services à l'enfance seraient conçus et organisés en fonction des besoins des enfants et des familles en situation de vulnérabilité.

Aujourd'hui, les familles vulnérables doivent souvent s'adresser à divers organismes pour tenter de bénéficier des services dispensés dans le cadre de programmes séparés, chacun répondant à un mandat différent, appliquant des critères d'accès spécifiques et présentant des obstacles institutionnels propres. De surcroît, les services universels mis en place pour répondre aux besoins de l'ensemble des Ontariennes et Ontariens – éducation, santé, etc. – ne sont souvent pas en mesure de venir en aide aux citoyens les plus vulnérables. Dans ces cas-là, ce sont les enfants qui souffrent le plus. Les enfants qui ne sont pas suivis par un médecin de famille, qui abandonnent l'école ou qui ne reçoivent pas de traitement de santé mentale sont trop souvent en proie à des problèmes chroniques de chômage, de sans-abrisme ou de délit, voire victimes, dans le pire des cas, d'un suicide ou d'un décès prématuré.

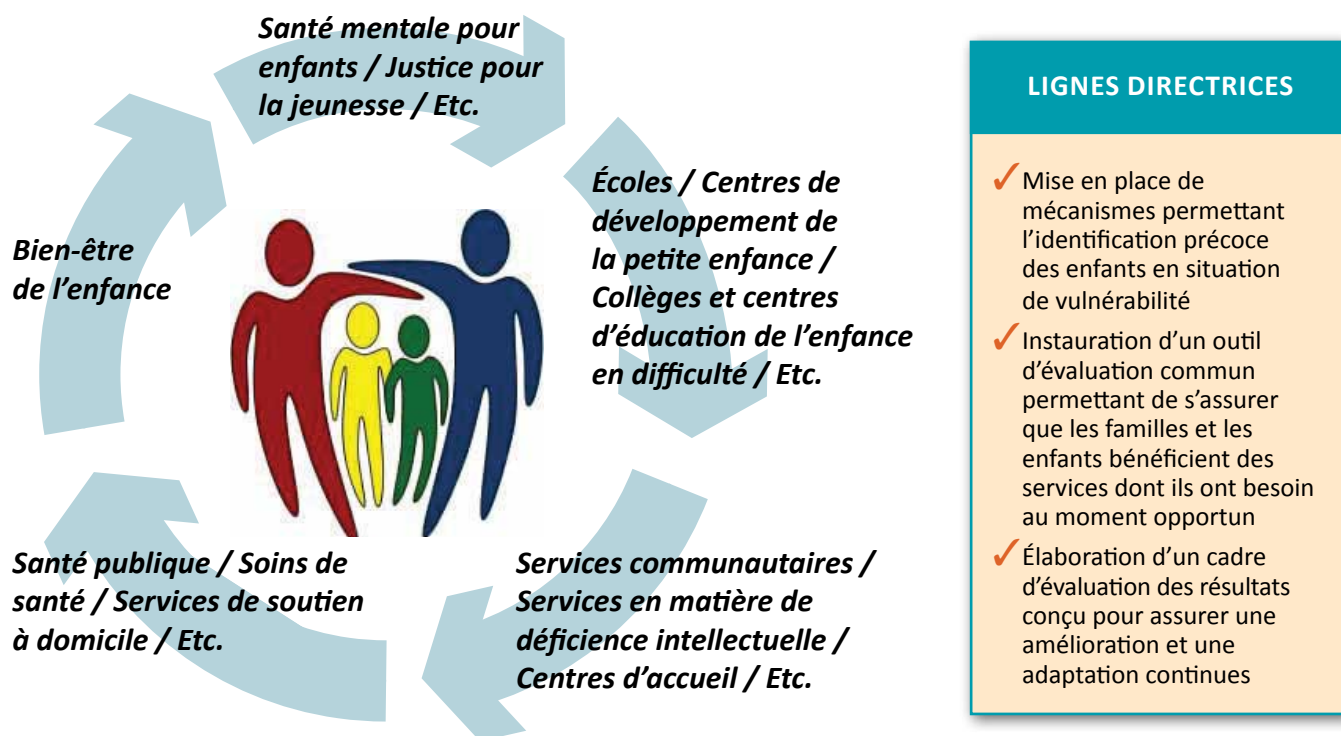
L'amélioration des résultats à l'échelle de la province pour les enfants les plus vulnérables passe par des choix politiques importants. Nous devons nous engager à garantir l'équilibre entre protection de l'enfance et préservation de la famille inhérent à la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance de 2006. Nous devons également élargir la notion de « bien-être de l'enfance » pour englober l'idée de responsabilité sociétale partagée – n'incombant pas exclusivement aux SAE.

Nous devons orienter nos choix de façon à assurer des prestations de service totalement différentes du système actuel pour les enfants en situation de vulnérabilité et leurs familles. Nous ne devons plus laisser si souvent les familles tenter de résoudre seules les mystères du fonctionnement du « système » dans leur cas particulier. Les SAE ne doivent plus se cantonner au rôle de défenseur ou de contrôleur autorisant l'accès à des services qui devraient être universels. Nous devons envisager un nouveau type de relations entre les SAE et les autres fournisseurs de services : les SAE ne doivent plus être considérées comme les acteurs de premier plan mais comme des partenaires, dans un contexte de collaboration interfournisseurs visant à obtenir les meilleurs résultats possibles pour les enfants et les jeunes en situation de vulnérabilité.

De fait, comme l'illustre la figure 3, nous devons créer un système intégré de services capable d'identifier au plus tôt les enfants et les familles en situation de vulnérabilité, d'évaluer leurs besoins prioritaires en matière de services et de leur donner accès à ces services, au moment opportun et sous la forme garantissant les meilleurs résultats. Pas plus. Pas moins. Sans que personne ne reste sur le carreau. Sans que personne ne se renvoie la balle.

Figure 3

### Une nouvelle vision de l'avenir des enfants en situation de vulnérabilité en Ontario



Peut-être la vision présentée ici semble-t-elle simplement relever du bon sens. Elle s'avère toutefois bien plus difficile à mettre en pratique de façon systématique, pour toutes les familles et tous les enfants en situation de vulnérabilité en Ontario.

Dans certaines régions de l'Ontario, les enfants et les familles en situation de vulnérabilité sont déjà identifiés à un stade précoce et bénéficient d'un niveau élevé de coordination des

services. C'est le cas dans les collectivités ontariennes qui ont regroupé plusieurs organismes et programmes au sein d'une même entité. C'est le cas dans les collectivités dotées de conseils de planification active de l'enfance qui instaurent de nouvelles façons d'identifier et de répondre aux besoins des familles les plus vulnérables. C'est le cas dans les collectivités où divers organismes ont conclu des accords de collaboration permettant une meilleure intégration, une plus grande transparence et une adaptation personnalisée des services en fonction du cas particulier de chaque famille. Ces résultats doivent se généraliser et s'inscrire dans une perspective durable. Par conséquent, il est indispensable de légiférer afin de ne pas dépendre uniquement des initiatives personnelles et des accords ponctuels d'une poignée d'intervenants.

L'Ontario a initié certains changements et pris des engagements favorables à la concrétisation de cette vision dans l'ensemble de la province. Citons notamment la Stratégie de réduction de la pauvreté et la stratégie d'apprentissage des jeunes enfants. Toutes ces initiatives sont de bon augure pour la mise en œuvre prochaine d'un système plus intégré et adapté aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité – et nous devons profiter de cette occasion pour promouvoir la viabilité des services de bien-être de l'enfance.

### 3. VISION D'UN SYSTÈME VIABLE DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

Dans l'optique d'un changement impératif vers un système de services à l'enfance et à la famille centré sur l'enfant, nous revenons à notre vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance.

*L'avenir des services de bien-être de l'enfance doit s'incarner dans un système moderne fonctionnant en collaboration avec de multiples programmes afin de proposer des services centrés sur l'enfant, intégrés et organisés de façon cohérente visant à améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes.*

Au sein de ce réseau élargi de services, le secteur du bien-être de l'enfance ne se cantonnera pas à un rôle de contrôleur, mais ne sera pas non plus le nœud central du dispositif. Le nouveau système de services de bien-être de l'enfance, stimulé en permanence par une dynamique propre, doit s'intégrer de façon homogène au sein d'un réseau centré sur l'enfant proposant un continuum de services aux enfants, aux jeunes et aux familles.

Selon cette vision :

- **Le même accès aux services sera garanti aux enfants, aux jeunes et aux familles en tout point de la province.** L'ensemble des clients bénéficieront de niveaux d'expertise et de professionnalisme comparables. En clair, aucun client ne devra déplorer un moindre accès aux soutiens dont il bénéficiait dans une région de l'Ontario comparée à une autre. De même, les familles d'accueil, les parents adoptifs et les familles ayant un lien de

parenté qui offrent des services de garde d'enfants en Ontario bénéficieront tous d'un accès comparable et des mêmes soutiens, indépendamment de leur lieu de résidence.

- Les enfants en situation de vulnérabilité ou courant un risque seront identifiés au plus tôt et bénéficieront rapidement d'un soutien. Dans la lignée de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance, le recours aux services de protection de l'enfance et le nombre d'enfants pris en charge par les SAE continueront à décroître grâce à une approche plus proactive et à des interventions précoces auprès des enfants et des familles en situation de vulnérabilité. Les fournisseurs de services à l'enfance, y compris les SAE, travailleront de concert pour proposer l'ensemble des services indispensables pour éviter que la situation des enfants et des familles ne se détériore.
- Les jeunes seront encadrés à long terme lors de la transition vers l'âge adulte. Les jeunes ne craindront plus d'être « trop vieux » pour être pris en charge. Lors de leur transition vers l'âge adulte, ils disposeront des relations, des compétences et de la confiance dont ils ont besoin pour réaliser leur plein potentiel.
- Les résultats obtenus dans le cadre de ce système seront étayés par des données probantes et feront l'objet d'améliorations continues. Le gouvernement, les conseils et le personnel des SAE, ainsi que le public, auront facilement accès à ces renseignements et aux données probantes témoignant de l'amélioration des résultats obtenus pour les enfants et les jeunes en situation de vulnérabilité et de la rupture du cycle de la négligence et de la pauvreté entre les générations.
- Le temps consacré à dispenser des services directs aux enfants, aux jeunes et aux familles sera optimisé. Les travailleurs sociaux, les travailleurs au service des enfants et des jeunes et les autres professionnels du secteur passeront la majeure partie de leur temps au contact des enfants, des jeunes et des familles - et non dans un bureau à remplir des formulaires.
- Le nombre de SAE sera restreint et l'ensemble des organismes jouiront d'une situation financière stable. Chaque organisme sera calibré de façon à garantir des niveaux élevés de performance et d'expertise en matière de prestation, de gestion, de qualité, de services juridiques, etc. Une SAE ne verra plus ses finances passer dans le rouge lorsqu'elle doit prendre en charge un ou deux enfants ayant des besoins très complexes.
- Le modèle adopté et le rôle joué par les SAE varieront au sein de la province mais les résultats obtenus pour les enfants seront les mêmes et les différences seront justifiables au regard de la collectivité, des clients et des capacités.
- Les enfants autochtones, qu'ils vivent ou non dans des réserves, auront accès à des services adaptés à leurs besoins et dispensés dans le respect de leur culture, de leur patrimoine et de leurs traditions.



# CONCRÉTISER CETTE VISION : LES POINTS POSITIFS DU SYSTÈME ACTUEL, LES CHANGEMENTS À METTRE EN ŒUVRE

## 1. LES ATOUTS ET LES FAIBLESSES DU SYSTÈME ACTUEL

À l'origine, les sociétés d'aide à l'enfance étaient issues d'initiatives de bienfaisance à fort caractère religieux et étaient conçues pour desservir une ville ou un comté donné(e). Ces racines profondes à l'échelle des collectivités représentent un atout de poids. Aujourd'hui, les SAE constatent une forte implication des bénévoles, un engagement communautaire sans faille et un fort esprit caritatif dans le secteur privé comme public. Ce lien communautaire a également conduit à une personnalisation supérieure des services dans le but de répondre aux besoins spécifiques de la collectivité et de respecter les cultures locales.

Au cours de son travail préparatoire, la Commission a été impressionnée par la volonté, la passion et l'esprit d'innovation qui animent le personnel, les bénévoles et les partenaires des SAE. Les nombreux témoignages positifs recueillis auprès des jeunes pris en charge, des familles ayant un lien de parenté qui offrent des services de garde d'enfants et des parents biologiques sur le rôle joué par les SAE sont une source d'inspiration exceptionnelle. Au même titre, nous pouvons nous inspirer des histoires remarquables mettant en avant le dévouement et l'abnégation dont font preuve un si grand nombre de familles d'accueil, de bénévoles et de membres du personnel des SAE.

En dépit de ces nombreux atouts, les SAE de l'Ontario n'ont pas été conçues pour s'intégrer en toute transparence au sein d'un système de services de bien-être de l'enfance à l'échelle de la province. Nous devons améliorer la transférabilité, l'interopérabilité et l'équité des services entre les SAE. Afin d'assurer la viabilité des SAE au sein d'un système capable de concrétiser la vision décrite dans ce rapport, il est nécessaire d'apporter quelques changements de taille.

### **Disparité entre les SAE en termes de capacité**

La plus grande SAE de la province emploie plus de 800 personnes et dispose d'un budget de près de 160 millions de dollars. La plus petite emploie environ 30 personnes et dispose d'un budget de moins de 4 millions de dollars. Certaines régions de l'Ontario sont desservies par des SAE d'envergure, tandis que d'autres sont desservies par des SAE de très faible capacité. Ces différences d'échelle entraînent une disparité en termes de spécialisation, d'expertise et de capacité de gestion. De surcroît, les SAE ne sont pas toutes aussi bien armées pour faire face à l'évolution rapide des conditions socio-économiques dans leurs collectivités, aux variations du financement alloué d'une année sur l'autre et à la hausse imprévisible des coûts associés à la prise en charge d'enfants ayant des besoins complexes.

### **Disparité entre les SAE en termes de modèle/culture de prestation de services**

Les SAE sont toutes différentes les unes des autres, ce qui n'est guère surprenant au vu de la diversité des collectivités de l'Ontario. Toutefois, on ne peut expliquer l'ensemble des différences constatées parmi les SAE en termes d'approche et de culture de prestation de services par la seule diversité des besoins et des situations au sein de chaque collectivité. À titre d'exemple, la capacité dédiée et la place accordée à l'adoption, aux services de garde d'enfants par un proche avec prise en charge par une SAE, aux soutiens en faveur de la transition des jeunes vers l'âge adulte ou en faveur des familles d'accueil et aux soins en foyer de groupe pour les enfants et les jeunes, varient énormément d'un organisme à l'autre.

### **Disparité des procédures judiciaires et retards**

La Commission a constaté des écarts considérables au niveau de l'organisation des services juridiques des SAE et de la gestion des questions de droit, mais aussi au sein de la magistrature et du barreau au niveau local. À titre d'exemple, citons : le recours à des ordonnances attributives de droit de visite lorsque les enfants sont pupilles de la Couronne, alors qu'ils pourraient être adoptés; la fréquence à laquelle les SAE doivent établir des évaluations psychologiques et mener des dépistages de la consommation de drogue concernant les parents; les décisions relatives au nombre de visites surveillées. L'accès aux tribunaux, en particulier dans le Nord et dans les petites collectivités rurales, représente également un problème de taille. À maintes reprises, la Commission a entendu des témoignages faisant état de retards prolongés d'audience après un ajournement lors de la première comparution. Les coûts humains et financiers liés à ces questions peuvent s'avérer énormes.

### **Collaboration insuffisante entre les SAE et manque d'axes d'orientation communs à l'échelle du secteur**

Il existe de nombreux exemples de collaboration entre les SAE, aussi bien au niveau local que provincial. Ce type d'initiative reste cependant très ponctuel. Les SAE dans leur ensemble ne forment pas un système coordonné et ont tendance à attendre du gouvernement qu'il prenne des mesures et définisse les axes prioritaires du secteur. Pour former un ensemble autonome et modulable, les SAE devront se donner la responsabilité partagée de servir l'ensemble des enfants ontariens, leurs prestations s'intégrant dans un système de services adaptés à l'échelle de la province.

### **Priorité à la conformité plutôt qu'aux performances et aux résultats**

Le cadre actuel de reddition de comptes se fonde en grande partie sur un ensemble de mécanismes axés sur le respect des normes, avec vérifications approfondies à l'appui. Très peu de renseignements sont disponibles sur les performances d'une SAE donnée ou du secteur en général. Les conseils des SAE ne sont pas tenus de rendre des comptes clairs et documentés au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse au regard de normes de performance et d'objectifs de résultat.

### **Limites de la formule de financement**

Les performances prévues du système ont été prises en compte à divers niveaux dans la formule de financement mise en œuvre dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des

services de bien-être de l'enfance de 2006. Malgré quelques modifications apportées ces dernières années, cette formule s'est avérée inefficace face aux restrictions budgétaires en vigueur dans le contexte financier actuel. De fait, elle se caractérise par la création d'« incitations perverses » et va, dans certains cas, jusqu'à décourager les bonnes performances. Elle n'apporte pas non plus un soutien adapté à la promotion des objectifs de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance.

#### **Fragmentation et coordination sous-optimale des fonctions du MSEJ**

Les fonctions relatives au bien-être de l'enfance relèvent de la responsabilité de multiples divisions au sein du MSEJ, ce qui nuit parfois à la clarté de la répartition des tâches et à la communication. Le rôle et l'autorité des bureaux régionaux dans le cadre des fonctions ministérielles sont parfois mal définis. Il existe des moyens d'améliorer les procédures visant à établir les priorités, évaluer les résultats, coordonner la communication, demander des renseignements et traduire les axes politiques en exigences opérationnelles.

Par ailleurs, deux dynamiques transcendant la promotion du bien-être de l'enfance sont absolument essentielles à l'amélioration des résultats pour les enfants et les jeunes en situation de vulnérabilité qui bénéficient des services des SAE :

#### **Réactivité insuffisante des services ordinaires face aux besoins des enfants pris en charge par les SAE**

Les SAE investissent des ressources considérables pour que les enfants et les jeunes dont elles ont la charge puissent avoir accès aux services requis. À maintes reprises, la Commission a entendu parler de cas d'enfants pris en charge manquant plusieurs semaines d'école pendant que la SAE négociait leur admission auprès d'un conseil scolaire local et/ou s'efforçait d'obtenir les soutiens adaptés à leurs besoins particuliers. La même situation a été rapportée concernant l'accès aux services de santé mentale pour enfants - programme dont le financement a très peu augmenté depuis plus de dix ans. De nombreux enfants sont tout simplement privés des services dont ils auraient besoin selon l'avis des SAE et des familles d'accueil. La situation est devenue tellement grave dans certaines régions que les SAE n'ont eu d'autre alternative que de négocier des accords rémunérant les fournisseurs de services de santé mentale pour enfants afin d'accéder à leurs prestations ou de créer des services internes afin de répondre aux besoins en la matière. Nous devons tourner cette page et mettre en place un système garantissant l'équilibre et la coordination des ressources et capable de répondre aux besoins des enfants et des jeunes en situation de vulnérabilité.

#### **Manque de cohérence entre les besoins, les priorités du système et les capacités du système**

Malgré les capacités étendues de recherche et d'analyse inhérentes aux fonctions du MSEJ, il est difficile de déterminer à qui incombe la responsabilité d'évaluer les besoins globaux des enfants ontariens, de faire parvenir ces renseignements aux SAE et autres fournisseurs de services et de s'assurer de la disponibilité des services requis pour répondre à ces besoins. Les écarts notables en termes de disponibilité des soutiens comme les services de santé mentale pour enfants, les soins en foyer de groupe indépendant ou en foyer d'accueil, etc. mettent en évidence le manque de discipline du système dans son ensemble pour garantir l'adéquation entre les ressources et les besoins au niveau local.

## APERÇU DES ÉCARTS ACTUELLEMENT OBSERVÉS ENTRE LES SAE

Les 53 SAE de l'Ontario sont toutes assujetties à la même législation et aux mêmes exigences en matière de politique. En outre, elles sont toutes mandatées pour assurer des services de protection de l'enfance et d'adoption. Elles reçoivent toutes des appels de la collectivité et font enquête sur chaque cas. Elles fournissent des services aux enfants et à leurs familles et, en cas de risque, elles peuvent décider de retirer un enfant de son foyer pour qu'il soit pris en charge par un voisin, un parent ou encore une famille d'accueil ou un foyer de groupe, jusqu'à ce qu'il puisse rentrer chez lui ou soit placé en vue d'une adoption.

Et pourtant, les enfants et les familles ont des expériences très différentes du système de services de bien-être de l'enfance en Ontario, à tel point qu'il est difficile d'affirmer que les 53 SAE fournissent les mêmes services en vertu du même mandat.

Prenons un exemple : une SAE reçoit l'appel d'un parent qui s'inquiète car un enfant de huit ans est souvent laissée seule la nuit par sa mère (ou par un jeune parent seul) et manque souvent l'école. Dans ce type de cas, trois SAE sont susceptibles d'agir de façon très différente :

- Après l'enquête initiale, le travailleur d'une première SAE identifie un voisin pouvant apporter son aide si besoin est, met en place une consultation pour la lutte contre les dépendances et un programme d'éducation et de soutien parental pour la mère (dans l'enceinte de l'école) et aiguille la famille vers d'autres services pouvant lui venir en aide.
- Dans un second organisme regroupant divers programmes au sein d'une même entité (services de santé mentale, programmes de soutien parental et services de bien-être de l'enfance, entre autres), un préposé aux services de soutien à la famille et un préposé aux services de santé mentale sont immédiatement chargés de ce cas et le préposé aux services de bien-être de l'enfance conclut que le risque encouru par l'enfant est minime et qu'aucune intervention des services de protection de l'enfance n'est requise.
- Dans le troisième cas, les services nécessaires à la mère ne sont pas disponibles au sein de la collectivité et la SAE ne dispose pas des ressources lui permettant de répondre elle-même aux besoins en question. Elle ne parvient pas non plus à localiser un voisin ou un parent capable et disposé à venir en aide à la mère. La petite fille est prise en charge par la SAE, une action en justice est introduite et la mère ne bénéficie pas des soutiens et du traitement qui l'aideraient à préparer le retour au foyer de sa fille.

Dans chacun de ces scénarios, les travailleurs des SAE impliqués ont fait ce qui était en leur pouvoir au sein du dispositif politique et législatif en vigueur. Dans chaque cas, ils ont recherché des solutions évitant l'ouverture d'un dossier de protection de l'enfance permanent et le retrait de l'enfant de son foyer. Et dans chaque cas, le modèle de service, les ressources disponibles au sein de la collectivité et les capacités propres de la SAE ont joué un rôle important dans les services dispensés à l'enfant et à la mère.

La question soulevée par ces scénarios est la suivante : à la lumière des différences entre les clients, des caractéristiques propres à la collectivité et de la disponibilité d'autres services, jusqu'à quel point les écarts constatés entre les services de bien-être de l'enfance en Ontario en termes de champ d'action, d'organisation et de mode de prestation sont-ils justifiables? La même question se pose également en ce qui concerne d'autres aspects des services de bien-être de l'enfance. Certains organismes de bien-être de l'enfance ont placé un grand nombre d'enfants dans des foyers de groupe en dehors de leur collectivité, tandis que d'autres ont très peu recours à cette pratique. Certains organismes conduisent chaque année un nombre relativement important de procédures d'adoption par rapport aux autres. Certains ont un très grand nombre d'enfants à leur charge en proportion du nombre d'enfants dans la population locale, tandis que d'autres retirent très peu d'enfants de leurs foyers. Du point de vue de l'enfant, cette situation n'est pas juste.

## 2. LES DÉFIS SPÉCIFIQUES DE CHAQUE POPULATION

Au vu de la diversité culturelle et géographique de l'Ontario, la province doit relever des défis de taille pour garantir le même accès aux services et la même qualité de prestation à l'ensemble des enfants et des jeunes ontariens.

### Cas des enfants et familles autochtones

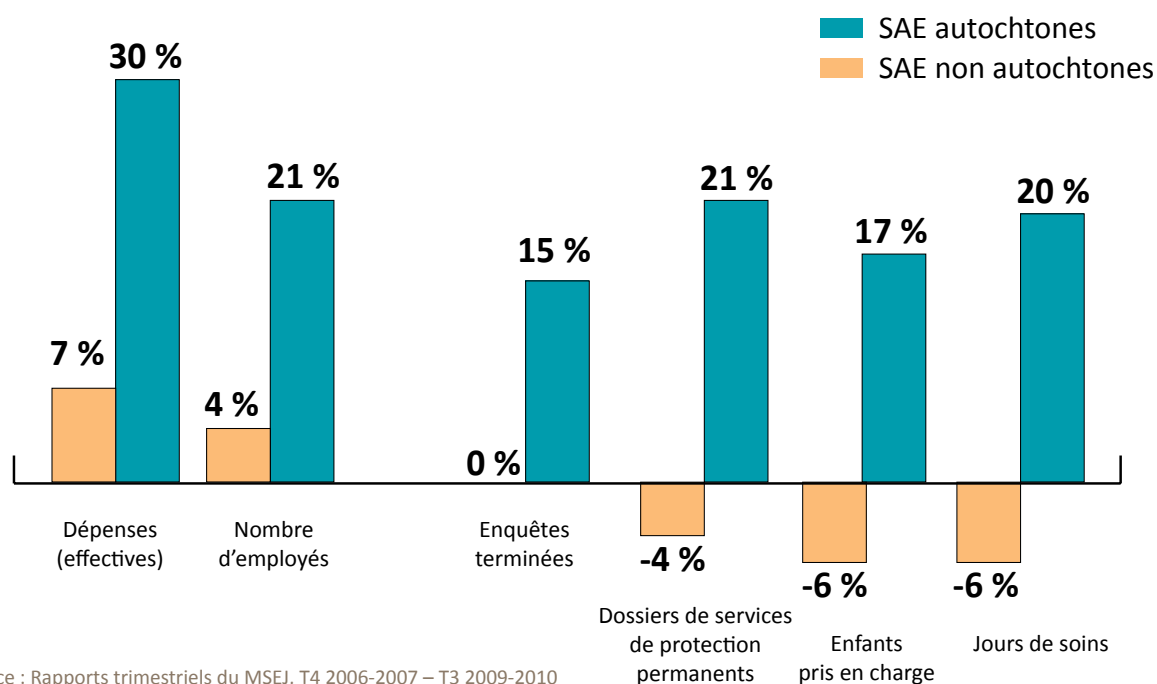
L'un des impératifs du secteur du bien-être de l'enfance en Ontario est de répondre aux *besoins spécifiques et complexes des enfants et des familles autochtones*. L'ancien système scolaire des pensionnats et le déracinement communautaire de certaines d'enfants via l'adoption dans les années 1960 et 1970 ont profondément marqué les communautés autochtones. Alors que l'ensemble de la population autochtone de la province s'efforce de tourner la page et de reconstruire ses communautés et ses cultures, elle doit surmonter de nombreux défis sur les plans politique et socio-économique. Dans certains cas, elle doit faire face à des difficultés supplémentaires associées à l'éloignement. Par ailleurs, l'escalade du taux de suicide chez les jeunes a laissé des marques dans plusieurs communautés. Dans le même temps, l'ensemble des communautés autochtones – urbaines, du Nord et du Sud – enregistre une croissance rapide de la proportion d'enfants dans leur population.

Comme l'illustre la figure 4, ces dynamiques se traduisent par des tendances très différentes concernant les services de bien-être de l'enfance dispensés aux autochtones par rapport aux autres enfants de la province. Les solutions mises en œuvre pour la promotion d'un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario doivent prendre en compte cette problématique.

Figure 4

### Comparaison des tendances entre les SAE autochtones et non autochtones

De 2006-2007 à 2009-2010



Source : Rapports trimestriels du MSEJ, T4 2006-2007 – T3 2009-2010

Nombre de communautés autochtones ont milité pour la désignation d'organismes spécifiques à leur cas dans le secteur du bien-être de l'enfance. Six SAE autochtones sont actuellement désignées en vertu de la LSEF. Sept autres organismes autochtones travaillent activement pour obtenir le statut de SAE désignée.

La LSEF prévoit un certain nombre de dispositions stipulant que l'ensemble des SAE devraient travailler avec les communautés autochtones afin de soutenir les enfants autochtones mais, dans la pratique, la situation varie d'une SAE à l'autre. Il est indispensable d'instaurer rapidement une collaboration avec les communautés autochtones afin de renforcer les approches permettant de répondre aux besoins spécifiques de leurs enfants et de leurs jeunes.<sup>7</sup>

### **Cas des enfants et familles dont la langue maternelle n'est pas l'anglais**

Les enfants et les familles dont la langue maternelle n'est pas l'anglais doivent absolument être en contact avec des fournisseurs de services de bien-être de l'enfance parlant leur langue, de façon à ce que chacun soit en mesure de comprendre l'autre jusque dans les moindres subtilités. Ils doivent en effet discuter de sujets personnels revêtant une importance capitale dans leur vie.

Ce principe s'applique à tous les clients - toutefois, pour les Ontariennes et Ontariens francophones, le droit d'accès à des services en français est inscrit dans le cadre législatif.

Les SAE désignées pour la prestation de services en français se conforment entièrement aux pratiques et obligations en la matière. Cependant, ces organismes doivent supporter des contraintes supplémentaires en vertu de cette obligation : traduction de l'ensemble des documents publics; recrutement et conservation d'employés, membres du conseil, bénévoles et familles d'accueil bilingues et francophones; et identification et collaboration avec d'autres fournisseurs de services capables de proposer des prestations en français. Indépendamment des coûts associés aux services en français, le secteur tout entier doit être en mesure d'offrir des services de bien-être de l'enfance sur l'ensemble du territoire de la province - c'est-à-dire de s'adapter aux demandes des clients – sans se limiter aux 22 collectivités désignées en vertu de la *Loi sur les services en français*. Pour conserver la maîtrise des coûts et tirer parti des compétences linguistiques disponibles, les SAE pourraient mettre en commun leurs ressources francophones, adopter une approche en réseau ou envisager d'autres initiatives. Quelle que soit la solution choisie, il est essentiel de répondre aux besoins des clients en matière de services, sans se limiter au champ étroit des obligations légales.

## **3. RÉCAPITULATIF DES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME FAVORISANT LA VIABILITÉ DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE**

Au cours de la première phase de son travail, la Commission a identifié cinq dimensions parmi les principes de fonctionnement du système. Dans cette optique, elle a examiné le système

<sup>7</sup> Pour obtenir d'autres commentaires et une analyse portant sur les caractéristiques particulières en matière de bien-être de l'enfance s'appliquant aux enfants et aux jeunes autochtones, veuillez lire la partie deux intitulée *Aboriginal Child Welfare across Canadian Jurisdictions* du document de travail no 2 de la Commission intitulé *Jurisdictional Comparisons of Child Welfare System Design*.

actuel et l’a comparé aux systèmes d’autres instances. Elle a également pu distinguer les composantes à conserver et les composantes à modifier pour garantir la viabilité des services de bien-être de l’enfance en Ontario. Les résultats de cette analyse sont détaillés dans un document de travail de la Commission intitulé *Jurisdictional Comparisons of Child Welfare System Design*<sup>8</sup> et récapitulés dans la figure 5. Comme l’indique ce tableau, la dimension de « culture centrée sur l’enfant » est intrinsèquement liée aux autres dimensions de fonctionnement du système.

À noter que les considérations spécifiques aux communautés autochtones justifient un examen à part de ces dimensions. Les modifications éventuelles du fonctionnement du système découlant de ce type d’examen n’ont pas été indiquées dans le tableau suivant.

**Figure 5**  
**Analyse critique du fonctionnement actuel du système**

<b>Culture centrée sur l’enfant</b>		
L’ensemble des organismes, du personnel et des conseils font preuve d’une ferme volonté de centrer leur attention sur l’enfant mais chaque organisme et chaque secteur travaillent de façon trop isolée. Les enfants et les familles ne bénéficient pas d’une gamme de services intégrés et adaptés à leurs besoins.		
<b>Dimension</b>	<b>Statut</b>	<b>Commentaires</b>
<b>1. Modèle de gouvernance</b>	À conserver	Le modèle de gouvernance indépendante de l’Ontario diffère de la plupart des modèles en vigueur au Canada. Cependant, son enracinement au sein des collectivités représente un atout social de taille et doit donc être perpétué. L’amélioration du fonctionnement du système à l’échelle de la province et la mise en place d’obligations efficaces en matière de reddition de comptes permettront de garantir une meilleure homogénéité des services et des résultats.
<b>2. Principes de la politique</b>	À conserver	L’équilibre établi dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l’enfance entre protection de l’enfance et préservation de la famille est adéquat. Toutefois, les axes politiques de cette stratégie n’ont pas été mis en pratique de façon intégrale ou homogène dans toute la province – cet objectif étant essentiel pour la promotion d’un système viable de services de bien-être de l’enfance.
<b>3. Configuration des services</b>	À modifier	Il est possible d’améliorer l’homogénéité et la qualité des services grâce à une nouvelle configuration impliquant : des services communs au niveau régional et provincial; la fusion d’organismes; et, dans certains cas, le regroupement avec d’autres organismes au service des enfants et des familles. En outre, il est indispensable de favoriser l’intégration des services au sein et au-delà du secteur du bien-être de l’enfance.
<b>4. Mode de financement</b>	À modifier	Il est indispensable d’adopter un nouveau mode de financement répondant mieux aux objectifs et aux responsabilités du système actuel, reflétant mieux les besoins locaux des collectivités et s’adaptant mieux aux variations du contexte financier.
<b>5. Reddition de comptes</b>	À modifier	Un changement de cap doit être amorcé afin de placer l’accent sur les résultats et les performances, plutôt que sur la conformité. Il est indispensable d’améliorer la reddition de comptes en matière de performances et de résultats, ainsi que la transparence du système dans son ensemble et au niveau de chaque organisme.

<sup>8</sup> Accessible sur le site Web de la Commission.

# STRATÉGIE DE PROMOTION DE LA VIABILITÉ DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

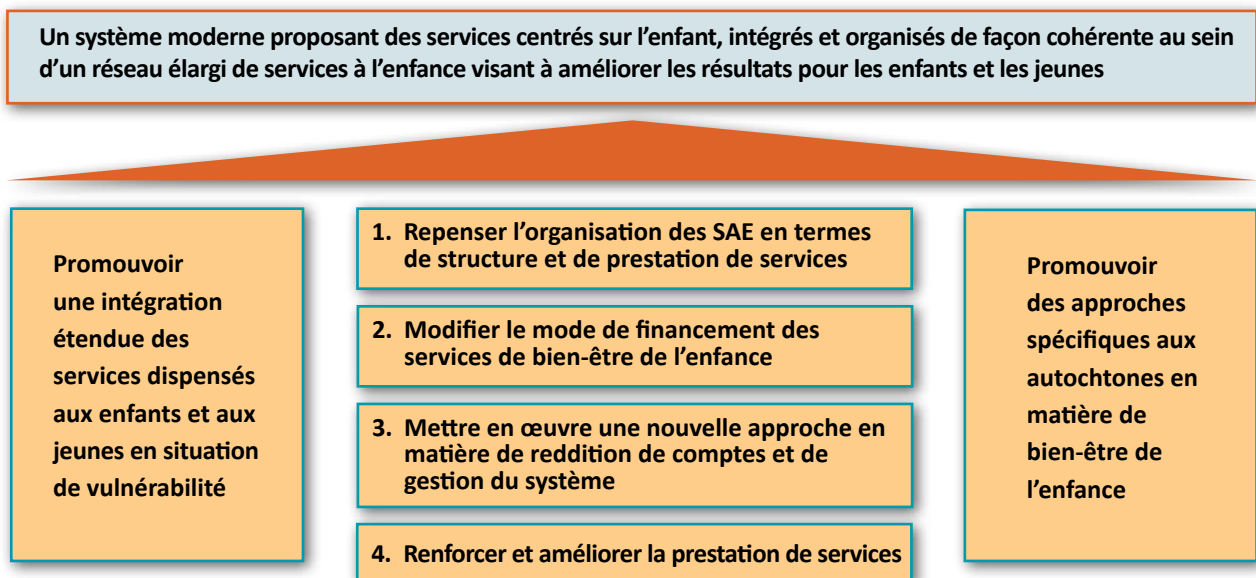
La vision proposée par la Commission incarne un avenir très différent du système actuel de services de bien-être de l'enfance en Ontario. Sa concrétisation implique des changements au sein de chaque SAE, à tous les niveaux du MSEJ, chez les nombreux partenaires du secteur du bien-être de l'enfance – familles d'accueil, fournisseurs de services indépendants, organismes de santé mentale pour enfants, secteur de l'éducation, organismes communautaires, etc. Le principe directeur de ce processus de changement doit dépasser les considérations actuelles en termes de système, de processus et d'identité organisationnelle et sectorielle pour répondre à la question suivante : *comment améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes en situation de vulnérabilité dans l'ensemble de l'Ontario?*

Au cours de ses premiers mois d'existence, la Commission a été motivée et inspirée non seulement par le soutien manifesté par l'ensemble des fournisseurs et partenaires du secteur du bien-être de l'enfance en faveur de ce changement de cap important, mais aussi par les nombreux cas témoignant des efforts déjà déployés pour le concrétiser.

La Commission a élaboré une stratégie en quatre volets permettant d'accélérer la mise en œuvre de sa vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance au cours des deux ans et demi restants jusqu'à la fin de son mandat. Ces quatre volets sont illustrés à la figure 6. Les efforts inhérents à chaque volet seront déployés de façon simultanée. Toutefois, ils se consolident mutuellement, le premier volet étant absolument indispensable à la pleine réalisation du second, etc. Comme illustré, ces quatre volets sont confortés par deux stratégies essentielles relatives à la promotion du bien-être de l'enfance dans les communautés autochtones et à l'intégration étendue du système.

Figure 6

## Stratégie en quatre volets pour la promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance



## 1. REPENSER L'ORGANISATION DES SAE EN TERMES DE STRUCTURE ET DE PRESTATION DE SERVICES

La configuration et l'organisation des services dispensés par les SAE constituent le fondement sur lequel reposent le financement, l'obligation de rendre compte et, dans la pratique, la prestation des services. Par conséquent, il est nécessaire de commencer par une refonte des services avant de passer aux autres volets de la stratégie élaborée par la Commission. Selon les principes du fonctionnalisme, les décisions en la matière doivent découler directement de solutions permettant de mieux positionner le futur système en cohérence avec la vision détaillée au Chapitre 3.

La Commission a tiré trois conclusions sur lesquelles se fonde sa conviction qu'il est nécessaire de réformer le système dans une certaine mesure. Premièrement, l'ensemble des organismes du secteur du bien-être de l'enfance doivent être amenés à une échelle permettant de garantir économie, qualité et homogénéité. Deuxièmement, dans certains cas, les économies d'échelle peuvent générer des synergies, libérant à leur tour de précieuses ressources à mettre au service des enfants et des familles. Troisièmement, une refonte du système est indispensable pour garantir le même accès et la même qualité de services dans l'ensemble de la province.

La Commission travaillera cet été à la définition des priorités et à la mise au point d'outils et de cadres d'action permettant d'identifier et de mettre en œuvre les options de réorganisation. Elle mènera ces travaux à la lumière des conclusions suivantes, qui ont été tirées de son travail préparatoire :

### ***À propos du rôle des SAE...***

- Les SAE doivent être les acteurs de premier plan dans les cas suivants : enquêtes et évaluations des dossiers de protection (fondées sur une approche d'intervention adaptée); services de protection permanents auprès des familles; services de prise en charge; placements et soutiens en vue d'une adoption.
- Les SAE doivent collaborer à la prestation des services d'intervention précoce, de prévention de la prise en charge et de préservation des familles – et le cas échéant, dispenser directement ces services – dans l'exercice de leur fonction principale en matière de protection de l'enfance.
- Les SAE doivent soutenir les jeunes lors de leur transition vers l'âge adulte, afin que ces derniers disposent des relations, des compétences et des connaissances dont ils ont besoin pour réaliser leur plein potentiel.

### ***À propos des économies d'échelle...***

- Dans certains cas, les petites SAE doivent se regrouper avec les organismes voisins afin de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la qualité et l'expertise de leurs services, ainsi que leur capacité de gestion. Cela permettra de réduire le nombre de SAE en Ontario.
- Les questions d'éloignement géographique et d'ordre culturel sont susceptibles de l'emporter sur le facteur d'économie d'échelle dans certaines collectivités.

- Toutes les SAE ne doivent pas être désignées pour remplir l'ensemble des fonctions stipulées dans la législation. Dans certains cas, il est possible que les SAE de grande taille (notamment parmi les SAE autochtones) proposent des services spécialisés ainsi que leur expertise aux autres SAE – remplissant ainsi un rôle comparable aux hôpitaux d'enseignement dans le domaine de la santé.
- Une organisation des prestations à l'échelle régionale ou provinciale peut s'avérer bénéfique dans le cas de certains services directs et fonctions administratives.

***À propos d'une conception étendue du modèle de services...***

- Une analyse approfondie des modèles de services intégrés mis en place dans plusieurs collectivités de l'Ontario (notamment dans le Nord-Est de l'Ontario) permettrait d'évaluer les avantages pouvant ressortir de la mise en œuvre de ce type de modèle dans d'autres collectivités rurales et mixtes.
- Toute mesure de refonte du système de services de bien-être de l'enfance doit s'inscrire dans une optique plus large de promotion d'un système de services à l'enfance mieux intégré et équilibré.

Par nature, toute réforme peut créer des perturbations à court terme et avoir des conséquences très directes et personnelles pour l'ensemble des intervenants des SAE, à tous les niveaux : conseils, direction, personnel, familles d'accueil, bénévoles - mais aussi pour les enfants et les familles. Cette étape est toutefois essentielle pour promouvoir un système de services de bien-être de l'enfance centré sur l'enfant en Ontario. Il est indispensable d'examiner de près les options disponibles afin de déterminer celle qui présente la plus forte valeur ajoutée au profit des enfants et garantit une amélioration optimale des résultats. La Commission a défini un premier ensemble de principes fondamentaux à observer lors des prises de décision relatives à cette réforme :

- La réforme doit être un vecteur d'amélioration de la protection et du bien-être de l'enfance.
- La réforme doit permettre la maîtrise, la réduction et la prévention des dépenses et augmenter la rentabilité.
- Le fardeau administratif doit être allégé et la capacité de prestation de services directs aux enfants et aux familles doit être améliorée.
- Les atouts locaux des collectivités (bénévoles, relations, etc.) doivent être valorisés et mis à profit.
- La participation spontanée des SAE est recommandée, dans la mesure du possible.
- La réforme doit favoriser les économies d'échelle afin de garantir la capacité, les performances et la viabilité financière de l'organisme.
- La réforme peut être amorcée ou accélérée en tirant parti de décisions ou de changements intervenant pour d'autres motifs (p. ex : départs en retraite, acquisition de nouveaux locaux, etc.).
- Bien que cette réforme vise principalement à promouvoir les services de bien-être de l'enfance, en vertu du mandat de la Commission, une intégration étendue des services à l'enfance doit être favorisée dans la mesure du possible, en fonction des collectivités.
- Les délais constituent une condition essentielle. Cependant, les changements seront mis en œuvre de façon progressive.

## 2. MODIFIER LE MODE DE FINANCEMENT DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

Dès juin 2010, la Commission a officiellement entrepris l'élaboration de recommandations portant sur un nouveau mode de financement du secteur du bien-être de l'enfance. Ce travail se fonde principalement sur la conclusion initiale qu'il est nécessaire de modifier les critères de calcul des fonds alloués aux services de bien-être de l'enfance. Pour ce faire, il est indispensable de s'éloigner du mode de financement actuel, dont le calcul est en grande partie influencé par les coûts historiques par organisme et les volumes de service récents. Bien que ces facteurs demeurent pertinents, il est nécessaire que des critères démographiques et socio-économiques, ainsi que la capacité relative des autres ressources communautaires, entrent en jeu de façon déterminante dans l'allocation des fonds provinciaux du secteur du bien-être de l'enfance en Ontario. La Commission élabore également ces recommandations à la lumière des observations suivantes, fruit de son travail préparatoire :

### ***Prudence vis-à-vis des formules de financement complexes et du recours à des mesures incitatives***

- L'adoption d'un mode de financement valorisant les performances et les résultats, via un système transparent de reddition de comptes et de mesures, sera bien plus efficace qu'une formule de financement complexe mêlant de multiples mesures incitatives.
- La limitation de la fraction des coûts d'infrastructure doit être évitée car ce type de seuil nuit à la souplesse de gestion permettant d'augmenter la productivité du personnel de première ligne.

### ***Provisions en cas d'imprévus / mesures d'atténuation***

- Les mesures d'atténuation historiquement mises en œuvre en fin d'exercice ne sont ni saines ni productives.
- L'amélioration des économies d'échelle palliera en partie la vulnérabilité des organismes de petite taille, réduisant ainsi la nécessité de déployer des mesures d'atténuation au niveau provincial.

### ***Prévisibilité et cohérence de la planification annuelle et du cycle de budgétisation***

- Une meilleure cohérence doit être instaurée à l'échelle de la province entre les priorités, le budget de financement annuel et les procédures budgétaires et de reddition de comptes des organismes.
- Il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures garantissant une meilleure prévisibilité, ainsi qu'une planification annuelle et un cycle de budgétisation plus précoces.

### ***Ajustement parallèle du financement des autres secteurs***

- Il est nécessaire de se pencher dans le même temps sur la mise en adéquation du financement des services de santé mentale pour enfants, des services de déficience intellectuelle pour jeunes adultes et des autres services connexes dont peuvent avoir besoin les enfants bénéficiant des services des SAE. Cette mesure est indispensable pour éviter que les SAE soient dans l'obligation de laisser certaines familles à leur sort ou de fournir directement les services nécessaires en ponctionnant dans le budget alloué aux services de bien-être de l'enfance.

- Il est possible d'envisager la centralisation des fonds auprès d'un « comité d'autorisation » chargé d'évaluer les besoins locaux et de mettre en place les services adaptés à la demande. Cette solution assurerait un meilleur équilibre du financement et des services en fonction des besoins sur le spectre des services à l'enfance et à la famille.<sup>9</sup>

### 3. METTRE EN ŒUVRE UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES ET DE GESTION DU SYSTÈME

Outre un nouveau mode de financement des SAE, il est indispensable de mettre en œuvre une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système dans son ensemble. L'importance d'instaurer un modèle pour la reddition de comptes a été soulignée à deux reprises, lors de l'évaluation du Programme de bien-être de l'enfance de 2003 et dans le cadre de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance de 2006. Dans cette optique, le MSEJ et les SAE ont réalisé un travail considérable sur plusieurs fronts au cours des deux dernières années. La stratégie future de la Commission doit tirer parti de ce travail important.

Elle s'inspirera également des réflexions menées actuellement dans le secteur des soins de santé afin de relever le défi suivant : mettre davantage l'accent sur les performances, la qualité et les résultats à tous les niveaux, du ministère au conseil d'administration de l'hôpital, tout en garantissant un impact sur le terrain chez l'ensemble des fournisseurs de services de première ligne. À l'instar du système de santé, la reddition de comptes dans le secteur du bien-être de l'enfance doit s'articuler autour de deux questions : qui sont les bénéficiaires du système – dans ce cas, les enfants et les jeunes en situation de vulnérabilité – et quels sont les résultats escomptés pour cette population. Voici quelques axes prioritaires de la stratégie envisagée par la Commission :

#### ***Reddition de comptes fondée sur les résultats et les performances***

- Nécessité d'évoluer vers un système fondé sur les résultats obtenus pour les enfants et sur les performances de l'organisme et du système, contrairement au mécanisme actuel axé sur le respect des normes.
- Mise en œuvre indispensable d'un mécanisme clair de reddition de comptes au MSEJ en matière de résultats et de performances, au regard d'objectifs prédéfinis.
- Outre les rapports de résultat et de performance, mise en place d'« évaluations des capacités » mesurant les compétences et les capacités de l'organisme sur plusieurs plans (p. ex. : gouvernance et leadership; stratégie, planification et suivi; intendance des ressources et rentabilité; gestion des programmes et services; partenariats communautaires; avis des clients; etc.).
- Proposition de récompenses et suivi plus rigoureux pour les organismes moins performants; flexibilité accrue pour les organismes les plus performants.
- Mise en place accélérée d'un système d'information à l'échelle de la province afin de faciliter la transition – *facteur important mais non indispensable pour amorcer les changements prévus.*

<sup>9</sup> Reportez-vous au document de travail de la Commission intitulé *Jurisdictional Comparisons of Child Welfare Design* pour savoir comment ce modèle a été mis en œuvre au Royaume-Uni et dans certaines régions des États-Unis.

### ***Mise en adéquation des rôles et des responsabilités***

- Adoption par le MSEJ d'une approche fondée sur des examens au cas par cas en termes de fonctionnement du système, d'orientation des politiques, de financement et d'évaluation.
- Clarification du rôle des bureaux régionaux et du « siège » vis-à-vis des SAE.
- Rôle du conseil axé sur la stratégie, la planification, les résultats et les performances de l'organisme.
- Rôle de la direction axé sur la gestion au quotidien avec reddition de comptes aux conseils concernant les résultats et performances généraux.

### ***Divulgence publique***

- Mise en place d'un système de divulgation publique des résultats au niveau provincial/régional et par organisme.

## **4. RENFORCER ET AMÉLIORER LA PRESTATION DE SERVICES**

La structure des organismes, leur répartition géographique à travers la province, leur mode de financement et les obligations de reddition de comptes fondées sur les résultats sont les facteurs qui influent sur le travail mené au quotidien par les SAE au profit des enfants, des jeunes et des familles en situation de vulnérabilité. Il est essentiel de promouvoir une culture centrée sur l'amélioration de la prestation de services aux enfants et aux familles afin d'optimiser la valeur et l'impact de leur mission. Au cours des deux ans et demi restants jusqu'à la fin de son mandat, la Commission articulera son travail autour de trois axes d'amélioration de la prestation de services :

- Confirmation et clarification du périmètre d'action des services de bien-être de l'enfance.
- Renforcement et amélioration des services directs aux enfants, aux jeunes et aux familles.
- Rationalisation des procédures administratives en vue d'optimiser la capacité de l'organisme et du personnel à dispenser des services directs aux enfants, aux jeunes et aux familles.

### ***Confirmation et clarification du périmètre d'action des services de bien-être de l'enfance***

Au fil des modifications mises en œuvre dans le cadre des trois premiers volets, la Commission travaillera aux côtés du MSEJ et des intervenants du secteur afin de définir la gamme et les modèles de services entrant dans le cadre du bien-être de l'enfance. Ce travail impliquera de trouver des solutions permettant d'améliorer l'accès aux services pour l'ensemble des enfants, indépendamment des facteurs géographiques, ethniques et culturels. Cet examen se penchera sur les mesures à mettre en œuvre pour garantir le même accès à un enfant en tout point de l'Ontario. Ce processus adoptera une approche itérative et éclairée par les décisions politiques applicables au continuum élargi des services à l'enfance et à la famille.

### ***Renforcement et amélioration des services directs***

La Commission a identifié trois domaines de services directs auxquels elle accordera une attention particulière au cours de son mandat. Cette liste est susceptible de s'étoffer au fil du temps. Les trois domaines concernés sont les suivants :

- *Services de prise en charge* : Avec une part de 40 % des coûts totaux des SAE, les services

de prise en charge des enfants et des jeunes (en famille d'accueil et en foyer de groupe) constituant de l'avis général un domaine pouvant être amélioré de façon notable. La première phase de ce travail a débuté en avril 2010 et donnera lieu à l'élaboration d'une liste restreinte des mesures prioritaires d'ici la fin du mois de juillet 2010.

- *Permanence* : La promotion de la permanence en faveur des enfants et des jeunes – par l'intermédiaire de la préservation de la famille, des services de garde d'enfants par un proche, de l'adoption, de la tutelle et d'autres initiatives - est indispensable pour améliorer les résultats des enfants et garantir la viabilité financière du système. Ce travail se fondera sur les orientations politiques de la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance et du rapport du Comité d'experts en matière d'infertilité et d'adoption daté du mois d'août 2009.
- *Soutien en faveur de la transition des jeunes vers l'âge adulte* : Grâce à l'accent placé sur la permanence et sur le soutien des enfants au sein de leurs foyers, le nombre d'enfants pris en charge a diminué progressivement. Cependant, cette tendance a conduit à une augmentation de la proportion des jeunes en passe de devenir adultes parmi les cas de prise en charge – situation amenée à perdurer au cours des prochaines années. La transition vers l'âge adulte revêt une importance capitale pour ces jeunes car elle détermine en grande partie s'ils parviendront à réaliser leur plein potentiel en tant qu'adultes ou s'ils deviendront la « deuxième génération » de clients des SAE. La Commission travaillera en étroite collaboration avec le MSEJ, les SAE et les partenaires communautaires afin d'identifier et de renforcer les stratégies de soutien aux jeunes lors de cette période cruciale de transition.

Le dernier domaine essentiel à améliorer concerne les retards et les écarts constatés au niveau des *services juridiques et des procédures judiciaires*. La Commission travaillera aux côtés des SAE, de la magistrature et du barreau pour comprendre les enjeux et formuler des recommandations, dans le cadre de son champ d'action, sur les solutions à mettre en œuvre.

### ***Rationalisation des procédures administratives***

Ce dernier point fait l'objet d'un document de travail (*Reducing Administrative Burden in Child Welfare*) et de recommandations connexes qui ont été déposés par la Commission auprès du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse le 31 mai 2010.<sup>10</sup> La Commission a fondé ses travaux sur des données probantes recueillies dans d'autres régions du Canada et en Europe afin de proposer un plan d'action permettant de réduire le temps perdu par le MSEJ et les SAE à respecter des exigences administratives sans objet. La Commission est consciente que cette réforme doit maintenir un équilibre entre plusieurs facteurs : sécurité et risque, contrôle centralisé et reddition de comptes au niveau local. Comment atteindre plus efficacement cet objectif tout en allégeant le fardeau administratif actuel? La solution consiste à dégager l'emploi du temps du personnel de première ligne et à mettre ce temps à profit pour dispenser des services directs aux enfants.

<sup>10</sup> Cf. *Reducing Administrative Burden in Child Welfare*, document de travail n°1, 31 mai 2010.

Le plan d'action proposé par la Commission dans ce domaine est décrit en détail dans ce document de travail et inclut les recommandations suivantes : mise en place d'un mécanisme de « passerelle » au sein du MSEJ afin de rationaliser et de réduire le nombre de requêtes administratives; adoption d'un modèle de coûts permettant de mesurer et de gérer ce problème; et formation d'un réseau de SAE afin de garantir l'impact concret sur le terrain des changements mis en œuvre. La Commission a recommandé de prendre des mesures immédiates pour alléger le fardeau administratif inhérent à deux processus : le suivi des dossiers de protection à haut risque (cf. *Tracking of High Risk Protection Cases*) et le signalement des incidents graves (cf. *Simplifying Serious Occurrence Reporting*).<sup>11</sup>

## 5. PROMOUVOIR DES APPROCHES SPÉCIFIQUES AUX AUTOCHTONES EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

L'ensemble des changements mis en œuvre dans le cadre des quatre volets de la stratégie de promotion du bien-être de l'enfance auront des effets bénéfiques pour les enfants et les jeunes autochtones. Cependant, comme souligné précédemment, la dynamique et la situation spécifiques auxquelles sont confrontées les communautés autochtones en Ontario doivent entrer en ligne de compte dans l'orientation des services de bien-être de l'enfance pour ces populations.

En avril 2009, la ministre Laurel Broten a annoncé la nomination d'un conseiller en affaires autochtones chargé de donner des conseils sur les dossiers touchant le bien-être des enfants autochtones. Au cours des prochains mois, la Commission travaillera aux côtés de ce conseiller et des communautés autochtones afin d'élaborer des solutions adaptées sur le plan culturel à l'amélioration des résultats pour les enfants et les jeunes autochtones. L'objectif sera de s'assurer que les enfants autochtones de l'Ontario ont accès aux services et protections dont est censé bénéficier l'ensemble des enfants. Autre impératif : les services doivent prendre en compte les caractéristiques propres à l'histoire, au territoire de compétence, à la culture et aux soins communautaires des peuples autochtones, ainsi que les défis socio-économiques auxquels sont confrontées bon nombre de ces communautés.

Les solutions proposées doivent satisfaire les problématiques suivantes :

- Élaboration des normes de soins en tenant compte de la culture et des communautés autochtones.
- Questions en suspens concernant le futur rôle des organismes autochtones préalablement mandatés.
- Rapports et protocoles d'interaction entre les SAE ordinaires dispensant des services aux enfants autochtones et les communautés en question.
- Interdépendance avec l'éventail plus large des besoins communautaires d'ordre socio-économique, au-delà de la promotion du bien-être de l'enfance.

<sup>11</sup> Retrouvez les recommandations correspondantes adressées au ministère sur le site Web de la Commission : [www.Promotion-Bien-Etre-Enfance.ca](http://www.Promotion-Bien-Etre-Enfance.ca).

Ce premier rapport de la Commission vise à rendre compte du travail réalisé par la Commission au cours de ces sept derniers mois, à exposer sa vision d'un système viable de services de bien-être de l'enfance et à établir un plan d'action stratégique sur lequel la Commission fondera son travail jusqu'au terme de son mandat en septembre 2012.

Désormais, la Commission va s'atteler à la concrétisation de sa vision d'un système centré sur l'enfant et travaillera activement aux côtés du MSEJ et des intervenants du secteur pour planifier la mise en œuvre de ces changements importants. La figure 7 récapitule certaines des mesures prioritaires immédiates qui occuperont la Commission jusqu'à l'automne.

Figure 7

**Mesures prioritaires immédiates**

- |   |   |
|---|---|
| <div style="border: 1px solid orange; background-color: #fff9c4; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p><b>1. Repenser l'organisation des SAE en termes de structure et de prestation de services</b></p> </div>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Définition des priorités de la première phase de refonte du système</li> <li>✓ Mise au point d'outils et de cadres d'action</li> </ul>   |
| <div style="border: 1px solid orange; background-color: #fff9c4; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p><b>2. Modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance</b></p> </div>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Implication de ressources pour l'identification d'options</li> <li>✓ Publication d'un rapport d'ici l'automne 2010</li> <li>✓ Collaboration avec le MSEJ pour la mise en œuvre en 2011-2012</li> </ul>   |
| <div style="border: 1px solid orange; background-color: #fff9c4; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p><b>3. Mettre en œuvre une nouvelle approche en matière de reddition de comptes et de gestion du système</b></p> </div> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identification des mécanismes et des processus</li> <li>✓ Identification des indicateurs de performances et de résultats</li> <li>✓ Collaboration avec le MSEJ et les intervenants du secteur pour la mise en œuvre en 2011-2012</li> </ul>  |
| <div style="border: 1px solid orange; background-color: #fff9c4; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p><b>4. Renforcer et améliorer la prestation de services</b></p> </div>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Réalisation de la première phase de prise en charge et définition des 3 à 5 domaines prioritaires d'amélioration</li> <li>✓ Soutien au MSEJ pour la mise en œuvre des recommandations administratives</li> <li>✓ Amorce du travail visant à renforcer la permanence</li> </ul>                       |
| <div style="border: 1px solid orange; background-color: #fff9c4; padding: 5px;"> <p><b>Promouvoir des approches spécifiques aux autochtones en matière de bien-être de l'enfance</b></p> </div>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Accélération des débats avec les organismes et communautés désignés</li> <li>✓ Intégration des problématiques spécifiques aux autochtones pour chaque priorité</li> <li>✓ Collaboration avec le conseiller en affaires autochtones du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse</li> </ul> |

Lors de ses travaux, la Commission a pu s'appuyer sur les franches discussions menées en profondeur avec des centaines de personnes impliquées ou non dans le secteur du bien-être de l'enfance. Ce rapport ouvre la voie à des discussions ultérieures. Dans le courant de l'été, la Commission continuera de se rendre auprès de diverses SAE et collectivités de la province. Ce sera pour elle l'occasion de recueillir de plus amples commentaires sur ce rapport.

Une procédure plus formelle de rétroaction et de dialogue est mise en place par l'intermédiaire du site Web de la Commission, sur lequel sont publiés les documents suivants :

- Résumé imprimable du présent rapport destiné à servir de support lors des discussions locales sur la vision et la stratégie de la Commission
- Modalités de transmission des commentaires écrits à la Commission

**[www.Promotion-Bien-Etre-Enfance.ca](http://www.Promotion-Bien-Etre-Enfance.ca)**

La Commission a entendu à de nombreuses reprises qu'il était temps de faire évoluer durablement le secteur du bien-être de l'enfance en Ontario – et donc d'améliorer les résultats pour les enfants et les jeunes. Le courage et la bienveillance sans faille observés par la Commission chez l'ensemble des intervenants du secteur du bien-être de l'enfance, et au-delà, laissent présager des progrès que nous pouvons réaliser, ensemble, au profit des enfants et des jeunes en situation de vulnérabilité en Ontario.

Auprès des familles d'accueil, des collectivités, des conseils, des dirigeants des SAE, des syndicats et du personnel de première ligne, des fournisseurs de services en établissement indépendants, des dirigeants des conseils scolaires, des organismes de santé mentale pour enfants et des autres partenaires communautaires, ainsi que des dirigeants au sein du MSEJ et du gouvernement, la Commission a pu constater un engagement fort de chacun en faveur d'une collaboration permettant de réaliser le potentiel dont nous disposons actuellement. Les porte-parole les plus emblématiques sont peut-être les familles et les jeunes pris en charge, qui n'hésitent pas à partager en toute sincérité leurs points de vue sur les améliorations qui pourraient faire une véritable différence dans leur vie.

La Commission a entendu toutes les voix qui se sont élevées jusqu'à elle. Ce rapport réaffirme notre volonté de travailler en partenariat avec toutes les parties intéressées pour créer un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario – et pour faire une différence à long terme en faveur des enfants et des jeunes en situation de vulnérabilité.

401, rue Bay, bureau 2108, Toronto ON M7A 0A4

Tél: 416-326-9332 Téléc: 416-326-9352

[Promotion-Bien-Etre-Enfance.ca](http://Promotion-Bien-Etre-Enfance.ca)



Commission to Promote  
Sustainable Child Welfare

Commission de promotion de la viabilité  
des services de bien-être de l'enfance