



Commission to Promote  
Sustainable Child Welfare

---

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

# **Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence**

**DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2**

Juillet 2010

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1-2</b>
<b>CHAPITRE UN – CADRE DE RÉFÉRENCE SUR LA CONCEPTION D’UN SYSTÈME DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L’ENFANCE</b>	<b>3-17</b>
<b>Pourquoi est-ce important de réfléchir au système?</b>	
<b>La complexité particulière des services à l’enfance</b>	
<b>Caractéristiques de la conception de système</b>	
<b>Définitions des termes et choix de haut niveau</b>	
<i>Modèles de gouvernance</i>	
<i>Principes de la politique</i>	
<i>Configuration du programme et des services</i>	
<i>Mode de financement</i>	
<i>Systèmes de reddition de comptes – Performance et mesures</i>	
<b>Un cadre d’analyse et de comparaison</b>	
<b>CHAPITRE DEUX – CARACTÉRISTIQUES DES SYSTÈMES DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L’ENFANCE DANS D’AUTRES TERRITOIRES DE COMPÉTENCE</b>	<b>18-58</b>
<b>Partie un : Canada</b>	<b>18</b>
<i>Gouvernance</i>	
<i>Politique</i>	
<i>Configuration des services</i>	
<i>Mode de financement</i>	
<i>Reddition de comptes et mesures de la performance</i>	
<i>Conclusion</i>	
<b>Partie deux : Le bien-être de l’enfance autochtone dans les provinces canadiennes</b>	<b>35</b>
<b>Partie trois : Royaume-Uni – Angleterre et pays de Galles</b>	<b>41</b>
<i>Gouvernance et politique</i>	
<i>Politiques et lois</i>	
<i>Configuration des programmes et des services</i>	
<i>Modes de financement</i>	
<i>Reddition de comptes (performances et résultats)</i>	
<i>Résumé</i>	
<b>CHAPITRE TROIS – UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE SERVICES</b>	<b>59-69</b>
<b>Résumé de la conception actuelle du système</b>	

---

---

**Configuration des services**

**Mode de financement**

**Mise sur pied – Une perspective à long terme**

**Reddition de comptes et mesures des performances**

**Conclusion**



## **ANNEXES**

**Annexe A – Questions posées lors des entrevues**

**Annexe B – Aperçu du bien-être de l'enfance en Nouvelle-Écosse**

**Annexe C – Aperçu du bien-être de l'enfance au Manitoba**

**Annexe D – Aperçu du bien-être de l'enfance en Alberta**

**Annexe E – Aperçu du bien-être de l'enfance en Colombie-Britannique**

**Annexe F – Références additionnelles**



# Comparaison de la conception des systèmes de services de bien-être de l'enfance entre territoires de compétence

## INTRODUCTION

---

Dans la préparation de *Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario : Premier rapport de la Commission*, la Commission a rédigé une série de documents de travail afin de partager les réflexions qui ont alimenté la première phase de son travail sur les services de bien-être de l'enfance en Ontario. La rédaction de ces documents obéit aux principes de transparence (en partageant nos réflexions à mesure qu'elles prennent forme) et de partenariat (en développant une manière de penser commune entre partenaires) de la Commission.

L'objet du *Document de travail n° 2* est ...

- De présenter un cadre de référence permettant de réfléchir aux caractéristiques d'un système de services de bien-être de l'enfance.
- D'établir les options de haut niveau pour la conception du système de services de bien-être de l'enfance de l'Ontario.
- De comparer les caractéristiques des systèmes de services de bien-être de l'enfance des autres territoires de compétence canadiens, des États-Unis et du Royaume-Uni et de découvrir quelles approches pourraient être pertinentes pour l'Ontario.
- De présenter les choix auxquels le système de services de bien-être de l'enfance de l'Ontario fait face à court et à moyen terme.
- De signaler les conclusions qui se dessinent aux yeux de la Commission et qui ont présidé à la rédaction de son premier rapport, *Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario*.

*La Commission entrevoit un avenir dans lequel un système modernisé de services de bien-être de l'enfance fonctionne comme un programme parmi de nombreux autres, lesquels s'appuient l'un l'autre pour fournir des services, intégrés et axés sur l'enfance, totalement harmonisés qui amélioreraient les résultats pour les enfants et les jeunes.*

La stratégie de la Commission comprend quatre niveaux interdépendants :

1. reconfiguration des structures des SAE;
2. nouveau mode de financement;
3. nouvelle approche en matière de reddition de comptes des SAE; et
4. réduction des obstacles administratifs et rationalisation des processus.

Le *Document de travail n° 2* comprend notre cadre de réflexion sur la conception du système et des informations comparatives provenant d'autres provinces canadiennes et du Royaume-Uni. Un document sur les États-Unis suivra.

Le chapitre 1 présente des idées sur la conception d'un système ainsi qu'un cadre de référence et des options de haut niveau sur la conception de systèmes de prestation de services de bien-être de l'enfance.

Le chapitre 2 compare en bref le modèle de gouvernance, les principes de la politique, la configuration des services, le financement, les mesures du rendement et l'obligation de rendre des comptes des autres systèmes de services de bien-être de l'enfance étudiés. Une description plus complète des autres territoires de compétence est comprise dans les annexes du document de travail.

Le chapitre 3 offre quelques conclusions tirées de cette analyse et indique dans quelles directions l'Ontario devrait se diriger, selon nous, à court et à moyen terme.

## CHAPITRE 1 – CADRE DE RÉFÉRENCE SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE

---

Système : « *Groupe d'éléments interactifs, interreliés ou interdépendants formant un tout complexe* »<sup>1</sup>.

### **Pourquoi est-ce important de réfléchir au système?**

Les services de bien-être de l'enfance sont complexes. Pour améliorer efficacement les résultats des enfants, les services doivent répondre de façon très personnelle aux besoins des enfants, divers et changeants, à qui ils s'adressent; ils doivent aussi s'appuyer l'un l'autre pour tirer le meilleur parti de la situation de l'enfant et pour ouvrir de nouvelles portes. Un modèle de politique qui tente de réduire des problèmes aussi complexes en composants distincts et gérables n'apportera pas beaucoup de lumière sur les difficultés auxquelles les services personnels que les gouvernements fournissent ou financent font face.<sup>2</sup> Il en est ainsi parce que les divers organismes et organisations participant au système interagissent de plus en plus et parce les organisations participant à la prestation des services, dont un bon nombre ne sont pas contrôlées directement par le gouvernement, sont plus diversifiées qu'auparavant.

Cette complexité croissante a pour effet de rendre l'anticipation des résultats des changements descendants encore plus difficile, particulièrement pour les systèmes de services qui ne se comportent pas de façon simple et linéaire. Cette complexité est multipliée quand ce sont des particuliers et des familles qui en sont les utilisateurs finaux. Si cette dimension du système est ignorée, la politique adoptée risque de produire des conséquences involontaires, d'aliéner les clients et les professionnels fournissant les services et d'entraîner l'impossibilité à long terme d'améliorer la performance globale du système. La réflexion sur les systèmes voit le bien-être de l'enfance et d'autres services publics comme des « systèmes adaptatifs complexes » parce qu'ils impliquent une activité humaine, très différente d'une mécanique normale et linéaire.

---

<sup>1</sup> Dictionnaire en ligne Oxford.

<sup>2</sup> Chapman, Jake (2002), *Systems Failure*, publié par Demos, extrait de <http://www.demos.co.uk/files/systemfailure.pdf?1240939425> le 18 mai 2010.

Plsek fournit un exemple souvent cité sur la différence entre le lancer d'une roche et le lancer d'un oiseau vivant. La trajectoire de la roche peut être calculée précisément grâce aux lois de la mécanique, et il est possible de s'assurer que la roche atteigne une destination précise. Cependant, il est impossible de prédire de la même façon le résultat du lancer d'un oiseau vivant, même si les mêmes lois physiques régissent en fin de compte le mouvement de l'oiseau dans l'air. Comme Plsek le remarque, on pourrait attacher les ailes de l'oiseau, le lester avec une roche et, ensuite, le lancer. Ainsi, sa trajectoire sera (presque) aussi prévisible que celle de la roche, mais ce faisant, les capacités de l'oiseau sont totalement détruites. Il dit que c'est plus ou moins ce que les décideurs tentent de faire lorsqu'ils utilisent une méthode de gestion scientifique, fondée sur un modèle mécanique, pour tenter de contrôler le comportement d'un système complexe au moyen de leurs politiques. Pour que l'oiseau se rende à un point précis, y installer une mangeoire ou une autre source de nourriture représenterait une stratégie plus fructueuse.

Les services de bien-être de l'enfance interagissent et sont interdépendants, mais dans nos discussions avec les SAE et divers secteurs du MSEJ, nous avons été frappés par leur besoin de former un tout – un tout qui aurait plus de chances de produire des services accessibles et personnalisés. C'est pourquoi notre objectif consiste à examiner systématiquement la gouvernance, les politiques, les structures, les processus, les modes de financement, la configuration des services et les mécanismes de reddition de comptes qui guident le système de services de bien-être de l'enfance actuel, et d'examiner où des changements pourraient être apportés pour le transformer en un tout plus intégré. Pour bien servir les enfants, *certaines caractéristiques communes doivent être présentes dans tous les organismes du réseau, comme un accès plus équitable aux services, une performance et une qualité de service équivalentes entre organismes et un nombre suffisant de processus normalisés pour permettre le partage de l'information, des clients et des services spécialisés.*

## **La complexité particulière des services à l'enfance**

L'objectif immédiat de la protection de l'enfance consiste à protéger les enfants vulnérables contre la négligence et les mauvais traitements, mais les situations qui exposent les enfants à ces risques découlent souvent de forces sociales, économiques et politiques beaucoup plus larges. Il a été démontré que la corrélation entre la pauvreté et la négligence est particulièrement forte.<sup>3,4</sup> L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants de 2003 a permis de découvrir que la négligence

<sup>3</sup> Leschied, A.W., Chiodo, M.A., Whitehead, P.C., et Hurley, D. (2003). *The Association of Poverty with Child Welfare Service and Child and Family Clinical Outcomes*. Community, Work & Family, Volume 9, Issue 1 février 2006, pages 29 – 46.

<sup>4</sup> Leschied, A.W., Whitehead, P.C., Hurley, D., et Chiodo, M.A. (2003). *Protecting Children is Everybody's Business: Investigating the Increasing Demand for Service at the Children's Aid Society of London and Middlesex*. United Way of London and Middlesex and the Children's Aid Society of London and Middlesex.

représentait la première catégorie de mauvais traitement dans près du tiers de toutes les enquêtes ayant fourni des preuves à l'appui de mauvais traitements.<sup>5</sup> Elle a aussi découvert que les familles où des cas de négligence ont été prouvés étaient moins susceptibles d'avoir un emploi à temps plein et plus susceptibles de recevoir une forme ou l'autre d'aide sociale. Chez les autochtones, où les conditions socio-économiques sont encore plus difficiles, la négligence représentait la principale catégorie dans près de la moitié des enquêtes ayant fourni des preuves.

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. Étant donné l'impact des facteurs socio-économiques sur les enfants et les familles, il est important de réfléchir au bien-être de l'enfance dans le cadre d'une gamme plus large de services aux enfants.

Les familles vulnérables ne devraient pas avoir à tenter d'accéder à des services organisés par des programmes distincts, chacun ayant ses propres mandats, critères d'accès et obstacles institutionnels. De plus, les services universels mis en place pour répondre aux besoins de toute la population de l'Ontario – l'éducation, les soins de santé et autres – devraient répondre aux besoins de nos concitoyens les plus vulnérables. Les enfants ne voyant pas un médecin de famille, n'allant pas à l'école ou ne bénéficiant pas de traitements en santé mentale dérivent trop souvent vers le chômage chronique, l'itinérance, le crime et, au pire, le suicide ou d'autres morts prématurées. Ainsi, afin d'améliorer les résultats pour les enfants les plus vulnérables, nous devons faire certains choix importants sur la meilleure façon de concevoir le système afin d'encourager la collaboration entre ses parties.

Des organisations internationales reconnaissent l'importance d'une approche systémique pour renforcer la protection des enfants et surmonter les insuffisances et les écarts associés à leur convergence traditionnelle vers des problèmes uniques. Une recherche commandée par l'UNICEF a permis de produire un document de travail, *Adapting a Systems Approach to Child Welfare*<sup>6</sup>, qui intègre l'approche systémique de la protection de l'enfant dans le contexte plus large de la théorie des systèmes afin de découvrir les éléments essentiels de quelque système que ce soit ainsi que les tensions et les processus sous-jacents qui déterminent la dynamique

---

<sup>5</sup> Trocme, N., Fallon, B. et coll. (2003), *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*, CEPB.

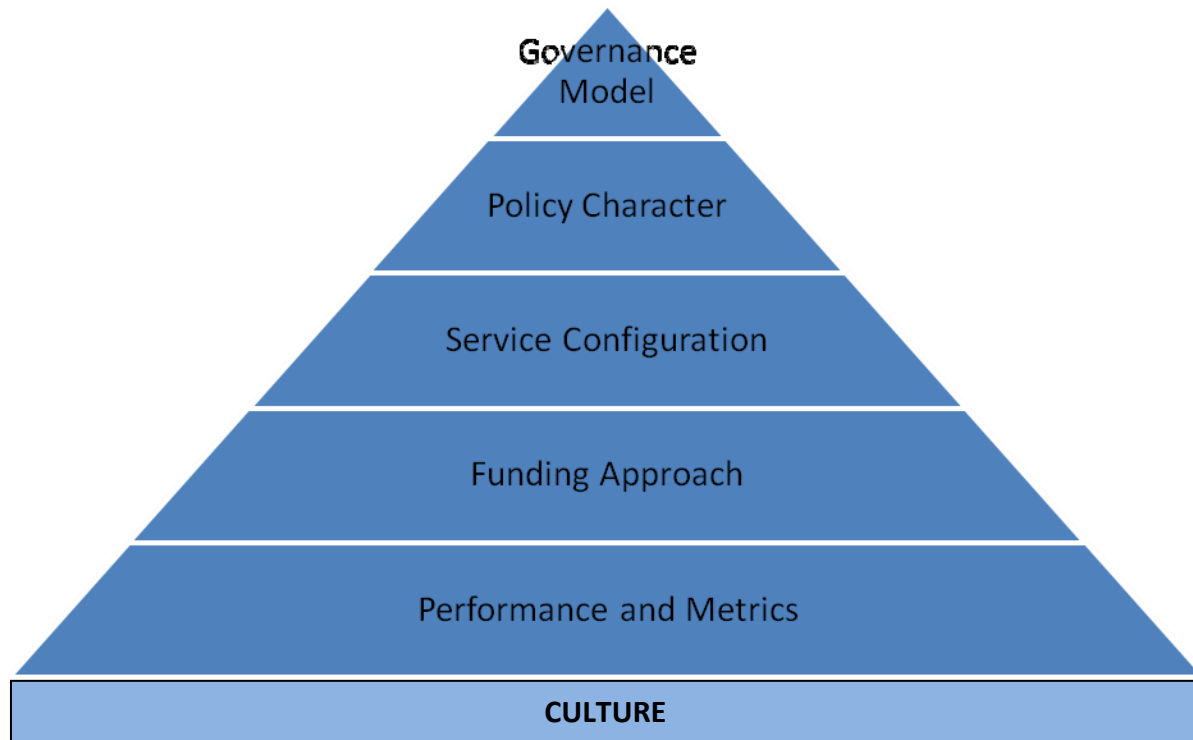
<sup>6</sup> Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C., Lafinda, K., (janvier 2010), *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*, Document de travail, Fonds de Nations unies pour l'enfance, New York

finale d'un système. À partir de ces bases, les auteurs du document profilent un ensemble de caractéristiques généralement utilisées par les intervenants dans la définition du rôle général d'un système de protection des enfants et dans les choix qu'ils font. Leur étude a permis de trouver des variations énormes entre ce que les intervenants estiment être des activités appropriées pour un système de protection de l'enfance et le degré auquel les responsabilités pour de telles activités sont partagées entre diverses entités communautaires et gouvernementales. En fin de compte, la façon dont ces choix sont définis et résolus est d'un intérêt central pour ceux qui mettent sur pied un système particulier de protection de l'enfance.

La réflexion sur les systèmes et leur conception telle que mise de l'avant dans la recherche de l'UNICEF est très semblable au travail accompli par la Commission dans l'élaboration de concepts et de cadres de référence permettant d'analyser les systèmes de services de bien-être de l'enfance dans les autres territoires de compétence. Comme notre territoire de compétence est circonscrit à une seule province, l'Ontario, et comme notre analyse porte sur la sphère anglo-américaine, nous avons pu adopter des « caractéristiques de système » d'un niveau plus moyen que celles de l'étude de l'UNICEF, de portée mondiale, mais on peut tout de même établir des parallèles.

## Caractéristiques de la conception de système

Nous avons cerné cinq caractéristiques de la conception de système qui ont fourni un cadre à notre réflexion. Ces cinq caractéristiques nous permettent d'examiner le système actuel et de le comparer aux systèmes mis sur pied ailleurs. Elles nous permettent aussi de réfléchir sur ce qui devrait être conservé et sur ce qui devrait changer pour en arriver à un bien-être de l'enfance viable.



Dans ce cadre conceptuel, les services de bien-être de l'enfance de l'Ontario font face à des choix stratégiques, lesquels ont intéressé la Commission au début de ses travaux.

- 1) Gouvernance – Les services de bien-être de l'enfance doivent-ils continuer à être fournis par des organisations indépendantes, chacune étant dirigée par son propre conseil d'administration?
- 2) Principes de la politique – Le projet de réorganisation des services représente-t-il la bonne approche?
- 3) Configuration des programmes et des services – Les programmes devraient-ils être définis autrement et les services, structurés et fournis différemment? On compte 53 SAE : est-ce le nombre adéquat?
- 4) Mode de financement – Quel mode de financement des services encouragera l'équité entre les organismes et apportera de la valeur pour les enfants et les collectivités?
- 5) Reddition des comptes – Quels systèmes de reddition des comptes fourniront les meilleurs résultats, pour les enfants comme pour les divers ministères? Comment être certain que nous savons comment le système remplit sa mission et quels sont les résultats obtenus?

## Définitions des termes et choix de haut niveau

L'acquisition d'une compréhension commune représente un point de départ important. C'est pourquoi nous présentons dans le présent chapitre la signification que nous accordons à chacune de ces cinq caractéristiques ainsi que certains choix de haut niveau dont on doit tenir compte.

**Culture** – Il s'agit des cultures organisationnelles et professionnelles : en gros, l'histoire, les croyances, les valeurs vécues et les idéologies à l'œuvre qui guident « comment nous faisons les choses ici ». Bien que la culture ne ferait pas officiellement partie des caractéristiques du système – et bien qu'elle soit souvent difficile à changer – il s'agit d'une qualité accessoire qui peut exiger une appréciation directe de la façon dont les gens font les choses et de la signification de ce qu'ils font. La culture s'insinue dans chaque dimension du système et aura une incidence importante sur la façon dont les cadres conceptuels sur la gouvernance, la politique, les services et la reddition de comptes fonctionnent dans la pratique, sur le terrain.

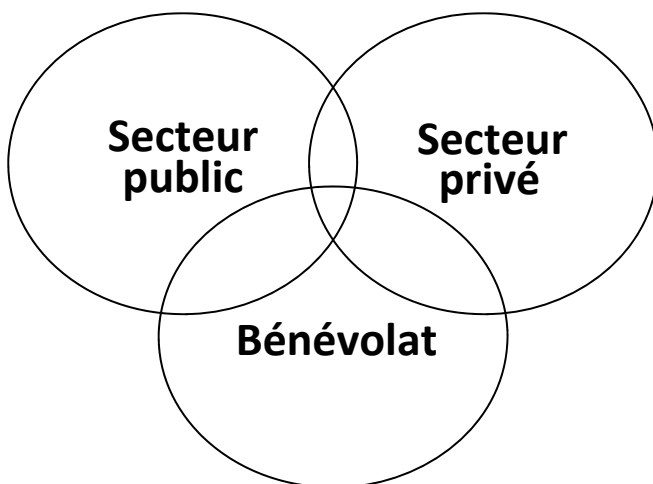
Par exemple, dans un système où des objectifs, des normes et une reddition de comptes transparente existent depuis des années, on peut s'attendre à ce que la culture soit orientée vers le rendement. Là où le financement a été distribué dans le cadre d'un véritable marché ou d'un quasi-marché, on peut mieux connaître le prix des choses et mieux reconnaître la

différence entre les « besoins » et les « services ». Là où existent de nombreux organismes indépendants, chacun ayant une identité propre et une longue histoire, de nombreuses cultures locales se sont probablement développées en symbiose avec leur milieu et le caractère unique de l'organisme. Si un système est composé depuis longtemps de composants organisationnels séparés, sans qu'il y ait eu de gestion commune, il peut ne pas être doté d'une seule culture, mais bien plutôt de nombreuses cultures.

Apprécier à leur juste valeur les cultures caractéristiques de chaque territoire de compétence exigerait une connaissance plus approfondie que celle que la Commission a pu acquérir au cours de son travail. Nous reconnaissons donc que quelles que soient les structures et les politiques en place dans les territoires de compétence et les localités décrits dans le présent document, la culture locale jouera un rôle important dans les résultats obtenus.

### ***Modèles de gouvernance***

Aux fins de notre travail, la « gouvernance » est définie comme étant « *l'activité de gouverner. Elle se rapporte aux décisions qui définissent les attentes, attribuent des pouvoirs ou vérifient la performance.*<sup>7</sup> » Elle peut être appliquée à diverses échelles : gouvernement national ou local, entreprises commerciales, collectivités *locales* et organisations à but non lucratif.



Dans une perspective systémique de haut niveau, on rencontre trois modèles de gouvernance différents :

---

<sup>7</sup> Article sur la « Gouvernance », Wikipedia. Extrait de <http://en.wikipedia.org/wiki/Governance>

- 1) Le secteur public – est géré par les institutions gouvernementales et est assujéti à l’obligation de rendre compte en démocratie et, en fin de compte, de rendre compte aux ministres. En règle générale, il fait partie intégrante du gouvernement et les postes y sont pourvus par des fonctionnaires responsables de l’établissement de la politique, du financement et de la prestation directe de services. Les services publics, et les fonctionnaires qui y travaillent, doivent rendre compte directement au ministre de tutelle et non à un conseil d’administration distinct ou à un palier élu sur le plan local. Le secteur public est généralement financé par les impôts (financement pouvant être complété par des frais d’usager ou des dons philanthropiques). En Ontario, l’exploitation des établissements des services de justice pour les jeunes représente un exemple de ce type de modèle de gouvernance.
- 2) Le secteur privé – est géré par des propriétaires indépendants ou par des conseils d’administration gérant des services offerts sur un marché concurrentiel; ces organismes peuvent s’engager par contrat auprès du gouvernement à fournir ces services contre rémunération. En théorie, les prix restent faibles puisque soumis à des pressions concurrentielles, et le « client » bénéficie de plus de choix et a la capacité de se retirer (aller ailleurs). Certains services publics peuvent être offerts sur de véritables marchés, où les clients paient eux-mêmes pour les services qu’ils utilisent, mais dans le cadre de services autorisés, comme les services de bien-être de l’enfance, cette possibilité ne s’est pas avérée pratique même là où elle aurait pu être vue comme désirable. Les arrangements en vertu desquels le secteur privé reçoit des fonds publics pour fournir des services publics, qui sont alors gratuits ou subventionnés, sont plus communs. L’Ontario compte plusieurs exemples de ce modèle : services de laboratoire pour les soins de santé communautaires; achat de soins à domicile ou de longue durée; et certains services de garde en milieu familial.
- 3) Le bénévolat – organismes constitués en sociétés sans but lucratif gérés par un acte constitutif décrivant l’objet et les règlements, lesquels comprennent l’élection d’un conseil d’administration responsable de la gouvernance de l’organisme (lequel peut aussi être un organisme caritatif, assujéti à une autre série d’exigences juridiques). Les exemples en Ontario comprennent le bien-être de l’enfance (services fournis par les SAE) et la plupart des soins de santé (fournis par les hôpitaux, les centres de santé communautaire, les centres d’accès aux soins communautaires, etc.).

Conséquence de la « nouvelle gestion publique », les frontières entre ces secteurs sont de plus en plus floues, et des organismes hybrides de divers types sont communs, dans lesquels des fonctionnaires, engagés par le gouvernement, travaillent pour des conseils communautaires, ou encore des sociétés privées, financées par le gouvernement, fournissent des services gratuits. La composition des conseils d’administration et le mode d’élection de leurs membres peuvent être déterminés par la loi plutôt que par l’acte constitutif de l’organisation privée ou sans but lucratif. Dans ces modèles hybrides de gouvernance, la reddition de comptes peut être plus difficile à déterminer.

## ***Principes de la politique***

Les systèmes de services de bien-être de l'enfance et de la famille de la tradition anglo-américaine obéissent à un mandat double, de « soin » et de « contrôle », et ont tendance de passer, comme un pendule, d'un extrême de leur mandat à l'autre<sup>8</sup>. Certains choix politiques de haut niveau portent sur l'ensemble de ce mandat – d'une priorité étroite accordée aux enquêtes et aux soins pour les seuls enfants victimes de négligence ou de mauvais traitements à une attention plus large accordée à l'aide aux enfants et aux familles. De la même façon, les niveaux de risques courus par les enfants / la participation de l'État sur une échelle allant de risques faibles / participation élevée à risques élevés / faible participation varient. Que ce soit pour faire en sorte que les enfants ne subissent pas de mauvais traitements ou ne soient pas négligés, ou pour découvrir si ces phénomènes se produisent, il sera nécessaire que les familles jusqu'à un certain point aux soins et à l'appui. Néanmoins, chacun de ces choix politiques exige des compromis et présente des conséquences sur la viabilité de la protection des enfants et du système dans son ensemble.

La politique actuelle des services de bien-être de l'enfance en Amérique du Nord et dans la majeure partie de l'Europe tend à s'occuper non pas tant de sa direction ou de ses objectifs que des mécanismes de prestation – tout particulièrement quant au rôle des services bien-être de l'enfance face à d'autres services à l'enfance et services sociaux (cette question est abordée dans la partie suivante, sur la « Configuration du programme et des services ») - et mise en œuvre au moyen de règlements, de procédures prescrites et de normes (question abordée dans la section intitulée « Reddition de comptes, performance et résultats »).

## ***Configuration du programme et des services***

Comme, dans les pays anglophones, le consensus s'élargit quant à la direction que doit prendre la politique du bien-être de l'enfance, on prête une plus grande attention à la façon dont les organismes, les programmes et les services sont « configurés ».

### *Accent sur le système*

En partie, il s'agit de décisions sur l'objet, par exemple, et à savoir si le système doit être configuré autour :

- des institutions – alors, le système est surtout intéressé par la taille, le nombre et la localisation des structures institutionnelles ainsi que par les zones desservies.

---

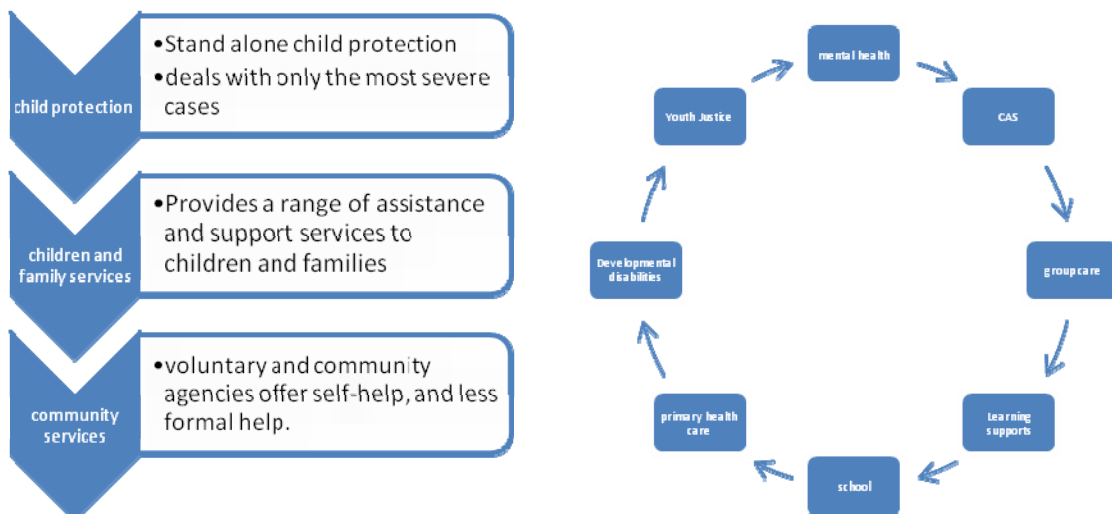
<sup>8</sup> Dumbrill, G. C., et Maiter, S. (1994). Foster Parents and Natural Parents; Establishing a Powerful Working Alliance. *The Ontario Association of Children's Aid Societies Journal*, 38(3), 12-15).

- du programme – alors, le système cherche à harmoniser les services aux objectifs politiques, en franchissant souvent les frontières institutionnelles.
- des enfants et des familles – alors, le système tente de faire des enfants et des familles le centre de ses préoccupations et cherche des moyens de réduire l'effet de « silo » des institutions et des programmes.

### Relations entre les services

Une autre série de questions sur la logique et la forme de la configuration du programme et des services vise les relations entre chacun des services. Par exemple,

- Les services sont-ils configurés de façon hiérarchique? – Comme le bien-être de l'enfance est un service tertiaire ou de dernier ressort, un organisme autonome, dont le rôle de protection est clair et qui fournit des services que sur orientation et qu'après que le seuil de risque prévu est atteint, suivant l'évaluation en fonction des critères d'admissibilité issus de la logique du programme.



- Les services sont-ils configurés comme un continuum horizontal? – Le bien-être à l'enfance étant un des champs de services communautaires collaborant à l'élaboration d'une réaction graduée aux besoins particuliers des enfants et des familles. La protection de l'enfant peut faire partie du mandat de cette organisation, comme toute une gamme de services pour les enfants, ou elle peut faire partie d'un partenariat officiel avec d'autres organismes indépendants.

Que nous privilégions surtout les institutions, les programmes ou les enfants aura des incidences sur l'harmonisation de l'ensemble du système. La taille, l'envergure et la population desservie auront une incidence sur la proximité des services offerts aux collectivités, sur le temps requis pour les déplacements et les économies d'échelle, par exemple. L'envergure et

l'échelle du programme détermineront l'importance relative que jouent les barrières à l'entrée et l'évaluation dans la gestion des démarcations entre le système de services de bien-être de l'enfance et d'autres systèmes, par exemple, bien qu'une approche plus « personnalisée » de l'enfant et de la famille exigera des efforts particuliers pour respecter les démarcations ministérielles relatives à la politique et aux flux de financement.

Les choix quant à la configuration des services et du programme - institutionnelle, axée sur le programme ou axée sur l'enfant – présente des compromis entre la spécialisation et le seul accent sur la protection de l'enfant / le bien-être et le continuum des services.

Toutes ces considérations sont en relation avec de nombreuses questions fondamentales pour les services de bien-être de l'enfance en Ontario – le nombre et le rôle des SAE et la relation avec d'autres services pour les enfants et les familles vulnérables.

### **Mode de financement**

Le mode de financement est le terme que nous utilisons pour décrire la base sur laquelle les organismes sont financés, et les trois possibilités que nous avons relevées sont les suivantes : financement fondé sur la population, fondé sur l'institution ou fondé sur les dossiers / le service.



**Fondé sur la population** : les fonds sont calculés par habitant dans des populations au sein de zones de service désignées, souvent pondérés pour tenir compte de la population enfantine ou de facteurs associés au « besoin » (pauvreté, densité, pénurie, population autochtone) et de la variabilité des coûts régionaux / locaux des services et de la main-d'œuvre.



**Fondé sur l'organisme** : les fonds sont transférés sous forme de subventions globales pour couvrir les coûts que les organismes engagent pour fournir les services autorisés. Les coûts sont le plus souvent fondés sur des données historiques, mais ils peuvent aussi être liés à l'activité d'ensemble des services. Ce mode de financement est le plus courant.



**Frais pour le service** : des honoraires sont payés aux organismes indépendants pour les services fournis aux particuliers, à l'intérieur d'un cadre de ce qui est réputé admissible pour un niveau déterminé de besoins (établi à des seuils divers). Exige, à l'intérieur du système, un rôle d'« achat » ou de « mise sur pied », comme le jouent les assureurs dans les modèles HMO aux États-Unis ou les fiducies de fonds pour l'enfance au Royaume-Uni.

Encore une fois, comme on peut s'attendre en pratique à rencontrer de nombreuses variations et de modes hybrides qui combinent des éléments de ces différents modèles, il peut exister une formule qui tienne compte des coûts variables de volumes variables, ajustés en fonction de différences locales dans les coûts de prestation (p. ex., l'éloignement), et des frais pour service qui ne représentent que les coûts marginaux payés en plus de la subvention globale reçue par l'organisme. Les choix relatifs au mode de financement auront une incidence importante sur le système – des services financés par les fonds publics fonctionnent dans ce qui a été appelé une économie d'« attribution » et montrent une capacité toute particulière à produire l'activité ou les résultats rémunérés par le financement.

#### Note succincte sur la « mise sur pied »

Les décisions sur la manière dont des fonds devraient être utilisés pour mettre en œuvre les services et les résultats recherchés sont étroitement liées aux décisions relatives à l'approche employée pour calculer le niveau de financement et sa distribution. Traditionnellement, le gouvernement finance les institutions et les professionnels qui offrent des services.

Mais, selon certaines critiques, le financement des fournisseurs de services et des institutions ne répond pas toujours aux besoins et aux impératifs des enfants – on note de nombreux exemples de cas où les enfants sont « casés » dans les services et dans les places qu'offrent les institutions plutôt que de bénéficier d'un service conçu « sur mesure » en fonction de leurs besoins et de leurs impératifs. On note aussi que, quelque soit le niveau de financement, les ressources servent à payer les installations existantes, et sont de ce fait « immobilisées », et qu'il est rare que des fonds soient « libérés » pour payer quelque chose dont un enfant donné aurait particulièrement besoin ou pour investir dans un nouveau service pour répondre à un nouveau besoin.

Pour tenir compte de ces critiques et de ces problèmes, le financement est attribué à un organisme « d'achat ou de mise sur pied ». Cet organisme doit évaluer les besoins d'une population donnée (plutôt que de fournir des services) et, ensuite, acheter (si les services existent) ou mettre sur pied (si de nouveaux services doivent être créés) les services requis par cette population. Ces fonctions ont été adoptées tout récemment par les systèmes canadiens d'attribution du financement des services publics et, là où elles ont été adoptées, ont exigé de nouveaux arrangements institutionnels, réglementaires et de fixation des prix. Pour ce qui est des services de bien-être de l'enfance, passer du modèle actuel à un modèle de mise sur pied exigerait un changement important, qui devrait être planifié par phases. Mais la mise sur pied offre au système toute une série d'occasions de servir les besoins individuels et d'obtenir des résultats personnels comme organisationnels.

## ***Systèmes de reddition de comptes – Performance et mesures***

Les systèmes de services de bien-être de l'enfance se sont beaucoup préoccupés d'établir des méthodes normalisées d'évaluation individuelle, de protection et de gestion de dossier en réaction parfois au décès d'enfants pris en charge ou à risque dans la collectivité. Concurrément à cette préoccupation sur la qualité des services, on note des préoccupations sur les incidences des politiques, les résultats et l'efficacité organisationnelle.

### **Rendre des comptes sur quoi?**

- **Qualité des opérations de service** – en quoi sont-elles conformes aux normes?
- **« Résultats de la politique »** - quels résultats la réorganisation des services a-t-elle atteints? p. ex., détourner pertinemment plus d'enfants de la protection, offrir des soins conformes aux traditions à plus d'enfants, offrir plus de permanence à plus d'enfants, etc.
- **« Résultats pour les enfants »** – comment les résultats des enfants pris en charge bénéficient-ils des services des SAE?
- **« Efficacité organisationnelle »** - l'organisation est-elle bien dirigée et gère-t-elle au mieux son personnel et ses ressources?

Par conséquent, cette dimension de la « reddition de comptes », par conséquent, comprend de nombreux choix quant à sur quoi les SAE devraient rendre des comptes : l'uniformité de leurs processus et de leurs opérations internes, les résultats de la politique, les résultats pour les enfants et l'efficacité de l'organisation sont tous des choix possibles. Elle comprend aussi des choix sur les mécanismes de la reddition de comptes, qui posent la question du « comment? » Voici une liste des diverses façons que pourrait utiliser le gouvernement pour responsabiliser les autres (et, peut-être lui-même) :

- **Plans** – exiger des organismes qu'ils produisent des plans sur la façon dont ils feront ce qui doit être fait;
- **Objectifs** – définir, pour les organismes locaux, des objectifs quantitatifs qui, globalement, devraient être atteints sur le plan national;

- Normes – prescrire les normes devant être respectées – elles peuvent s’appliquer depuis les opérations à petite échelle (services axés sur le client) jusqu’aux opérations à grande échelle (de l’organisme ou du système) au niveau local. Le pourcentage de conformité aux normes pourrait être vu comme un indicateur de cohérence.
- Comparaison – permettre la comparaison de la performance dans tout le système, ce qui révélerait des différences qui devraient être analysées plus en profondeur et justifierait des interventions.
- Indicateurs de résultats – enregistrer comment les enfants développent leur autonomie et franchissent les principales étapes de la vie.
- Procédures – codifier les procédures devant être suivies; souvent, les normes portent sur les procédures.
- Financement incitatif – sur le plan financier, récompenser les activités désirées et punir les activités non désirées.
- Contrôle des dépenses – scruter chaque poste de dépense et contrôler chaque écart important par rapport à des niveaux moyens ou fixés. Peut inclure les coûts unitaires, où l’« unité » est définie de façon plus ou moins complexe.
- Contrôle de l’établissement – établir des limites aux catégories de personnel et au nombre d’employés; pourrait inclure des mesures et des normes relatives à la charge de travail.
- Examen externe – tâche assimilable à celle du vérificateur général.
- Inspection – évaluation sur place, par un organisme indépendant, de la capacité d’une organisation et des services qu’elle offre.
- Plaintes des clients – mettre sur pied un processus indépendant d’examen des plaintes permettant de déterminer les solutions dans les cas justifiés, et prescrire des processus normalisés de gestion locale des plaintes.
- Moral et attitudes au travail.

Au cours des ans, les services publics tendent à progressivement et ponctuellement ajouter des règles, des normes, des plans, des obligations de rapport et des examens externes : il en résulte qu'il peut être difficile d'y reconnaître un « système » cohérent. Dans notre examen des systèmes existant en Ontario et ailleurs, nous nous sommes posé la question suivante : « Le gouvernement sait-il clairement quels sont les résultats qu'il recherche, et qui est responsable de les atteindre? Le gouvernement dispose-t-il d'un ensemble cohérent de mécanismes de reddition de comptes, pour ses propres actions comme pour celles des organismes locaux? Existe-t-il un point unique de reddition de comptes au niveau central et au niveau local, lequel proposait un plan précis de communication et de connaissances sur les performances pour tout le système? Fait-on régulièrement rapport sur une série de mesures; les données sont-elles exactes, opportunes et fiables; et existe-t-il des systèmes permettant de recueillir et de valider ces données? Existe-t-il des exigences précises pour l'établissement de rapports de même que des conséquences relatives aux résultats atteints?

La performance d'un système sera mieux comprise et bonifiée grâce à une bonne approche de la reddition de comptes, exercée au moyen des bons mécanismes et bien exécutée. Dans ce document, nous nous intéressons aux systèmes plutôt qu'aux organismes, aux services ou aux dossiers particuliers.

### **Un cadre d'analyse et de comparaison**

Ce chapitre débat des avantages d'une perspective systémique de la question de la viabilité des services de bien-être de l'enfance en Ontario et privilégie cinq caractéristiques permettant d'examiner la conception du système : la gouvernance, les principes de la politique, la configuration des services et des programmes, le mode de financement et la reddition de comptes.

Ce cadre s'applique à notre examen des systèmes de services de bien-être de l'enfance dans d'autres provinces canadiennes et au Royaume-Uni. Les résultats de cet examen sont résumés dans le chapitre 2.

## CHAPITRE DEUX – CARACTÉRISTIQUES DES SYSTÈMES DE SERVICES DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE DANS D'AUTRES TERRITOIRES DE COMPÉTENCE

### Introduction

Les cinq caractéristiques de la conception d'un système fournissent la grille grâce à laquelle les systèmes de services de bien-être de l'enfance dans d'autres territoires de compétence sont comparés dans le présent chapitre : gouvernance, approche politique, configuration des services, financement, performance et résultats. L'examen des diverses manières d'établir une politique de bien-être de l'enfance, de fournir les services, de gérer et de financer les programmes et d'en évaluer l'efficacité permet d'y réfléchir sans à priori « ontarien ». Examiner des façons potentiellement prometteuses de concevoir un système dans une perspective globale est compatible avec notre raisonnement sur l'importance d'effectuer des comparaisons à l'intérieur d'un cadre systémique. L'accent est mis sur le plan de la conception des systèmes plutôt que sur une analyse en profondeur de chaque aspect des services de bien-être de l'enfance dans ces territoires de compétence.

Ces territoires de compétence sont les suivants :

1. les provinces canadiennes;
2. le bien-être des enfants autochtones; et
3. le Royaume-Uni (surtout l'Angleterre).

Un autre document sur le système américain de bien-être de l'enfance sera publié dans les semaines à venir.

### Partie un : Canada

Les systèmes de quatre provinces canadiennes ont été étudiés : ce sont ceux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse. Ces provinces ont été choisies à cause de l'intérêt que porte la Commission sur une caractéristique ou plus de la conception de leur système ou de changements qui y ont été apportés : soit que leurs structures organisationnelles sont uniques (Manitoba), qu'elles ont réorganisé récemment leur système en profondeur (Colombie-Britannique et Nouvelle-Écosse), ont des systèmes bien rodés d'évaluation des résultats (Alberta et Colombie-Britannique) ou présentent des caractéristiques originales qui méritent d'être analysées. La population infantine de ces six territoires de compétence varie de beaucoup. La Colombie-Britannique sert la plus grande population infantine à l'extérieur de l'Ontario (près de 920 000 enfants admissibles) alors que la Nouvelle-Écosse dessert la plus petite (environ 159 000 enfants admissibles). Le Manitoba présente la

proportion la plus élevée d'enfants recevant des soins de remplacement (3,11 % des enfants admissibles).

Les informations fournies dans les pages qui suivent proviennent de diverses sources :

- *Documents gouvernementaux publiés* : y compris une analyse des rapports annuels, des plans d'activités et des plans stratégiques des gouvernements provinciaux de même que des rapports des ombudsmans, des vérificateurs généraux et des protecteurs des enfants (ou leurs équivalents). Les documents consultés et les liens y conduisant sont fournis en annexe.
- Grâce à des *entrevues structurées* avec des membres clés des ministères, nous sommes assurés que les informations les plus récentes ont été incluses dans ce résumé. Les renseignements sur les modes de financement, qui ne sont pas publiquement disponibles, ont été recueillis auprès de fonctionnaires des ministères. Les questions des entrevues structurées figurent à l'annexe A.
- *Recherches publiées* : le dernier annexe constitue une bibliographie partielle des chapitres d'ouvrages et de documents additionnels qui ont été mis à contribution pour la rédaction du présent document.

La *Loi constitutionnelle de 1982* et la loi qui la précédait, l'acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), prévoient la répartition des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les compétences de ce dernier portent sur le commerce, la monnaie, la défense nationale, les banques, les droits d'auteur, les autochtones et les réserves indiennes, le code criminel et les affaires interprovinciales. Les compétences des gouvernements provinciaux comprennent les municipalités, les conseils scolaires, les hôpitaux, le droit de propriété et le droit civil, l'administration du droit civil et criminel et le bien-être social.

Cette longue histoire de répartition des compétences a influencé la façon dont les services de bien-être de l'enfance se sont développés au Canada au cours du dernier siècle et demi. Contrairement à la Grande-Bretagne et aux États-Unis, le gouvernement fédéral canadien ne joue aucun rôle dans les services de bien-être de l'enfance ni ne les finance, à l'exception des services offerts aux enfants qui, normalement, vivent dans une réserve des Premières nations. Les services de bien-être de l'enfance au Canada sont de la seule responsabilité des gouvernements provinciaux et territoriaux.

C'est avec la création de la Children's Aid Society of Toronto, à la fin du dix-neuvième siècle, que les premiers services officiels de bien-être de l'enfance au Canada ont été offerts. Peu après, la première loi visant la protection des enfants a été promulguée. Les services de bien-être de l'enfance se sont développés dans les décennies suivantes. Ces services étaient offerts sur le plan local, sans plan d'ensemble, par des organismes mis sur pied par les églises, les

municipalités ou les comtés et par de nombreuses organisations caritatives. Dans un premier temps, ces services entendaient pallier la négligence. Les parents qui négligeaient leurs enfants étaient vus comme étant incompetents, et des services étaient offerts pour leur apprendre comment bien élever leurs enfants, ou encore les enfants leur étaient retirés. Ce n'est que beaucoup plus tard au 20<sup>e</sup> siècle que la violence physique (et, encore plus tard, la violence sexuelle) a aussi représenté une priorité pour le système de services de bien-être de l'enfance.

Dans l'ensemble du pays, on note un certain nombre de similitudes dans le mandat des services de bien-être de l'enfance, les mesures assurant la conformité et le niveau de supervision externe. Ces similitudes et les différences en ce qui a trait aux structures de gouvernance, au financement et aux principes de la politique seront explorées dans le prochain chapitre.

### **Gouvernance**

La responsabilité du bien-être de l'enfance est attribuée au ministre; dans chacune des provinces étudiées, cette fonction, et d'autres, est assumée par un ministère. Dans chacune de ces provinces, un directeur de la protection de l'enfance (ou l'équivalent) est nommé, et le ministre lui délègue des responsabilités, qui peuvent comprendre des avis sur les politiques et le financement et la surveillance de l'organisation et de la gestion de la prestation des services. En Ontario, ces fonctions, réparties entre « politiques » et « opérations », sont appuyées par d'autres divisions responsables de la stratégie et de la recherche.

En Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, la protection de l'enfance est le fait d'un ministère responsable, et les travailleurs sociaux sont membres de la fonction publique et relèvent du ministre par l'entremise de gestionnaires et de directeurs.

En Alberta et au Manitoba, des régies de services à l'enfant et à la famille sont mandatées par loi pour organiser et gérer les services de bien-être de l'enfance. Les régies albertaines ont les coudées franches dans l'organisation des services et le recrutement du personnel, bien que les membres de ce personnel fassent partie de la fonction publique provinciale. Les membres des conseils d'administration de ces régies sont nommés par le ministre, et leur directeur administratif doit doublement rendre des comptes, soit au ministre adjoint et au conseil d'administration de la régie.

Au Manitoba, la composition du conseil d'administration des régies de services à l'enfant et à la famille est déterminée par la loi, et leurs représentants sont élus par les groupes clients, autorisés par la loi. Les régies manitobaines ont le pouvoir de demander à des organismes indépendants sans but lucratif de fournir des services de protection. Ces organismes autorisés sont régis par des conseils d'administration indépendants. Une de ces régies manitobaines utilise un modèle composite pour s'assurer que les collectivités du grand nord reçoivent des

services. La Régie générale donne mandat à quatre régies indépendantes, couvrant tout le territoire de la province, et régit les services fournis par cinq bureaux de service public.

### D'intérêt pour l'Ontario

*Cette analyse permet de souligner le caractère unique du système ontarien, composé d'organismes bénévoles indépendants (les Sociétés d'aide à l'enfance) qui remplissent un mandat conféré par la loi en vertu de la Loi de l'Ontario sur les services à l'enfance et à la famille. Le Manitoba est la province qui emploie les services d'organismes bénévoles indépendants, mais par l'intermédiaire des régies de services à l'enfant et à la famille, créées par la loi. Bien que les organismes bénévoles indépendants aient historiquement joué un rôle important dans de nombreuses provinces, des arrangements ont été adoptés dans la plupart des provinces pour intégrer plus étroitement leurs fonctions au ministère du ministre responsable ou pour déléguer leurs fonctions à des structures indépendantes créées à cette fin. À cet égard, l'Ontario est un cas particulier comparativement aux autres provinces canadiennes.*

##

### **Politique**

Des efforts visant à atteindre un équilibre entre les deux mandats, soit la protection des enfants et le bien-être des enfants, sont évidents dans les quatre provinces. Réagir aux mauvais traitements reste le principe organisateur dominant dans toutes les provinces, tandis que l'aide aux familles et au développement des enfants représente un service important, mais secondaire. Les principales priorités décrites dans la vision de chaque ministère comprennent la sécurité, la permanence et les résultats mesurables.

L'importance relative qu'une province accorde à la sécurité des enfants ou à la primauté des familles est mise en évidence dans le préambule et dans les principes généraux de leur loi respective. L'Alberta reconnaît que la famille constitue l'unité de base de la société et qu'elle doit être aidée et préservée. La loi du Manitoba reconnaît tout d'abord que la sécurité des enfants est de la responsabilité de la société, et reconnaît de façon secondaire l'importance de la famille et le besoin de l'aider et de la préserver.

On note de nombreuses similitudes dans la phraséologie des lois sur le bien-être de l'enfance des quatre provinces. Par exemple, chaque loi comprend un article sur l'obligation de déclaration, qui exige d'un professionnel suspectant des mauvais traitements contre un enfant de déposer un rapport à cet effet aux services de bien-être de l'enfance. Les bases sur lesquelles un enfant serait réputé avoir besoin de protection (ou d'une intervention) comprennent la violence physique, la violence sexuelle et les mauvais traitements affectifs, ou l'incapacité de le protéger de ce qui précède ou encore le risque qu'il y soit soumis.

Mais on note aussi quelques différences régionales. Par exemple, la loi manitobaine inclut les enfants qui ne sont plus contrôlés par la personne qui en a la responsabilité; l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Manitoba incluent les situations où la conduite d'un parent met en danger le bien-être de l'enfant. Seule la Nouvelle-Écosse, comme l'Ontario, inclut l'exposition à la violence familiale comme étant une raison de considérer qu'un enfant a besoin de protection.

Chacune de ces quatre provinces a reconnu que l'intervention devrait représenter l'action la moins intrusive ou la moins perturbatrice d'aider les parents à s'occuper de leur enfant. Les enfants ne devraient être retirés de leur famille qu'en dernier recours, et ce, toujours en tenant compte des meilleurs intérêts de l'enfant. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont élaboré des modèles d'approche différentielle, qui permettent de réagir à des situations à risque moindre de façon plus aidante et moins intrusive. Cependant, cette approche n'est adoptée qu'après que les services de protection ont été exclus. Le Manitoba explore plusieurs modèles d'approche différentielle dans le cadre de programmes pilotes appliqués en cinq lieux différents. La Nouvelle-Écosse ne met pas en œuvre de modèle d'approche différentielle puisque le ministère des services communautaires croit fermement, et depuis longtemps, que les familles ne devraient pas obtenir de services du réseau de bien-être de l'enfance à moins que l'enfant ne coure le risque d'être négligé ou de subir des violences. Les services d'aide aux familles et de réduction des risques de mauvais traitements sont fournis par la division des services aux familles et aux jeunes du ministère, lesquels complètent les services fournis par la division du bien-être de l'enfance.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ces informations ont été obtenues pendant l'entrevue du coordonnateur de la protection des enfants en Nouvelle-Écosse, le 30 avril 2010.

## **Facteurs régissant la protection ou une intervention**

	C.-B.	AB	MB	ON	N.-É.
Risque de préjudices physiques / préjudices physiques subis	X	X	X	X	X
Risque de préjudices sexuels	X	X	X	X	X
Exploitation sexuelle / prostitution / pornographie	X		X	X	
Risque de mauvais traitements émotionnels	X			X	X
Risque de violence familiale / exposition à la violence familiale					X
Enfant de moins de 12 ans commettant des gestes répréhensibles				X	X
Maladie psychologique non traitée	X	X	X	X	X
Problèmes de toxicomanie chez un enfant et parents incapables / réticents à les traiter					
Maladie non traitée	X	X	X		X
Malnutrition					
Enfant abandonné / orphelin sans apport adéquat de soins		X	X	X	X
Parent incapable ou réticent à prendre soin de l'enfant ou parent non présent	X	X	X	X	
Négligence causant des préjudices physiques ou des risques de tels préjudices		X		X	X
Comportement parental passé ayant posé un risque important que l'enfant soit soumis à ce qui précède					
Enfant ne pouvant pas être contrôlé par la personne qui en est responsable			X	X	
Conduite de la personne responsable mettant en danger le bien-être de l'enfant		X	X		
Négligence relative à l'éducation					
Devoir de déclaration	X	X	X	X	X

### **D'intérêt pour l'Ontario**

*La politique de l'Ontario, telle qu'exprimée dans la réorganisation des services, ressemble beaucoup à celle des autres provinces canadiennes; à celle de l'Alberta et de la Colombie-Britannique en adoptant un modèle d'« approche différentielle », et à celle de la Nouvelle-Écosse en incluant l'exposition à la violence familiale comme raison de déterminer qu'un enfant*

*a besoin de protection. Seule la Nouvelle-Écosse préconise des limites claires entre la protection de l'enfant et une politique aidante pour l'enfant et la famille.*

### **Configuration des services**

Du côté des ministères, la plupart des provinces offrent un continuum plus ou moins large de programmes et de services orientés vers les enfants, dirigé par un responsable du bien-être de l'enfance, ainsi que des services autres que la protection pour les enfants et les jeunes. Parfois, il n'a pas été facile d'obtenir une image claire des structures centrales, et ce fut encore plus difficile d'obtenir une image claire sur le plan local. Ce qui suit est un bref résumé de ce qui nous a paru comme étant les éléments les plus fondamentaux.

Dans les quatre provinces, le ministère responsable du bien-être de l'enfance surveille aussi l'octroi de permis de services de soins aux enfants. Ces services sont distincts, mais sont toutefois vus comme étant interdépendants dans la mesure où des soins de qualité à la petite enfance sont importants dans la réduction des risques de mauvais traitements. Trois des provinces ont regroupé leur programme contre la violence familiale au sein du ministère responsable des services de bien-être de l'enfance, tandis que, en Colombie-Britannique, les programmes contre la violence familiale sont gérés séparément par le ministère des Services communautaires.

L'Alberta et le Manitoba ont tous deux mis sur pied des initiatives interministérielles conçues pour aider le développement de la petite enfance, favoriser la santé physique et mentale et encourager la réussite scolaire. Le programme manitobain encourage une approche de développement communautaire pour le bien-être des enfants, des familles et des collectivités de la province, particulièrement pendant la période prénatale et la période préscolaire.

C'est le ministère du Développement des enfants et de la famille de Colombie-Britannique qui offre la gamme la plus complète de programmes pour les enfants; la province fournit elle-même ou achète des services de garde ou de supervision de probation des jeunes, de santé mentale pour les enfants et les jeunes, de développement de la petite enfance, pour les enfants et les jeunes ayant des besoins spéciaux en plus de programmes de protection des enfants, d'approche différentielle, d'aide parentale et de conseils.

Les services de bien-être de l'enfance, notamment les évaluations préliminaires, les enquêtes et la gestion des dossiers sont gérés par le ministère en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, et par les régies de services à l'enfant et à la famille en Alberta. Des organismes mandatés, sous l'autorité des régies de services à l'enfant et à la famille, complètent les services d'évaluation préliminaire, d'enquête et de gestion des dossiers au Manitoba. Chaque

province fournit et achète des services de soins de remplacement, en fonction de la disponibilité des ressources et du besoin en programmes spécialisés.

La formation des parents, les conseils et les autres services d'appui nécessaires pour réduire les risques auxquels les enfants pourraient être exposés sont soit achetés en vertu de contrats (comme au Manitoba et en Alberta) soit fournis par une division distincte du ministère (comme en Nouvelle-Écosse). Ces services d'appui et de conseils de même que les programmes de compétences parentales sont fournis après une orientation vers ces entités distinctes.

Certaines caractéristiques du système des services de bien-être de l'enfance du Manitoba ne se retrouvent pas ailleurs au Canada. Les organismes qui fournissent un service direct de protection de l'enfance sont mandatés par une régie, conformément aux règlements de la Loi sur les régies de services à l'enfance et à la famille. Le modèle de prestation de services de la Régie générale est hétérogène et composé de quatre organismes privés et de cinq bureaux ministériels. Pour la Régie des Métis, un organisme fournit des services à toutes les familles métis de la province. La Régie du Nord fournit des services par l'intermédiaire de six organismes indépendants, lesquels ont des bureaux dans la collectivité qu'elles desservent et à Winnipeg. La Régie du Sud fournit des services de protection des enfants par l'intermédiaire de dix organismes mandatés.

Les services d'accueil sont structurés de façon telle que les quatre régies nomment conjointement un office désigné pour la prestation des services d'accueil, bien que cet office soit géré par sa propre régie<sup>10</sup>. Par exemple, les services d'accueil à Winnipeg sont fournis par une unité commune d'accueil connue sous le nom de All Nations Coordinated Response Network (ANCR), qui agit à titre de premier point de contact pour la plupart des familles qui sont orientées vers des services dans la ville de Winnipeg. L'office d'accueil désigné répondra aux questions, évaluera les besoins en services de la famille et fournira immédiatement, si nécessaire, un service immédiat. L'office désigné pour les services d'accueil utilise le protocole de sélection d'une régie pour aider la famille à choisir la régie qui sera la mieux placée pour fournir des services subséquents. On encourage la famille à choisir la régie la mieux adaptée sur le plan culturel, mais la famille est libre de choisir une autre régie si elle le désire.

Les régies, de même que leurs organismes, ont des « compétences parallèles », ce qui constitue un changement par rapport au système précédent. Auparavant, les organismes de services aux enfants et aux familles n'avaient de responsabilités que dans une aire géographique précise. Actuellement, chaque organisme autochtone est mandaté pour fournir des services à ses clients, qu'ils vivent ou non dans une réserve, dans l'ensemble de la province. Par conséquent, tous les organismes autochtones ont des bureaux à Winnipeg de même que dans la réserve

---

<sup>10</sup>Règlements de la Loi sur les régies de services à l'enfant et à la famille (article 3) <http://web2.gov.mb.ca/laws/regs/pdf/c090-186.03.pdf>

qu'ils desservent. De plus, les régies ont conclu entre elles des ententes de service de façon à ce que les services puissent être fournis à une famille même si la régie choisie par celle-ci ne possède pas d'organisme mandaté dans la collectivité immédiate. Par exemple, une famille qui a choisi la Régie des Métis mais vit dans le nord du Manitoba recevra des services d'un organisme de la Régie du Nord de leur région grâce à l'entente conclue entre les deux régies.

Dans le cadre du processus actuel de réorganisation des services en Colombie-Britannique, le ministère met en œuvre une approche développementale axée sur les compétences pour le développement des enfants et des familles appelée « Child and Family Support, Assessment, Planning and Practice » (CAPP)<sup>11</sup>.

Établie dans le cadre d'une vision intégrée des services aux enfants, la CAPP est un modèle de prestation de services conçu pour encourager de meilleurs résultats pour les enfants, les jeunes et les familles en proposant au personnel une approche développementale de la pratique. La CAPP incorporera tous les composants nécessaires à l'appui du développement des enfants et des familles, notamment la garde d'enfants, le développement de la petite enfance, les services de toxicomanie, les services aux enfants avec des besoins spéciaux, les services de santé mentale des enfants et des jeunes, les services de justice pour la jeunesse et la protection des enfants. Les programmes ne seront plus offerts en silos, c'est-à-dire indépendamment; ils auront plutôt comme objectif d'offrir une combinaison d'aides et d'interventions pour répondre aux besoins de « cet enfant, de cette famille et de cette collectivité ». Les aides et les interventions seront tirées des services offerts par le ministère et par l'intermédiaire d'une vigoureuse approche intergouvernementale.

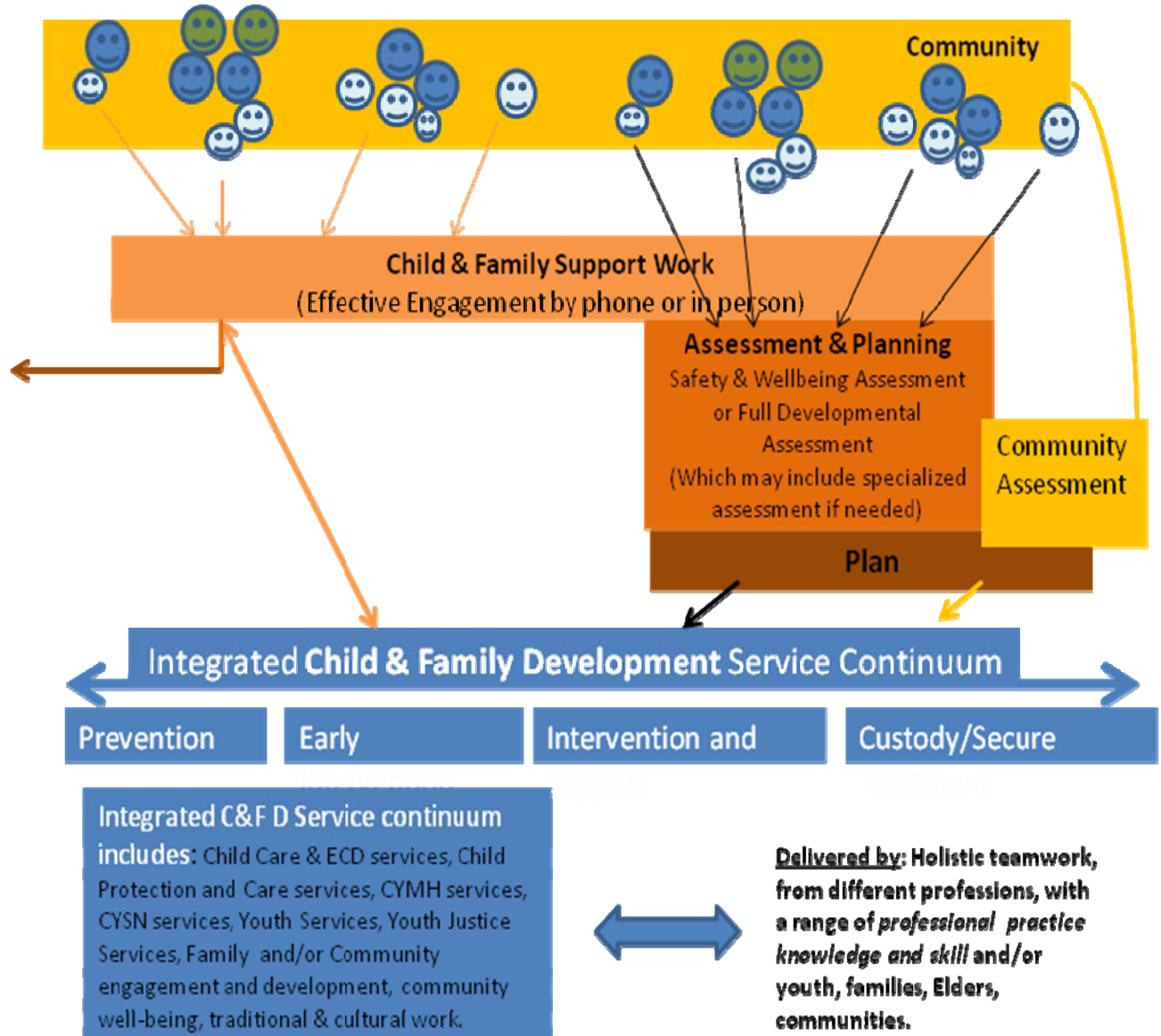
Fondamentalement, l'approche développementale sous-tendant le CAPP place la confiance dans la capacité professionnelle et la prise de décision, l'utilisation d'une bonne supervision, l'accent sur la participation de l'enfant et de la famille et un travail d'équipe collaboratif entre les professionnels de diverses disciplines. On tirera parti de diverses professions et pratiques pour créer un service holistique pour l'enfant et la famille fondé sur leurs besoins. Ceux qui seront appelés pour participer à l'atteinte des objectifs du plan *forment l'équipe pour cet enfant et cette famille en particulier*. Il existe aussi une intention de se débarrasser des *programmes-silos* et de créer un système de services intégrés. L'argent financera alors un réseau intégré plutôt qu'une série de suites indépendantes de service. Par exemple, un jeune qui aura été interpellé n'aura pas à obtenir un diagnostic de maladie mentale pour avoir accès aux

---

<sup>11</sup> Child and Family Support, Assessment, Planning and Practice CAPP. Ébauche de document de travail, 1<sup>er</sup> juin 2010.

compétences et aux connaissances d'un professionnel de la santé mentale. Le ministère a représenté la nature intégrée et holistique de la CAPP dans l'illustration de la page suivante.

**British Columbia's developmental, strengths-based approach to child & family development:  
Child and Family Support, Assessment, Planning and Practice (CAPP)**



### D'intérêt pour l'Ontario

*En comparaison avec les autres provinces que nous avons étudiées, les 53 sociétés d'aide à l'enfance (SAE) en Ontario représentent d'un certain nombre de façons une configuration exceptionnelle. Ayant conservé leurs liens historiques avec les localités et les limites de comté, ces organismes varient beaucoup sur le plan de la taille et de la population desservie. Elles ont évolué, plutôt que d'être des créatures des lois, et ont développé une gamme diversifiée de services et d'arrangements organisationnels internes. Le ministère a introduit des normes détaillées pour des activités réputées importantes pour que les différences (certaines bonnes, d'autres peut-être pas si bonnes) soient acceptables. Dans les provinces étudiées, la conception du système et de sa gestion semble provenir d'une volonté consciente – notamment des efforts pour assurer une place à une variété de services d'appui ainsi que pour introduire des arrangements interorganisationnels entre les divers services aux enfants. L'approche ayant la plus grande envergure est mise en œuvre en Colombie-Britannique, mais les régions albertaines et manitobaines semblent avoir la capacité d'inclure une vaste gamme de services grâce à leurs pouvoirs de délégation et d'achat. Le renforcement de ces caractéristiques systémiques fera partie intégrante des services de bien-être de l'enfance viables en Ontario.*

### **Mode de financement**

Le mode de financement des services de bien-être de l'enfance dans ces provinces prend deux formes principales :

1. une formule de financement stricte et détaillée; et
2. des modèles historiques avec des augmentations au besoin et si la chose est possible.

La Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique financent leurs bureaux ministériels en se fondant sur les dépenses historiques, le nombre antérieur de dossiers et la disponibilité de fonds.

Le Manitoba fournit un financement de base à ses régions pour leurs coûts d'exploitation et les services autres que la garde ou la détention. Les régions distribuent ensuite cet argent selon des ententes négociées d'achat de service entre elles et leurs organismes mandatés. L'achat d'ententes de service peut être normalisé, sans que ce soit obligatoire.

L'Alberta utilise une formule détaillée de financement dans le calcul du financement de base fourni à ses régions de services à l'enfant et à la famille. La formule comprend des calculs fondés sur la population enfantine, le nombre de dossiers, le caractère géographique de la région et quelques mesures sur les besoins communautaires ou sur l'appauvrissement. (Voir l'annexe D pour de plus amples détails).

Le coût des soins de remplacement pour les enfants autochtones au Manitoba et en Nouvelle-Écosse est payé soit par la province soit par le gouvernement fédéral, selon que l'enfant réside ou non normalement dans la réserve. Au Manitoba, ces cas représentent environ 30 % des enfants pris en charge.

### D'intérêt pour l'Ontario

*Comme les options relatives à un nouveau mode de financement sont examinées pour l'Ontario, la méthode albertaine fondée sur la population pondérée vaut la peine d'être examinée de plus près, tout comme la méthode manitobaine d'achat d'ententes de service. Cependant, ces deux provinces ont créé relativement peu de « régies » et leur ont attribué des fonctions stratégiques plus complexes que celles qui sont assumées par les SAE en Ontario, plus nombreuses. Elles servent aussi une population moins nombreuse, qui compte une proportion relativement élevée d'autochtones, dont les enfants sont disproportionnellement représentés parmi les enfants pris en charge. Pour l'Ontario, le défi consistera à déterminer le mode de financement qui sera le plus équitable pour l'ensemble de la province (ce qui suggère un mode fondé sur la population) et dont le barème pourrait soutenir une structure institutionnelle et de service vigoureuse.*

### **Reddition de comptes et mesures de la performance**

Les pratiques de reddition de comptes présentent de nombreuses similitudes dans les quatre provinces étudiées. Les pratiques de reddition de comptes peuvent comprendre des vérifications de conformité, des analyses indépendantes sur les blessures et les décès chez les enfants, des vérifications de dossiers, des stratégies d'accréditation et des « fiches de rendement ». Chacune de ces pratiques sera examinée séparément. D'autres territoires de compétence ont été inclus dans le tableau des mesures de profils de performance puisque ces renseignements étaient aisément disponibles.

Des vérifications de conformité sont effectuées dans toutes les provinces; certaines sont internes à l'organisme ou au bureau, et chaque ministère procède périodiquement à des vérifications. En Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, des organismes indépendants procéderont aussi à des vérifications de conformité. Le Manitoba revoit son processus provincial d'assurance de qualité, alors que les quatre régies doivent s'assurer que leurs organismes mandatés respectent les normes provinciales. Les organismes qui procèdent à des vérifications de conformité dans chacune des provinces figurent dans la liste ci-dessous :

- Nouvelle-Écosse – programme de vérification du bien-être de l'enfance et les services de la jeunesse du bureau de l'ombudsman
- Manitoba – élabore actuellement un processus d'assurance de qualité

- Colombie-Britannique – le représentant des enfants et des jeunes et les équipes d’assurance de qualité, vérifications des pratiques
- Alberta – processus de vérification de la conformité, faisant aussi partie du processus d’évaluation de la performance

En plus des vérifications de la conformité et des dossiers, des vérifications financières des services de bien-être de l’enfance ont été effectuées par les vérificateurs généraux de l’Alberta, du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse.

Dans chaque province, les plaintes sont traitées par un organisme indépendant. Les organismes qui étudient les plaintes ou encore les blessures subies par des enfants ou les décès et qui font des recommandations sont donnés dans la liste ci-dessous :

- Alberta - Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse (Office of the Child and Youth Advocate)
- Manitoba – Bureau du défenseur des enfants (Office of the Children’s Advocate)
- Nouvelle-Écosse – Services jeunesse du bureau de l’ombudsman (Office of the Ombudsmen, Youth Services)
- Colombie-Britannique – Représentant des enfants et de la jeunesse (Representative for Children and Youth)

L’accréditation des fournisseurs de service et des organismes est un processus relativement nouveau dans le domaine du bien-être de l’enfance. La Colombie-Britannique exige que les organismes signant des contrats d’une valeur supérieure à 500 000 \$ soient accrédités. Actuellement, 99 % de ces fournisseurs de service en Colombie-Britannique ont obtenu leur accréditation. L’Alberta encourage l’accréditation des organismes de bien-être de l’enfance et exige que les établissements de soins de remplacement, comme les organismes de placement familial, les foyers de groupe ou de soins en établissement soient accrédités et licenciés.

L’Alberta et la Colombie-Britannique analysent la performance en fonction d’objectifs et comparent les résultats atteints ou les résultats d’une année sur l’autre. De nombreuses mesures de performance portent sur les enfants pris en charge. Ces mesures peuvent porter sur :

- Le nombre d’enfants placés en permanence dans des foyers;
- Le nombre de déplacements sur une période donnée;
- L’étroitesse des relations et des communications avec la famille;
- Les progrès académiques / les résultats; etc...

Peu de mesures portent sur la performance des enfants qui restent dans leur propre foyer. L'Alberta a réalisé des sondages auprès de familles ayant utilisé des foyers d'hébergement, le placement familial et des subventions pour service de garde. Ces sondages semblent être des évaluations partielles de la satisfaction des clients et ne permettent pas d'apprécier les avantages du programme ou les améliorations à la sécurité ou au bien-être de la famille.

La récurrence des mauvais traitements subis par les enfants non pris en charge est évaluée en Alberta et en Colombie-Britannique.

Dans d'autres territoires de compétence, des mesures uniques sont envisagées ou appliquées. Celles-ci comprennent :

- Taux de maintien des familles d'accueil (Australie)
- Taux de maintien des travailleurs en protection des enfants (Australie)
- Comparaisons des taux de justification et de soins hors domicile pour les autochtones et les non-autochtones (Australie)
- Pourcentage d'Albertains possédant les informations voulues pour aider dans des situations de violence ou d'intimidation familiales (Alberta)
- Pourcentage de familles utilisant les programmes du ministère permettant d'évaluer les incidences positives pour leurs enfants (Alberta)
- Visite opportune du travailleur social à l'enfant (Californie)
- Pas de mauvais traitement dans la famille d'accueil (Californie)
- Reprise des services après la réunification (Californie)
- Pourcentage d'enfants pris en charge ayant obtenu un bilan de santé, y compris des examens dentaires et la vaccination (Californie)
- Degré dans lequel les enfants pris en charge restent dans leur collectivité (Manitoba)

Measures		Nova Scotia <sup>^</sup>	Ontario	Manitoba	Alberta	British Columbia	Illinois <sup>**</sup>	California <sup>*</sup>	Florida <sup>~</sup>	US National Standard CFSTRs	US NSCAW	Australia <sup>^</sup>
Child pop. eligible for protection		158,935	2,382,035	276,940	775,175	918,944	3,215,244	9,992,333	4,197,287			
Est. proportion of children in care		1.30%	0.78%	3.11%	1.10%	0.99%	0.55%	0.59%	0.47%			
Safety	Recurrence after receiving services				X	X	X	X		X		X
	Inquiry / abuse / death while in foster care or receiving services				X	X		X		X	X	
	Rate of protection reports and or substantiations					X	X	X	X	X		X
	Timeliness in starting / completing investigations						X	X	X			X
Permanency	Timeliness of adoption or permanency order	X	X		X	X	X	X	X	X		
	Number of placement settings over a given time					X	X	X		X		
Well Being	Percentage of at risk children / families accessing support services				X	X				X	X	X
	Licensed or subsidized child care spaces	X	X		X	X	X		X			X
	Child living where there is intimate partner violence										X	X
Well Being	CIC connection with family or community						X	X		X	X	
	Age / grade accomplishment for CIC	X				X	X				X	X
	School completion for children in care											X
Aboriginal / Indigenous / Black / Hispanic	Ethnic / racial analysis of substantiation rates									X		
	Ethnic / racial analysis of out of home care rates											X
	Ethnic match in foster care: Aboriginal child in Aboriginal foster home, Black child in Black foster home		X		X	X		X				

<sup>^</sup>Measures are not necessarily in place but are formally planned  
<sup>\*\*</sup>The Illinois Child Well-Being Study, Year One Final Report, June 2006 Revised, and Auditor General Reports 2007  
<sup>\*</sup>California Outcomes measures are reported online at [http://cssr.berkeley.edu/ucb\\_childwelfare/Cdfr.aspx](http://cssr.berkeley.edu/ucb_childwelfare/Cdfr.aspx)  
<sup>~</sup>DCF Long Range Program Fiscal Years 2009-2010 Exhibit III - Performance Measures, September 2008,  
Information provided for Illinois, California and Florida is separate from information that is collected and reported federally.

### D'intérêt pour l'Ontario

*Dans le tableau de la page précédente, la comparaison des mesures pour lesquelles des données sont disponibles dans les divers territoires de compétence montre que l'Ontario se classe, avec la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, parmi les territoires où les données sont les plus rares. Ce fait ne surprendra personne dans le secteur, puisqu'on a longtemps demandé l'adoption d'un meilleur système dans l'utilisation des mesures de performance en vue de pouvoir apporter des améliorations. Le grand nombre de systèmes d'information utilisé par les diverses SAE et le retard dans la mise sur pied d'un système d'information sur le bien-être de l'enfance à la grandeur de la province ont entravé l'atteinte de cet objectif. On tente de combler cette lacune : le groupe consultatif sur les résultats (Outcomes Advisory Group) a par exemple produit un cadre conceptuel de haut niveau sur les résultats, le Réseau d'information pour la protection de l'enfance (RIPE), lequel exige un investissement considérable et dont le financement par le gouvernement provincial est à l'étude.*

*Entre-temps, l'Ontario se fie à la performance déclarée dans le rapport annuel sur les pupilles de la Couronne<sup>12</sup>, qui ne couvre qu'une faible proportion des enfants pris en charge et une proportion encore plus faible des familles servies par les SAE. Cependant, des SAE ont pris les devants et créé des systèmes de mesure de la performance, et nous avons vu un certain nombre d'excellentes approches de gestion dans certains organismes. Bien sûr, sans une approche commune, il est très difficile de comparer une SAE à une autre et de déterminer ce qui se fait bien et ce qui serait nécessaire pour adopter ces éléments positifs dans l'ensemble du réseau.*

### **Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons analysé cinq caractéristiques des systèmes de bien-être de l'enfance dans quatre provinces canadiennes et ce qui pouvait en être tiré pour assurer la viabilité des services de bien-être de l'enfance en Ontario.

Le fait que le gouvernement fédéral ne joue aucun rôle dans le bien-être de l'enfance a été utilisé pour expliquer le développement relativement inégal du secteur, mais il existe des possibilités de collaboration entre diverses régions du pays par l'intermédiaire de réunions régulières entre les directeurs provinciaux du bien-être de l'enfance, la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada et des initiatives comme les National Outcome Measures (mesures nationales des résultats), lancées par le Centre of Excellence on Child Well-being et d'autres programmes de recherche. Bien qu'elle ne soit pas l'objet premier de l'intérêt porté par la Commission aux autres provinces canadiennes, la possibilité de partage élargi d'informations,

---

<sup>12</sup> L'analyse la plus récente des pupilles de la Couronne a été publiée en septembre 2007, extraite de : <http://www.afterfostercare.ca/pdf/newsletter/vol1iss1.pdf>

de résultats de recherche et de pratiques d'excellence dans l'ensemble du Canada est frappante.

Pour l'Ontario, cette analyse apporte des données additionnelles à notre réflexion sur la conception d'un système viable de bien-être de l'enfance en ce qui a trait à sa gouvernance, les principes de la politique, la configuration des services, le financement et la reddition de comptes et, enfin, les mesures de performance.

## **Partie deux : Le bien-être de l'enfance autochtone dans les provinces canadiennes<sup>13</sup>**

Le bien-être de l'enfance autochtone est un facteur important auquel on doit réfléchir soigneusement dans l'élaboration de tout système de services de bien-être de l'enfance au Canada. Les enfants sont l'avenir, et les enfants autochtones constituent une proportion de plus en plus grande de la population canadienne. Aujourd'hui, de tous les enfants pris en charge, les enfants autochtones y sont représentés en proportion beaucoup plus élevée que les enfants non autochtones; et l'héritage préjudiciable des orphelinats et du 'sixties' scoop' (déracinement et adoption pendant les années 60) est un rappel pénible des injustices qu'ont subies les familles et les collectivités autochtones. Ce qui suit n'est pas une analyse approfondie des nombreux problèmes importants auxquels le bien-être de l'enfance autochtone fait face; il s'agit plutôt d'une analyse visant à éclairer certains aspects précis de l'élaboration d'un système.

Le Canada comprend 633 collectivités autochtones reconnues. Bien que la langue, la culture, les ressources, les structures, les croyances et les pratiques sociales divergent dans ces collectivités, elles partagent certaines caractéristiques communes dont les réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance ne tiennent pas compte. Par exemple, les autochtones évaluent le bien-être d'un enfant dans le cadre de concepts de temps élargis, c'est-à-dire qu'ils évaluent les incidences d'une intervention sur la durée de vie de l'enfant ainsi que les incidences possibles sur les générations futures. De la même façon, dans les systèmes de croyance autochtones, l'environnement, la collectivité, la famille et les enfants ne peuvent être considérés séparément puisqu'ils sont interconnectés. Les réseaux traditionnels de bien-être de l'enfance, structurés pour soutenir les « meilleurs intérêts de l'enfant », bouleversent le lien et l'équilibre entre l'enfant, sa famille et sa collectivité. Étant donné ces arrangements différents et les facteurs de risque structurels que sont la pauvreté, l'isolement social et les conditions de logement

---

<sup>13</sup> Nous désirons souligner la contribution inestimable de Cindy Blackstock à cette analyse du bien-être de l'enfance autochtone. Nous espérons que notre analyse reflète son apport avec exactitude. Nous avons aussi tiré parti des informations contenues sur les sites Web de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations (<http://www.fncfcs.com/about/staffInformation.html>) et du Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, auparavant, le Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants (<http://www.cecw-cepb.ca/>).

difficiles, les collectivités autochtones poursuivent leurs efforts de longue date pour mettre sur pied des services de bien-être de l'enfance qui puissent le mieux répondre à leurs besoins.

Les services de bien-être de l'enfance pour les enfants et les familles autochtones (Premières nations, Métis et Inuits) au Canada sont fournis par l'intermédiaire de l'un de ces trois mécanismes :

1. organismes de bien-être de l'enfance autochtone délégués offrant une gamme complète de services aux enfants;
2. organismes non mandatés (aussi connues sous le nom d'organismes partiellement délégués) fournissant une gamme partielle de services aux enfants, excluant souvent les enquêtes et les retraits liés à la protection de l'enfant; et
3. organismes traditionnels de bien-être de l'enfance offrant des services aux enfants autochtones en l'absence d'un organisme autochtone.

Le rôle des provinces ou territoires et du gouvernement fédéral dans la prestation de services de bien-être aux enfants autochtones est régi par la *Loi sur les Indiens*, laquelle définit l'admissibilité au statut d'autochtone (pour les Premières nations seulement), la création de réserves indiennes, qui sont des terres de la Couronne réservées à l'usage des autochtones, et toute une foule d'autres conditions touchant pratiquement tous les aspects de la vie des Premières nations, comme la gouvernance, le logement, le développement économique ainsi que les testaments et le patrimoine. Ainsi, le gouvernement fédéral a une responsabilité particulière dans le bien-être des enfants des Premières nations. Le gouvernement fédéral ne participe pas aux services de bien-être des enfants métis ou inuits.

Les lois et les normes provinciales ou territoriales sur le bien-être de l'enfance s'appliquent aux organismes autochtones et traditionnels servant des enfants dans les réserves ou non, sauf là où des ententes d'autonomie gouvernementale autochtone s'appliquent.

Un nombre de plus en plus grand d'organismes métis et des Premières nations dessert les Métis et les membres des Premières nations résidant à l'extérieur des réserves (particulièrement au Manitoba). De plus, plusieurs organismes urbains autochtones fournissent des services de bien-être de l'enfance à des autochtones de cultures variées. Il n'existe pas actuellement d'organisme de services aux enfants et aux familles inuits, bien que les services offerts par le gouvernement du Nunavut entendent répondre aux besoins culturels et contextuels uniques des Inuits de cette région. Les programmes traditionnels de bien-être de l'enfance servent de nombreux enfants des Premières nations, métis et inuits malgré la croissance du nombre d'organismes autochtones.

La prestation de services sur les réserves varie. Par exemple, des organismes des Premières nations partiellement délégués en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nouveau-Brunswick fournissent des services d'aide aux familles et des services de tutelle aux enfants pris en charge. Ces organismes travaillent en partenariat avec les services traditionnels de bien-être, lesquels entreprennent les enquêtes et les interventions dans le domaine de la protection des enfants. Des organismes des Premières nations à qui les pouvoirs ont été totalement délégués et offrant toute la gamme de services de protection de l'enfance en vertu des lois provinciales ou territoriales sur le bien-être de l'enfance sont actifs dans toutes les provinces sauf sur l'Île-du-Prince-Édouard.

La Première nation Spallumcheen, en Colombie-Britannique, a adopté un règlement en vertu de la Loi sur les Indiens reconnaissant la compétence des membres des Premières nations en matière de bien-être de l'enfance. La Loi sur les Indiens exige que les règlements des bandes soient signés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord avant d'entrer en vigueur. Cette signature acquise, la collectivité est alors en position d'agir sur les bases de sa propre compétence en matière de bien-être de l'enfance, sans égard aux lois provinciales. La province a reconnu ce système, et la Première nation Spallumcheen est devenue la seule Première nation au Canada à avoir compétence exclusive en matière de services aux enfants et aux familles sur sa réserve.

D'autres Premières nations sont en train d'élaborer leurs propres lois sur le bien-être de l'enfance, lesquelles entreront en vigueur dans le cadre d'ententes d'autonomie gouvernementale ou d'autres instruments juridiques signés avec les provinces ou les territoires et, dans le cas des Premières Nations, avec le gouvernement fédéral.

L'entente tripartite utilisée par la Première nation Sechelt, en Colombie-Britannique, constitue un autre modèle : en vertu de cette entente, les compétences prévues dans la loi provinciale sur le bien-être de l'enfance sont déléguées à la Première nation pour faciliter l'élaboration et la mise sur pied de services tribaux de bien-être de l'enfance. La Première nation Sechelt suit actuellement le modèle de services partiellement délégués en attendant que le modèle tripartite soit complètement mis en place. Un certain nombre d'enfants des Premières nations vivant dans les réserves continuent de recevoir exclusivement des services offerts en vertu de programmes traditionnels puisque des Premières nations ont soit choisi de ne pas créer d'organisme de services aux enfants et aux familles ou sont incapables de le faire à cause des lignes directrices fédérales de financement liées à la population enfantine et à d'autres facteurs.

Le financement des services de bien-être de l'enfance pour les peuples autochtones est un processus complexe. Les provinces et les territoires financent les services de bien-être de l'enfance à l'extérieur des réserves, que ce soit pour une clientèle autochtone ou non. Le

gouvernement fédéral finance les services fournis aux enfants des Premières nations vivant sur des réserves. Pour compliquer les choses encore un peu, le gouvernement fédéral utilise, d'un bout à l'autre du pays, toute une gamme de dispositions en matière de financement. Bien que, comme le remarque la vérificatrice générale, aucune de ces dispositions en matière de financement ne soit liée aux besoins des enfants ou aux lois provinciales ou territoriales sur le bien-être de l'enfance.<sup>14</sup> Le financement provincial et territorial du bien-être de l'enfance autochtone varie lui aussi.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), représentant le gouvernement fédéral, des organisations des Premières nations et les gouvernements provinciaux travaillent depuis plus de dix ans à la révision du mécanisme fédéral périmé de financement du bien-être de l'enfance, connu sous le nom de Directive 20-1, en vigueur depuis 1990. La Directive 20-1 était le mécanisme visant le financement des coûts d'exploitation des services de protection dans les réserves et les coûts de maintien des enfants pris en charge et qui habiteraient normalement dans les réserves. Depuis 20 ans, la formule de la Directive 20-1 a été critiquée comme étant trop rigide pour tenir compte des changements dans la pratique et trop limitée pour permettre de fournir des services de prévention et d'aide. Elle s'applique toujours en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick.

Dans cinq provinces, les organisations des Premières nations, la Province et le MAINC ont signé de nouvelles ententes tripartites, connues sous le nom de *Enhanced Prevention Funding* (financement bonifié de la prévention), qui visent à introduire les meilleures pratiques de prévention dans les réserves tout en bonifiant l'aide financière pour les subventions à l'adoption, la planification de la permanence et la garde d'enfants par un proche. La première entente de financement bonifié pour la prévention tenant compte de ces objectifs a été signée en Alberta en 2007. La Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse ont suivi, en 2008, alors que le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard ont signé des ententes tripartites portant sur l'amélioration de la prévention en 2009.

Bien que le financement bonifié de la prévention apporte quelques améliorations au financement comparativement à la Directive 20-1, la vérificatrice générale du Canada remarque qu'il ne corrige pas certaines des pires imperfections de la Directive 20-1. En particulier, aucune de ses dispositions en matière de financement n'est liée aux besoins des enfants ou aux lois provinciales ou territoriales sur le bien-être de l'enfance. Elle est aussi d'avis que le financement est inéquitable.

---

<sup>14</sup> Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, chapitre 4 : Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations – Affaires indiennes et du Nord Canada, mai 2008, extrait de : [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_200805\\_04\\_f\\_30700.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200805_04_f_30700.html)

En ce qui a trait à ces deux modes de financement fédéral, l'Ontario représente une exception. Le financement des services de bien-être pour les enfants et les familles des Premières nations vivant dans les réserves en Ontario est assujéti à l'entente de 1965 sur le bien-être des Indiens. En vertu des dispositions de cette entente, le ministère ontarien fournit le financement pour les services de bien-être de l'enfance des Premières nations, et une partie de ces coûts est remboursée par le MAINC. Les organismes offrant des services aux enfants et aux familles des Premières nations et d'autres experts, comme l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes, maintiennent que l'entente de 1965 sur le bien-être des Indiens ne tient pas complètement compte des coûts liés à la prestation de services dans les collectivités éloignées ou des besoins particuliers des enfants des Premières nations.

De nombreux experts font un lien entre l'insuffisance du financement et le nombre croissant d'enfants autochtones pris en charge. *L'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants* a permis de découvrir de façon répétée que les enfants des Premières nations font l'objet d'enquêtes permettant de corroborer les faits à un taux plus élevé que pour les enfants non autochtones. Il est plus probable que les enfants des Premières nations fassent l'objet de services réguliers après une enquête corroborant les faits que les enfants non autochtones et qu'ils soient retirés de leur domicile dans une proportion plus forte que les enfants non autochtones. Le rapport Mesnmimk Wasatek conclut que l'importante surreprésentation des enfants des Premières nations dans des enquêtes corroborant les faits et dans les placements peut être clairement reliée au niveau élevé de facteurs de risque présents chez les aidants naturels, les ménages et la collectivité (pauvreté, toxicomanie, violence familiale, logements inadéquats). Si un financement adéquat était fourni et structuré de manière à aider les fournisseurs de services de bien-être de l'enfance autochtones à cibler ces risques, on pourrait alors envisager que le problème de la surreprésentation des enfants des Premières nations trouverait une solution.

À la lumière de la surreprésentation des enfants des Premières nations dans les soins hors domicile, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations et l'Assemblée des Premières Nations ont déposé une plainte en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Cette plainte a été déposée après que de multiples vérifications eurent confirmé la complexité, la rigidité et l'insuffisance du financement des services de bien-être pour les enfants des Premières nations (par la vérificatrice générale du Canada, le Comité permanent des comptes publics, l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes de l'Ontario et l'ombudsman du Nouveau-Brunswick), et après deux très longues tentatives ratées de réviser conjointement le financement du bien-être de l'enfance des Premières nations.

Selon la plainte, le Canada exerce une discrimination raciale contre les enfants des Premières nations en sous-finançant le bien-être de l'enfance dans les réserves, donc en fournissant moins

d'avantages à cette clientèle. Par deux fois, le gouvernement fédéral a demandé à la Cour fédérale de rejeter la plainte en alléguant qu'elle ne relevait pas de sa compétence. La Cour fédérale a différé la demande jusqu'à ce que le tribunal entende la cause. Par la suite, le gouvernement a déposé une motion devant le tribunal lui demandant de rejeter la plainte pour les mêmes raisons que la Cour fédérale l'avait différée. Le tribunal n'a pas rendu de jugement sur cette demande. Amnistie Internationale, les chefs de l'Ontario et la Commission canadienne des droits de la personne se sont joints à l'Assemblée des Premières Nations et à la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations, pour demander que cette cause soit jugée dans son ensemble et publiquement sur ses mérites.

### **Partie 3 : Royaume-Uni – Angleterre et pays de Galles**

La troisième partie de notre analyse des territoires de compétence couvre le Royaume-Uni, et particulièrement les services pour les enfants offerts par les régies locales. Bien que le Royaume-Uni et le Canada partagent une bonne part de leur histoire, le contexte politique régissant les services publics diffère sous de nombreux aspects. Au Royaume-Uni, des changements majeurs apportés au cours des 20 dernières années par les réformes en profondeur introduites par le gouvernement conservateur entre 1979 et 1997, et poursuivies par le gouvernement travailliste de 1997 à 2010, ont bouleversé les attentes relatives aux services locaux et la prestation de ces services. Les élections de mai 2010 ont conduit à la formation du premier gouvernement de coalition conservateurs-libéraux démocrates. Le discours du Trône et le budget ont signalé un changement politique et des réductions importantes des dépenses publiques. Nous soulignons dans cette partie de notre analyse des territoires de compétence certaines caractéristiques du système de prestation de services au Royaume-Uni qui ont alimenté notre réflexion à propos des services de bien-être de l'enfance en Ontario. Des annonces récentes portant sur des développements notables (en particulier, les efforts directs visant à réduire le fardeau administratif) ont aussi été notées.<sup>15</sup>

#### ***Gouvernance et politique***

En Angleterre, la protection des enfants incombe à des régies locales élues et détenant un pouvoir général de « bien-être » de leur collectivité, y compris la responsabilité d'une vaste gamme de services locaux comme l'éducation, la protection des enfants, les loisirs, l'environnement, le logement, les services et les soins sociaux. Il existe 150 régies locales unitaires<sup>16</sup> et de palier supérieur responsables des services aux enfants, et dont la gouvernance, pour la plupart, est de style cabinet local (le dirigeant ou le maire plus le cabinet local), comme le stipule la loi de 2000 sur le gouvernement local.

On a mis l'accent sur le « rassemblement » des services aux enfants, centralisés sous l'autorité du secrétaire d'État responsable des enfants, des familles et des écoles<sup>17</sup>, pour encourager la prévention, l'intervention précoce et la collaboration entre programmes, depuis les programmes pour la petite enfance jusqu'aux programmes sur les besoins spéciaux, la protection, les enfants pris en charge, les jeunes contrevenants en passant par les programmes d'éducation élémentaire et secondaire. Cette collaboration est régie localement par des

---

<sup>15</sup> Voir le lancement vidéo du programme "Your Freedom" du 10 Downing street, extrait le 2 juillet 2010 de <http://www.number10.gov.uk/>

<sup>16</sup> Le nombre actuel de régies unitaires est quelque peu incertain pour le moment puisque le programme de réorganisation locale du gouvernement fusionnant les conseils de district et de comté a été suspendu par le nouveau gouvernement.

<sup>17</sup> Le nouveau gouvernement de coalition l'a renommé « ministère de l'Éducation », bien que ses principales fonctions restent inchangées.

fiducies de fonds pour l'enfance (*Children's Trust*) et des partenariats pour l'enfance et la jeunesse, dont on parlera sous « Politiques et lois » et « Configuration des services ».

### D'intérêt pour l'Ontario

*Les relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux au Royaume-Uni sont très différentes de celles que nous connaissons au Canada. Bien que les régies locales aient connu une érosion de leurs pouvoirs au Royaume-Uni, elles détiennent toujours une compétence sur des services qui, au Canada, sont du ressort provincial, comme l'éducation et la formation, les services sociaux, le logement, l'administration des avantages ainsi que les loisirs, la planification et les services environnementaux. Les conseils détiennent aussi des pouvoirs de taxation et autres pouvoirs de génération de recettes, lesquels leur permettent de déterminer les niveaux de service en fonction des préférences et des besoins locaux. Des régies directement élues, responsables de toute une gamme de fonctions et investies d'un pouvoir général de bien-être, ont aussi fait preuve du leadership nécessaire pour faciliter des partenariats sur un éventail de sujets dans les secteurs public, privé et communautaire.*

*La population et la densité sont aussi très différentes entre l'Ontario et l'Angleterre. Avec approximativement 11,6 millions d'enfants âgés de moins de 16 ans, les 150 directions de services et plus en Angleterre desservent chacune une moyenne de 77 000 enfants, comparativement à 44 000 enfants pour chaque SAE en Ontario. Mais, comme en Ontario, la taille et l'importance des régies varient énormément, la plus grande couvrant une population de plus de 1 million d'habitants (Birmingham) et la plus petite, une population de 165 000 (l'arrondissement londonien de Hammersmith and Fulham). Enfin, le comté le moins peuplé (Northumberland) partage certains des problèmes avec le Nord-Ouest de l'Ontario. Les autorités locales ont donc mis sur pied toute une série de structures adaptées à la démographie et à la géographie de leur territoire de compétence.*

*Ainsi, ce sont les diverses approches britanniques visant à « rassembler » diverses fonctions autour d'un objet commun (centralement et localement), de même que les partenariats locaux et les fiducies de fonds pour l'enfance, qui nous intéressent au regard de l'élaboration d'un système de services de bien-être de l'enfance en Ontario.*

### **Politiques et lois**

Le système actuel de protection des enfants est fondé sur la loi de 1989 sur les enfants (*Children Act 1989*)<sup>18</sup>, adoptée avec l'objectif de réformer et de clarifier la pléthore de lois

---

<sup>18</sup> *Children Act 1989: chapter 41*. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1989  
ISBN: 0105441899, [http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga\\_19890041\\_en\\_1.htm](http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890041_en_1.htm)

touchant les enfants. Cette loi s'appuie sur un certain nombre de principes : le principe de suprématie signifie que le bien-être d'un enfant est primordial dans toute décision relative à son éducation. La Cour doit aussi s'enquérir des souhaits et des sentiments de l'enfant et ne doit rendre d'ordonnance que s'il est préférable pour l'enfant d'en rendre une plutôt que de ne pas en rendre. Tous les moyens doivent être pris pour préserver le foyer de l'enfant et ses liens familiaux. Elle a introduit le concept de responsabilité parentale, qui établit les droits, les devoirs, les pouvoirs et les responsabilités du parent ou du responsable d'un enfant. Elle exige que les régies locales adoptent des critères permettant de déterminer quels sont les « enfants ayant besoin de services » et leurs responsabilités envers les « enfants pris en charge ».

La loi de 1989 sur les enfants établit en détail ce que les régies locales et les cours doivent faire pour protéger le bien-être des enfants. Elle a investi les régies locales du « devoir d'enquêter... s'il y a cause raisonnable de soupçonner qu'un enfant vivant dans leur région, ou qui y est trouvé, subit, ou risque de subir, de mauvais traitements » (article 47). Les régies locales ont aussi le devoir de fournir « des services aux enfants ayant besoin de soins, à leurs familles et à d'autres » (article 17). La loi définit la « maltraitance » comme étant des mauvais traitements (y compris la violence sexuelle et les formes non physiques de mauvais traitements) ou la mise en danger de la santé (physique ou mentale) ou du développement (physique, intellectuel, affectif, social ou comportemental).

Depuis l'adoption de la loi de 1989 sur les enfants, de nombreuses nouvelles lois ont été adoptées, lesquelles l'ont modifiée, mais non remplacée. La plus importante de ces initiatives a été le programme *Every Child Matters* (Chaque enfant compte), lequel a conduit à l'adoption de la loi de 2004 sur les enfants (*Children Act 2004*), réponse du gouvernement au rapport d'enquête Victoria Climbié de 2002 (le premier rapport Laming). La loi de 2004 sur les enfants complète la loi de 1989 sur les enfants et a lancé le processus d'intégration des services aux enfants afin que chaque enfant puisse atteindre les cinq résultats prévus dans le cadre national *Every Child Matters: Change for Children* (Chaque enfant compte : des changements pour les enfants)<sup>19</sup>.

En plus d'avoir créé le poste de commissaire des enfants pour l'Angleterre, la loi de 2004 sur les enfants<sup>20</sup> exige des régies locales qu'elles nomment un directeur des services à l'enfance et fassent élire un membre principal pour ces mêmes services, sur lesquels repose la responsabilité de la prestation des services. La loi exige aussi des régies locales et de leurs partenaires (y compris la police, les écoles, les fournisseurs de soins de santé et le système de justice pour la jeunesse) qu'ils coopèrent à la promotion du bien-être des enfants et des jeunes

---

<sup>19</sup> *Every Child Matters: Change for Children*. Her Majesty's Government (HMSO), 2005.

et qu'ils prennent les mesures voulues pour mettre les enfants à l'abri et promouvoir leur bien-être. Elle a établi les commissions locales de protection des enfants (qui remplacent les comités régionaux de protection des enfants, non mandatés par la loi) et ouvre la porte à la création de bases de données de partage de l'information.

Le système est organisé autour de l'atteinte de **cinq résultats**, pour tous les services destinés aux enfants – ces résultats ont été popularisés dans les classes au moyen d'affiches et d'aides à la formation sous l'acronyme SHEEP.



La définition de la « mise à l'abri » des enfants s'est élargie depuis l'adoption de la loi de 1989 sur les enfants. De nombreux services voyaient alors la mise à l'abri comme étant la protection des enfants. Depuis, on note un passage vers une vision élargie de la mise à l'abri et du rôle des services publics dans la promotion du bien-être des enfants et des jeunes. Le terme « mettre les enfants à l'abri » est défini comme :

« Le fait de protéger les enfants contre la violence et la négligence, d'empêcher que leur santé et leur développement soient mis en péril et de s'assurer qu'ils se développent dans des circonstances permettant de fournir de façon sécuritaire des soins efficaces afin qu'ils puissent bénéficier de toutes les chances d'entrer avec succès dans l'âge adulte et de réussir leur vie. »<sup>21</sup>

L'objet de la *Children and Young Person Act* (loi sur les enfants et les jeunes) consiste à améliorer le système de soins pour les enfants et les jeunes en Angleterre.<sup>22</sup> Certaines dispositions de la loi visent à améliorer la transparence et la qualité de la planification des soins, à raffermir le rôle des agents indépendants d'analyse, de stabiliser les placements, de faire en sorte que les jeunes (jusqu'à 18 ans) ne soient pas forcés d'abandonner les soins tant qu'ils n'y sont pas prêts, de prolonger le droit de consulter un conseiller personnel jusqu'à 25 ans (pour ceux qui reprennent leurs études ou leur formation), d'octroyer une bourse de 2 000 livres à ceux qui quittent les soins pour poursuivre leur éducation et d'intégrer à la loi le rôle d'enseignant désigné.

<sup>21</sup> Working together to safeguard children, édition révisée, HM Government, 2006.

<sup>22</sup> Children and Young Person's Act 2008, extraite de

<http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/publications/childrenyoungpersonsact2008/>; la loi fournit aussi le cadre législatif au programme « Care Matters »

D'autres changements sont prévus avec la formation du nouveau gouvernement. En juin 2010, le secrétaire d'État à l'éducation, Michael Gove, a demandé à la professeur Eileen Munro de procéder à une étude indépendante des pratiques en matière de protection des enfants<sup>23</sup>, laquelle est guidée par trois principes :

- intervention précoce;
- faire en sorte que les professionnels puissent passer plus de temps en première ligne;
- plus de transparence et une meilleure reddition de comptes.

Cette étude, qui s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme gouvernemental, « Your Freedom » (Votre liberté), a aussi été lancée en réaction un nombre croissant d'enfants pris en charge à la suite de l'affaire du bébé Peter Connelly. Selon la Local Government Association (LGA - association des gouvernements locaux), quelque 61 000 enfants seront pris en charge en Angleterre au cours des deux prochaines années.<sup>24</sup> Une recherche de la National Foundation for the Educational Research (NFER) a montré que l'augmentation récente des recommandations de protection pour les enfants pourrait conduire à une augmentation de près de 35 % du nombre de nouveaux enfants pris en charge en 2011-2012 comparativement à 2007-2008.<sup>25</sup>

La LGA a déjà demandé une réduction de la bureaucratie pour permettre aux travailleurs sociaux de passer plus de temps avec les enfants qu'ils protègent. Les membres de l'association estiment que seul 13 % du temps exigé pour effectuer une première évaluation est passé avec l'enfant ou la famille et que 87 % du temps est passé à remplir de la paperasse.

### *D'intérêt pour l'Ontario*

*Nous notons trois politiques qui sont d'intérêt pour les services de bien-être de l'enfance en Ontario :*

---

<sup>23</sup> La création de l'étude Munro a été annoncée le 10 juin 2010. Un rapport doit être déposé au printemps 2011; l'adresse du site Web est : <http://www.education.gov.uk/munroreview/>. Bien que certains aspects de la stratégie de la Commission soient similaires à ceux de cette étude, l'étude Munro a été annoncée bien après que la stratégie de la Commission eut été rendue publique (congrès de l'OACAS, le 7 juin).

<sup>24</sup> Communiqué de la Local Government Assn, *Review of Child Protection Bureaucracy Vital in the Face of Rising Demand*, extrait le 2 juillet 2010 de <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelId=11772369>

<sup>25</sup> NFER (2010), *The Impact of baby Peter on the Applications for Care Orders*, extrait le 2 juillet 2010 de <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/11775128>

- 1) *le cadre légal fourni par la loi de 2004 sur les enfants prévoyant d'intégrer les services autour de cinq résultats (SHEEP), y compris la nomination du directeur des enfants et du membre principal, le devoir de collaboration demandé à toute une gamme de services publics (y compris les services de santé et de police) et les Fonds de fiducie pour l'enfance;*
- 2) *les dispositions sur les soins (Care Matters) pour les enfants pris en charge*
- 3) *des idées pour augmenter le temps passé à fournir des services directs issues de l'étude de Mme Munroe sur la protection des enfants et dont le rapport devrait être rendu public en avril 2011.*

### **Configuration des programmes et des services**

Le programme *Chaque enfant compte* prévoyait que, pour obtenir de meilleurs résultats, il faudrait modifier radicalement tout le système de services à l'enfance et notamment :

- améliorer et intégrer les services universels – dans les milieux préscolaire et scolaire ainsi que dans les services de santé;
- offrir une aide plus spécialisée afin de faciliter les opportunités, de prévenir les problèmes et d'intervenir tôt et efficacement si un problème survient et dès qu'il surgit;
- renouveler les services à l'enfance et à la famille et les concentrer en un seul endroit, comme les centres des enfants ou les écoles proposant le programme de journée prolongée, et réunir des professionnels dans des équipes pluridisciplinaires;
- instaurer un leadership dédié et dynamique à tous les niveaux du système;
- développer un sens des responsabilités partagées à l'échelle de tous les organismes afin de protéger les enfants de tout danger (commissions de protection);
- écouter les enfants, les jeunes et leurs familles au moment d'évaluer et de planifier la prestation de services et de les proposer sur une base personnelle.<sup>26</sup>

Pour appuyer les changements locaux et ainsi atteindre les résultats escomptés, des efforts considérables ont été déployés à l'échelon national, allant de la mise au point d'outils de formation interdisciplinaire comme le Cadre d'évaluation commun (CÉC) et les « professionnels responsables », à la régularisation des conférences intergouvernementales préparatoires sous forme de commissions de protection de l'enfance, en passant par l'alignement de la stratégie entre les gouvernements en fonction de la population grâce aux plans conjoints pour l'enfance et aux fonds en fiducie pour l'enfance.

---

<sup>26</sup> *Every Child Matters*, HMSO, Londres, 2005, p. 5.

Le CÉC offre un mécanisme permettant aux différents organismes de travailler ensemble « selon le cas ». Cette procédure vise à entreprendre une évaluation holistique conjointe en vue d'aider les intervenants à réunir des informations sur les besoins et les forces d'un enfant à un stade précoce. Le formulaire standard aide les intervenants de différentes disciplines et de différents organismes à rendre compte des conclusions de leur évaluation et à les communiquer à d'autres. Il vise à fournir un accès facile et rapide à toute une vaste gamme de services offerts par des spécialistes.

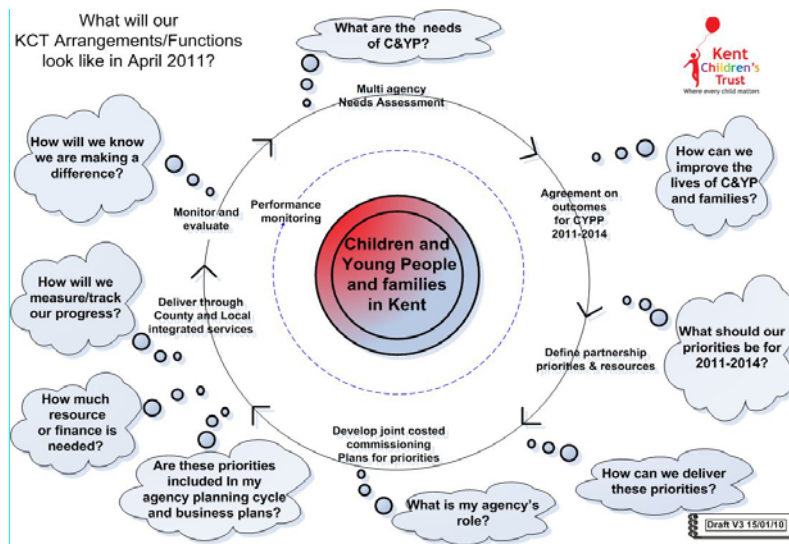
Gérés par des régies de palier supérieur (comtés) ou des instances unitaires, les Fonds en fiducie pour l'enfance constituent un partenariat d'organismes locaux assujettis à une obligation de coopération imposée par la loi; le gouvernement local, les autorités policières, le Service national de la santé, les écoles et d'autres partenaires sont donc tenus de travailler ensemble pour renforcer la protection de l'enfance, dictée et décrite dans leur Plan pour les enfants et les jeunes. Le graphique suivant illustre le Kent CC's Children's Trust (Fonds en fiducie pour l'enfance de la commune de conseil général de Kent)<sup>27</sup> et sa stratégie d'harmonisation de tous les plans des organismes – de l'évaluation des besoins pluriorganisationnels à la planification des résultats, en passant par la définition des priorités et des ressources des partenariats, la mise sur pied des services, la prestation de services intégrés à l'échelle locale et le suivi du rendement et des résultats.

---

<sup>27</sup> Tiré du site du Kent's Children's Trust, consulté le 2 juin 2010 à l'adresse : [http://www.kenttrustweb.org.uk/Children/kct\\_change\\_for\\_children.cfm](http://www.kenttrustweb.org.uk/Children/kct_change_for_children.cfm).

Kent est une commune de conseil général située dans une région prospère du sud de l'Angleterre, dont la population dépasse 1,4 million d'habitants; selon l'indice des privations multiples 2007, sur 150 instances locales d'Angleterre, la ville arrive en 104<sup>e</sup> position.

[http://www.kent.gov.uk/your\\_council/kent\\_facts\\_and\\_figures/deprivation.aspx](http://www.kent.gov.uk/your_council/kent_facts_and_figures/deprivation.aspx). Selon le Comté, sa prospérité et sa proximité de Londres en ont fait une destination attrayante pour les autorités londoniennes cherchant à placer leurs enfants.



Les fonds en fiducie pour l'enfance sont les instruments de la **mise sur pied des services** destinés aux enfants et aux jeunes. L'un des rôles clés du Fonds en fiducie pour l'enfance consiste à mettre conjointement sur pied et à coordonner la mise en service de concert avec les partenaires afin d'offrir un plus large éventail de services répondant aux besoins locaux. Les fonds en fiducie apportent la structure et orientent les partenariats à travailler en vue d'améliorer les résultats et de rendre possible la collaboration, qui s'avère importante pour réussir. Ils servent de point central à la mise sur pied conjointe et à l'harmonisation des ressources.

La mise sur pied peut se faire à différents niveaux :

- Régional – mobilisation de deux fonds pour l'enfance ou plus, pour les services ayant une faible incidence et un coût élevé comme les unités de garde en milieu fermé, les places pour les enfants en placement, le soutien en établissement pour les enfants handicapés, les services offerts aux personnes souffrant de troubles de santé mentale dans le contexte judiciaire;
- Stratégique – à l'échelle de la Commission des fonds en fiducie pour l'enfance, pour les services universels – comme les écoles, les services de garde d'enfants de trois et quatre ans ainsi que les services de loisirs, les services ciblés ou les services spécialisés que le fonds en fiducie pour l'enfance n'a pas délégués à l'échelon opérationnel.
- Opérationnel – privilégie une localité ou un groupe d'enfants particulier dans le cadre du fonds en fiducie pour l'enfance, par exemple ceux ayant des difficultés particulières en éducation ou présentant un risque de délinquance.
- Personnel – vise à acquérir des services destinés à produire un ensemble d'aides personnalisées.

### Répercussions pour l'Ontario

Les recherches ont montré que les meilleurs résultats étaient liés à la coordination entre les organismes de protection de l'enfance et d'autres prestataires de services.<sup>28</sup> Nous pourrions tirer parti de l'expérience du Royaume-Uni avec les outils interorganisationnels pour renforcer la collaboration à partir de l'évaluation des « cas », orienter les professionnels au sein des équipes et étudier les besoins des populations, la planification et l'évaluation.

En Ontario, certaines régions ont créé des organismes qui offrent toute une gamme de services aux familles et aux enfants à l'échelon local, certains ayant d'ailleurs élaboré un système conjoint de dépistage et d'admission. D'autres régions ont également fondé des « conseils de planification », réunissant différents organismes chargés de concevoir des plans pour leur localité. Ces aménagements locaux diffèrent néanmoins de ceux établis au R.-U. en ce sens qu'il leur manque :

- des structures "fusionnées" à l'échelon provincial, comme le ministère du R.-U.;
- un titulaire d'une charge désignée par la loi, comme celle de Directeur des services à l'enfance et de membre responsable;
- l'obligation de coopération imposée par la loi aux organismes locaux, qui ont un champ d'activité plus limité (excluant habituellement les tribunaux, la santé et l'éducation des jeunes)
- des fonds permettant d'encourager la collaboration et de favoriser la « mise en commun » des ressources.

Un type de mise sur pied a été instauré dans d'autres secteurs de services en Ontario, mais il en est encore à un stade de développement précoce et n'a pas encore été intégré aux services à l'enfance.

### **Mode de financement<sup>29</sup>**

---

<sup>28</sup> Voir, par exemple, Bai, Y., Wells, R. et Hillemeiera, M. M. (2009), *Coordination between child welfare agencies and mental health service providers, children's service use, and outcomes*, *Child Abuse & Neglect*, 33(6), 372–381.

<sup>29</sup> Le financement par les autorités locales est notoirement complexe; nous n'avons pas essayé de présenter un compte-rendu exhaustif des nombreuses subtilités y afférentes dans ce bref exposé. Nous avons préféré nous intéresser à la répartition des subventions entre les conseils en vue de fournir des services à l'enfance – à l'aide de la Formule des besoins relatifs.

Nous tenons à remercier le Department of Communities and Local Government pour son rapport : *The Local Government Finance Settlement*, novembre 2009, consulté le 2 juillet 2010 à l'adresse

<http://www.local.odpm.gov.uk/finance/0910/simpguid.pdf> ;

*Methodological Guide to the Area Cost Adjustment 2008/9 to 2010/11*, consulté le 2 juillet 2010 à l'adresse <http://www.local.odpm.gov.uk/finance/0809/methaca.pdf>;

*Methodological Guide to the Children's Social Care Relative Needs Formula*, consulté le 2 juillet 2010 à l'adresse <http://www.local.odpm.gov.uk/finance/0809/methkid.pdf>.

Les principaux fonds destinés par le gouvernement central à la 'protection' des enfants sont alloués aux instances unitaires ou aux régies locales de palier supérieur. « L'obligation de coopérer » impose des attentes aux autres organismes qui doivent investir pour améliorer les résultats des enfants et récompenser ces actions en prévoyant des encouragements financiers et des incitatifs liés au rendement dans le cadre des accords avec les collectivités locales.<sup>30</sup> La pleine continuité des services à l'enfance doit être assurée par des mécanismes de reddition des comptes, qui seront décrits dans le chapitre suivant.

Au Royaume-Uni, les subventions du gouvernement central constituent une part importante des dépenses totales des autorités locales; notre objectif le plus pertinent est « la subvention par formules », qui appuie les dépenses des recettes touchant à la paie et aux autres coûts afférents au programme et est versée en trois formats différents :

1. subvention d'aide au revenu : principales subventions en bloc accordées par le gouvernement aux instances locales;
2. redistribution des recettes tirées de l'imposition des taxes professionnelles uniformes (également appelées impôts locaux autres que ceux qui frappent les ménages);
3. subventions particulières et spécifiques : subventions du gouvernement octroyées à des fins spécifiques.

La somme de toutes ces subventions est intitulée Dépenses externes totales.

Les subventions par formule sont réparties entre les différents conseils à l'aide de « formules des besoins relatifs », de la « somme relative des ressources »<sup>31</sup>, de « l'allocation centrale » (volume par habitant)<sup>32</sup> et du «schéma d'amortissement plancher. »<sup>33</sup> Les formules des besoins relatifs nous ont paru particulièrement intéressantes d'autant que les Sociétés d'aide à l'enfance n'ont aucun pouvoir pour prélever des impôts fonciers et autres taxes. Malgré tout, le schéma d'amortissement plancher pourrait présenter un intérêt si l'on veut éviter toute baisse de subventions en glissement annuel.

---

<sup>30</sup> Les accords avec les collectivités locales définissent les priorités d'une collectivité locale sur lesquelles se sont entendus le gouvernement central et la collectivité locale visée (les autorités locales et le Partenariat stratégique local) ainsi que les principaux partenaires locaux.

Les accords avec les collectivités locales simplifient certains modes de financement du gouvernement central, contribuent à accroître l'efficacité du regroupement des services publics et permettent une plus grande flexibilité des solutions locales adaptées aux circonstances locales. Depuis 2006, les accords avec les collectivités locales ont incorporé un élément de récompense. Tiré du site Web sur les communautés et les autorités locales <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localareaagreements/>.

<sup>31</sup> La somme relative des ressources est un nombre négatif visant à prendre en compte le fait que certaines collectivités susceptibles de percevoir plus d'impôts locaux ont moins besoin de l'aide du gouvernement pour fournir des services. Cette Somme relative des ressources négative est pondérée par la somme positive des besoins relatifs calculée pour chaque instance.

<sup>32</sup> Le montant restant de la subvention globale une fois les besoins relatifs et les ressources relatives des autorités locales pris en compte est réparti selon le nombre d'habitants et le montant minimum approprié accordé à chaque autorité qui a déjà été calculé en fonction des blocs de besoins et de ressources.

<sup>33</sup> L'établissement de « niveaux planchers » vise à répartir les fonds disponibles de la façon la plus équitable et à s'assurer que toutes les instances bénéficient d'une hausse des subventions par formule.

Les formules des besoins relatifs sont des formules mathématiques qui utilisent des renseignements traduisant les caractéristiques démographiques, physiques et sociales de chaque région. Des formules séparées couvrent les principaux services que les autorités locales offrent afin de tenir compte des différents facteurs ayant une incidence sur les dépenses de chaque domaine de services. Le bloc des services à l'enfance regroupe les services aux jeunes et aux communautés, les principales fonctions des instances d'éducation locales ainsi que l'aide sociale aux enfants (y compris le placement familial et les soins en établissement).

Les formules des besoins relatifs ont été conçues pour refléter les besoins relatifs des instances unitaires dans la prestation des services. Elles ne visent pas à mesurer le montant réel dont toute autorité doit disposer pour fournir des services à l'échelle locale, mais simplement à reconnaître les différents facteurs qui ont une incidence sur leurs coûts. Pour chaque domaine de service spécifique, la formule repose sur un montant de base par habitant, plus les montants complémentaires destinés à refléter les situations locales. Les montants complémentaires tiennent compte d'un certain nombre de facteurs locaux ayant une incidence sur les coûts des services, mais les plus importants facteurs sont la privation et les coûts sectoriels. Les formules des besoins relatifs visant uniquement à faire ressortir les différences relatives qui résident dans les coûts de la prestation de services dans divers domaines, elles sont exprimées en proportion – ou ratio – des besoins relatifs totaux.

### Répercussions pour l'Ontario

*Bien qu'il y ait de nombreuses différences entre le financement des instances locales au Royaume-Uni et les services de bien-être de l'enfance en Ontario – comme leur autorité pour prélever des impôts, leur échelle et leur responsabilité de rendre compte en démocratie – certains principes et approches techniques pourraient être judicieux. Par exemple, la volonté de fournir des services d'une qualité équivalente à l'échelle d'un large éventail de localités et l'attachement à trouver des mécanismes justes et équitables pour distribuer les ressources disponibles. Guidé par ces principes, le Royaume-Uni possède une vaste expérience dans le mode de financement des services locaux axé sur la population, et notamment une profonde expertise technique et des sources de données nécessaires à l'élaboration de modèles économétriques.*

*Le Royaume-Uni a également acquis une expérience dans l'allocation de fonds aux instances responsables de mettre sur pied des services au lieu de les fournir directement, ce qui permet d'adopter une perspective très différente pour penser à leur forme et à leurs fonctions.*

### **Reddition de comptes (performances et résultats)**

Les instances sont toutes tenues de déposer un rapport conjoint sur les cinq résultats, eux-mêmes divisés en vingt-quatre et décrits dans le tableau suivant.

Être en santé	<p>En santé physiquement</p> <p>En santé sur le plan mental et émotionnel</p> <p>Adoption de pratiques sexuelles sans risque</p> <p>Modes de vie sains</p> <p>Refus de prendre des drogues illégales</p> <p><i>Les parents, les tuteurs et les familles privilégient les choix de vie sains.</i></p>
Adopter des pratiques de sécurité	<p>Protégé des mauvais traitements, de la négligence, de la violence et de l'exploitation sexuelle</p> <p>Protégé de toute blessure accidentelle ou mortelle</p> <p>Protégé de l'intimidation et de la discrimination</p> <p>Protégé de la criminalité et des comportements antisociaux à l'école et à l'extérieur</p> <p>Connaître la sécurité, la stabilité et la protection.</p> <p><i>Les parents, les tuteurs et les familles offrent des foyers sûrs et la stabilité.</i></p>
S'amuser et réussir	<p>Prêts à aller l'école.</p> <p>Aller à l'école et aimer y aller.</p> <p>Atteindre des normes d'enseignement national flexibles à l'école primaire.</p> <p>S'épanouir sur le plan tant personnel que social et s'adonner à des activités récréatives.</p> <p>Atteindre des normes d'enseignement national flexibles à l'école secondaire.</p> <p><i>Les parents, les tuteurs et les familles appuient l'enseignement.</i></p>
Apporter une contribution positive	<p>S'engager dans le processus décisionnel et appuyer la communauté et l'environnement.</p> <p>Afficher un comportement respectueux des lois et positif à l'école et à l'extérieur.</p> <p>Nouer des liens positifs et choisir de ne pas intimider ni discriminer.</p> <p>Avoir confiance en soi et parvenir à surmonter les difficultés et les changements importants dans la vie.</p> <p>Développer un comportement entreprenant.</p> <p><i>Les parents, les tuteurs et les familles privilégient les comportements positifs.</i></p>
Atteindre un bien-être économique	<p>S'engager dans des études supérieures, un emploi ou une formation à la fin des études.</p> <p>Être prêt à travailler.</p> <p>Habiter un logement décent et une communauté durable.</p> <p>Avoir accès au transport et aux biens matériels.</p> <p>Vivre dans un foyer qui n'est pas à faible revenu.</p> <p><i>Les parents, les tuteurs et les familles bénéficient d'une aide pour être actifs économiquement.</i></p>




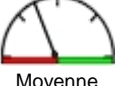

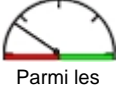
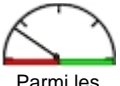

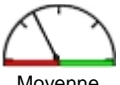
### Mesure des performances

Outre les résultats de la stratégie Chaque enfant compte, la politique de chaque enfant présente un ensemble d'indicateurs de performances, qui sont publiés tous les ans (ou plus souvent, en cas de préoccupations). Dans les domaines prioritaires, certaines cibles sont établies dans le cadre d'Accords visant les dépenses publiques du gouvernement<sup>34</sup>; d'autres le sont dans le cadre de la série d'accords actuellement détenue par la Commission de vérification

<sup>34</sup> HM Treasury, *Public Service Agreements*, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr\\_csr07\\_psaindex.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm).

(Audit Commission).<sup>35</sup> Le dernier ensemble d'accords conclus par le ministère des Enfants, des écoles et des familles figure dans l'Examen exhaustif des recettes de 2007; ces indicateurs continuent d'être assujettis à des vérifications et à des rapports réguliers.<sup>36</sup> Les performances des instances locales indiquées par ces indicateurs font l'objet d'un rapport public.


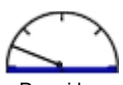



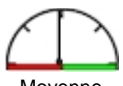





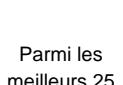

Voici un exemple tiré du rapport sur les performances des Services à l'enfance du conseil général de Kent.<sup>37</sup>

NI 070 Admissions à l'hôpital causées par des blessures des enfants et des jeunes pour 10 000 habitants	127,1	 Amélioration	 Moyenne
NI 065 Pourcentage d'enfants assujettis à un plan de protection de l'enfance pour une deuxième fois ou plus	15 %	 Amélioration	 Moyenne
NI 064 Plans de protection de l'enfance durant deux ans ou plus	10 %	 Détérioration	 Parmi les 20 % les plus mauvais
NI 58 Santé émotionnelle et comportemental des enfants placés	16	Non calculé	 Parmi les 20 % les plus mauvais
NI 066 Cas d'enfants placés qui ont été réexaminés dans les délais impartis	93,2 %	 Détérioration	 Moyenne

<sup>35</sup> Commission de vérification (Audit Commission), ensemble d'indicateurs nationaux, consulté à l'adresse : <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/niguidancesearch.aspx>.

<sup>36</sup> L'ensemble d'indicateurs du ministère des Enfants, des écoles et de la famille (DCSF), reproduit dans leur Plan stratégique, se trouve à l'adresse : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.dcsf.gov.uk/dsoindicators/downloads/DSO-Indicators-March2009.pdf>.

<sup>37</sup> Conseil général de Kent. Performances de la commune, consulté à l'adresse : [http://www.kent.gov.uk/your\\_council/how\\_the\\_council\\_works/council\\_performance.aspx](http://www.kent.gov.uk/your_council/how_the_council_works/council_performance.aspx).

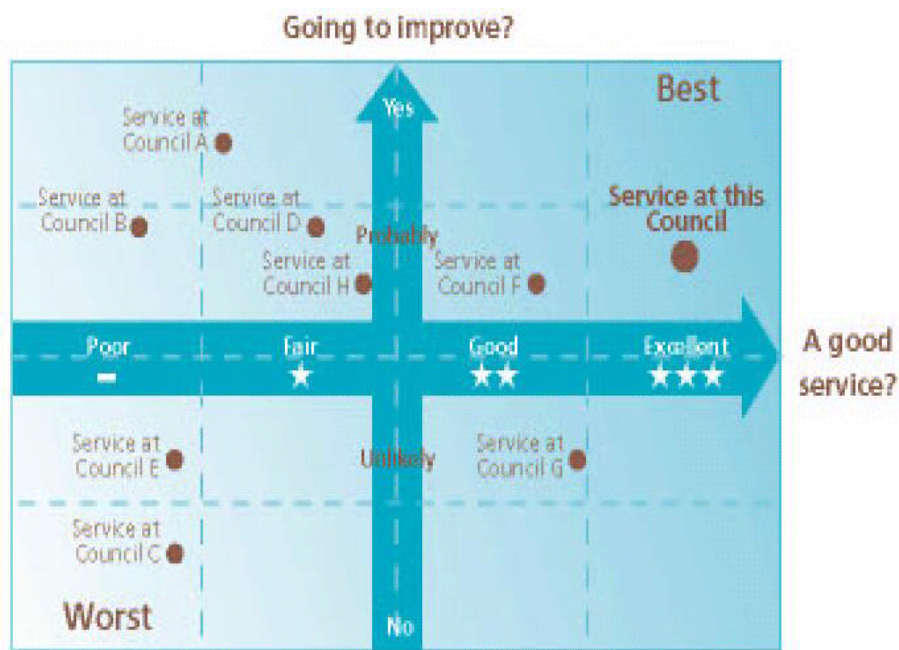
NI 068 Pourcentage d'enfants référés à l'aide sociale depuis leur première évaluation	47 %	 Baisse	 Parmi les 20 % les plus faibles
NI 059 Pourcentage des évaluations initiales de l'aide sociale aux enfants menées dans les sept jours après qu'ils aient été référés	72 %	 Détérioration	 Moyenne
NI 060 Pourcentage des évaluations principales de l'aide sociale aux enfants menées dans les 35 jours suivant leur arrivée	81 %	 Détérioration	 Moyenne
NI 062 Stabilité des placements d'enfants : nombre de placements	9,8 %	 Détérioration	 Moyenne
NI 63 Stabilité des placements d'enfants : durée des placements	63,8 %	 Détérioration	 Dans le tiers inférieur
NI 061 Opportunité des placements d'enfants destinés à être adoptés conformément à la décision d'un organisme stipulant leur placement à des fins d'adoption	85,7 %	 Amélioration	 Parmi les meilleurs 25 %
NI 067 Pourcentage des cas de protection d'enfants qui ont été examinés dans les temps impartis	99 %	 Détérioration	

## Inspections

Les ententes d'inspection s'appliquent aux services spécifiques à l'enfance, ainsi qu'à toutes sortes de limites territoriales des organismes dans des localités entières. Quelle que soit la portée de l'objet d'inspection, les examens entrepris dans le cadre de la plupart des inspections menées au Royaume-Uni reposent sur deux paramètres caractéristiques :

- 1) Le partenariat stratégique, la confiance, le conseil et les services proposés sont-ils bons?  
Aperçu des performances de l'organisme visé par l'examen.
- 2) Quelles sont les probabilités d'amélioration?  
Évaluation de la capacité de l'instance unitaire à s'améliorer.

Au Royaume-Uni, les rapports d'inspection sont publiés et fondés sur un système de classification simple allant de 0 à 3 étoiles, tiré d'un ensemble de notes concernant les paramètres caractéristiques de la « qualité des services » et des « capacités d'amélioration ». La reddition de comptes est liée à des conséquences, fondées sur l'idée d'une « autonomie acquise » et la conviction que l'intervention du gouvernement central devrait être inversement proportionnelle aux risques encourus. Partant, la remise d'aucune étoile entraîne un examen, des conseils et un « soutien » plus minutieux, les cadres supérieurs étant alors plus souvent amenés à quitter leur poste. L'octroi de trois étoiles se traduit par une certaine « liberté dans les inspections », la possibilité de favoriser les « pratiques exemplaires » plus largement et une certaine flexibilité dans l'utilisation des ressources et de l'autorité.



Des évaluations régionales exhaustives ont permis de savoir si les services publics locaux apportaient vraiment des résultats positifs aux habitants de la région.<sup>38</sup> Ces évaluations regroupent les opinions de six bureaux d'inspection sur les services publics, et notamment les soins de santé et les services sociaux aux adultes, les soins et l'enseignement aux enfants et aux jeunes, la sécurité des collectivités et les services environnementaux. Le Bureau des normes dans l'enseignement (Ofsted) mène l'examen conjoint des inspecteurs en chef visant les accords de protection de l'enfance au nom des huit bureaux d'inspection<sup>39</sup> qui participent à la réglementation et à l'inspection des services destinés aux enfants et aux jeunes.

Cet examen étudie les accords de protection de l'enfance et de la jeunesse dans quatre domaines clés :

- l'efficacité des systèmes et des cadres de protection de l'enfance en place;
- le rôle de protection plus vaste joué par les services publics;
- le niveau de protection des groupes d'enfants et de jeunes vulnérables, y compris des enfants demandeurs d'asile, des enfants en milieu fermé, des enfants placés et des enfants traités par des services de santé;
- le traitement approprié, par les organismes compétents, des préoccupations concernant la protection de l'enfance.

Des rapports conjoints sont produits tous les trois ans, le plus récent datant de 2008.<sup>40</sup>

En réponse au rapport de Lord Laming, des évaluations annuelles des services à l'enfance ont été instaurées,<sup>41</sup> réclamées par SoS pour répondre à la fureur du public face au meurtre violent

---

<sup>38</sup> Les Évaluations régionales exhaustives ont été abolies dans le Discours de la Reine de mai 2010 prononcé par la Coalition des conservateurs et des libéraux récemment formée. Les rapports des Évaluations régionales exhaustives achevées peuvent être consultés sur le site web à l'adresse : <http://oneplace.direct.gov.uk/Pages/default.aspx>, téléchargé le 14 juin 2010.

<sup>39</sup> Health Care Commission (Commission des soins de santé), Commission for Social Care Inspection (Commission de l'inspection des services sociaux), Chief Inspector of Constabulary (Inspecteur en chef des services de police), Crown Prosecutor Service Inspectorate (Bureau d'inspection des services du procureur de la Couronne), Chief Inspector of Court Administration (Inspecteur en chef de l'administration des tribunaux), Chief Inspector of Prisons (Inspecteur en chef des prisons), Chief Inspector of Probation (Inspecteur en chef des probation).

<sup>40</sup> *Safeguarding Children 2008, the Third joint chief inspectors report on arrangements for safeguarding children* ; téléchargé le 5 juin 2010 à l'adresse : <http://www.safeguardingchildren.org.uk/Safeguarding-Children/2008-report/Download-the-report>.

<sup>41</sup> Lord Laming (March 2009), *The Protection of Children in England, A Progress Report*, HMSO, Londres. <http://publications.everychildmatters.gov.uk/eOrderingDownload/HC-330.pdf>; il s'agissait du troisième rapport de Lord Laming, le premier ayant été produit après le décès d'une autre enfant, Victoria Climbié. Ces deux morts sont survenues dans le quartier de Haringey, à Londres.

du bébé Peter Connelly. En décembre 2009, Ofsted a publié les premières évaluations annuelles des services à l'enfance, qui ont vérifié les résultats pour les enfants et les jeunes dans le territoire de chaque instance locale, fondés sur les éléments probants des inspections. Elles donnent un aperçu des performances de tous les conseils dans le domaine des services à l'enfance dont ils sont responsables sur le plan stratégique ou opérationnel (seuls ou en partenariat avec d'autres organismes) et de la différence que ceux-ci apportent dans la vie des enfants.

À la toute fin de l'objet de l'inspection, Ofsted vérifie toute une gamme de services qu'il estime relever des « services sociaux à l'enfance ». La fréquence des évaluations dépend du statut de l'organisme et des jugements rendus à l'issue des inspections antérieures sur la qualité des soins offerts. À l'heure actuelle, par exemple, la loi exige que les foyers des enfants soient inspectés au moins deux fois par an, et que les centres de placement familial, les commissions scolaires, les services de placement et d'adoption des instances locales soient inspectés une fois par an et que les organismes de placement et de soutien à l'adoption indépendants le soient tous les trois ans.

### Répercussions pour l'Ontario

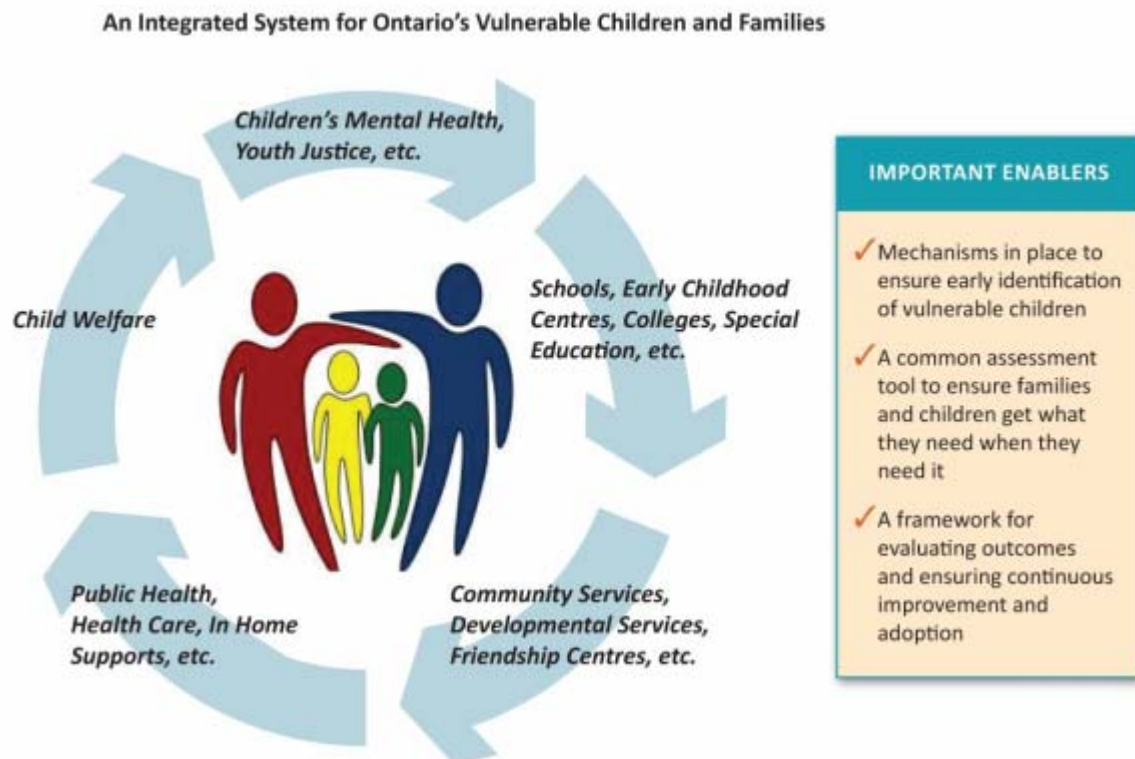
*Le Royaume-Uni a fait de la reddition de comptes en matière de performances des services une priorité depuis de nombreuses années. Partant, il possède une vaste expérience dans l'élaboration des mesures des performances, la collecte et l'utilisation des données en vue d'améliorer les services. Cette expérience lui a permis de consigner dans la loi la reddition de comptes des différents organismes en matière de résultats, qui seront examinés dans le cadre d'inspections et d'évaluations indépendantes et respectés grâce à un système de récompenses et de pénalités. Les évaluations les plus récentes ont été menées à une plus grande échelle communautaire en vue d'encourager la collaboration interorganisationnelle indispensable pour atteindre des résultats plus élevés.*

### **Résumé**

Cette section examine les caractéristiques systémiques de la « protection » des enfants et des services à l'enfance intégrés au Royaume-Uni. S'il existe des différences importantes majeures entre le Royaume-Uni et l'Ontario, plusieurs idées ont été mises de l'avant et ont ainsi façonné le travail de réflexion de la Commission visant la conception du système global, et notamment les mécanismes destinés à renforcer la collaboration interorganisationnelle, les modes de financement, le rôle de la mise sur pied simple et pluriorganisationnelle ainsi que les mécanismes de reddition de comptes. Des programmes ont également été mis en place afin de réduire le fardeau administratif et ils devraient acquérir une plus grande importance sous le gouvernement de coalition de 2010.

## CHAPITRE TROIS – UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE SERVICES

Venons-en maintenant à la protection de l'enfance en Ontario. L'examen systématique d'autres territoires de compétence nous a permis de conclure que les systèmes desservant les enfants vulnérables et leurs familles devraient être très différents de ce qui existe aujourd'hui. Nous devons créer un système intégré de services capable d'identifier au plus tôt les enfants et les familles en situation de vulnérabilité, d'évaluer leurs besoins prioritaires en matière de services et de leur donner accès à ces services, au moment opportun et sous la forme garantissant les meilleurs résultats.



Peut-être la vision présentée ici semble-t-elle simplement relever du bon sens. Elle s'avère toutefois bien plus difficile à mettre en pratique; ceci dit, le présent document va plus loin en en reconnaissant les éléments qui, une fois réunis, composent « tout le système », ainsi que les choix à faire au sujet de l'administration, de l'inspiration, du financement et de la reddition des comptes d'un système.

## Résumé de la conception actuelle du système

Ce que nous avons appris du système de services de bien-être de l'enfance en Ontario – lors des longues séances d'informations, des réunions avec des SAE, des groupes autochtones, des familles d'accueil, des fournisseurs de services en établissement et autres intervenants – et à l'issue de l'examen d'autres territoires de compétence a permis d'éclairer notre analyse critique du système actuel et qui est résumée dans le tableau ci-dessous.

### Summary of Current System Design

Child-focused culture		
All organizations, staff, and boards demonstrate significant intent to be child-focused but individual organizations and sectors function too much as silos. Children and families do not experience an integrated array of services responsive to their needs.		
Feature	Status	Comments
1. Governance model	Retain	Ontario's independent governance model differs from most of Canada. However, its roots in the community are a great social asset and should be retained. Better province-wide system design and effective accountability relationships will ensure more consistent services and outcomes.
2. Policy character	Retain	The balance established by the Transformation Agenda between child protection and family preservation is appropriate. However, the policy directions from Transformation have not been fully or consistently realized across the province – which is essential for sustainable child welfare.
3. Service configuration	Change	Opportunities exist to enhance consistency and quality of services through service reconfiguration including: shared services at the regional and provincial levels; agency amalgamation; and in some circumstances, amalgamation with other agencies serving children and families. Moreover, greater integration of services within and beyond the child welfare sector is required.
4. Funding approach	Change	New approach to funding is required that is more fully aligned with current system goals and accountabilities, more reflective of local community needs, and more adaptive to changing fiscal realities.
5. System of accountability	Change	Shift is required from current compliance focus to more outcomes and performance focus. Enhanced and transparent system-wide performance and outcomes information required at agency and system level.

Après avoir compris et envisagé un système de services de soutien centré sur l'enfant, nous avons élaboré une stratégie de renouvellement en quatre volets. La section suivante présente des aspects de cette stratégie puisqu'elle affecte la conception des caractéristiques de la configuration des services du système, du financement et de la reddition de comptes.

## Configuration des services

Nous estimons que le renouvellement des services est indispensable à la mise sur pied d'un système de protection de l'enfance plus viable. Le premier chapitre a décrit différents choix à faire en vue de déterminer la forme, la taille, le nombre et la localisation des organismes, ainsi que leurs liens avec d'autres services à l'enfance. Le deuxième chapitre s'est intéressé à la configuration des services à l'enfance dans d'autres territoires de compétence. Dans le présent chapitre, nous apporterons une attention accrue à certaines de ces questions.

### ***Une stratégie pratique, visant un panorama plus vaste***

Nous sommes d'avis que le renouvellement du système devrait être avant tout centré sur les enfants et les familles, et non sur les institutions ou les programmes, en tant que tels. Nous devrions donc envisager une configuration plus large du système, comme l'exige cette vision, tout en proposant les changements immédiats qui s'imposent à l'échelle des institutions (SAE) et des programmes (protection de l'enfance).

Sur le plan institutionnel, la configuration actuelle des 53 SAE n'est pas viable; leur intégration à un système qui serait plus grand que la somme de ses parties présenterait un défi insurmontable. L'examen du système de protection de l'enfance récemment mené en Nouvelle-Écosse, qui est arrivé aux mêmes conclusions,<sup>42</sup> a conduit à la réduction du nombre de structures.

Cela dit, le renouvellement des institutions devra se faire tout en tenant vivement compte des relations d'interdépendance nécessaires entre le spectre des services communautaires et la protection de l'enfance, et notamment de ses liens communautaires inestimables; le renouvellement des organismes, et d'autres caractéristiques du système, devra donc viser à encourager la collaboration entre les établissements afin d'appuyer l'exécution de l'ensemble des programmes.

Dans le premier chapitre, nous avons aussi mentionné deux autres modèles destinés à configurer les *liens* entre les services :

---

<sup>42</sup> Nouvelle-Écosse, Services communautaires (date non précisée), *Improving Services for Children and families, the report of the Child Welfare Steering Committee*, téléchargé le 18 juin 2010, à l'adresse : [http://www.gov.ns.ca/coms/departement/documents/Child\\_Welfare\\_Committee\\_Report.pdf](http://www.gov.ns.ca/coms/departement/documents/Child_Welfare_Committee_Report.pdf).

Nouvelle-Écosse, Services communautaires (2004), *Review of Child Welfare Services, Governance and Business Models, Final Report*, téléchargé le 18 juin 2010, à l'adresse : [http://www.gov.ns.ca/coms/departement/documents/Review\\_of\\_ChildWelfareServices\\_Governance\\_and\\_Business\\_Model\\_Final\\_Report.pdf](http://www.gov.ns.ca/coms/departement/documents/Review_of_ChildWelfareServices_Governance_and_Business_Model_Final_Report.pdf).

1. Hiérarchique : similaire à la façon dont les soins de santé conçoivent le cheminement d'un patient qui passe des soins médicaux universels à des soins médicaux plus spécialisés, puis à des soins primaires, secondaires, tertiaires voire quaternaires;
2. Horizontal : similaire à l'idée d'un guichet unique axé sur la communauté permettant d'accéder à tout un éventail de services généraux et spécialistes grâce à une simple porte et à une évaluation commune.

Nous privilégions un modèle axé sur la *communauté*, plutôt qu'un modèle où la protection de l'enfance est placée au troisième niveau ou niveau de la "dernière chance" dans une hiérarchie des services. Plusieurs raisons expliquent notre préférence. Nous avons été impressionnés par les SAE, qui emploient désormais ce modèle communautaire et agissent comme un éventail de services communautaires travaillant ensemble pour offrir des services flexibles répondant aux besoins particuliers des enfants et des familles. La protection de l'enfance peut faire partie d'une même organisation et revêtir la forme d'un éventail d'autres services à l'enfance, puisqu'elle relève d'organismes pluriservices, ou s'inscrire dans le cadre d'un partenariat formel avec d'autres organismes indépendants. Là où ça fonctionne bien, nous avons pu observer des cultures positives et des aménagements fructueux qui offrent des résultats positifs; favorisent l'accès aux services d'aide; empêchent de devoir recourir aux services de protection; tirent parti de toutes les ressources communautaires disponibles; et minimisent le nombre et la durée des placements d'enfants. Nous sommes conscients de la menace que font peser les SAE sur certains intervenants dans la mesure où elles risquent « d'engorger » la mise sur pied d'autres services axés sur la communauté pour les enfants. Nous n'en sommes pas moins convaincus qu'une stratégie positive visant à développer une foule d'interventions de première ligne auprès des familles permet de mieux gérer cette menace au lieu d'être obligé d'ériger un mur plus élevé autour d'une institution des SAE plus petite.

Les choix concernant le dernier *élément central* du renouvellement et les *relations* entre les différentes parties du système auront des conséquences sur l'harmonisation du système dans son ensemble. Dans ce contexte, les décisions concernant le nombre de SAE et leur configuration seront guidées par les jugements portés sur toutes sortes de facteurs, et notamment :

- la taille et la portée adéquates pour augmenter les économies et renforcer les capacités;
- la population de la circonscription à desservir;
- la proximité des services dispensés aux communautés locales, la durée des déplacements;
- les économies d'échelle;
- la proximité des SAE de la région;
- les relations avec les autres services à l'enfance.

Le premier volet de notre stratégie commencera par le processus de renouvellement, et notamment par une phase progressive débutant par les SAE et les services à l'enfance, dès lors que les possibilités correspondront à notre plus vision élargie.

## **Mode de financement**

Le mode de financement actuellement en vigueur en Ontario ne permet pas d'entreprendre la prochaine phase de la Stratégie de renouvellement, et ne permet pas non plus au système de s'adapter aux contraintes financières qui, selon le gouvernement de l'Ontario, devront être imposées au cours des prochaines années. Nous en avons conclu qu'il :

- investit une trop grande partie du cadre de reddition des comptes dans ce mode de financement;
- est trop compliqué pour être largement compris;
- récompense davantage l'augmentation du volume au lieu des résultats;
- ne tient pas compte des coûts engendrés par le maintien des enfants à l'écart des services de protection de l'enfance et leur maintien en placement;
- déstabilise le secteur en procédant tous les ans à des augmentations et à des réductions annuelles fort variables;
- n'est ni abordable ni viable.

Nous pouvons envisager d'autres solutions et notamment étudier des exemples adoptés dans d'autres territoires de compétences (en Alberta et au Manitoba, au Canada, ainsi que les subventions accordées dans le cadre des Accords de sécurité sociale au Royaume-Uni).

Quand on réfléchit à un mode de financement, il faut tenir compte des facteurs suivants :

- répartir les ressources de manière plus équitable entre les communautés;
- dégager des ressources pour répondre aux besoins changeants des clients;
- minimiser les mesures incitatives perverses associées aux activités transactionnelles du financement;
- permettre au système de s'adapter aux limites de liquide fixes et éviter de se laisser mener par la hausse des volumes.

On peut atteindre ces objectifs en adoptant un mode de financement qui vise d'abord la population à desservir (et non les coûts encourus par l'organisme) et est pondéré par des facteurs associés à la « nécessité d'investir dans la protection de l'enfance », les variations des inducteurs des coûts locaux (comme l'éloignement) et le schéma d'utilisation historique des services. Le financement des organismes semble connaître de sérieuses limites dans un contexte historique (comme on peut l'observer dans certaines provinces canadiennes) et faire

l'objet d'ajustements annuels à l'inflation et de contraintes budgétaires. L'adoption d'un mode de 'paiement à l'acte' sur une base extensive exigerait deux conditions préalables :

1. la mise en place d'une structure institutionnelle (après une deuxième phase de renouvellement de tout l'éventail de services à l'enfance offert en Ontario), et
2. l'amélioration des informations concernant les besoins de la population, les services et les coûts unitaires.

Pour vérifier la solidité de ces différentes idées, il faudra recourir à la modélisation afin de déterminer les schémas de financement des SAE actuels en fonction des populations locales et de les pondérer par des facteurs indiquant l'incidence des enfants « dans le besoin » et les « coûts locaux de prestation des services. »

Nous ne nous attendons évidemment pas à découvrir une solution de financement « parfaite ». Tous les modes auront des limites : certains encourageront les activités récompensées et en décourageront d'autres; des organismes s'engageront assurément à « simuler » les nombres;<sup>43</sup> et à inviter les acteurs à trouver différentes façons d'imputer l'augmentation des coûts à la hausse des volumes et/ou de l'acuité. Nous tenons à souligner les différentes recherches montrant que quels que soient le mode de financement ou les mécanismes de reddition des comptes en place, les cultures internes aux organismes et leur fonctionnement auront une plus grande incidence sur les niveaux de services et les coûts que les facteurs externes liés aux besoins d'aide sociale et aux demandes des clients. De toute manière, il faudra tenir compte des contraintes d'ordre pratique imposées par la disponibilité des renseignements démographiques, des tendances historiques de l'organisme et d'autres facteurs.

### Un mode de financement pondéré en fonction de la population?

Avantages	Inconvénients
Alloue les fonds selon les besoins de la population et non les schémas d'utilisation historique des organismes et des services, encourageant ainsi une réaction aux circonstances changeantes.	Le débat entourant les facteurs à prendre en considération et l'étendue de leur pondération – toutes les sciences sont « remises en question ».

<sup>43</sup> Voir les travaux de Christopher Hood consacrés au traitement de la « simulation » par les fonctionnaires et les professionnels, pour répondre aux cibles et aux mesures incitatives, et notamment : C. Hood, *Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services*, *Public Administration Review*, juillet-août 2006 66(4), p. 515-520; C. Hood et C. Hood et G. Boyne, Éditorial : *Incentives: New Research on an Old Problem*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (Suppl. 2) : i77-i80, juillet 2010.

Permet aux organismes d'exécuter leur mandat de services de protection de l'enfance et de satisfaire les besoins et les préférences de la population locale.	Exige l'adoption d'autres mécanismes pour orienter la politique et évaluer les performances de l'organisme.
Respecte la distribution équitable des allocations entre les populations, quelle que soit la taille du financement en dollars qui leur est réservé.	Aucun suivi des coûts ou du nombre de cas par l'administration centrale; se contente d'allouer des fonds en espèces.
Autorise la fusion des SAE locales avec d'autres SAE ou d'autres services à l'enfance, tout en indiquant clairement les « fonds » auxquels la population a droit.	Un changement (relativement) important, mais qui peut être mis en œuvre progressivement.

Quel que soit le mode de financement retenu, le remplacement d'un système existant par un autre devra être progressif. Les modifications apportées à la configuration des organismes et la réallocation des fonds destinés à remédier aux inégalités existantes et aux déséquilibres exigeront un mode soigneusement échelonné. Ce mode progressif doit absolument éviter de créer des variations annuelles que les organismes auraient de la difficulté à gérer. Le renouvellement du financement devra faire l'objet d'un rapport afin de faciliter le remplacement de la base de financement en place par une nouvelle. Il faudra peut-être adopter un mode de financement différent pour les services de protection à l'enfance destinés aux Autochtones, compte tenu de l'éparpillement des familles autochtones en milieu urbain et des conditions auxquelles font face les Autochtones vivant dans une réserve.

### **Mise sur pied – Une perspective à moyen terme**

Le concept de la « mise sur pied » a été brièvement décrit dans le premier chapitre. Ce mode contraste vivement avec le financement de la protection de l'enfance en place dans d'autres provinces canadiennes. Ceci dit, il est possible de tirer parti de l'expérience des Réseaux locaux d'intégration des services de santé,<sup>44</sup> des Centres d'accès aux soins communautaires<sup>45</sup> en

<sup>44</sup> Pour une description des réseaux locaux d'intégration des services de santé, voir le site [http://www.health.gov.on.ca/transformation/lhin/lhin\\_history.html](http://www.health.gov.on.ca/transformation/lhin/lhin_history.html) (version française : [http://www.health.gov.on.ca/renouvellement/lhin/lhin\\_gaf.html](http://www.health.gov.on.ca/renouvellement/lhin/lhin_gaf.html)), consulté le 18 juin 2010.

Ontario, et des Fonds en fiducie pour l'enfance du Royaume-Uni. Manifestement, le système de services de bien-être de l'enfance en Ontario n'est ni suffisamment viable ni conçu de manière appropriée pour tenir compte des dispositions visant la mise sur pied à court terme. Il y aurait lieu de répondre à de nombreuses questions et d'apporter des modifications avant que de passer d'un système allouant des fonds pour permettre aux prestataires de services d'acquitter leurs frais, à un modèle de mise sur pied permettant d'allouer les fonds aux autorités chargées d'évaluer les besoins de la population et de lui garantir l'accès aux services de différents fournisseurs. Ceci dit, la stratégie que nous avons élaborée pour les mois à venir ne prévoit pas de tels changements.

### **Reddition des comptes et mesures des performances**

Le troisième volet de la stratégie vise à renforcer la reddition de comptes à l'aide des données sur les performances de l'organisme et les résultats pour les enfants. Pour ce faire, nous nous sommes fondés sur le fait qu'un système de reddition de comptes efficace revêtira une importance accrue dans un système composé de SAE indépendantes (quoique moins nombreuses), des directives cohérentes, un système nouvellement configuré et un mode de financement différent. En dépit du temps et des ressources considérables que l'on investit dans l'élaboration de normes, de documents, de rapports et d'examen, les SAE nous ont dit estimer que les résultats escomptés n'étaient pas assez clairs, et que les données sur les performances et les résultats n'étaient pas adéquates. De plus, des représentants du ministère et du gouvernement se sont souvent plaints du manque de clarté des performances et des résultats de l'ensemble du système. Qui plus est, nous disposons de très peu de données pour prouver au public que le secteur fait vraiment une différence positive auprès des enfants vulnérables. Ce manque de données sur les performances et les résultats vient contrecarrer les efforts visant à instaurer une certaine confiance à l'égard des sociétés d'aide à l'enfance – un atout indispensable à l'optimisation du rôle qu'elles jouent au nom de tous les Ontariens.

Nous en avons conclu qu'il y a lieu de modifier :

- la reddition de comptes en place destinée à vérifier la conformité aux normes et aux procédures d'utilisation selon les cas, et de privilégier des données plus étoffées sur les résultats pour les enfants et les organismes et les performances du système;
- la dépendance à l'égard des formules de financement, et d'accorder plutôt une attention accrue à l'optimisation des ressources;

---

<sup>45</sup> Pour une description des Centres d'accès aux soins communautaires, se rendre sur le site [http://www.health.gov.on.ca/transformation/lhin/lhin\\_history.html](http://www.health.gov.on.ca/transformation/lhin/lhin_history.html) (version française : [http://www.health.gov.on.ca/renouvellement/lhin/lhin\\_gaf.html](http://www.health.gov.on.ca/renouvellement/lhin/lhin_gaf.html)), consulté le 18 juin 2010.

- les préoccupations visant les activités fondées sur les cas, et de favoriser le renforcement des capacités du système et des organismes;
- l’horizon temporel pluriannuel destiné à entreprendre la collecte des données sur les performances et les résultats et à les subordonner au déploiement complet du RIPE, au profit d’une attitude davantage axée sur le « juste le faire » qui aboutit à des mesures des performances comparables pour toutes les SAE de 2011 à 2012.

### ***Évaluation des performances et des capacités***

L’examen des différentes dispositions visant à évaluer ou à accréditer les organismes de protection de l’enfance dans différentes territoires de compétence nous incite à adopter le mode d’examen des services locaux du Royaume-Uni et notamment l’examen des cinq résultats fournis aux communautés énoncés dans le rapport « Chaque enfant compte. »

La portée et l’objet d’une inspection peuvent être adaptés aux situations et peuvent donc englober les services personnels, les organismes des collectivités locales et de l’administration centrale, les partenariats stratégiques. Afin d’éclairer les décisions, il convient néanmoins de se poser deux questions simples dans chaque cas :

<p>Les services à l’enfance sont-ils bons? En fonction d’un horizon temporel (visite sur place) + mesures des performances</p>	<p>Dans quelle mesure peuvent-ils être améliorés? En fonction de l’évaluation de leurs capacités (auto-évaluation + visite sur place)</p>
--	---

L’évaluation des services et des capacités à s’améliorer présente plusieurs avantages. La protection de l’enfance étant un « système complexe flexible », il serait donc logique d’évaluer sa capacité à s’adapter et à s’améliorer; une analyse sélective plus dynamique que statique en révèle plus sur les performances actuelles et futures. La qualité et les résultats des services seront liés à la capacité du système à diriger et à gérer une stratégie, les ressources financières et humaines, les services ainsi que les partenariats avec d’autres ministères et des services communautaires liés à l’enfance.

Dans ce volet de notre stratégie, notre première priorité consistera à proposer des dispositions visant les services de protection de l'enfance afin d'avoir des données sur les performances sur tout le système qui permettraient de commencer à répondre à la question « Les services à l'enfance sont-ils bons? » Pour y parvenir, il faudra s'accorder sur un ensemble de mesures communes et s'assurer qu'elles soient systématiquement réunies et décrites dans des rapports. Il faudrait le faire dès l'année prochaine. De nombreux employés et membres des conseils d'administration des SAE nous ont montré les données et les rapports de suivi qu'ils produisent à des fins de consultation interne et nous ont exhortés à commencer à obtenir davantage d'informations à l'échelle de tout le système. Nous admettons que c'est ce qui devrait être fait.

Ensuite, nous nous intéresserons aux informations nécessaires pour répondre à la deuxième question – Dans quelle mesure peut-on améliorer notre système? Nous devons convenir d'un mode et de critères communs pour évaluer les capacités à différents niveaux.

La reddition de comptes devant revêtir une importance considérable, il faudra :

- faire preuve de transparence au sujet des performances générales du système et de ses éléments constitutifs, notamment en publiant des rapports;
- comparer les établissements et les organismes similaires, permettre de repérer et d'étudier plus exhaustivement les performances ou les circonstances exceptionnelles afin d'expliquer les dynamiques sous-jacentes;
- cerner les conséquences associées aux résultats décrits, afin que les mesures soient sérieusement prises en compte et contribuent à l'amélioration; et
- connaître les systèmes de gestion afin de recueillir systématiquement des renseignements sur les services et les capacités et de rassembler des rapports à l'échelle de la province sur des sujets particuliers.

## **Conclusion – Vers un système de protection de l'enfance viable**

Au cours des premiers mois de son existence, la Commission a suivi un apprentissage intensif sur la protection de l'enfance, en Ontario et ailleurs. D'ici peu, nous publierons un court document sur la protection de l'enfance aux États-Unis qui fournira d'autres informations de haut niveau sur la dynamique des « systèmes », particulièrement dans une structure fédérale décentralisée. Dans le présent document, nous avons formulé des opinions initiales au sujet de la configuration du système nécessaire pour desservir les enfants et les familles en situation de vulnérabilité, et identifié des pratiques prometteuses que nous allons étudier plus en détail au cours des prochains mois. Ces conclusions s'inscrivent dans le prolongement de notre premier rapport : *Vers un système viable de services de bien-être de l'enfance en Ontario*.