



Commission to Promote
Sustainable Child Welfare

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

Systeme de services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario Document de discussion

Juillet 2011

La Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a été créée par la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions susceptibles de promouvoir la viabilité des services de bien-être de l'enfance. La Commission rend compte à la ministre et terminera son travail à l'automne 2012. Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez le site Web de la Commission à l'adresse suivante: www.sustainingchildwelfare.ca.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
1. INTRODUCTION.....	10
1.1 OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT	11
2. CONTEXTE HISTORIQUE ET LÉGISLATIF	13
2.1 LE LONG CHEMINEMENT DE L'HISTOIRE	13
2.2 POLITIQUES ET PRATIQUES CLÉS.....	13
<i>Le système des pensionnats.....</i>	13
<i>La rafle des années 1960</i>	13
<i>Entente de 1965 sur le bien-être des Indiens (« Memorandum of Agreement Respecting Welfare Programs for Indians »).....</i>	14
2.3 L'ÉMERGENCE DE LA VOIX AUTOCHTONE DANS LE SECTEUR DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE	15
<i>Adoption de la LSEF et émergence des SAE autochtones désignées.....</i>	15
2.4 ÉVOLUTION RÉCENTE	16
3. APERÇU DES PEUPLES AUTOCHTONES DE L'ONTARIO	20
3.1 DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES	20
<i>La population autochtone urbaine</i>	20
<i>Une population jeune, croissante et mobile</i>	20
3.3 LA NATION MÉTISSE (MÉTIS NATION).....	22
<i>Accord-cadre entre l'Ontario et Métis Nation</i>	22
3.4 CONDITIONS SOCIOÉCONOMIQUES.....	22
4. CONTEXTE ACTUEL DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE AUTOCHTONE.....	24
4.1 SAE AUTOCHTONES DÉSIGNÉES	24
4.2 ORGANISMES AUTOCHTONES EN ATTENTE D'UNE DÉSIGNATION	27
4.3 MÉCANISMES DE PRESTATION DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE À L'ENFANCE AUX ENFANTS ET AUX FAMILLES AUTOCHTONES	28
<i>Services fournis par les SAE ordinaires.....</i>	29
<i>Services fournis par les SAE autochtones désignées.....</i>	30
<i>Soins conformes aux traditions.....</i>	31
4.4 PRESTATION DE SERVICES DANS LES COMMUNAUTÉS ÉLOIGNÉES	32
4.5 CONFLITS ENTRE LES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE DE L'ONTARIO ET LES PRATIQUES AUTOCHTONES EN MATIÈRE DE SOINS AUX ENFANTS	34
5. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE AUTOCHTONE AU SEIN DU SYSTÈME DES SAE	37
5.1 MODÈLES DE GOUVERNANCE	37
<i>Relations de gouvernance et de reddition de comptes.....</i>	37
<i>Dynamique fédérale-provinciale.....</i>	38
5.2 PRINCIPES DE LA POLITIQUE	39
5.3 CONFIGURATION DU PROGRAMME ET DES SERVICES.....	40
<i>Options de configuration du système pour les SAE ordinaires qui servent des enfants autochtones</i>	41
5.4 MODE DE FINANCEMENT	43

5.5 MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES ET DE MESURE DU RENDEMENT.....	45
<i>Reddition de comptes pour les SAE ordinaires qui servent des enfants autochtones</i>	46
6. PROMOTION D’APPROCHES SPÉCIFIQUES AUX AUTOCHTONES EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE DE L’ENFANCE.....	48
6.1 REPENSER L’ORGANISATION DES SAE EN TERMES DE STRUCTURES ET DE PRESTATION DE SERVICES.....	49
6.2 MODIFIER LE MODE DE FINANCEMENT DES SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L’ENFANCE	50
6.3 ÉLABORER UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE REDDITION DE COMPTES ET DE GESTION DU SYSTÈME	51
6.4 RENFORCER ET AMÉLIORER LA PRESTATION DE SERVICES	52
6.5 PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS PLUS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE ET D’ORDRE SOCIOÉCONOMIQUE	53
7. CONCLUSION	54

RÉSUMÉ

Historique

La vie des enfants, des familles et des communautés autochtones de l'Ontario et de l'ensemble du Canada est depuis longtemps marquée par le poids de l'histoire.

Dès les années 1870, en vertu d'une politique du gouvernement canadien connue sous le nom d'« assimilation agressive », environ 150 000 enfants autochtones, inuits et métis de tout le pays ont été placés dans des pensionnats, souvent très loin de leurs familles et de leurs communautés. L'échec de cette initiative est largement reconnu aujourd'hui.

À compter de la fin des années 1950, alors que les pensionnats étaient progressivement supprimés, de nombreux enfants autochtones étaient retirés de leurs foyers familiaux et placés en vue d'être adoptés par des familles non autochtones. Cette pratique, bien connue sous le nom de « rafle des années 1960 » (« Sixties Scoop »), a été abandonnée au milieu des années 1980, mais son impact est encore ressenti de nos jours. En Ontario, la priorité est passée de la modification des lois et des pratiques relatives au bien-être de l'enfance à la reconnaissance des intérêts distincts des enfants autochtones. En vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF), des sociétés d'aide à l'enfance (SAE) autochtones ont été désignées dans les régions de l'Ontario qui comprennent une population autochtone importante et diverses autres dispositions ont été prises.

Il est évident que le poids de l'histoire est accablant pour de nombreuses communautés autochtones.

La combinaison des effets de la colonisation, des pensionnats, de la rafle des années 1960 et d'autres facteurs ont miné les cultures autochtones, érodé le rôle parental et joué contre l'autonomie économique. De nombreux Autochtones vivent dans des communautés ravagées par la pauvreté, l'alcoolisme et la toxicomanie et qui enregistrent des taux de suicide, d'incarcération et de chômage très élevés, outre d'autres problèmes sociaux. Les enfants autochtones sont largement surreprésentés dans le secteur des services de bien-être de l'enfance et dans le système de justice pour les jeunes. Les taux de suicide sont environ cinq fois plus élevés parmi les enfants et les jeunes autochtones que parmi leurs homologues non autochtones. Les adolescentes autochtones sont neuf fois plus susceptibles d'être enceintes avant l'âge de 18 ans, et les jeunes autochtones dans leur ensemble sont beaucoup moins susceptibles de terminer leurs études secondaires et beaucoup plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et d'avoir des troubles affectifs et des problèmes de toxicomanie.

À l'automne 2009, la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a établi plusieurs principes destinés à guider son travail pendant son mandat de trois ans. Parmi ces principes figurait l'engagement suivant : *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*. En juin 2010, la Commission a publié son premier rapport détaillant sa stratégie pour promouvoir la viabilité des services de bien-être de l'enfance dans toute la province. L'un des éléments clés de cette stratégie visait à *Promouvoir des approches spécifiques aux Autochtones en matière de bien-être de l'enfance*.

Depuis le début de ses travaux à l'automne 2009, la Commission a écouté le peuple autochtone de la province afin de comprendre son histoire, de mieux saisir les défis uniques auxquels font face les enfants et les jeunes autochtones et de s'informer sur les approches qui permettraient d'inverser les tendances et d'obtenir des résultats positifs. Nous avons été impressionnés de voir que le peuple autochtone se rendait clairement compte et convenait du fait qu'il fallait oublier les erreurs du passé et créer un nouveau type de système de services de bien-être de l'enfance qui réponde aux besoins des communautés autochtones d'aujourd'hui. Le présent document relate ce qu'a appris la Commission jusqu'à présent et précise notre réflexion quant à la voie à suivre pour aller de l'avant. Ce document ne constitue pas le rapport final de la Commission sur le secteur du bien-être de l'enfance autochtone, mais plutôt un résumé de nos résultats à ce jour et des conclusions qui en découlent. Il est publié pour servir de point de départ à la rétroaction et à la poursuite du dialogue. Une fois cette rétroaction reçue, la Commission formulera des recommandations officielles à la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse et identifiera les domaines prioritaires de son action future.

La population autochtone de l'Ontario

L'utilisation du terme « Autochtone » pour désigner un seul groupe de personnes de l'Ontario donne une image restrictive de la diversité des nations, des cultures et des langues dans la province. L'Ontario compte 134 Premières nations, ainsi que des Métis et des Inuits.

Le recensement de 2006 a permis de déterminer qu'environ 240 000 personnes en Ontario, soit approximativement 2 p. 100 de la population de la province, se déclaraient Autochtones. Parmi ces personnes, 65 p. 100 se déclaraient comme des Indiens inscrits et 30 p. 100 comme des Métis. Environ 40 p. 100 de la population autochtone vit dans le Nord de l'Ontario, en majeure partie dans le Nord-Ouest. Dans le Sud de l'Ontario, la communauté autochtone est surtout urbaine; nombre de ses membres se sont établis dans les villes d'Ottawa, de Hamilton, de Windsor, de London et dans la région du grand Toronto. Plus de 75 p. 100 des membres des Premières nations vivant hors réserve résident dans des zones urbaines.

Les enfants et les jeunes représentent une très grande partie de la population autochtone de l'Ontario. D'après le recensement de 2006, ils comptent pour 36 p. 100 de la population autochtone totale de la province. Pendant la période comprise entre les recensements de 2001 et de 2006, la population des enfants et des jeunes autochtones (0 à 19 ans) a augmenté de 20 p. 100 contre moins de 1 p. 100 pour leurs homologues non autochtones.

État actuel du système de services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario

La politique actuelle en matière de services de bien-être de l'enfance destinés aux enfants autochtones de l'Ontario se fonde sur la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* – celle-là même qui s'applique à tous les autres enfants de l'Ontario. Dans le cadre de cette politique, les services de bien-être de l'enfance sont fournis par différents moyens aux enfants autochtones. Les familles autochtones peuvent être servies par l'une des six SAE autochtones désignées, par l'une des quarante-sept SAE ordinaires ou en vertu d'ententes de services interorganismes qui ont été conclues entre les SAE.

Le système des pensionnats, la rafle des années 1960 et le rôle joué par les SAE qui ont retiré des enfants de leurs communautés contribuent tous, à un certain degré, à la méfiance et au

ressentiment de nombreuses communautés des Premières nations envers les fournisseurs de services de bien-être de l'enfance. En raison de ces résistances et d'autres facteurs, il est souvent difficile pour les SAE de recruter et de conserver du personnel qualifié et pour les préposés aux services de bien-être de l'enfance d'établir de solides relations d'aide avec les familles qui en ont besoin.

La prestation de services de bien-être de l'enfance dans les communautés éloignées est particulièrement difficile pour les SAE autochtones désignées du Nord. Le transport représente un défi important dans le Nord car l'accès à ces collectivités isolées revient cher et exige beaucoup de temps. Le recrutement et la rétention du personnel, en particulier des employés qualifiés issus de leurs propres communautés, constituent un autre défi particulièrement complexe. Du fait de la pénurie de logements, les organismes éprouvent des difficultés à recruter des personnes à l'extérieur de la communauté et à trouver des familles d'accueil appropriées. Le manque d'autres services de soutien – services à l'enfance et autres programmes sociaux – est courant dans les petites collectivités autochtones éloignées. Ces facteurs ont une incidence sur le rendement et la qualité du service fourni par les SAE et augmentent la charge de travail des organismes qui œuvrent dans cet environnement.

Les cultures autochtones se sont développées sur des milliers d'années et se fondent sur des communautés solides et un grand sens de la famille. Les pratiques traditionnelles en matière de soins aux enfants et les enseignements connexes demeurent des facteurs très importants au sein des communautés autochtones. Ces caractéristiques sont essentielles pour adopter pleinement une approche du bien-être de l'enfance et de la jeunesse autochtone qui soit à la fois culturellement pertinente et efficace. Toutefois, de nombreuses croyances, pratiques et traditions autochtones ne sont pas reconnues de façon adéquate dans les pratiques et les politiques de bien-être de l'enfance pour la population générale comme des éléments clés de l'éducation des enfants et de l'obtention de résultats positifs.

Aux fins d'examen du secteur du bien-être de l'enfance autochtone, la Commission a utilisé un cadre de référence pour évaluer l'ensemble du système ontarien de services de bien-être de l'enfance. Ce cadre de référence et son contenu sont décrits dans le document de travail de la Commission intitulé *Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence*. Le cadre de référence aborde cinq aspects de l'élaboration du système de services : les modèles de gouvernance, les principes de la politique, la configuration du programme et des services, le mode de financement et les mécanismes de reddition de comptes et de mesure du rendement. La Commission a conclu que le système ontarien de services de bien-être de l'enfance n'était pas apte à répondre aux besoins des enfants autochtones, pour chacun de ces cinq aspects.

Conception d'un système efficace de services de bien-être de l'enfance pour les enfants et les jeunes autochtones

Les peuples autochtones et leurs dirigeants devraient être encouragés à définir la façon dont les services seront fournis à leurs enfants et à leurs communautés. Parallèlement, la collaboration entre tous les intervenants du système est nécessaire pour créer un système de services de bien-être de l'enfance viable et plus efficace. Les problèmes et les défis auxquels fait face le

secteur, tant du côté des SAE autochtones que des SAE ordinaires, ne seront surmontés que grâce à la coopération de nombreuses parties.

Dans le présent document, la Commission identifie un certain nombre de domaines dont nous jugeons utile de tenir compte pour poursuivre le dialogue et l'action. Ces domaines ont été répartis dans les quatre volets régissant la stratégie d'ensemble de la Commission en matière de viabilité des services de bien-être de l'enfance, tels qu'établis dans son premier rapport :

1. Repenser l'organisation des SAE en termes de structures et de prestation de services
2. Modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance
3. Élaborer une nouvelle stratégie de reddition de comptes et de gestion du système
4. Renforcer et améliorer la prestation de services

Repenser l'organisation des SAE en termes de structures et de prestation de services

Le travail de restructuration pourrait inclure les activités suivantes :

1. *Élaborer une stratégie visant à repenser les services et le système de bien-être de l'enfance autochtone.*
2. *Identifier des priorités interorganismes à court terme et agir en la matière, afin d'appuyer l'efficacité et d'améliorer la prestation de services.*
3. *Faire un usage plus efficace des ententes de service entre les SAE ordinaires et les SAE autochtones désignées.*

Modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance

Le nouveau mode de financement pourrait nécessiter deux types d'efforts :

4. *Entreprendre un projet distinct afin d'élaborer un mode de financement spécifique pour les SAE autochtones désignées.*
5. *S'assurer que les bandes et les communautés autochtones désignées disposent des ressources nécessaires pour maintenir les personnes et les autres services requis pour représenter les bandes dans le cadre des questions relatives à la prestation des services de bien-être de l'enfance au sein de leurs communautés.*

Élaborer une nouvelle stratégie de reddition de comptes et de gestion du système

L'amélioration de la reddition de comptes et de la gestion du rendement des services de bien-être de l'enfance autochtone nécessite un certain nombre de procédures :

6. *Examiner les règlements, les politiques, les normes et les directives en matière de bien-être de l'enfance dans le but de déterminer les cas où les exemptions et/ou les*

modifications peuvent servir à promouvoir des services mieux adaptés aux enfants et aux familles autochtones au sein de leurs propres communautés.

- 7. Harmoniser les attentes et les exigences respectives du gouvernement provincial et des dirigeants autochtones en regard des organismes autochtones.*
- 8. Identifier clairement un centre de responsabilité pour les services aux Autochtones, notamment en matière de bien-être de l'enfance mais sans s'y limiter, au sein du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.*
- 9. Élaborer une stratégie d'amélioration du rendement pour toutes les SAE qui servent les enfants autochtones, incluant des indicateurs de résultats et de rendement distincts et d'autres éléments tels que le contrôle des mécanismes et des processus d'examen.*

Renforcer et améliorer la prestation de services

À partir du travail déjà accompli à ce jour, la Commission a défini cinq domaines prioritaires éventuels concernant la prestation de services :

- 10. Faire des soins conformes aux traditions l'option prioritaire en matière de placement à l'extérieur des enfants autochtones, en utilisant la garde temporaire, la mise sous tutelle par une agence et le statut de pupille de la Couronne uniquement à titre exceptionnel.*
- 11. Faire un usage plus efficace des protocoles d'entente entre les SAE ordinaires et les communautés des Premières nations et leurs organismes.*
- 12. Reconnaître les pratiques traditionnelles en matière de soins aux enfants ainsi que les cérémonies et les rassemblements comme parties intégrantes des services de bien-être de l'enfance autochtone.*
- 13. Documentation par les SAE autochtones désignées de leurs pratiques en matière de soins aux enfants et de bien-être de l'enfance.*
- 14. Organisation par les SAE autochtones désignées d'un forum interorganismes pour se rencontrer et échanger leurs idées et leurs pratiques.*

* * *

Nombre des problèmes qui se manifestent dans le secteur du bien-être de l'enfance sont liés à d'autres problèmes plus génériques de pauvreté, de soins de santé, de développement économique, d'éducation, de perpétuation culturelle et d'auto-détermination. Bien que des modifications puissent être apportées au système de services de bien-être de l'enfance autochtone indépendamment de ces problèmes, une amélioration systémique et durable du secteur passe par des changements dont la portée est bien plus vaste. Les gouvernements autochtones et non autochtones ainsi que les autres dirigeants doivent poursuivre et accélérer leurs efforts pour résoudre ces questions essentielles. *La nécessité de s'attaquer aux problèmes*

dans ce contexte plus vaste ne saurait toutefois servir d'excuse pour ne pas répondre au besoin de modifier le système de services de bien-être de l'enfance autochtone.

La création d'un système viable qui maximise les avantages pour les enfants et les jeunes autochtones sans répéter les erreurs du passé exigera un effort concerté de la part de tous les intervenants. Elle nécessitera surtout de respecter les forces inhérentes aux cultures autochtones et de s'engager à aider les peuples autochtones à atteindre leurs objectifs pour leurs enfants et leurs communautés.

1. INTRODUCTION

La Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance a publié le 30 juin 2010 son premier rapport, *Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario*, ainsi qu'un document d'accompagnement, intitulé *Problématique spécifique aux enfants et aux jeunes autochtones*. Le document d'accompagnement souligne la nécessité d'adopter une approche différente pour les services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario que pour les réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance. Le document énonce la vision suivante d'un système de services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario :

*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... **Dans lequel... 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.***

En s'appuyant sur cette vision et sur les idées contenues dans le premier rapport et le document d'accompagnement, le présent document aborde les défis auxquels font face les enfants, les familles et les communautés autochtones et illustre l'engagement de la Commission à développer un secteur des services de bien-être de l'enfance autochtone qui reflète ces spécificités.

Il est crucial de tenir compte du contexte du bien-être de l'enfance autochtone pour apporter des changements viables et bénéfiques dans ce secteur. La prestation de services de bien-être de l'enfance aux enfants et aux familles autochtones subit de plein fouet l'impact des conditions socioéconomiques et historiques inhérentes aux communautés autochtones. Nombre des problèmes qui se manifestent dans le secteur du bien-être de l'enfance sont liés à d'autres problèmes plus génériques de pauvreté, de soins de santé, de développement économique, d'éducation, de perpétuation culturelle et d'auto-détermination. Bien que des modifications puissent être apportées au système de services de bien-être de l'enfance autochtone indépendamment de ces problèmes, une amélioration systémique et durable du secteur passe par des changements dont la portée est bien plus vaste.

La population autochtone comprend tout un éventail de cultures et de langues différentes et les organismes qui la servent sont très disparates. Les peuples autochtones ne peuvent pas être définis d'une seule façon et il n'existe pas de perspective « autochtone » unique sur les enjeux rencontrés. Bien au contraire, c'est la diversité des points de vue qui reflète la diversité de ces peuples. Même s'ils présentent beaucoup de similitudes historiques, ces peuples affichent de nombreuses différences fondamentales.

Pour refléter cette diversité, l'action de la Commission s'étend aux enfants des Premières nations, métis et inuits ainsi qu'à leurs familles, et ce, qu'ils vivent dans des réserves ou hors réserve. Toutefois, pour les besoins du présent document, la Commission s'est concentrée essentiellement sur les problèmes et les défis auxquels les enfants et les familles des Premières nations sont confrontés, dans les réserves et hors réserve. Bien que certaines idées et discussions présentées dans ce document soient pertinentes aux peuples métis et inuits, nous

ne prétendons pas avoir traité directement des problèmes liés au bien-être de l'enfance pour les enfants métis et inuits et leurs familles.

Dans le même ordre d'idées, malgré le travail considérable qui a déjà été accompli au sein des communautés autochtones, des organismes et de plusieurs gouvernements concernant les réalités et les problèmes de la population autochtone urbaine, la Commission est susceptible de devoir participer, à l'avenir, aux efforts supplémentaires déployés en matière de bien-être de l'enfance autochtone en milieu urbain.

La Commission continuera à écouter les dirigeants et les organismes autochtones tout en se concentrant sur son travail et en formulant des recommandations dans le cadre de son mandat. Parallèlement, pour continuer d'articuler son action autour d'une perspective élargie, elle poursuivra sa collaboration avec les SAE ordinaires et les autres organismes offrant des contributions précieuses.

1.1 Objet du présent document

L'objet de ce document de discussion est double. Tout d'abord, il vise à présenter le contexte spécifique des services de bien-être de l'enfance fournis aux enfants et aux familles autochtones de l'Ontario. Ensuite, il ouvre la voie à la finalisation des recommandations de la Commission à l'intention de la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse tout en définissant ce que sera notre action en matière de bien-être de l'enfance autochtone au cours de notre mandat. Le document de discussion est organisé comme suit :

Le chapitre suivant décrit les principales étapes de l'histoire et de l'évolution des services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario afin de reconnaître le long chemin parcouru et de comprendre les raisons de la situation qui prévaut aujourd'hui. Bien que les pensionnats et la rafle des années 1960 soient souvent invoqués comme repères historiques, les enfants et les parents qui ont été directement concernés par ces événements sont les parents, les grands-parents et les dirigeants de la communauté autochtone d'aujourd'hui. Afin de contribuer à établir une compréhension et une assise communes qui permettront d'aller de l'avant, nous devons, dans le cadre de notre examen des services de bien-être de l'enfance et des familles autochtones, convenir des politiques et des pratiques qui ont façonné les services actuels de bien-être de l'enfance et les passer en revue.

Le troisième chapitre présente les peuples autochtones de l'Ontario et souligne certaines de leurs caractéristiques distinctives – concernant leurs enfants, leurs familles, leurs communautés, leurs cultures et leurs organisations politiques – afin de veiller à ce que ces caractéristiques soient au centre de tout examen des services de bien-être de l'enfance autochtone et que tous les progrès à accomplir tiennent compte de la diversité de leurs modes de vie, de leurs points de vue et de leurs expériences.

Dans le quatrième chapitre, nous examinons comment les services de bien-être de l'enfance sont fournis aux enfants, aux familles et aux communautés autochtones de l'Ontario à ce jour. Pour cela, nous avons étudié les différents modèles de prestation de services utilisés par les organismes pour fournir les services et nous avons cerné les défis liés à la prestation des services dans le Nord ainsi que les conflits qui existaient entre les pratiques autochtones en matière de soins aux enfants et le système ontarien de services de bien-être de l'enfance.

Les derniers chapitres examinent les différents éléments du système de services de bien-être de l'enfance d'un « point de vue autochtone » afin de mieux comprendre dans quelle mesure le système actuel affecte les peuples autochtones et les améliorations qui doivent être apportées. Le cinquième chapitre porte sur les modèles de gouvernance, sur les principes de la politique, sur la configuration du programme et des services, sur le mode de financement et sur les mécanismes de reddition de comptes et de mesure du rendement qui sous-tendent le système actuel de services de bien-être de l'enfance. En s'appuyant sur ces éléments, le sixième chapitre se tourne vers l'avenir et souligne les aspects pour lesquels la Commission estime que des modifications à court et à long terme sont à la fois nécessaires et possibles, et rattache ces aspects à la stratégie adoptée par la Commission dans le cadre de son action.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET LÉGISLATIF

2.1 Le long cheminement de l'histoire

Tout examen des services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario doit tenir compte de l'influence du passé. Le système actuel de services de bien-être de l'enfance autochtone est un pur produit de l'histoire et les politiques et pratiques euro-canadiennes des 150 dernières années continuent à ce jour de le façonner.

2.2 Politiques et pratiques clés

Le système des pensionnats

Des années 1870 aux années 1950, le système des pensionnats constituait le principal vecteur de soins et de garde des enfants autochtones sous la tutelle de l'État.¹ Dans le cadre de ce système, le gouvernement fédéral et différents groupes religieux collaboraient pour supprimer « tout vestige de l'aboriginalité en obligeant les enfants autochtones à vivre dans des pensionnats »² [traduction libre]. Il a été clairement établi que les politiques d'assimilation qui ont jeté les bases du système des pensionnats ont eu un impact dévastateur sur les enfants autochtones qui, âgés de 5 à 15 ans, étaient arrachés à leurs familles et placés dans des établissements scolaires situés souvent très loin de leurs communautés.³

Les enfants autochtones n'avaient pas la possibilité de pratiquer leur culture ou de parler leur langue et étaient privés du soutien parental et des systèmes de soins communautaires. Il a été parfaitement établi que les pensionnats « ont entraîné un dysfonctionnement qui s'est manifesté sur plusieurs générations » et qu'ils ont eu des effets durables et négatifs sur « les connaissances et les pratiques en matière de soins aux enfants »⁴ [traduction libre].

Le système des pensionnats a été décrit comme un « fiasco, dans la mesure où des mauvais traitements répétés ont été infligés aux enfants autochtones sur les plans physique, mental, sexuel et spirituel, et où nombre d'entre eux sont décédés des suites d'une maladie ou en raison de la malnutrition »⁵ [traduction libre]. Les communautés et les familles autochtones souffrent encore aujourd'hui de l'impact désastreux du système des pensionnats, tout en s'efforçant d'apaiser leur douleur et d'aller de l'avant.

La rafle des années 1960

À la fin des années 1940, les conditions de vie de nombreuses communautés autochtones du Canada ont fini par attirer une attention accrue. Des groupes de défense des intérêts, composés essentiellement de travailleurs sociaux, ont exercé des pressions sur le gouvernement fédéral, avançant que les communautés autochtones étaient injustement privées des services sociaux dont bénéficiaient les autres Canadiens. Ils demandaient que les services sociaux, y compris la

¹ Blackstock, Cindy et Nico Trocmé (2004). *Community Based Child Welfare for Aboriginal Children: Supporting Resilience through Structural Change*, 5.

² Conseil national du bien-être social (2005), 83.

³ Blackstock, Clarke, Cullen, D'Hondt et Formsma (2004).

⁴ Blackstock, Clarke, Cullen, D'Hondt et Formsma (2004), 155.

⁵ Conseil national du bien-être social (2005), 83.

protection de l'enfance, soient fournis aux communautés autochtones en incluant les réserves dans la compétence provinciale.⁶

En 1951, la *Loi sur les Indiens* a été révisée. Parmi les modifications apportées, l'ajout de l'article 88 autorisait l'application de la loi provinciale à des éléments qui n'étaient pas spécifiquement couverts par la Loi, notamment les services de bien-être de l'enfance, de santé des enfants et d'éducation des enfants. Cela a conféré aux autorités provinciales et territoriales en matière de bien-être de l'enfance le pouvoir et l'autorisation légale d'administrer les services de protection de l'enfance dans les communautés des Premières nations. Les lois, les règlements et les normes de la province, qui ont été élaborés dans un contexte non autochtone, sont entrés en vigueur dans les communautés autochtones, et des travailleurs sociaux non autochtones, dont beaucoup ne possédaient que très peu d'expérience et de connaissance des cultures autochtones, ont commencé à travailler dans les communautés autochtones. Les taux d'arrestation des enfants étaient bien plus élevés parmi les Autochtones que parmi leurs homologues canadiens non autochtones.⁷

La pratique du placement massif des enfants autochtones, que l'on appelle souvent « rafle des années 1960 », a provoqué une dissension des liens entre les enfants et leurs parents, leur communauté et leur culture. La rafle des années 1960 a été décrite comme

une tranche de l'histoire canadienne qui s'est déroulée entre les années 1960 et le milieu des années 1980 quand a eu lieu le plus grand nombre d'adoptions d'enfants autochtones. À cette époque, les enfants autochtones étaient littéralement enlevés de leur foyer à l'insu et sans le consentement de leur famille ou de leur collectivité. On nolisait parfois des autobus pour enlever un grand nombre d'enfants autochtones à la fois. Plus de 11 000 enfants indiens inscrits, en plus de nombreux autres enfants autochtones, ont été mis en adoption entre 1960 et 1990. Comme ces enfants ont été adoptés par des familles non autochtones, il en est résulté une génération d'enfants autochtones élevés sans connaître leur culture et confus quant à leur identité.⁸

Alors que l'article 88 visait à aider les familles autochtones à prendre soin de leurs enfants, le retrait des enfants de leurs communautés a eu, en fait, des conséquences similaires à celles du système des pensionnats.

Entente de 1965 sur le bien-être des Indiens (« Memorandum of Agreement Respecting Welfare Programs for Indians »)

Les dispositions de financement qui sont actuellement en vigueur entre les gouvernements provincial et fédéral pour la prestation des services de bien-être de l'enfance autochtone dans les réserves en Ontario ont été établies dans l'entente de 1965 sur le bien-être des Indiens (« *Memorandum of Agreement Respecting Welfare Programs for Indians* »), souvent appelée « l'entente de 1965 ». En vertu des dispositions de cette entente, le gouvernement fédéral

⁶ Bennett, Marlyn (2002). *A Literature Review and Annotated Bibliography on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada*, 21.

⁷ Conseil national du bien-être social (2005). « Les enfants et les jeunes autochtones "pris en charge". » *Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières Nations*, 93.

⁸ Conseil national du bien-être social (2005). « Les enfants et les jeunes autochtones "pris en charge". » *Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières Nations*, 94.

rembourse à l'Ontario environ 93 p. 100 des dépenses admissibles. Ce remboursement entre dans les recettes générales de l'Ontario et les coûts indirects sont absorbés par la province pour l'administration des services.⁹

Cette disposition de financement est spécifique à l'Ontario. Dans les autres provinces et territoires, les services de bien-être de l'enfance autochtone sont financés en vertu de la directive 20-1. Établie en 1991 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, cette directive prévoit le financement fédéral des organismes de bien-être de l'enfance autochtones œuvrant dans les réserves. Comme en Ontario, ces organismes sont assujettis aux lois provinciales ou territoriales. En revanche, dans les autres provinces, les organismes autochtones reçoivent le financement directement du gouvernement fédéral.¹⁰

2.3 L'émergence de la voix autochtone dans le secteur du bien-être de l'enfance

En Ontario, les effets du système de services de bien-être de l'enfance sur les enfants, les familles et les communautés autochtones ont fait l'objet d'une attention accrue à la fin des années 1970. En 1979, un premier projet conjoint a été entrepris par les communautés des Premières nations et les SAE locales pour recruter les premiers agents de prévention du système de bien-être de l'enfance autochtone dans deux collectivités des Premières nations de la région de Fort Frances.¹¹ Parallèlement, les communautés autochtones ont œuvré pour conserver le droit de prendre soin de leurs propres enfants et d'assurer leur protection. En décembre 1981, l'organisme Chiefs of Ontario a adopté une résolution stipulant que :

les organismes de bien-être de l'enfance de l'Ontario et du Manitoba n'ont pas le droit de retirer les enfants de nos réserves et doivent rendre les enfants qu'ils ont retirés dans le passé à leurs bandes respectives; et que nous, les nations indiennes de l'Ontario, devons créer nos propres lois, politiques et programmes en matière de services de bien-être de l'enfance indienne fondés sur la protection de la famille et sur la préservation de notre culture indienne au sein de la famille indienne.¹² [Traduction libre]

Adoption de la LSEF et émergence des SAE autochtones désignées

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) de l'Ontario, adoptée en 1984, reconnaît que les communautés autochtones sont habilitées à fournir leurs propres services de bien-être de l'enfance, dans la mesure du possible. Outre l'objet primordial de promouvoir « l'intérêt véritable de l'enfant, sa protection et son bien-être », la LSEF a des objets additionnels, comme par exemple :

Reconnaître que les populations indiennes et autochtones devraient avoir le droit de fournir, dans la mesure du possible, leurs propres services à l'enfance et à la famille, et que tous les services fournis aux familles et aux enfants indiens et autochtones

⁹ Bennett, Marlyn (non daté). First Nations Fact Sheet: A General Profile on First Nations Child Welfare in Canada. <http://www.fncfcs.com/docs/FirstNationsFS1.pdf>.

¹⁰ Gough, Pamela et coll. (2005). La compétence et les modes de financement des organismes des Premières nations au service des enfants et des familles autochtones.

¹¹ Koster, Andrew et coll. (2000). Aboriginal Child Welfare Review: Comprehensive Report, 20.

¹² Dilico Anishinabek Family Care (2010). *History*. <http://www.dilico.com/main.asp?cid=651&id=32>.

devraient l'être d'une façon qui tient compte de leur culture, de leur patrimoine, de leurs traditions et du concept de la famille élargie.¹³

La LSEF prévoit également une procédure de désignation des organismes de bien-être de l'enfance autochtones. Comme stipulé dans la partie X de la LSEF :

La bande ou la communauté autochtone peut désigner un organisme comme fournisseur de services aux familles et aux enfants indiens ou autochtones. (...) Si la bande ou la communauté autochtone a désigné un organisme comme fournisseur de services aux familles et aux enfants indiens ou autochtones, le ministre :

- (a) entame des négociations, à la demande de la bande ou de la communauté autochtone, relativement à la fourniture de services par cet organisme;
- (b) peut conclure des ententes avec l'organisme et, si la bande ou la communauté autochtone accepte, avec une autre personne relativement à la fourniture de services;
- (c) peut désigner l'organisme, avec son consentement et s'il est une agence agréée, comme société aux fins du paragraphe 15 (2) de la partie I (Services adaptables). L.R.O. 1990, chap. C.11, art. 211.¹⁴

La partie X de la LSEF prévoit également la prestation de soins conformes aux traditions, une option de service spécifique aux enfants autochtones qui désigne « des soins fournis à un enfant indien ou autochtone par une personne qui n'est ni son père ni sa mère et la surveillance de cet enfant par une telle personne, conformément aux traditions de la bande ou de la communauté autochtone de l'enfant ». ¹⁵

La reconnaissance du droit des communautés autochtones à fournir leurs propres services de bien-être de l'enfance dans la mesure du possible, la création de mécanismes de financement pour appuyer ce droit, ainsi que les dispositions de la LSEF relatives à l'établissement des organismes autochtones ont mené à la création des trois premières SAE autochtones désignées de l'Ontario en 1987. D'autres SAE autochtones désignées ont vu le jour entre 1994 et 2006, si bien qu'elles sont actuellement au nombre de six en Ontario.

2.4 Évolution récente

Au cours des années 1990 et 2000, de nombreuses communautés autochtones ont créé des organismes de services à l'enfance et à la famille pour fournir des services de prévention et d'autres services d'aide aux familles. Dans certains cas, ces organismes ont commencé à travailler en vue de recevoir leur désignation en tant que fournisseurs de services de bien-être de l'enfance dans les communautés ou des bandes qu'ils servent. Actuellement, on compte sept organismes de services à l'enfance et à la famille autochtones qui sont en voie d'obtenir leur titre de SAE désignée.

¹³ *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (2010), paragraphe 1.2. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90c11_f.htm.

¹⁴ *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (2010), paragraphe 211.2. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90c11_f.htm. Voir également : ministère des Services sociaux et communautaires, *Aboriginal Child Welfare Review: Comprehensive Report* (2000).

¹⁵ *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (2010), article 208. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90c11_f.htm.

De nombreux dirigeants autochtones (ainsi que des dirigeants non autochtones du secteur des services de bien-être de l'enfance) sont partisans d'un système au sein duquel tous les services de bien-être de l'enfance destinés aux enfants et aux familles autochtones sont offerts exclusivement par des fournisseurs de services autochtones. La désignation est considérée par nombre de dirigeants autochtones comme une simple étape provisoire en attendant d'obtenir la pleine responsabilité de leurs services de bien-être de l'enfance assujettis à leurs propres lois en la matière.¹⁶ À cet égard, certaines des organisations provinciales et territoriales (OPT) de la province s'attellent à rédiger leurs propres lois sur le bien-être de l'enfance.

Le secteur élargi des services de bien-être de l'enfance est de plus en plus favorable à l'idée d'étendre la compétence autochtone en la matière. Les organismes non autochtones sont conscients de leurs limites et de leurs difficultés pour fournir aux peuples autochtones des services efficaces et appropriés au plan culturel. Afin d'encourager la coopération entre les secteurs autochtone et non autochtone du bien-être de l'enfance, un groupe de travail a été mis sur pied conjointement par l'Association of Native Child and Family Services Agencies of Ontario (ANCFSAO) et l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance (AOSAE) en 2006. Le mandat de ce groupe de travail était le suivant :

Guider et documenter le processus qui facilitera le transfert définitif des services émanant des SAE ordinaires aux organismes de bien-être de l'enfance autochtones. Le groupe de travail a établi plusieurs priorités, afin notamment de cerner les problèmes qui font obstacle au transfert et de fournir une orientation, des conseils et des recommandations pour surmonter ces obstacles.¹⁷ [Traduction libre]

Depuis 2006, Mamow Sha-way-gi-kay-win, ou le North-South Partnership for Children, réunit des chefs, des aînés et des jeunes des communautés éloignées des Premières nations du Nord-Ouest de l'Ontario avec des organismes et des personnes bénévoles du Sud de l'Ontario. Le but de l'initiative est de « bâtir un réseau de relations d'entraide pour créer, appuyer et renforcer des solutions à court et à long terme visant les conditions et les défis urgents auxquels font face les enfants, les jeunes et les familles dans les communautés éloignées des Premières nations »¹⁸ [traduction libre]. Les objectifs incluent notamment le partage des connaissances, l'amélioration agricole et l'amélioration des conditions de logement.

En 2005, le gouvernement de l'Ontario a annoncé une Nouvelle approche des affaires autochtones recommandant d'établir « des relations constructives et coopératives avec les peuples autochtones de l'Ontario – des relations fondées sur le respect mutuel qui ouvriront des débouchés et assureront un avenir meilleur aux enfants et aux adolescents autochtones ».¹⁹ En juin 2007, le ministère des Affaires autochtones a été créé en remplacement du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario.

¹⁶ Koster, Andrew et coll. (2000). *Aboriginal Child Welfare Review: Comprehensive Report*, 29.

¹⁷ The Joint Task Force. *Aboriginal and Mainstream Child Welfare: Working Towards Devolution*, 5.

¹⁸ Mamow Sha-way-gi-kay-win (2009). *Partnership Goal and Objectives*.
<http://www.northsouthpartnership.com/index.php?id=24>.

¹⁹ *La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones* (2005).
<http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/francais/policy/newapproach/newapproach.pdf>.

En novembre 2007, le Discours du Trône de l'Ontario réitérait l'engagement du gouvernement à établir des relations plus solides avec les peuples autochtones de la province. Dans ce discours, le gouvernement soulignait son engagement « à nouer des liens plus étroits et plus positifs avec les Premières nations de l'Ontario », à améliorer la qualité de vie et à accroître les possibilités de tous les Autochtones. L'objectif établi par le gouvernement était d'améliorer les relations en vue de « miser sur l'éducation, la formation, la créativité, le respect des arts, de la culture et du patrimoine autochtones et la fierté qu'ils inspirent, se préparer pour l'avenir et offrir davantage de possibilités d'emploi aux peuples autochtones ».²⁰

D'autres modifications législatives ont été apportées afin de reconnaître pleinement les besoins et les situations spécifiques des enfants autochtones et de leurs familles. En 2006, la LSEF a fait l'objet de modifications visant à répondre aux préoccupations des dirigeants, des communautés et des fournisseurs de services autochtones. Voici quelques-unes des principales modifications apportées :

- Reconnaissance accrue des soins conformes aux traditions à titre d'option permanente pour les enfants des Premières nations qui doivent être retirés de leur famille pour des raisons de protection.
- Obligation de consulter la bande de l'enfant si la société ou l'organisme propose d'exercer son pouvoir dans les circonstances prescrites.
- Nouvelle définition de « famille élargie » incluant tout membre de la bande ou de la communauté de l'enfant.
- Définition élargie de « lieu sûr » incluant le foyer d'un membre de la famille, de la famille élargie ou de la communauté de l'enfant qui a été évalué par une société et dont celle-ci a conclu qu'il est sûr. Dans le cas d'un enfant autochtone, un organisme désigné comme fournisseur de services aux familles et aux enfants autochtones peut effectuer l'évaluation.
- En vertu de la Loi, les fournisseurs de services doivent tenir compte de l'héritage culturel de l'enfant.
- Modifications apportées aux examens administratifs des décisions des SAE pour assurer la participation de la bande.

L'ajout de l'article 226 constitue une autre modification importante de la LSEF. Cet article établit l'exigence d'entreprendre tous les cinq ans un examen des dispositions particulières de la Loi qui imposent des obligations aux SAE fournissant des services aux enfants indiens/autochtones. L'objectif de l'examen est d'examiner et d'évaluer la conformité des SAE vis-à-vis de ces dispositions.

Le premier examen de la LSEF a été réalisé en 2010 pour évaluer la conformité avec les dispositions de la Loi relatives aux Indiens et aux Autochtones. Selon les conclusions de

²⁰ Discours du Trône de 2007 (2007). <http://www.premier.gov.on.ca/news/event.php?ItemID=5228&Lang=FR>.

l'examen, les taux de conformité varient à la fois au sein de chaque SAE et entre les différentes SAE, ce qui est le signe d'une inégalité en matière de prestation de services aux enfants autochtones. Les autres points saillants de l'examen incluent la reconnaissance de l'importance des soins conformes aux traditions, l'identification du rôle essentiel de la formation continue pour les employés autochtones et non autochtones des SAE, et les limites des Premières nations en termes de capacité financière et en ressources humaines pour représenter leurs communautés dans les affaires liées au bien-être de l'enfance.²¹

En avril 2010, la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse a créé le poste de conseiller en affaires autochtones et y a nommé John Beaucage. Le conseiller avait pour mandat de fournir, pendant une période d'une année, des conseils sur les questions de bien-être de l'enfance autochtone. L'une des principales tâches comprises dans le mandat du conseiller était de faciliter les discussions entre la ministre et les dirigeants autochtones sur les questions de bien-être de l'enfance autochtone et de fournir des conseils sur les enjeux politiques en la matière. John Beaucage a aussi collaboré étroitement avec la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance.

Les 18 et 19 avril 2011, la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse et le conseiller en affaires autochtones ont animé un événement intitulé *Together for a Better Tomorrow: A Summit for Aboriginal Child Welfare* (Ensemble pour un avenir meilleur : Sommet du bien-être de l'enfance en milieu autochtone) dans la Première nation de Fort William. Le sommet a permis de réunir des travailleurs et des dirigeants des services de bien-être de l'enfance autochtone venus de toute la province pour débattre de certains des enjeux cruciaux relatifs au secteur du bien-être de l'enfance autochtone en Ontario.

²¹ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (2010). *Rapport d'examen 2010 de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

3. APERÇU DES PEUPLES AUTOCHTONES DE L'ONTARIO

3.1 Données démographiques

La population autochtone de l'Ontario est constituée de différents groupes de personnes résidant aux quatre coins de la province. L'Ontario compte 134 Premières nations, ainsi que des Métis et des Inuits.

Lors du recensement de 2006, 242 495 personnes, soit 2 p. 100 de la population totale de l'Ontario, se sont identifiées comme Autochtones. Parmi la population autochtone de l'Ontario :

- 65 p. 100 des personnes se sont déclarées comme des Indiens inscrits, dont 30 p. 100 vivent dans une réserve;
- 30 p. 100 des personnes se sont déclarées comme des Métis;
- 1 p. 100 des personnes se sont déclarées comme des Inuits;
- 1 p. 100 des personnes ont déclaré avoir une identité autochtone multiple; et
- 3 p. 100 des personnes n'ont pas déclaré d'identité autochtone.

La population autochtone urbaine

La population autochtone de l'Ontario s'urbanise de plus en plus. D'après le recensement de 2006, 62 p. 100 des Autochtones habitent en ville, tandis que 20 p. 100 d'entre eux vivent dans une réserve et 18 p. 100 dans une région rurale.²²

Environ 40 p. 100 de la population autochtone vit dans le Nord de l'Ontario, en majeure partie dans le Nord-Ouest. Dans le Sud de l'Ontario, la communauté autochtone est surtout urbaine; nombre de ses membres se sont établis dans les villes d'Ottawa, de Hamilton, de Windsor, de London et dans la région du grand Toronto. Plus de 75 p. 100 des membres des Premières nations vivant hors réserve résident dans des zones urbaines.²³

Une population jeune, croissante et mobile

La population autochtone de l'Ontario est jeune, en pleine croissance et mobile. D'après le recensement de 2006, la population totale des enfants et des jeunes autochtones (0 à 19 ans) de l'Ontario représentait 36 p. 100 de la population autochtone totale de la province et 2,8 p. 100 de la population totale des enfants de l'Ontario. En comparaison, la population des enfants et des jeunes non autochtones représentait 26 p. 100 de la population non autochtone totale.

Entre les recensements de 2001 et de 2006, la population autochtone de l'Ontario a augmenté de 28,7 p. 100 et celle des Premières nations de 20,4 p. 100. Cette population a augmenté trois fois et demie plus vite que la population non autochtone. Pendant cette même période, la population des enfants et des jeunes autochtones (0 à 19 ans) a augmenté de 20 p. 100 contre moins de 1 p. 100 pour leurs homologues non autochtones.²⁴ Si la croissance de la population autochtone est due en partie à la hausse de la natalité, elle peut aussi s'expliquer par le fait que de plus en plus de personnes choisissent de s'identifier comme Autochtones.

²² Ministère des Finances de l'Ontario (2006). Faits saillants du recensement 2006 : Feuille de renseignements 9.

²³ Fondation Trillium de l'Ontario (non daté). *Profil des communautés autochtones : Ontario*, 18. http://www.trilliumfoundation.org/aboriginal_FR/pdfs/autochtones_Ontario.pdf.

²⁴ Statistique Canada (2006). Recensement de 2006.

Une autre différence importante entre les peuples autochtones et non autochtones est leur degré de mobilité. Par exemple, les Autochtones (à l'exception des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves) sont pratiquement deux fois plus susceptibles de déménager au cours d'une année donnée que les non-Autochtones. De plus, environ 30 p. 100 de la population autochtone des grandes villes déménage chaque année.²⁵ Ces taux élevés de mobilité et de migration au sein des zones urbaines, ainsi que les taux élevés de migration d'entrée et de sortie (migration vers les villes et hors des villes ou entre les réserves et les villes), fournissent une indication, dans une certaine mesure, quant à la portée et aux effets de la prestation de services de bien-être de l'enfance.

3.2 Communautés autochtones et organisations provinciales et territoriales

La plupart des 134 communautés des Premières nations de l'Ontario sont membres des organisations provinciales et territoriales (OPT). Ces organisations représentent et défendent les intérêts politiques, sociaux et économiques des communautés membres. Le tableau 1 dresse la liste des OPT, indique le nombre des Premières nations représentées et cite le nom des SAE autochtones désignées qui fournissent des services sur le territoire de chaque OPT.

Tableau 1 : Organisations provinciales et territoriales de l'Ontario

OPT	Nombre de Premières nations représentées	SAE autochtones sur le territoire de l'OPT
Nation Nishnawbe-Aski (NNA)	47	Tikinagan Child and Family Services; Payukotayno: James and Hudson Bay Family Services
Association of Iroquois and Allied Indians (AIAI)	8	Aucune
Grand Council Treaty N° 3 (GCT N° 3)	24	Anishinaabe Abinoojii Child and Family Services; Weechi-it-te-win Family Services
Union of Ontario Indians (UIO)	39	Dilico Anishinabek Family Care
Indépendante	12	Sans objet

Source : *Chiefs of Ontario (2010), First Nations Directory. <http://chiefs-of-ontario.org/>*

²⁵ Conseil national du bien-être social (2005). « Les enfants et les jeunes autochtones "pris en charge". » *Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières Nations*, 17.

3.3 La nation métisse (Métis Nation)

Les Métis constituent un peuple autochtone distinct qui a sa propre histoire et sa propre culture. Ils forment une nation autochtone composée de membres dont les origines sont mixtes (indiennes et européennes).

Leur territoire s'étend le long des voies navigables de l'Ontario, y compris autour des Grands Lacs. Des établissements métis distincts ont été établis pour faire le commerce de la fourrure, puis reliés les uns aux autres en Ontario à titre de communautés régionales en raison du style de vie nomade des Métis, des intérêts qu'ils partageaient en matière de commerce, de leurs liens de parenté et de leur histoire commune.

Comme l'indique le site Web de la Métis Nation of Ontario, le « Métis "Way of Life Framework" (structure du mode de vie des Métis), ou WOLF, est un outil unique utilisé par la Métis Nation of Ontario (MNO) pour documenter les connaissances traditionnelles que les Métis ont acquises en vivant de la terre. Il couvre tous les aspects du mode de vie des Métis – biologique, écologique, économique, social, culturel et spirituel » [traduction libre].

La tradition métisse est transmise oralement de génération en génération par des chansons et des récits, ainsi que par les modèles de comportement et l'observation. Le but du WOLF est de documenter et de préserver les connaissances traditionnelles des Métis.

Accord-cadre entre l'Ontario et Métis Nation

En novembre 2008, après des années de négociations, la Métis Nation et le gouvernement de l'Ontario ont signé une entente historique intitulée « Accord-cadre entre l'Ontario et Métis Nation ». Cet accord-cadre constitue la reconnaissance officielle par l'Ontario que la province s'engage à faciliter la reconnaissance des droits des Métis sur son territoire. Aucune autre province n'a témoigné une telle reconnaissance à la Métis Nation.

L'accord-cadre établit un processus clairement défini et axé sur les résultats en vertu duquel la MNO et le gouvernement de l'Ontario collaboreront pour améliorer le bien-être des enfants, des familles et des communautés métis tout en s'efforçant de protéger et de promouvoir leur culture et leur identité.

3.4 Conditions socioéconomiques

Les besoins sociaux, économiques et de services de nombreuses communautés autochtones sont très différents de ceux des communautés non autochtones. Les peuples autochtones vivent dans des communautés qui sont souvent confrontées aux conditions suivantes :²⁶

- taux élevés d'alcoolisme et de toxicomanie;
- fréquence élevée des suicides et des séries de suicides;
- violence familiale;
- taux d'incarcération élevés;
- faibles niveaux d'instruction;
- taux de chômage élevés;

²⁶ Koster, Andrew et coll. (2000). *Aboriginal Child Welfare Review: Comprehensive Report*, 27.

- taux de mortalité infantile et post-néonatale plus élevés;
- taux d'incapacité élevés, maladies chroniques et espérance de vie plus courte; et
- pauvreté des familles et des enfants.

Les circonstances et les défis propres aux enfants et aux jeunes autochtones reflètent les conditions sociales et économiques dans lesquelles, bien souvent, ils grandissent. Au Canada, comparativement à leurs homologues non autochtones, les enfants autochtones sont plus susceptibles, dans le cas des jeunes filles, d'être enceintes avant l'âge de 18 ans, d'être atteints de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation foetale, d'avoir des troubles affectifs, de vivre dans la pauvreté et de vivre dans une famille monoparentale dont le chef de famille est une femme, et sont moins susceptibles de terminer leurs études secondaires.

Les liens entre les conditions socioéconomiques et les services de bien-être de l'enfance ont été documentés.^{27,28} Dans les communautés confrontées à certains des problèmes énoncés ci-dessus, les répercussions socioéconomiques sur la prestation des services de bien-être de l'enfance sont considérables.²⁹ Les services de bien-être de l'enfance qui sont fournis aux communautés autochtones doivent prendre en compte les facteurs socioéconomiques, ce qui justifie le besoin de services de protection. Enfin, le bien-être de l'enfance autochtone est imbriqué dans un ensemble spécifique de préoccupations sociales, économiques et géographiques qui représente une véritable gageure :

Il n'incombe pas qu'aux SAE, peu s'en faut, de relever le défi qui consiste à déjouer les conséquences à court et à long terme des mauvais traitements et de la négligence sur les enfants. La réalité, c'est que les enfants vulnérables vivent dans des familles vulnérables. Sans des chances plus égales, et en l'absence d'interventions plus positives et de services accessibles aux familles et aux enfants vulnérables, la demande exercée sur le réseau du bien-être de l'enfance augmente – ce qui porte à poser des questions correspondantes sur sa viabilité à long terme.³⁰

²⁷ 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, numéro 1, février 2006, 29-46.

²⁸ 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 & Middlesex et Société d'aide à l'enfance de London et Middlesex.

²⁹ Association of Native Child and Family Services Agencies of Ontario (2010). *Response to MCYS-CFSA: Discussion Document*, 4.

³⁰ Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (2010). *Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence* : Document de travail n° 2.

4. CONTEXTE ACTUEL DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE AUTOCHTONE

Il n'existe pas de source faisant autorité sur le nombre d'enfants autochtones pris en charge par les SAE de l'Ontario. Toutefois, en se fondant sur les résultats d'une enquête de l'AOSAE et sur les rapports trimestriels du ministère, on estime à 2 800 le nombre d'enfants autochtones pris en charge par les SAE de l'Ontario (estimation ponctuelle).^{31,32} En moyenne, 18 212 enfants, dont plus de 15 p. 100 d'Autochtones, étaient pris en charge en 2009-2010.³³ Dans la mesure où les enfants autochtones ne représentent que 2,8 p. 100 de la population des enfants de l'Ontario (0 à 19 ans), ils sont donc largement surreprésentés dans ce domaine.

4.1 SAE autochtones désignées

À ce jour, six SAE autochtones désignées fournissent des services de bien-être de l'enfance en Ontario. Avant d'être désignés comme SAE autochtones, ces six organismes fournissaient tous des services à l'enfance et à la famille.

Tikinagan Child and Family Services

En 1984, les dirigeants de la Nation Nishnawbe-Aski (NNA) ont signé une entente avec le ministère des Services sociaux et communautaires pour transférer les services de la SAE de Kenora à un nouvel organisme autochtone appelé « Tikinagan », et ce, pour une période de cinq ans. À la mi-période, Tikinagan a obtenu sa désignation. Tikinagan sert tous les enfants, autochtones et non autochtones, dans un territoire de compétence comprenant 30 Premières nations et une ville dans la partie ouest de la NNA. Il s'agit de la SAE autochtone désignée la plus importante, tant du point de vue géographique que budgétaire. Le modèle de prestation de services de Tikinagan s'articule autour d'un principe centré sur les pratiques communautaires et conformes aux traditions, le *Mamow Obiki-Ahwahsoowin*, qui signifie « tout le monde collabore pour élever nos enfants ».

Tikinagan sert les Premières nations suivantes : Bearskin Lake, Cat Lake, Deer Lake, Eabametoong, Fort Severn, Kasabonika Lake, Keewaywin, Kingfisher Lake, Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, Koocheching, Marten Falls, lac McDowall, Mishkeegogamang, Muskrat Dam, Neskantaga, Slate Falls, Nibinamik, lac Caribou Nord, North Spirit Lake, Pikangikum, Poplar Hill, Sachigo Lake, Sandy Lake, Saugeen, Wapekeka, Wawakapewin, Webequie et lac Wunnumin.

Payukotayno: James and Hudson Bay Family Services

Désigné en avril 1987, l'organisme « Payukotayno » sert tous les enfants, autochtones et non autochtones, vivant dans des réserves ou hors réserve, dans la partie est de la NNA, le long de la côte de la baie Hudson et de la baie James. Cette région comprend cinq Premières nations et la ville de Moosonee. Avant la désignation de Payukotayno, cette région recevait des services de trois organismes distincts. Au début des années 1980, des efforts ont été fournis pour améliorer l'efficacité du service dans la région grâce à une plus grande collaboration et à une meilleure

³¹ Selon une estimation ponctuelle au 31 mars 2010 établie dans une enquête de l'AOSAE sur l'adhésion, les enfants autochtones pris en charge étaient au nombre de 1 662. Toutefois, cette estimation exclut trois des SAE autochtones désignées. En ajoutant les données du MSEJ sur le nombre moyen d'enfants pris en charge pendant le T4 2009-2010 dans les trois organismes exclus, on arrive à un total de 2 764 enfants autochtones pris en charge.

³² AOSAE (2010). *Child in Care Fact Sheets* et *Permanency Fact Sheets : 2009-2010*.

³³ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (2010). *Source : 2009/10 Q4 MCYS Quarterly Reports*.

coordination des services. Payukotayno, un nouvel organisme multiservices de bien-être de l'enfance, est le fruit de ces efforts.³⁴

Les cinq Premières nations servies par l'organisme sont les suivantes : Peawanuck, Kashechewan, Fort Albany, Moose Factory et Attawapiskat.

Weechi-it-te-win Family Services

L'organisme « Weechi-it-te-win » a été désigné en mars 1987 pour fournir des services à dix communautés des Premières nations dans la partie sud du territoire du Grand Council Treaty N° 3 (régions de Fort Frances, de Rainy River, de Sioux Narrows et d'Atikokan). Ces régions étaient à l'origine servies par la SAE de Rainy River; toutefois, en raison de préoccupations quant à la garde des enfants, des efforts ont été consentis afin d'accroître le rôle de la communauté en matière de prestation de services. C'est ainsi que les premiers agents de prévention œuvrant auprès des enfants autochtones y ont été recrutés en 1979; par la suite, des agents autochtones ont été recrutés dans l'ensemble des dix communautés de la région. Vers 1982, dans le but de mettre au point une « solution indienne » en matière de services à l'enfance et à la famille, un travail de planification a été entrepris, qui a donné lieu à l'établissement de Weechi-it-te-win.³⁵

Weechi-it-te-win sert les Premières nations suivantes : Onigaming, Stanjikoming, Couchiching, lac la Croix, Nigigoonsiminikaaning, Naicatchewenin, Big Grassy River, rivière à la Pluie, Seine River et Naongashiing.

Anishinaabe Abinoojii Child and Family Services

L'organisme « Anishinaabe Abinoojii Child and Family Services » est la dernière SAE autochtone qui a reçu sa désignation, en juillet 2006. Anishinaabe Abinoojii sert les enfants vivant dans les réserves de cinq communautés des Premières nations de la région de Kenora, ainsi que les membres vivant hors réserve dans le district de Rainy River et dans la partie sud-ouest du district de Kenora.³⁶

Les cinq Premières nations servies sont les suivantes : Obashkaandagaang, Wabaseemoong, Asubpeeschoseewagong Netum Nishnabek, Wauzhushk Onigum et Naotkamegwaning.

Dilico Anishinabek Family Care

L'organisme « Dilico Anishinabek Family Care » (qui portait à l'origine le nom de « Dilico Ojibway Child and Family Services »), a reçu sa désignation en avril 1995. Cette SAE a été créée pour assurer le bien-être des enfants, des familles et des communautés anishinabes. Dilico sert les enfants vivant dans les réserves de 13 Premières nations et partage sa compétence avec le district de Thunder Bay pour les membres de sa communauté vivant hors réserve. En 1996, la responsabilité de l'administration des services de santé mentale pour enfants a également été confiée à Dilico.

Les 13 Premières nations servies par Dilico sont les suivantes : Fort William, Red Rock (Lake Helen), Whitesand, Kiashke Zaaging Anishinabek (Gull Bay), Long Lake (réserve no 58),

³⁴ Koster, Andrew et coll. (2000). *Aboriginal Child Welfare Review: Comprehensive Report*, 36-37.

³⁵ Weechi-it-te-win Family Services (2010). *Weechi-it-te-win History*. <http://www.weechi.ca/history.php>.

³⁶ Site Web d'Anishinaabe Abinoojii Child and Family Services (2010). *Who We Serve*. <http://www.aafs.ca/reportn.htm>.

Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek, Bingwi Neyaashi Anishinaabek (pointe Sand), Biinjitiwaabik Zaaging Anishinaabek (Rocky Bay), Ginoogaming, Pays Plat, Pic Mobert, rivière Pic et Michipicoten.

Native Child and Family Services of Toronto

L'organisme « Native Child and Family Services of Toronto » (NCFST) sert la population autochtone urbaine de la région de Toronto. Cette SAE est un intervenant majeur en matière de prestation de services aux Autochtones de Toronto et travaille en étroite collaboration avec les autres organismes autochtones et non autochtones de la région afin de fournir des services aux enfants et aux adultes des Premières nations, métis et inuits. L'organisme a commencé à fournir des services à l'enfance et à la famille en 1988 et a obtenu sa désignation comme société d'aide à l'enfance en juillet 2004.³⁷ À l'inverse des cinq autres organismes autochtones, NCFST n'a pas été désigné en vertu de la partie X de la LSEF, mais dans le cadre du même processus de désignation que celui utilisé pour les SAE ordinaires.

*** Tableau 2 : Vue d'ensemble des SAE autochtones désignées : Données sur les dépenses et les services, 2009-2010**

	Fonds attribués par le MSEJ (en millions)	ETP	Enquêtes effectuées	Nombre de cas servis	Nombre moyen d'enfants pris en charge	Nombre total d'enfants pris en charge
Tikinagan	39,65 \$	278	926	1 121	571	1 065
Dilico	24,55 \$	190	805	538	503	767
NCFST	15,89 \$	82	322	285	218	312
Anishinaabe Abinoojii	15,66 \$	109	241	315	332	445
Payukotayno	10,91 \$	43	285	174	111	162
Weechi-it-te-win	9,74 \$	30	116	194	199	290
TOTAL	116,40 \$	732	2 695	2 627	1 934	3 041

Source : 2009/10 Q4 MCYS Quarterly Reports

Le tableau 2 fournit des données ciblées relatives aux dépenses et aux services des six SAE autochtones désignées. Ces données montrent quelques-unes des différences qui existent entre les SAE autochtones désignées. L'écart en termes de fonds attribués est manifeste. Pour illustrer son ampleur, précisons que sur les 53 SAE de la province, Tikinagan était la 11^e plus importante en termes de fonds attribués en 2009-2010 et Weechi-it-te-win la 13^e moins importante.

³⁷ Native Child and Family Services of Toronto (2010). *About Us*. <http://www.nativechild.org/about-us>.

Tableau 3 : Journées de prise en charge par SAE autochtone agréée (en milliers)

	Journées de prise en charge par le biais d'une société et de RER	Services de placement en famille d'accueil et services aux groupes par le biais d'une société	%	Services de placement en famille d'accueil et services aux groupes par le biais de RER	%	% des journées de prise en charge par une famille
Tikinagan	198	179	91 %	19	9 %	89 %
Dilico	177	171	97 %	6	3 %	92 %
NCFST	70	28	39 %	42	61 %	69 %
Anishinaabe Abinoojii	119	108	91 %	11	9 %	87 %
Payukotayno	40	19	48 %	21	52 %	63 %
Weechi-it-te-win	71	65	91 %	6	9 %	87 %
TOTAL	676	571	85 %	106	15 %	85 %

Source : 2009/10 Q4 MCYS Quarterly Reports

Le tableau 3 indique le nombre de journées de prise en charge par organisme. La prestation de services par une société représente la forme la plus importante de prise en charge pour quatre des organismes. NCFST et Payukotayno sont les deux seuls organismes qui utilisent des ressources externes rémunérées (RER) pour fournir 61 p. 100 de leurs journées de prise en charge. Les services de prise en charge par une famille, par opposition aux services aux groupes, représentent le type de prise en charge le plus couramment fourni par toutes les SAE autochtones désignées.

4.2 Organismes autochtones en attente d'une désignation

À l'échelle de la province, il existe de nombreux organismes de services à l'enfance et à la famille autochtones qui servent différentes communautés autochtones. Ces organismes apportent une importante contribution communautaire aux plans de la prévention et de l'intervention, ainsi que dans d'autres domaines. Sept de ces organismes de services à l'enfance et à la famille collaborent actuellement avec le MSEJ afin d'acquiescer le statut de SAE désignées auprès des Premières nations qu'ils servent.

Kunuwanimano Child and Family Services

Depuis 1989, l'organisme « Kunuwanimano » fournit des services à 11 communautés des Premières nations dans une zone desservie qui couvre une vaste région du Nord-Est de l'Ontario, laquelle s'étend de la Première nation de Hornepayne à la Première nation de Matachewan. Son siège est situé dans la Première nation Wahgoshig et son bureau principal se trouve à Timmins.³⁸

Kina Gbezhgomi Child and Family Services

³⁸ Site Web de Kunuwanimano (2010). *Communities*. <http://www.kunuwanimano.com/communities.htm>.

Constitué en personne morale en 1991, l'organisme « Kina Gbezhgomi » sert sept communautés des Premières nations sur l'île Manitoulin. En 2001, Kina Gbezhgomi a été le premier organisme de l'Ontario à demander sa désignation afin d'être autorisé à assurer des services de placement en établissement et en famille d'accueil.³⁹

Nog-Da-Win-Da-Min Family and Community Services

L'organisme « Nog-Da-Win-Da-Min » a été constitué en personne morale en août 1990 pour fournir des services à sept communautés des Premières nations situées le long de la rive nord du lac Huron, dont voici la liste : Garden River, Batchewana, Serpent River, Thessalon, Mississauga, Sagamok et Whitefish Lake.⁴⁰

Mnaasged Child and Family Services

L'organisme « Mnaasged », dont le siège est à Southwold et qui dispose de six autres bureaux hors site, sert sept communautés des Premières nations situées dans la partie sud-ouest de la province.⁴¹

Six Nations of the Grand River Child and Family Services

Situé à Ohsweken, cet organisme fournit des services à l'enfance et à la famille aux Six Nations de la rivière Grand, la réserve la plus peuplée du Canada. Lesdites six Premières nations sont les Mohawks, les Oneidas, les Cayugas, les Sénécas, les Onondagas et les Tuscarora.⁴²

Akwesasne Child and Family Services

Établi en 1971, l'organisme « Akwesasne Child and Family Services » fournit toute une gamme de services aux Mohawks d'Akwesasne dans la région de Cornwall.⁴³

Dnaagdawenmag Binnoojiiyag Child & Family Services

L'organisme « Dnaagdawenmag Binnoojiiyag » sert sept Premières nations dans le Centre de l'Ontario. Chaque communauté a désigné un agent de prévention, et à eux sept, ces agents couvrent l'ensemble du territoire.

En réponse aux préoccupations identifiées par les communautés autochtones et dans le rapport d'examen 2010 de la LSEF, le MSEJ a récemment révisé les lignes directrices de désignation afin d'améliorer la transparence et l'uniformité du processus et des attentes connexes.

4.3 Mécanismes de prestation de services de bien-être à l'enfance aux enfants et aux familles autochtones

Les services de bien-être de l'enfance sont fournis par différents moyens aux enfants autochtones. Ils peuvent être servis par l'une des six SAE autochtones désignées, par les SAE ordinaires ou en vertu d'ententes de services interorganismes conclues entre les SAE.

³⁹ Site Web de Kina Gbezhgomi (2010). *History*. <http://www.kgcfs.org/history.asp>.

⁴⁰ Site Web de Nog-Da-Win-Da-Min (2010). *Who We Are*. <http://www.nog.ca/aboutus.aspx?view=2>.

⁴¹ Site Web de Mnaasged (2010). *Mnaasged Staff*. <http://mnaasged.com/mcfsStaff.html>.

⁴² Six Nations Council: Social Services Department (2010). <http://www.sixnations.ca/SocServDept.htm>.

⁴³ Mohawk Council of Akwesasne: Social Development and Health (2010). *Akwesasne Child and Family Services*. <http://www.cnwl.igs.net/~hmi/ACFS.html>.

Services fournis par les SAE ordinaires

Actuellement, la majeure partie de la population autochtone de l'Ontario réside dans des régions qui ne sont pas servies par une SAE autochtone désignée. En outre, dans les zones comptant à la fois des SAE autochtones et des SAE ordinaires, les familles peuvent choisir l'organisme qui leur fournira des services.⁴⁴ Par conséquent, de nombreux enfants autochtones sont servis par une SAE ordinaire.

Les SAE ordinaires utilisent différents mécanismes de prestation de services de bien-être de l'enfance aux enfants autochtones :

- Services ordinaires – certaines sociétés ordinaires fournissent des services de bien-être de l'enfance aux enfants autochtones par le biais de leurs mécanismes traditionnels de prestation de services.
- Unités spéciales dans les réserves – une société ordinaire (Brant) a établi un bureau local dans la réserve afin de fournir des services à la communauté et de former les membres des Premières nations de façon à ce qu'ils puissent offrir des services de bien-être de l'enfance.
- Unités spéciales hors réserve – d'autres sociétés ordinaires qui servent d'importantes populations autochtones vivant dans la zone qui leur est affectée ont établi, au sein de leurs bureaux, des unités spéciales qui fournissent des services aux communautés autochtones.
- Ententes de service avec d'autres organismes – dans certains cas, les SAE ordinaires concluent des ententes de service avec les SAE autochtones désignées ou avec les organismes de services à l'enfance et à la famille autochtones pour fournir des services aux enfants autochtones qui sont confiés à leurs soins.

La LSEF énonce les exigences que les SAE doivent respecter pour fournir des services aux enfants autochtones. La LSEF stipule que tous les services visant les enfants et les familles autochtones doivent être offerts d'une façon qui « tient compte de leur culture, de leur patrimoine, de leurs traditions et du concept de la famille élargie ».

Tout particulièrement, la LSEF exige que les organismes fournissant des services aux enfants autochtones doivent consulter régulièrement la bande ou la communauté de l'enfant au sujet des services qui lui sont offerts.⁴⁵

La Commission estime que de nombreuses sociétés ordinaires n'accordent pas assez d'attention à ces exigences. L'examen 2010 de la LSEF corrobore cette observation en soulignant la grande variabilité des taux de conformité avec les dispositions de la Loi relatives aux Autochtones.

Les causes de cette variabilité et de ces défauts de conformité peuvent être multiples :

⁴⁴ Bay Consulting Group (2010). Profile of the Child Welfare System in Ontario.

⁴⁵ *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (2010), articles 213 et 213.1. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90c11_f.htm.

- Les SAE qui servent des populations autochtones plus importantes ont plus d'expérience en matière de prise en charge des enfants autochtones et sont donc susceptibles de mieux comprendre l'intégralité des attentes/exigences.
- L'interprétation des dispositions de la LSEF en matière de conformité peut être trop restreinte. Les organismes qui respectent l'esprit et le sens de la loi en plus de se conformer à la « lettre de la loi » offrent davantage de chances à un enfant de recevoir des services plus appropriés au plan culturel.⁴⁶
- Il est plus difficile pour les SAE de collaborer avec une bande lorsque celle-ci ne dispose pas des capacités spécialisées qui sont offertes par les représentants de bande ou par d'autres personnes-ressources (bien que cela ne dispense pas les SAE de s'acquitter de leurs obligations).

Sur ce dernier point, notons que les représentants de bande peuvent jouer un rôle déterminant et que, même si les détails de ce rôle peuvent varier d'une communauté à l'autre, les représentants de bande (ou les personnes-ressources équivalentes) remplissent habituellement les fonctions suivantes, le cas échéant : servir de lien principal entre une bande et une SAE; dispenser une formation et des conseils aux SAE sur le plan culturel; contrôler les ententes relatives aux soins temporaires et les ententes relatives aux services bénévoles qui sont conclues avec les SAE; garantir l'accès à des ressources juridiques; participer aux instances judiciaires; veiller à ce que les SAE répondent aux besoins culturels des enfants; et participer à l'élaboration d'un plan de soins pour les enfants. Certains d'entre eux s'occupent également de trouver des foyers de soins conformes aux traditions.

Par le passé, certaines Premières nations qui en faisaient la demande recevaient un financement du gouvernement fédéral pour recruter un représentant de bande. Après la suppression de ces subventions en 2003, les bandes ont dû prendre d'autres dispositions. Dans certains cas, les ressources dédiées aux services de prévention ont été détournées à cette fin. D'autres communautés n'ont pas de représentant de bande, ni de services de liaison efficaces.⁴⁷

Services fournis par les SAE autochtones désignées

Les SAE autochtones ont l'obligation de respecter les cultures des communautés qu'elles servent. Par conséquent, la diversité des approches en matière de prestation de services dans les SAE autochtones désignées reflète les différences qui existent entre ces communautés des Premières nations. À titre d'exemple, Anishinaabe Abinoojii Child and Family Services et Weechi-it-te-win Family Services servent des communautés qui, en général, respectent scrupuleusement les pratiques et les cérémonies traditionnelles comme les cérémonies de dénomination et de la suerie, entre autres. Les traditions des communautés servies par Payukotayno: James and Hudson Bay Family Services et par Tikinagan Child and Family Services diffèrent au plan spirituel, dans la mesure où elles entretiennent un lien très fort avec la terre. Dilico Anishinabek Family Care doit respecter l'éventail des pratiques observées par les personnes qu'il sert à la fois dans

⁴⁶ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (2010). *Rapport d'examen 2010 de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

⁴⁷ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (2010). *Rapport d'examen 2010 de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

les réserves et hors réserve, tandis que Native Child and Family Services of Toronto est parfois qualifié d'organisme « panindien ».

Soins conformes aux traditions

Aux termes de la LSEF, les soins conformes aux traditions constituent une option de service dans le cadre de laquelle un enfant autochtone se voit prodiguer des soins « conformément aux traditions de la bande ou de la communauté autochtone de l'enfant ».⁴⁸ Les mécanismes de soins conformes aux traditions sont ancrés dans les coutumes et les pratiques de chaque Première nation. Leur inclusion dans la LSEF reconnaît légalement les pratiques en matière de soins aux enfants qui existent depuis des centaines d'années.

Comme les soins conformes aux traditions nécessitent la prise en charge quotidienne des enfants selon une approche ancrée dans la tradition locale plutôt que dans la vision euro-canadienne du monde, ils représentent bien plus qu'une option ou un outil de prise en charge supplémentaire mis à la disposition des SAE pour placer les enfants autochtones. Les soins conformes aux traditions, qui sont au cœur de la prestation de services aux enfants et aux familles des Premières nations, constituent peut-être l'une des voies les plus prometteuses en vue de freiner le recours aux options de placement ordinaires pour les enfants des Premières nations et de les remplacer par des solutions plus appropriées au plan culturel.

Les soins conformes aux traditions sont souvent considérés à tort comme l'équivalent autochtone de la prise en charge par la parenté. Les soins conformes aux traditions offrent un éventail d'options bien plus vaste pour un enfant. Ils peuvent également constituer un volet important d'un plan de placement permanent d'un enfant qui rend inutile toute ordonnance judiciaire, y compris les ordonnances de tutelle par la Couronne et les ordonnances d'adoption. En outre, les soins conformes aux traditions vont souvent plus loin que la recherche et le soutien d'une famille de remplacement pour inclure les cérémonies traditionnelles, le rôle de la collectivité dans son ensemble en matière de prestation de soins et les enseignements autochtones des aînés.

À titre d'exemple, Tikinagan Child and Family Services dispose d'un modèle de services de bien-être de l'enfance autochtone bien établi, le *Mamow Obiki-ahwahsoowin*, qui signifie « tout le monde collabore pour élever nos enfants ». Ce modèle a pour caractéristique essentielle de s'efforcer d'impliquer les parents, la famille élargie, les travailleurs communautaires concernés, les aînés autochtones et les dirigeants des Premières nations dans la prestation de services de bien-être de l'enfance. Le *Mamow Obiki-ahwahsoowin* inclut plusieurs modèles de soins en fonction de la situation. L'*Anihnih-shib* est une entente de surveillance qui décrit les modalités d'accompagnement d'une famille en cas de préoccupations liées à la protection qui peuvent être réglées tout en laissant l'enfant dans sa famille. Le *Migizi* est une entente relative aux soins conformes aux traditions claire et volontaire, à court ou à long terme, en vertu de laquelle l'enfant est placé sous la garde d'un autre membre de la famille ou de la bande. S'il n'est pas possible de conclure un *Migizi*, la bande peut faire une déclaration appelée *Mi hii kun* pour retirer l'enfant de sa famille et confier la prestation des services à l'organisme. Autre volet du *Mamow Obiki-ahwahsoowin*, le *Nih-kuh* est une entente entre un enfant âgé de plus de 12 ans

⁴⁸ *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (2010), article 208. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90c11_f.htm.

et la famille qui lui fournit des soins conformes aux traditions.⁴⁹ La stratégie adoptée par Tikinagan vis-à-vis des soins conformes aux traditions n'est qu'une approche parmi d'autres, mais elle souligne la complexité et la diversité des options disponibles en la matière.

Si toutes les SAE peuvent conclure des ententes relatives aux soins conformes aux traditions, très rares sont les SAE non autochtones qui y ont recours. Il semblerait que les organismes ordinaires ne comprennent pas dans son intégralité le principe des soins conformes aux traditions. En conséquence, ils ont manifesté le souhait d'une définition plus claire des soins conformes aux traditions et d'une plus grande transparence vis-à-vis des outils et des pratiques liés à sa mise en œuvre.⁵⁰

Toutefois, aux yeux d'une grande partie des dirigeants du secteur du bien-être de l'enfance autochtone, une officialisation accrue ou excessive des soins conformes aux traditions est susceptible de saper l'essence même de la prise en charge des enfants « conformément aux traditions de la bande ou de la communauté autochtone de l'enfant », dans la mesure où les pratiques des Premières nations varient d'une communauté à l'autre.

En raison de différences de définition et de déclaration des soins conformes aux traditions, il est difficile d'obtenir des données précises sur leur usage. Selon les rapports trimestriels de 2009-2010, le pourcentage des journées de prise en charge qui ont été identifiées comme des soins conformes aux traditions varie entre 3 p. 100 et 81 p. 100 de l'ensemble des journées de prise en charge dans les SAE autochtones désignées. Comme indiqué précédemment, la variabilité des données reflète certainement des différences en termes de déclaration et d'utilisation pratique des ententes relatives aux soins conformes aux traditions.

4.4 Prestation de services dans les communautés éloignées

La prestation de services de bien-être de l'enfance dans les communautés éloignées du Nord présente plusieurs défis importants pour les SAE autochtones désignées de cette région.

Le transport est un défi majeur dans le Nord. L'accès aux communautés éloignées et isolées revient cher et exige beaucoup de temps. À titre d'exemple, Payukotayno ne peut pas accéder par voie terrestre tout au long de l'année aux cinq Premières nations qu'il sert. Les chemins verglacés qui autorisent l'accès pendant les mois d'hiver exigent de longs temps de déplacement, tandis que l'avion est le seul moyen de transport disponible pendant le reste de l'année. Compte tenu du nombre important de communautés accessibles par avion qu'il sert, Tikinagan se voit quant à lui contraint d'effectuer jusqu'à 80 vols par jour.

Le recrutement et la rétention du personnel, en particulier des employés qualifiés issus de leurs propres communautés, constituent un autre défi particulièrement complexe dans le Nord. Le souvenir de la rafle des années 1960 et l'association faite entre les SAE et le retrait des enfants de leur communauté ont suscité, chez certains membres des communautés des Premières nations, du ressentiment ou de la résistance envers les travailleurs des SAE. Ces réactions

⁴⁹ Tikinagan Child and Family Services (non daté). *Mamow Obiki-ahwahsoowin Care: A Native Model for Child Welfare Services In Remote First Nation Communities*.

⁵⁰ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (2010). *Rapport d'examen 2010 de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

peuvent engendrer des difficultés, voire de l'hostilité, dans l'environnement de travail, ce qui ne fait qu'exacerber les tensions fréquentes auxquelles doivent faire face les travailleurs des services de protection de première ligne. Lorsque les membres de leur propre famille ont affaire à la SAE qui les emploie, les agents sont confrontés à des situations difficiles.

L'accès à des logements convenables est également un défi de taille dans le Nord. Du fait de la pénurie de logements, les organismes éprouvent des difficultés à recruter des personnes à l'extérieur de la communauté et à trouver des familles d'accueil appropriées. Les cadres de vie s'en trouvent bouleversés, si bien qu'un même logement est parfois occupé par un grand nombre de personnes.

En outre, *l'accès limité aux tribunaux* est un problème fondamental dans certaines parties du Nord de l'Ontario. À titre d'exemple, certaines des régions servies par Payukotayno n'ont accès aux tribunaux qu'une fois par mois, voire une fois tous les trois mois dans d'autres régions et même deux fois par an seulement dans une communauté. En l'absence de tribunaux permanents, ce sont les cours de circuit, dont les horaires sont souvent comprimés et les rôles d'audience surchargés, qui fournissent les services des Cours de la famille. Dans les régions de l'Ontario qui ne disposent pas d'une Cour de la famille, la Cour de justice de l'Ontario instruit les affaires de droit de la famille qui tombent sous le coup de la plupart des lois de l'Ontario. Les demandes de garde, d'accès, de versement d'une pension alimentaire à un enfant ou à un époux, d'adoption et de protection de l'enfance sont toutes sous l'autorité de la Cour de justice de l'Ontario.

Le manque d'autres services de soutien – services à l'enfance et autres programmes sociaux – est courant dans les petites collectivités autochtones éloignées. Ces facteurs ont une incidence sur le rendement et la qualité du service fourni par les SAE et augmentent la charge de travail des organismes qui œuvrent dans cet environnement. L'obtention de résultats positifs pour les enfants, les familles et les communautés nécessite un éventail complet de services liés aux conditions médicales, sociales et économiques de la communauté : à eux seuls, les services de bien-être de l'enfance sont loin d'être suffisants.

Les caractéristiques géographiques et sociodémographiques des communautés des Premières nations se reflètent dans les données financières et sur les services des SAE autochtones désignées. Une comparaison des données sociodémographiques, sur le nombre de cas et sur les dépenses dans les SAE autochtones désignées par rapport aux SAE non autochtones montre plusieurs différences nettes entre les deux groupes. Bien qu'il y ait des variations importantes d'une SAE autochtone à l'autre, ces organismes, en tant que groupe .⁵¹

- servent des zones géographiques beaucoup plus vastes et moins densément peuplées qui comptent moins d'enfants et de jeunes (à l'exception de NCFST, à Toronto);
- traitent des milliers de cas de plus;
- servent plus d'enfants et de jeunes placés plutôt que résidant dans leurs propres familles; et

⁵¹ Bay Consulting Group (2010). Profile of the Child Welfare System in Ontario.

- enregistrent des dépenses totales plus faibles, mais des dépenses par habitant et par cas sensiblement plus élevées.

Le tableau 4 ci-dessous montre certaines des différences géographiques, démographiques et en matière de nombre de cas entre les SAE autochtones désignées et les SAE ordinaires.

Tableau 4 : Différences entre les SAE autochtones désignées et les SAE non autochtones

Facteur	Moyenne pour toutes les SAE autochtones (6)	Moyenne pour toutes les SAE non autochtones (47)	Rapport entre toutes les SAE autochtones et toutes les SAE non autochtones
Zone géographique servie (en km ²)	133 650	20 641	6,5 fois plus grande
Densité de la population totale en 2009 (habitants par km ²)	4,7	212,4	45 fois plus faible
Population d'enfants et de jeunes dans la région servie en 2009	5 655	69 640	12,3 fois plus faible
Nombre d'enquêtes effectuées par millier d'enfants et de jeunes en 2009-2010	90	36	2,5 fois plus élevé
Nombre de liens communautaires par millier d'enfants et de jeunes en 2009-2010	13	8	1,6 fois plus élevé
Nombre de cas transférés aux services de protection continue	26	9	2,9 fois plus élevé
Nombre de cas d'enfants résidant dans leurs familles qui ont été servis, par millier d'enfants et de jeunes en 2009-2010	84	21	4 fois plus élevé
Nombre de cas d'enfants placés qui ont été servis, par millier d'enfants et de jeunes en 2009-2010	108	12	9 fois plus élevé
Rapport entre le nombre de cas d'enfants résidant dans leurs familles et le nombre de cas d'enfants placés qui ont été servis en 2009-2010	0,8	1,8	55 % plus faible
Dépenses totales par enfant et par jeune en 2009-2010	4 489 \$	644 \$	7 fois plus élevées
Dépenses totales par nombre total de cas d'enfants résidant dans leurs familles et d'enfants placés qui ont été servis en 2009-2010	24 576 \$	20 308 \$	1,2 fois plus élevées

Source : Bay Consulting Group (2010), Profile of the Child Welfare System in Ontario.

4.5 Conflits entre les services de bien-être de l'enfance de l'Ontario et les pratiques autochtones en matière de soins aux enfants

Les pratiques traditionnelles en matière de soins aux enfants et les caractéristiques culturelles font partie intégrante du bien-être des enfants et des jeunes autochtones.

Bien que les systèmes de croyances et de valeurs autochtones soient très divers, ils présentent un certain nombre de similitudes. Les systèmes de croyances autochtones s'articulent autour d'une vision du monde holistique selon laquelle les intérêts de l'enfant, de la famille, de la communauté et du milieu environnant sont interconnectés. L'identification personnelle à sa propre communauté est au cœur des systèmes de croyances autochtones, et cela se reflète dans la façon dont les Autochtones prennent soin de leurs enfants et les élèvent. Au cours de l'éducation de l'enfant, l'accent est mis sur la famille élargie et sur la communauté, si bien que « les aînés et les membres du réseau familial élargi ont la responsabilité d'éduquer et d'élever les enfants conformément aux enseignements traditionnels, en ancrant leur identité et en les aidant à comprendre la logique du monde qui les entoure »⁵² [traduction libre].

De nombreuses croyances, pratiques et traditions autochtones ne sont pas reconnues de façon adéquate dans les pratiques et les politiques de bien-être de l'enfance pour la population générale. À titre d'exemple, dans les systèmes de croyances autochtones, les intérêts de l'enfant, de la famille, de la communauté et du milieu environnant sont interconnectés. Le retrait d'un enfant de son foyer pour le placer dans un autre environnement le coupe de sa famille, de son réseau de parenté, de sa communauté et de sa culture. S'il n'a pas la possibilité de nouer ces relations, qui sont centrales à la perception d'un monde interconnecté, l'enfant est susceptible de perdre sa capacité d'établir des liens avec le monde qui l'entoure et de comprendre sa logique d'un point de vue autochtone.

Les communautés autochtones considèrent souvent les services de bien-être de l'enfance comme une initiative paternaliste, dégradante et indiscreète. Le système actuel de services de bien-être de l'enfance est souvent perçu comme un prolongement des politiques coloniales et de la rafle des années 1960 plutôt que comme un service social.⁵³ La focalisation des réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance sur les services de protection est jugée trop exclusive, alors que les programmes de prévention semblent plus en phase avec la stratégie consistant à laisser les enfants dans leurs communautés, à leur éviter une prise en charge et à mieux intégrer les pratiques traditionnelles.

Il est important pour toutes les SAE de l'ensemble des communautés de l'Ontario de tisser des liens communautaires solides. Souvent, les SAE ordinaires mettent à profit les atouts d'une communauté par le truchement du bénévolat, de l'engagement communautaire et de la philanthropie privée et publique. Compte tenu du rôle crucial que jouent les pratiques communautaires et culturelles dans l'éducation d'un enfant au sein d'une communauté autochtone, il est encore plus important d'en exploiter le potentiel culturel et communautaire au nom des enfants et des familles autochtones.

Les politiques et les pratiques de bien-être de l'enfance sont souvent en contradiction avec les pratiques autochtones traditionnelles. La tradition et la culture sont des éléments clés de l'éducation d'un enfant autochtone. Les cercles de guérison et les cérémonies de dénomination et de purification par la fumée, ainsi que d'autres rassemblements culturels, peuvent jouer un

⁵² Mandell, Deena et coll. (2006). « From Child Welfare to Child, Family and Community Welfare: The Agenda of Canada's Aboriginal peoples. » *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare*, 213.

⁵³ Bennett, Marlyn (2002). A Literature Review and Annotated Bibliography on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada.

rôle important dans l'éducation d'un enfant équilibré et donner des résultats positifs pour les enfants. Comme l'a indiqué une étude sur le bien-être de l'enfance dans les Premières nations du Nouveau-Brunswick :

(...) les politiques et les pratiques en matière de bien-être de l'enfance sont plus efficaces si elles ne tiennent pas uniquement compte des réalités culturelles ou ne sont pas adaptées uniquement à celles-ci, et qu'elles sont basées sur la culture propre à l'enfant et que les services sont fournis dans la mesure du possible dans la langue ancestrale ou maternelle de l'enfant.⁵⁴

En gardant ceci à l'esprit, le concept de sécurité culturelle en matière de services de bien-être de l'enfance mérite notre attention. Au-delà de la reconnaissance et de l'acceptation de cultures et de pratiques culturelles différentes, la sécurité culturelle se concentre sur la relation entre les fournisseurs de services et les clients (les enfants et les familles), notamment en reconnaissant les déséquilibres de pouvoir, la discrimination et les pratiques de déshabilitation. Le recours à une approche de sécurité culturelle permet au client de définir ce qui est sûr au plan culturel, si bien que ses valeurs et ses pratiques culturelles jouent un rôle important pour déterminer quelle doit être la nature des services de bien-être de l'enfance qu'il reçoit.⁵⁵

Les effets bénéfiques du maintien de fortes identités et traditions culturelles ont été démontrés dans les communautés des Premières nations. À titre d'exemple, une étude sur les 196 Premières nations de la Colombie-Britannique a permis de constater que les taux de suicide chez les jeunes avaient diminué dans les communautés qui parvenaient le mieux à maintenir leurs pratiques historiques et culturelles. Les communautés qui pratiquaient l'auto-gouvernance, qui consacraient des installations et du temps aux événements culturels et qui exerçaient un contrôle sur les services à l'enfance et à la famille, d'éducation et de santé enregistraient des taux de suicide chez les jeunes plus faibles que les communautés qui n'accordaient pas autant d'importance à ces facteurs.⁵⁶

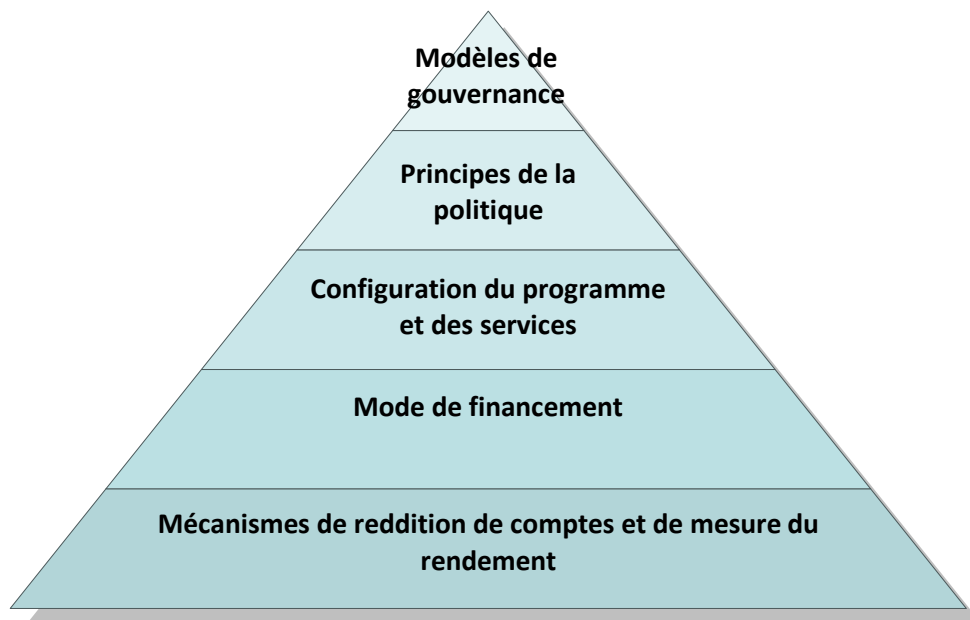
⁵⁴ Bureau de l'Ombudsman et du Défenseur des enfants et de la jeunesse (2010). *Main dans la main : Le bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick*, 17.

⁵⁵ Organisation nationale de la santé autochtone (2006). *Fact Sheet: Cultural Safety*. <http://www.naho.ca/documents/naho/english/Culturalsafetyfactsheet.pdf>.

⁵⁶ Lalonde, Christopher E. (2006). « Identity Formation and Cultural Resilience in Aboriginal Communities. » *Promoting Resilience in Child Welfare*, 66.

5. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE AUTOCHTONE AU SEIN DU SYSTÈME DES SAE

Le document de travail de la Commission, intitulé *Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence*, fournit un cadre de référence (reproduit ci-dessous; traduction libre) pour analyser l'efficacité des modèles de gouvernance existants, des principes de la politique, de la configuration du programme et des services, du mode de financement et des mécanismes de reddition de comptes et de mesure du rendement dans le système actuel de services de bien-être de l'enfance. Dans ce chapitre, nous utilisons ce cadre de référence afin d'analyser les mêmes caractéristiques du sous-système autochtone et d'en évaluer l'efficacité pour répondre aux besoins des enfants, des jeunes et des communautés autochtones au sein du système actuel de services de bien-être de l'enfance.



5.1 Modèles de gouvernance

La question de la gouvernance est au cœur du débat sur les enjeux associés aux services de bien-être de l'enfance autochtone. Les relations de gouvernance se font à plusieurs niveaux différents : entre les organismes autochtones et les autorités autochtones (chefs et conseils, ainsi que les OPT), entre les organismes autochtones et les autorités provinciales (MSEJ et ses bureaux régionaux), mais aussi au niveau des structures internes de gouvernance (conseil d'administration et direction) des organismes eux-mêmes. La question de l'auto-détermination est également très importante en ce qui a trait à la gouvernance relative au système de services de bien-être de l'enfance autochtone.

Relations de gouvernance et de reddition de comptes

À l'instar des SAE ordinaires, les SAE autochtones désignées sont des entités constituées en personne morale indépendantes, sans but lucratif et régies par un conseil d'administration. Comme c'est le cas pour les organismes ordinaires, la Commission estime que les organismes

indépendants et établis localement sont plus à même de mettre à profit les atouts des communautés et de fournir des services de bien-être de l'enfance. Les SAE autochtones désignées sont intégralement financées en vue de fournir un service autorisé et, comme les SAE ordinaires, elles reçoivent leur désignation du ministère et entretiennent donc les mêmes relations officielles de reddition de comptes avec le MSEJ.

La gouvernance du secteur des services de bien-être de l'enfance autochtone repose sur la question plus large de l'auto-gouvernance autochtone, outre celle de savoir quelle est l'autorité ultimement responsable des lois et des politiques de bien-être de l'enfance autochtone. À ce jour, en vertu de la LSEF et de l'entente de 1965, c'est au gouvernement de l'Ontario que revient la responsabilité de légiférer et de financer les services de bien-être de l'enfance fournis aux peuples autochtones de la province. Or, de nombreux dirigeants autochtones ont l'impression que l'Ontario et les organismes de bien-être de l'enfance autochtones ordinaires considèrent la reddition de comptes aux gouvernements autochtones (p. ex., les conseils de bande) comme subordonnée à l'autorité du gouvernement provincial. Ceci constitue une opposition fondamentale entre l'Ontario et de nombreux dirigeants autochtones qui estiment que la LSEF doit être sous l'autorité des Premières nations elles-mêmes puisque les peuples autochtones n'ont jamais renoncé à leur droit de prendre soin de leurs propres enfants.

Les organismes autochtones qui ont été désignés par le ou la ministre pour fournir des services de bien-être de l'enfance doivent exercer leurs activités dans le cadre juridique établi par le gouvernement provincial. Ils s'efforcent de respecter à la fois les attentes des Autochtones et les exigences de la LSEF afin d'offrir des « services appropriés au plan culturel ». Toutefois, en vertu des lois de l'Ontario, la province conserve le pouvoir de créer des lois sur le bien-être de l'enfance et d'élaborer des politiques. Par conséquent, de nombreux intervenants autochtones ont l'impression qu'on leur impose un système euro-canadien qui enfreint leur droit à l'autodétermination.

Contrairement aux SAE ordinaires, les SAE autochtones désignées doivent rendre compte officiellement aux gouvernements plutôt qu'au MSEJ. Pour les SAE autochtones désignées, les relations actuelles de reddition de comptes avec les conseils et les chefs (qui sont souvent plusieurs) et avec le gouvernement provincial génèrent des attentes et des obligations différentes et parfois opposées. Le défi que doit relever le secteur des services de bien-être de l'enfance autochtone est de répondre à l'ensemble de ces attentes et de remplir toutes ces obligations de façon à rendre compte à la fois aux gouvernements autochtones et au gouvernement provincial.

Dynamique fédérale-provinciale

La relation entre les gouvernements fédéral et provincial sur la prestation de services de bien-être de l'enfance aux peuples autochtones de l'Ontario contribue également à une certaine confusion quant à la compétence ultimement responsable. Voici un commentaire sur les services sociaux et de santé, y compris en matière de bien-être de l'enfance :

La responsabilité partagée [fédérale/provinciale] n'a pas fait l'objet d'un effort collaboratif fondé sur la satisfaction des besoins du client, mais a plutôt généré une

ambiguïté en matière de compétences à l'origine d'un accès inéquitable aux services requis – et, souvent, de lacunes ou d'obstacles en la matière.⁵⁷ [Traduction libre]

Au plan des services de bien-être de l'enfance en Ontario, cette ambiguïté découle des révisions apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1951. Comme le stipule la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral a une responsabilité fiduciaire envers les peuples autochtones et les terres qui leur sont réservées. Même si le gouvernement fédéral conserve ce pouvoir légal, dans la pratique, les révisions de la *Loi sur les Indiens* ont effectivement conféré aux gouvernements provinciaux l'autorité sur les services de bien-être de l'enfance et de santé ainsi que sur d'autres services sociaux.⁵⁸ Plutôt que de s'atteler à fournir des services efficaces et à réduire la pauvreté, le gouvernement fédéral a délégué certaines de ses responsabilités relatives aux peuples autochtones aux gouvernements provinciaux.⁵⁹

5.2 Principes de la politique

Même si la partie X de la LSEF traite spécifiquement du bien-être de l'enfance autochtone, la plupart de ses dispositions et de ses règlements n'ont pas été explicitement élaborés dans l'intérêt des peuples autochtones. Comme les orientations politiques, les procédures et les pratiques ont été définies pour mettre en œuvre la législation, le point de focalisation n'était pas dirigé sur les besoins des communautés autochtones et par conséquent, il a été difficile de reconnaître ces besoins au sein du cadre de réglementation.

La pertinence et les effets des modifications législatives et des changements de politique liés à la Réforme du bien-être de l'enfance, qui date de la fin des années 1990, et à la Stratégie de renouvellement des services de bien-être de l'enfance, dont la mise en œuvre s'est étalée sur les cinq dernières années, ont été contrastés pour les communautés autochtones, comme le montrent les deux exemples suivants :

- Les modifications législatives apportées à la fin des années 1990 pour élargir la définition d'un « enfant ayant besoin de protection » en y incluant les cas de négligence ont affecté de manière disproportionnée les communautés autochtones. En raison du taux élevé de pauvreté, de l'insalubrité des logements, de la gravité des problèmes de santé et d'autres problèmes sociaux rencontrés par les communautés et les familles autochtones, l'élargissement des diverses situations qui constituent un cas de négligence a entraîné une plus grande ingérence dans la vie des familles autochtones. Le nombre d'ouvertures de dossiers relatifs à la protection de l'enfance a augmenté et un plus grand nombre d'enfants sont placés sous la protection des SAE.
- Sous certains aspects, les orientations politiques récentes du MSEJ se sont avérées positives pour le bien-être de l'enfance autochtone. L'obligation des SAE de consulter les bandes et la reconnaissance accrue des soins conformes aux traditions ont contribué

⁵⁷ Postl, Brian et coll. (2010). « Aboriginal Child Health and the Social Determinants: Why Are These Children So Disadvantaged? ». *Child Health in Canada*. Healthcare Quarterly, volume 14, 44.

⁵⁸ Gough, Pamela et coll. (2005). La compétence et les modes de financement des organismes des Premières nations au service des enfants et des familles autochtones.

⁵⁹ Bennett, Marlyn (2002). A Literature Review and Annotated Bibliography on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada.

à officialiser une approche plus appropriée au plan culturel en matière de services de bien-être de l'enfance. D'autres modifications n'ont pas eu le même effet positif. À titre d'exemple, les exigences relatives à la formation et à l'approbation des familles d'accueil ont été précisées suite à la mise en œuvre de la méthode SAFE et du modèle PRIDE. Les dirigeants du secteur du bien-être de l'enfance autochtone ont signalé que certaines de ces exigences ne sont ni appropriées au plan culturel ni réalistes dans le cadre des communautés autochtones. Ils ont conclu que c'est l'une des raisons pour lesquelles la majorité des enfants autochtones qui sont pris en charge sont placés par nécessité dans des foyers non autochtones, à l'extérieur de leurs communautés.

L'alinéa 214(1)6 de la LSEF stipule que le lieutenant-gouverneur en conseil peut soustraire les organismes désignés « à l'application de la (...) loi ou des règlements pendant une ou plusieurs périodes fixes ». ⁶⁰ De plus, l'alinéa 214(5)a) donne au ministre le pouvoir de soustraire une ou plusieurs sociétés aux normes de services, procédures et pratiques prescrites.

En partant du principe qu'« il n'existe aucune solution unique » et dans l'optique de l'élaboration d'exigences qui soient mieux adaptées aux enfants et aux familles autochtones, des dispenses doivent être accordées pour soustraire les organismes autochtones à certaines exigences de la politique qui sont inutiles ou inappropriées au plan culturel. Le processus consistant à identifier des domaines pertinents à des fins de dispenses ou de modifications doit être lié à des mécanismes de reddition de comptes solides et efficaces.

5.3 Configuration du programme et des services

Comme expliqué précédemment, les enfants et les familles autochtones sont servis de différentes façons, notamment par des SAE ordinaires, des SAE autochtones désignées et d'autres organismes de services à l'enfance et à la famille autochtones.

Afin de s'assurer que les communautés autochtones ont accès aux types de services dont elles ont besoin, un examen de la configuration des organismes, des services et des programmes doit être effectué. Il est nécessaire d'avoir une vision claire de la configuration générale du système de bien-être de l'enfance autochtone en tant que secteur, tout en cernant les possibilités qui existent à court terme pour réaliser des économies, atteindre les objectifs organisationnels et ouvrir la voie à une vision à long terme du secteur.

Cette partie identifie certaines options de configuration éventuelles; toutefois, la Commission reconnaît pleinement que toutes les décisions entourant la restructuration du secteur du bien-être de l'enfance autochtone devraient être prises après que les intervenants autochtones et le MSEJ se sont pleinement engagés à collaborer pour déterminer et évaluer le plan d'action à adopter d'un commun accord. Il est aussi important de noter que rien n'oblige à adopter exclusivement une seule option de configuration des services. Le but n'est pas d'avoir un modèle unique et dupliqué dans toutes les communautés autochtones; au contraire, il est vraisemblablement préférable de proposer des modèles différents selon les régions et les organismes.

⁶⁰ *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (2010), article 214. http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90c11_f.htm.

Options de configuration du système pour les SAE ordinaires qui servent des enfants autochtones

Dans l'idéal, tous les enfants autochtones devraient être servis par des fournisseurs de services autochtones. Si les communautés et les organismes autochtones s'efforcent d'atteindre cet objectif, la réalité à court terme est que de nombreux enfants autochtones continuent d'être servis par des SAE ordinaires. De plus, certaines familles autochtones vivent très loin des communautés autochtones, dont quelques-unes ont une population très faible. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner des façons d'améliorer la prestation de services par les SAE ordinaires aux enfants autochtones, ainsi que de déterminer la configuration et l'organisation optimales des SAE désignées pour fournir des services de bien-être de l'enfance autochtone.

Les SAE ordinaires qui servent des enfants et des familles autochtones avec l'aide des organismes autochtones locaux ou des membres de la communauté autochtone devraient examiner la mesure dans laquelle ils pourraient fournir des services plus complets, conjointement ou en collaboration avec d'autres organismes (autochtones). De telles ententes pourraient améliorer la qualité et la pertinence des services tout en élargissant les capacités et les compétences propres des SAE. Citons par exemple le recrutement conjoint de parents de famille d'accueil et la prise en charge des cas d'urgence après les heures normales de travail.

De plus, des possibilités s'offrent aux organismes autochtones pour fournir une formation et un soutien aux SAE ordinaires afin de les aider à mieux servir les enfants autochtones. La formation conjointe du personnel, la formation de sensibilisation aux cultures et le renforcement des capacités en matière d'utilisation des soins conformes aux traditions sont autant de possibilités d'apprentissage pour les SAE ordinaires.

Il faudrait également encourager un recours accru aux ententes de services pour augmenter le nombre des enfants autochtones servis par des organismes autochtones. Des efforts pourraient être envisagés à l'échelle de la province afin de promouvoir les meilleures pratiques d'utilisation des ententes de services, des protocoles et des autres mécanismes qui appuient les efforts conjugués des SAE ordinaires et des fournisseurs de services autochtones. Dans le cadre de ses visites et de ses consultations, la Commission a pu constater par elle-même et par le truchement des communautés autochtones que de nombreuses pratiques positives existent à ce jour dans certaines SAE et que leur usage pourrait être étendu.

Options de configuration du système pour les SAE autochtones désignées

L'organisation de la prestation des services varie parmi les SAE autochtones désignées. À titre d'exemple, Tikinagan est un organisme très décentralisé qui compte trois employés ou plus dans chacune des communautés qu'il sert. En revanche, Payukotayno est un organisme de services polyvalent très centralisé qui fournit des services aux communautés éloignées le long de la côte de la baie James, et ce, principalement à partir de locaux situés à Moosonee et à Moose Factory. Certains organismes fournissent un éventail de services qui vont bien au-delà du bien-être/de la protection de l'enfance, tandis que d'autres offrent une gamme de services relativement plus limitée. Ces dispositifs variés reflètent les différences inhérentes aux territoires servis, les problématiques liées au renouvellement du personnel et à la capacité, les préférences des communautés et divers autres facteurs.

Il convient de prendre en compte un certain nombre de facteurs importants dans le cadre de la restructuration du secteur :

- Il faut reconnaître que déterminer la configuration des organismes et les types de services qu'ils fournissent est un processus étroitement lié aux questions de gouvernance et de reddition de comptes. La restructuration des SAE autochtones désignées crée de nouvelles relations de reddition de comptes.
- Comme l'a observé la Commission dans son premier rapport, « 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, [et] 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 ».
- La Commission a également noté que les « questions d'éloignement géographique et d'ordre culturel sont susceptibles de l'emporter sur le facteur d'économie d'échelle dans certaines collectivités ». ⁶¹
- Les besoins et les capacités des services dans chaque communauté doivent être des facteurs clés en matière de décisions relatives à la configuration des services. Les services de santé mentale, les services de prévention et de traitement de la toxicomanie, les centres de ressourcement pour le mieux-être des Autochtones, la Stratégie de ressourcement pour le mieux-être des Autochtones (y compris le programme « Bébés en santé, enfants en santé » à l'intention des Autochtones), les centres d'amitié, l'Ontario Native Women's Association, les services de soutien du revenu, ainsi que d'autres services, constituent tous des éléments importants dans l'éventail des services et des programmes corrélatifs au bien-être de l'enfance. Il est important que, dans la mesure du possible, les SAE autochtones désignées établissent des liens avec ces services pour faire en sorte que leurs clients aient accès aux aides et aux programmes dont ils ont besoin. Dans de nombreux cas, la disponibilité (ou l'absence) de ces services jouera un rôle clé pour déterminer la gamme de services qui doit être proposée par les SAE autochtones désignées.
- La plupart des organismes de services à l'enfance et à la famille autochtones remplissent des fonctions importantes en matière de prévention dans leurs communautés. Bien que cela ne soit pas systématique, des préoccupations ont été portées à l'attention de la Commission concernant le fait que la désignation des organismes de services à l'enfance et à la famille en tant que SAE peut conduire ces organismes à changer radicalement de rôle pour privilégier la protection aux dépens d'une focalisation sur la prévention, la santé mentale et d'autres services.

Ces problématiques doivent être minutieusement prises en compte dans le cadre de toute restructuration, y compris pour les décisions de désignation de nouvelles SAE autochtones.

⁶¹ Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance (2010). *Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario : Premier rapport*.

Différentes options peuvent être envisagées aux fins de configuration du système de bien-être de l'enfance autochtone. Voici certaines des options à étudier :

1. Configuration verticale – les services peuvent être organisés hiérarchiquement. Les services de première ligne et de prévention sont fournis localement au sein des communautés autochtones. Les exigences plus complexes et les services spécialisés sont affectés à un organisme plus centralisé.
2. Configuration horizontale – les organismes de bien-être de l'enfance autochtones peuvent continuer d'être des organismes de services polyvalents capables d'offrir un large éventail de services. Le mandat des organismes de services polyvalents peut être encore élargi, et ce, jusqu'au point d'intégrer l'ensemble des services de santé et sociaux destinés aux communautés autochtones.
3. Configuration en réseau – les SAE autochtones désignées, les SAE ordinaires et les organismes de services à l'enfance et à la famille autochtones peuvent former des réseaux intégrés pour partager les ressources, le savoir-faire et les services spécialisés. Ces réseaux peuvent aussi faciliter l'établissement d'ententes de services entre les organismes ordinaires et autochtones.
4. Autorités en matière de bien-être de l'enfance – les autorités en matière de bien-être de l'enfance autochtones peuvent être établies le long des frontières géographiques ou des OTP. Dans le cadre de ce modèle, chaque autorité autochtone assume des responsabilités concernant certains aspects du système en matière de finances, d'administration, de coordination et de prestation de services et peut choisir les fournisseurs de services chargés de dispenser des services de bien-être de l'enfance sur son territoire. Une seule autorité travaille avec le gouvernement provincial au nom de toutes les SAE et de tous les organismes de services à l'enfance et à la famille sur le territoire de chaque autorité, ce qui simplifie la relation entre les organismes et le MSEJ. Les autorités autochtones et le MSEJ peuvent collaborer pour harmoniser les mécanismes de reddition de comptes et pour s'assurer que les organismes autochtones fournissent des services efficaces.
5. Services partagés – les organismes autochtones situés dans de plus grandes zones urbaines ou à proximité de celles-ci sont en mesure d'améliorer l'accès à des services plus spécialisés et d'obtenir des gains d'efficacité en prenant des dispositions pour partager les services avec les autres SAE, les services de santé mentale ou d'autres services et/ou en partageant les achats, la formation et d'autres fonctions administratives/de soutien. En poursuivant les efforts visant à déterminer les fonctions administratives qui sont susceptibles d'être partagées entre les organismes (autochtones et non autochtones; organismes de services sociaux et autres), il serait possible de regrouper les ressources et les compétences des communautés et des organismes afin de faire face aux problèmes de taille et d'échelle.

5.4 Mode de financement

Tel qu'indiqué dans son premier rapport, l'un des aspects fondamentaux de l'action de la Commission est la nécessité de modifier les critères d'attribution des fonds en matière de bien-

être de l'enfance. Le besoin d'établir un nouveau mode de financement se justifie pour le système de services de bien-être de l'enfance autochtone comme pour les réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance. En réalité, les répercussions des limites du mode de financement actuel sont encore plus importantes pour les SAE autochtones. En effet, leur capacité de faire face à la demande croissante et aux coûts associés est limitée du fait de l'isolement et des conditions socioéconomiques extrêmes de nombreuses communautés autochtones, mais aussi en raison de l'absence ou de la rareté des autres services dans ces mêmes communautés. Par ailleurs, du fait de la petite taille de la plupart des organismes autochtones, il peut être plus difficile de répondre aux fluctuations, même légères, de la demande de services et de gérer les coûts liés aux cas imprévus.

Au cours des dernières années, le taux des augmentations de financement des SAE autochtones a dépassé celui des organismes ordinaires. Néanmoins, les organismes autochtones ont été assujettis à de très fortes pressions sur les coûts qui ont entraîné une diminution substantielle du financement et un relèvement plus important de la formule de financement (pour tous les organismes autochtones en 2010-2011).

La Commission a travaillé d'arrache-pied pour élaborer une stratégie d'attribution des fonds en matière de bien-être de l'enfance qui soit plus équitable, qui permette d'accroître la résilience des sociétés d'aide à l'enfance pour répondre aux besoins des enfants et des familles dans leurs communautés et qui soit fondée sur des facteurs socioéconomiques locaux à l'échelle de la province. La Commission a fourni ses conseils à la ministre en février 2011.

La formule proposée inclut des facteurs qui sont hautement prédictifs du besoin des SAE non autochtones en matière de services de bien-être de l'enfance. Pendant son élaboration, nous avons toutefois établi que la formule ne permettait pas de définir exactement les conditions spécifiques et les différentes structures de coûts des SAE autochtones désignées ni les caractéristiques des populations qu'elles servent. La formule s'est avérée faiblement prédictive pour les SAE autochtones une fois celles-ci incluses dans le modèle proposé, entraînant même des distorsions dans les résultats des SAE ordinaires. Par conséquent, la Commission a proposé d'ajuster la formule pour reconnaître les services aux enfants et aux familles autochtones qui sont fournis par les SAE ordinaires, tout en recommandant au ministère d'élaborer une stratégie distincte en matière de financement des SAE autochtones désignées.

Voici une liste non exhaustive des différentes approches qui peuvent être envisagées pour financer les organismes autochtones désignés :

1. Financement fondé sur la population – le montant des fonds est calculé en fonction du nombre d'habitants dans les zones desservies désignées. Même s'il est possible d'utiliser un mode de financement axé exclusivement sur le nombre d'habitants, les approches fondées sur la population impliquent souvent de pondérer ce nombre en fonction de facteurs sociodémographiques et communautaires, des coûts et/ou des besoins en matière de services.
2. Financement axé sur les organismes – les fonds sont transférés aux organismes sous forme de subventions globales pour couvrir les frais engagés. Les coûts et/ou les niveaux d'activité historiques sont fréquemment utilisés pour déterminer les niveaux de financement. Cette approche permet de nombreuses variantes, depuis l'allocation de

base majorée des augmentations annuelles du coût de la vie jusqu'aux subventions intégrales pour les dépenses fondées sur la demande.

3. Financement fondé sur les services – les fonds sont versés aux organismes indépendants pour la gamme officielle des services fournis aux particuliers.

Une approche en particulier peut servir de référence : il s'agit du modèle utilisé en Alberta, qui tient compte de la taille de la population des enfants, des taux de pauvreté et de la superficie des terres pour déterminer la part du financement alloué à chaque organisme.

Quelles que soient les options envisagées, elles doivent absolument tenir compte du rôle du gouvernement fédéral en matière de financement, de la reddition de comptes, de l'éventail des services concernés et des exigences de l'entente de 1965.

5.5 Mécanismes de reddition de comptes et de mesure du rendement

Les SAE ordinaires et les SAE autochtones désignées doivent disposer de mécanismes efficaces de reddition de comptes et de mesure du rendement afin de s'assurer qu'elles fournissent des services efficaces au moyen des fonds publics.

Le cadre actuel de reddition de comptes et de mesure du rendement se concentre à l'excès sur la conformité aux normes de gestion des cas et de protection. Bien que les mécanismes de conformité puissent s'avérer efficaces pour s'assurer que les règlements sont observés et pour surveiller certains processus de prestation de services au sein d'un organisme, les mesures de la conformité ne révèlent pas grand-chose sur les résultats des services fournis par les SAE pour les enfants et les familles.

Dans le cadre de nos conversations avec les organismes, les dirigeants et les communautés autochtones, nous avons appris que le système actuel de reddition de comptes et ses mécanismes connexes :

- renforcent un modèle euro-canadien de bien-être de l'enfance qui a été élaboré pour atteindre les objectifs du gouvernement non autochtone;
- ne tiennent pas compte des réalités de la gouvernance et des structures d'autorité autochtones, en particulier la relation de reddition de comptes entre les organismes autochtones et les Premières nations qu'ils servent;
- font fi du droit inhérent des peuples autochtones à prendre soin de leurs propres enfants;
- imposent des exigences administratives excessives aux organismes; et
- imposent des normes et des politiques inadéquates et déraisonnables aux organismes autochtones.

En partenariat avec le MSEJ et le secteur, la Commission élabore un cadre de reddition de comptes dont l'objet est de fournir une stratégie de reddition de comptes plus efficace en se

focalisant plus clairement sur les éléments clés permettant de mettre en place une culture et des systèmes qui appuient l'amélioration du rendement.

Le cadre de reddition de comptes s'articulera probablement autour des cinq domaines suivants :

1. Objectif et principes directeurs – l'objectif du cadre est d'apporter une cohérence d'ensemble à l'éventail des fonctions de déclaration et d'examen, tout en clarifiant les rôles et les mécanismes de reddition de comptes utilisés.
2. Rôles et responsabilités – établit de façon claire qui est responsable de quoi au sein du système.
3. Principales composantes du système de bien-être de l'enfance – décrit les activités spécifiques dont les différents acteurs du système sont responsables.
4. Mécanismes de reddition de comptes – analyse les outils et les mécanismes disponibles pour évaluer le rendement (p. ex. indicateurs et objectifs de rendement, règlements, vérifications, examens, etc.).
5. Maintien des améliorations et production des résultats – étudie les méthodes permettant de garantir la continuité des améliorations.

La focalisation sur la mesure des résultats est un aspect fondamental du cadre de reddition de comptes en cours d'élaboration. La Commission a collaboré avec le MSEJ et le secteur pour identifier des résultats mesurables et pour définir des indicateurs de rendement correspondants afin d'évaluer les progrès réalisés en la matière. Les indicateurs de rendement spécifiques aux Autochtones, voire même certains résultats qui leur sont propres, doivent être déterminés et pourraient différer de ceux utilisés pour les autres organismes et communautés.

Comme il existe différents niveaux de reddition de comptes, différents niveaux d'indicateurs du rendement sont requis. Les superviseurs, les directeurs généraux, les conseils d'administration, les conseils de bande et le MSEJ assument tous des responsabilités particulières vis-à-vis de différents acteurs et aspects du système de bien-être de l'enfance, si bien qu'il est nécessaire de disposer de différents indicateurs de rendement pour refléter le rôle de chacun. L'élaboration d'un système de mesure axé sur les résultats est l'occasion de promouvoir l'harmonisation des attentes et des obligations qui sont imposées aux SAE autochtones désignées par le MSEJ et par leurs propres conseils de bande et/ou OPT.

Comme c'est le cas pour tous les autres aspects du secteur du bien-être de l'enfance autochtone, les dirigeants autochtones et les experts de leurs communautés auront un rôle déterminant à jouer dans l'élaboration du cadre de reddition de comptes visant le système de services de bien-être de l'enfance autochtone, y compris en matière d'identification des résultats et de définition des indicateurs.

Reddition de comptes pour les SAE ordinaires qui servent des enfants autochtones

Étant donné qu'un grand nombre d'enfants autochtones sont servis par des SAE ordinaires, les conseils et le MSEJ ont pour responsabilité essentielle de veiller à ce que ces organismes fournissent des services appropriés et efficaces. Comme l'a montré l'examen 2010 de la LSEF, les

exigences relatives aux Autochtones qui sont stipulées dans la partie X de la Loi sont diversement respectées. Pour réduire cette variabilité, il faudrait intégrer le principe d'un contrôle permanent dans les processus habituels de surveillance du rendement afin de veiller à ce que les SAE ordinaires se conforment aux dispositions de la LSEF relatives aux Autochtones. D'autres mesures peuvent également s'avérer nécessaires pour dépasser la simple conformité et faire preuve de sensibilité culturelle et de respect pour le rôle de la communauté autochtone en matière de prise en charge de ses propres enfants.

6. PROMOTION D'APPROCHES SPÉCIFIQUES AUX AUTOCHTONES EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

Dans le présent document, nous avons commencé par dresser l'historique du secteur du bien-être de l'enfance autochtone en Ontario, puis nous avons procédé à la description de la population autochtone de l'Ontario et de l'état actuel du système de services de bien-être de l'enfance, avant de formuler des commentaires sur plusieurs de ses particularités dans le but d'analyser les mécanismes et les défis qui caractérisent la problématique du bien-être de l'enfance autochtone au sein du système de services de bien-être de l'enfance de l'Ontario. Cette description et cette analyse jettent les bases de la tâche future à laquelle se consacrera la Commission eu égard au bien-être de l'enfance autochtone. Le présent chapitre identifie les volets qui, de l'avis de la Commission, méritent une plus grande attention et la prise de mesures supplémentaires.

Les peuples autochtones et leurs dirigeants devraient contribuer au premier plan à définir la façon dont les services seront fournis à leurs enfants et à leurs communautés. Parallèlement, la collaboration entre tous les intervenants du système est nécessaire pour créer un système de services de bien-être de l'enfance viable et plus efficace. Les problèmes et les défis auxquels fait face le secteur, tant du côté des SAE autochtones que des SAE ordinaires, ne seront surmontés que grâce à la coopération de nombreuses parties.

Lors des voyages de la Commission à travers la province, nous avons pu observer de nombreux exemples de relations collaboratives et novatrices nouées entre les différentes SAE et entre les SAE et les communautés autochtones. Dans bon nombre de ces communautés, nous avons constaté un regain d'espoir pour l'avenir et une revitalisation de la voix autochtone. Parallèlement, de nombreux défis doivent être relevés. Nous avons déjà évoqué certains conflits qui opposent les réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance et le secteur du bien-être de l'enfance autochtone.

Il n'existe pas de perspective autochtone unique sur un grand nombre de questions relatives au bien-être de l'enfance. Bien que cela soit le reflet naturel de la diversité des peuples autochtones de la province, cette situation génère parfois des conflits au sein du secteur du bien-être de l'enfance autochtone et entre les différents organismes autochtones (comme les centres d'amitié). À titre d'exemple, les opinions divergent quant à l'approche et au rythme à adopter pour atteindre l'indépendance. En outre, la désignation des organismes chargés de servir la population autochtone urbaine en pleine croissance fait débat. De nombreux dirigeants autochtones ont également reconnu auprès de la Commission, qui a aussi pu en faire le constat par elle-même, que les tensions politiques au sein de la communauté autochtone faisaient parfois obstacle à la réalisation de progrès constructifs sur les questions relatives au bien-être de l'enfance autochtone. Les dirigeants et les organismes autochtones doivent mettre le doigt sur ces tensions et les empêcher d'entraver les efforts entrepris pour adopter une position commune sur les questions qui font l'unanimité. De même, personne ne doit prendre pour prétexte les différences internes parmi les communautés et les dirigeants autochtones en vue de ne pas œuvrer en faveur de l'amélioration et du changement.

Pour promouvoir des approches spécifiques aux Autochtones en matière de bien-être de l'enfance, il est indispensable de dépasser les frontières de ce secteur. Nombre des problèmes

identifiés dans le présent document s'étendent bien au-delà de la problématique du bien-être de l'enfance pour toucher aux questions de l'autodétermination, du développement économique, de la réduction de la pauvreté, de l'éducation, des soins de santé et de la perpétuation culturelle. Toute amélioration viable et fructueuse du bien-être de l'enfance autochtone requiert l'évolution des conditions politiques et socioéconomiques plus larges dans lesquelles vivent de nombreuses communautés autochtones de l'Ontario.

Un élément clé de la stratégie élaborée par la Commission pour promouvoir le bien-être de l'enfance consiste à encourager des approches spécifiques aux Autochtones en la matière, dans le cadre de son action visant les objectifs suivants :

- Repenser l'organisation des SAE en termes de structures et de prestation de services
- Modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance
- Élaborer une nouvelle stratégie de reddition de comptes et de gestion du système
- Renforcer et améliorer la prestation de services

Dans la suite de ce chapitre, les domaines identifiés par la Commission en vue d'une analyse approfondie et d'un dialogue ultérieur sont présentés dans les quatre sections éponymes. La Commission finalisera ses conclusions et ses recommandations après avoir reçu la rétroaction de la communauté autochtone et du secteur du bien-être de l'enfance au sens large, entre autres, sur le présent document.

6.1 Repenser l'organisation des SAE en termes de structures et de prestation de services

Le travail de restructuration pourrait inclure les activités suivantes :

1. Élaborer une stratégie visant à repenser les services et le système de bien-être de l'enfance autochtone

Parmi les questions à long terme qui doivent être abordées concernant la conception du système, citons notamment :

- le nombre et l'emplacement des SAE autochtones désignées;
- l'éventail de services offerts par les SAE autochtones désignées;
- les pratiques exemplaires de prestation de services dans les communautés éloignées;
- le degré d'intégration avec les SAE ordinaires; et
- la collaboration entre les SAE autochtones désignées et les autres organismes communautaires.

Pour relever le défi de la restructuration du système et des services de bien-être de l'enfance autochtone, tous les intervenants devront poursuivre leurs travaux et mener d'autres discussions. Bien que différentes options de configuration des services puissent s'avérer appropriées dans les divers organismes, la définition d'une orientation stratégique globale contribuera à résoudre certains problèmes auxquels le secteur est confronté en termes de prestation de services, d'échelle, de gouvernance et de reddition de comptes.

2. Identifier des priorités interorganismes à court terme et agir en la matière, afin d'appuyer l'efficacité et d'améliorer la prestation de services

Alors que les questions de conception du système à plus long terme sont à l'étude, des mesures à court terme peuvent être prises entre-temps pour améliorer l'efficacité du système et la prestation de services :

- Il est possible d'examiner des possibilités de partage des services entre les SAE autochtones désignées et entre les organismes autochtones et les SAE ordinaires, notamment sur le plan du travail administratif, de la formation conjointe, du recrutement et de la formation des parents de famille d'accueil, ainsi que de la prise en charge des cas d'urgence après les heures normales de travail.
- En termes de prestation de services, il convient de promouvoir énergiquement la mise en œuvre des pratiques exemplaires et d'un échange d'idées plus poussé parmi les organismes autochtones désignés.

3. Faire un usage plus efficace des ententes de service entre les SAE ordinaires et les SAE autochtones désignées

Le recours plus systématique aux ententes de services entre les organismes ordinaires et les organismes autochtones représente un moyen pour contribuer à réduire le nombre d'enfants autochtones servis par les SAE ordinaires plutôt que par les organismes autochtones.

6.2 Modifier le mode de financement des services de bien-être de l'enfance

Le nouveau mode de financement pourrait nécessiter deux types d'efforts :

4. Entreprendre un projet distinct afin d'élaborer un mode de financement spécifique pour les SAE autochtones désignées

Un travail doit être entrepris pour élaborer un mode de financement approprié pour les SAE autochtones désignées.

5. S'assurer que les bandes et les communautés autochtones désignées disposent des ressources nécessaires pour maintenir les personnes et les autres services requis pour représenter les bandes dans le cadre des questions relatives à la prestation des services de bien-être de l'enfance au sein de leurs communautés

Les Premières nations doivent disposer d'un éventail de services pour s'impliquer activement dans les affaires liées au bien-être de leurs enfants. Il est notamment nécessaire qu'elles puissent être représentées devant les tribunaux, participer aux instances judiciaires, garantir l'accès à l'information aux enfants et aux familles et assurer la liaison avec les SAE. Historiquement, le représentant de bande a rempli bon nombre de ces fonctions. Actuellement, aucun financement n'est octroyé pour les représentants de bande ou les autres services requis en la matière.

Le financement des représentants de bande permettrait aux bandes de mieux assumer leurs responsabilités. Cependant, au vu de l'éventail de services requis, d'autres services peuvent

s'avérer nécessaires pour que les Premières nations aient la capacité de s'impliquer pleinement dans les affaires liées au bien-être de l'enfance.

6.3 Élaborer une nouvelle stratégie de reddition de comptes et de gestion du système

L'amélioration de la reddition de comptes et de la gestion du rendement des services de bien-être de l'enfance autochtone nécessite un certain nombre de procédures :

6. Examiner les règlements, les politiques, les normes et les directives en matière de bien-être de l'enfance dans le but de déterminer les cas où les exemptions et/ou les modifications peuvent servir à promouvoir des services mieux adaptés aux enfants et aux familles autochtones au sein de leurs propres communautés

Au vu de l'ampleur et de la portée d'un tel examen, la Commission est persuadée que ce processus devrait être amorcé en se concentrant sur les exemptions et les modifications relatives aux services de placement. La tâche sera moins ardue si elle est axée sur l'un des plus importants problèmes en matière de bien-être de l'enfance autochtone : l'identification des obstacles inhérents aux lois et aux politiques qui conduisent au retrait des enfants autochtones de leurs communautés.

7. Harmoniser les attentes et les exigences respectives du gouvernement provincial et des dirigeants autochtones en regard des organismes autochtones

La responsabilité des SAE autochtones désignées vis-à-vis des dirigeants autochtones et des gouvernements provinciaux génère des attentes et des obligations opposées pour certains organismes. Celles-ci doivent être harmonisées afin de simplifier les exigences en matière de reddition de comptes imposées aux organismes, d'éviter les exigences de déclaration redondantes et de veiller à ce que les organismes ne reçoivent pas de demandes contradictoires. Le rôle des organismes autochtones, des conseils de bande et des directions centrales et des bureaux régionaux du MSEJ est essentiel pour faire avancer ce processus.

8. Identifier clairement un centre de responsabilité pour les services aux Autochtones, notamment en matière de bien-être de l'enfance mais sans s'y limiter, au sein du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

L'institutionnalisation d'une telle entité au sein du ministère serait utile pour s'assurer que les préoccupations de politique générale reflètent à l'avenir les besoins et les réalités inhérents aux enfants, aux familles et aux communautés autochtones. Le bureau ou l'unité en question ne devrait pas limiter son action au secteur du bien-être de l'enfance autochtone, mais couvrir toutes les questions touchant à l'enfance autochtone dont le MSEJ est responsable.

9. Élaborer une stratégie d'amélioration du rendement pour toutes les SAE qui servent les enfants autochtones, incluant des indicateurs de résultats et de rendement distincts et d'autres éléments tels que le contrôle des mécanismes et des processus d'examen

L'établissement de relations de reddition de comptes efficaces requiert la définition de critères mesurables grâce auxquels le rendement peut être évalué. Le passage d'un système de mesure au cas par cas de la conformité aux normes à un système de mesure du rendement représente

une transition difficile; toutefois, ce changement fournirait des indicateurs plus pertinents reflétant les résultats souhaités pour les enfants, les familles et les communautés servis et permettrait de réduire le fardeau administratif.

Les dirigeants autochtones et le MSEJ doivent définir des indicateurs distincts, voire même identifier des résultats distincts, qui soient adaptés aux SAE autochtones désignées et aux communautés qu'elles servent et qui s'inscrivent dans un cadre de reddition de comptes fondé sur la mesure du rendement.

6.4 Renforcer et améliorer la prestation de services

Au cours de l'année à venir, la Commission déterminera les priorités de son travail sur la prestation de services. Dans cette optique, elle se tournera vers les SAE autochtones désignées et les dirigeants autochtones afin d'obtenir leur rétroaction et leurs conseils. Toutefois, à partir du travail déjà accompli à ce jour, la Commission a défini cinq domaines potentiels à traiter en priorité dans le but d'améliorer la prestation de services.

10. Faire des soins conformes aux traditions l'option prioritaire en matière de placement à l'extérieur des enfants autochtones, en utilisant la garde temporaire, la mise sous tutelle par une agence et le statut de pupille de la Couronne uniquement à titre exceptionnel

Les soins conformes aux traditions sont un mécanisme de placement ancré dans les coutumes de chaque Première nation. Les SAE autochtones désignées s'efforcent de mettre en place leurs propres modèles de soins conformes aux traditions afin d'être en mesure de fournir des services adaptés. Ces initiatives doivent être poursuivies. Des mesures doivent également être prises pour aider les organismes ordinaires à mieux comprendre et utiliser les ententes relatives aux soins conformes aux traditions. L'utilisation accrue des soins conformes aux traditions pourrait rendre inutile le recours aux ordonnances de tutelle par la société et (en particulier) aux ordonnances de tutelle par la Couronne pour les enfants des Premières nations. Le recours à l'adoption selon les coutumes indiennes peut également venir se substituer aux ordonnances d'adoption, solution vers laquelle se tournent actuellement un certain nombre d'organismes/de communautés.

11. Faire un usage plus efficace des protocoles d'entente entre les SAE ordinaires et les communautés des Premières nations et leurs organismes

Le nombre croissant des protocoles d'entente conclus entre les organismes ordinaires et les communautés des Premières nations s'est traduit par la baisse du nombre d'enfants pris en charge par les SAE, une meilleure formation du personnel des SAE ordinaires, une sensibilisation culturelle accrue et l'adoption d'approches moins intrusives par les SAE.

12. Reconnaître les pratiques traditionnelles en matière de soins aux enfants ainsi que les cérémonies et les rassemblements comme parties intégrantes des services de bien-être de l'enfance autochtone

La prestation de services de bien-être de l'enfance autochtone doit refléter les besoins et les défis spécifiques aux enfants, aux familles et aux communautés autochtones. Les organismes qui

œuvrent dans les communautés autochtones doivent avoir la possibilité de concevoir et de fournir des services ancrés dans les croyances et les pratiques culturelles de l'enfant et de la communauté. Les pratiques traditionnelles en matière de soins aux enfants, ainsi que les cérémonies et les rassemblements comme les cercles de guérison et les cérémonies de dénomination et de purification par la fumée, jouent un rôle important dans l'éducation d'un enfant équilibré; elles doivent donc être considérées comme des éléments essentiels du système de bien-être de l'enfance autochtone.

13. Documentation par les SAE autochtones désignées de leurs pratiques en matière de soins aux enfants et de bien-être de l'enfance

La consignation et la documentation, par divers moyens, des pratiques autochtones relatives aux soins aux enfants et au bien-être de l'enfance aideront à démontrer les possibilités existantes en matière de prestation de services. Cette mesure est importante pour concevoir d'autres modèles de prestation de services mieux adaptés aux communautés autochtones. Les pratiques documentées peuvent être partagées entre les organismes autochtones et avec les SAE ordinaires aux fins de sensibilisation aux approches autochtones.

14. Organisation par les SAE autochtones désignées d'un forum interorganismes pour se rencontrer et échanger leurs idées et leurs pratiques

La Commission a remarqué qu'il n'existe pas de forum accueillant l'ensemble des SAE autochtones désignées pour échanger des renseignements et des points de vue et pour renforcer la prestation des services de bien-être de l'enfance.

Nous sommes persuadés que des discussions régulières entre tous les organismes autochtones désignés aideront à faire face aux principaux problèmes et défis, tout en renforçant les relations de travail entre les organismes.

6.5 Prise en compte des questions plus générales de gouvernance et d'ordre socioéconomique

Comme indiqué précédemment dans le présent document, les services de bien-être de l'enfance et les conditions spécifiques aux communautés autochtones qui stimulent la demande dans ce secteur recouvrent des questions plus générales aux plans politique, économique et historique. Il est donc nécessaire de réaliser des investissements pour répondre à certains déterminants socioéconomiques de la demande en matière de services de bien-être de l'enfance. À cet égard, la Commission estime qu'il faut poursuivre les efforts entrepris à l'échelle des gouvernements provinciaux, fédéral et autochtones pour traiter ces questions fondamentales qui existent de longue date. Au-delà du secteur du bien-être de l'enfance, une telle initiative devrait s'attaquer aux questions d'ordre économique et de gouvernance qui sont essentielles à l'amélioration des résultats pour les peuples autochtones, y compris en matière de bien-être de l'enfance.

7. CONCLUSION

En retraçant l'histoire des services de bien-être de l'enfance autochtone en Ontario et en examinant la façon dont le système de bien-être de l'enfance affecte les peuples autochtones, ce document montre les différences en termes de besoins de services de bien-être de l'enfance entre les enfants et les communautés autochtones et leurs homologues non autochtones et souligne les orientations futures à envisager pour améliorer le système.

L'examen du système de services de bien-être de l'enfance de l'Ontario a démontré qu'il ne suffisait pas, dans sa configuration actuelle, à répondre aux besoins des enfants autochtones. Dans le cadre du secteur du bien-être de l'enfance autochtone de la province, il est nécessaire d'apporter des modifications à l'ensemble des cinq aspects traités au chapitre 5.

Le bien-être de l'enfance autochtone et les défis auxquels le secteur doit faire face sont liés à de nombreux problèmes plus génériques tels que l'auto-détermination, le développement économique, l'éducation et la culture. Les gouvernements autochtones et non autochtones ainsi que les autres dirigeants doivent poursuivre et accélérer leurs efforts pour résoudre ces questions essentielles. La création d'un système viable qui maximise les avantages pour les enfants autochtones sans répéter les erreurs du passé exigera un effort concerté de la part de tous les intervenants.

Les enfants, les familles et les communautés autochtones de l'Ontario méritent qu'on leur donne la possibilité d'atteindre leur plein potentiel. Les dirigeants autochtones explorent activement plusieurs pistes pour promouvoir la guérison et le renouveau, pour préserver et renforcer le respect des traditions et pour lutter contre les conditions qui minent le bien-être de leur peuple.

La Commission a eu le privilège d'entendre des centaines d'Autochtones raconter l'histoire synonyme de fierté et parfois tragique des membres des Premières nations, des Métis et des Inuits dans cette province. Nous avons appris que l'histoire se vit au présent. Nous avons réalisé que la stratégie actuelle en matière de bien-être de l'enfance, qui est fondée sur une vision euro-canadienne du monde, s'articule autour du respect des exigences établies par un gouvernement non autochtone, comme ce fut le cas pour le système des pensionnats et la « rafle des années 1960 ».

Les efforts déployés par le gouvernement et les organismes ordinaires pour offrir des services plus pertinents, plus respectueux et plus appropriés au plan culturel ont toutefois été soulignés. Cependant, le gouvernement, les organismes ordinaires et les dirigeants autochtones n'ont pas manqué de reconnaître que les résultats de ces efforts ne sont tout simplement pas suffisants.

La compréhension, au sens de la connaissance des faits comme à celui de l'empathie et de l'appréciation, est un préalable à tout changement positif. Nous avons constaté que les faits relatifs au bien-être de l'enfance autochtone et leurs implications sont mal connus du grand public, des réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance et même des organismes et des dirigeants autochtones. Afin d'aider à pallier cette lacune et d'identifier les aspects du système qui nécessitent des modifications, la Commission a produit le présent document.

Un aîné a décrit les dirigeants autochtones comme des guerriers marchant avec détermination face au vent puissant qui les fouette pour tenter de les faire tomber en entraînant leur peuple dans la chute. Ce vent charrie des grains de sable rappelant les préjugés, l'irrespect et l'indifférence du passé. La Commission ne prétend pas marcher à la place des peuples autochtones de l'Ontario – ils le font eux-mêmes, affrontant le vent la tête haute. Mais nous réfléchissons aux mesures qu'il est possible de prendre pour contribuer à réduire la force de ce vent, à accroître la compréhension et à favoriser le soutien des peuples autochtones afin qu'ils puissent donner à leurs enfants ce dont ils ont besoin et ce qui leur revient.

Merci de réfléchir au contenu de ce document. Merci de commenter les activités qui sont énoncées dans le dernier chapitre et de les prioriser, ainsi que de nous donner votre avis quant aux recommandations que nous devrions formuler. Merci de nous faire part de votre opinion sur le travail que la Commission doit entreprendre pour réaliser la vision suivante :

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... Dans lequel... 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.

Nous vous invitons à nous répondre par écrit d'ici au 16 septembre 2011 afin que nous puissions intégrer votre rétroaction à notre réflexion au moment de finaliser nos recommandations et d'établir le plan de la Commission pour l'exercice à venir.