



Rapport du vérificateur général du Canada à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest — 2014

Services à l'enfance et à la famille —
Ministère de la Santé et des Services sociaux et administrations
des services de santé et des services sociaux



Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

BV/G-OAG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent rapport.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2014.

N° de catalogue FA3-90/2014F-PDF
ISBN 978-0-660-21783-3





Vérificateur général du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, intitulé « Services à l'enfance et à la famille — Ministère de la Santé et des Services sociaux et administrations des services de santé et des services sociaux », conformément aux dispositions de l'article 30 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général du Canada,

Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (Nouveau-Brunswick)

Ottawa, le 4 mars 2014

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Les services à l'enfance et à la famille dans les Territoires du Nord-Ouest	5
Les examens des services à l'enfance et à la famille déjà effectués	8
Objet de l'audit	8
Observations et recommandations	9
Responsabilisation à l'égard des services à l'enfance et à la famille	9
Le cadre de responsabilisation pour les services à l'enfance et à la famille est inadéquat	9
Le Ministère n'effectue pas tous les audits de conformité des dossiers des services à l'enfance et la famille requis	11
Les rapports annuels devant être soumis au ministre ne sont pas complétés	12
Les mécanismes pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille	13
Le Ministère n'a pas évalué les ressources financières et humaines requises pour offrir les services à l'enfance et à la famille	13
Les directives et les outils que le Ministère utilise pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille sont inadéquats	16
La formation obligatoire ne couvre pas adéquatement certaines responsabilités clés des préposés à la protection de l'enfance	17
Le système d'information sur les services à l'enfance et à la famille renferme des données inexactes sur les dossiers d'enfants	18
Les services de protection de l'enfance et le placement en foyer d'accueil	19
Les administrations régionales ont donné suite rapidement aux signalements relatifs aux enfants ayant besoin de protection	21
Les étapes clés des enquêtes visant à évaluer la sécurité de l'enfant n'ont pas été suivies	22
Les enquêtes ne comprenaient pas d'évaluation des risques à long terme pour les enfants	22
Le suivi des projets visant à assurer la sécurité des enfants vivant chez leurs parents n'était pas adéquat	24
Le suivi effectué auprès des enfants confiés à la garde du directeur des services à l'enfance et à la famille n'était pas suffisant	26
Les foyers d'accueil n'ont pas fait l'objet d'évaluations préliminaires ni d'examens annuels	27
La méthode de prestation des services de placement en foyer d'accueil n'est pas normalisée	28
Des pratiques exemplaires dans le domaine des services de prévention commencent à se dessiner	30
Il y a des lacunes dans les services que le Ministère offre aux jeunes à risque	32
Le Ministère est l'autorité qui peut apporter des améliorations aux services à l'enfance et à la famille	33
Conclusion	33

À propos de l’audit	35
Annexe	
Tableau des recommandations	38

Services à l'enfance et à la famille — Ministère de la Santé et des Services sociaux et administrations des services de santé et des services sociaux

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Entrée en vigueur en 1998, la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* des Territoires du Nord-Ouest consacre le droit fondamental des enfants d'être protégés contre les mauvais traitements, les préjudices et la négligence. Elle confirme également l'importance d'apporter un soutien aux familles, qui sont l'unité de base de la société, afin de favoriser la santé, la sécurité et le bien-être des enfants. Lorsqu'un parent omet de protéger les droits d'un enfant, l'État se doit d'intervenir.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux sont chargés d'assurer la protection et le bien-être des enfants, des jeunes et des familles qui en ont besoin. Nous avons donc vérifié si ces organisations s'étaient acquittées de leurs obligations à l'égard des enfants, des jeunes et des familles, aux termes de la *Loi*.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent rapport ont été terminés le 30 septembre 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du rapport, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Divers problèmes sociaux sévissent dans les Territoires du Nord-Ouest : violence familiale, alcoolisme et toxicomanie, pauvreté et effets intergénérationnels de l'ancien système de pensionnats. Ces problèmes peuvent mettre les enfants et les familles en danger et contribuer à la nécessité d'avoir des services de protection de l'enfance et des services à la famille. Le territoire doit donc disposer d'un système efficace de services à l'enfance et à la famille pour assurer les services de protection et de prévention nécessaires aux enfants et aux familles qui en ont besoin. Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux, un peu plus de 1 000 enfants ont bénéficié sous une forme ou une autre des services prévus dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* au cours de l'exercice 2012-2013.

Qu'avons-nous constaté?

- Dans l'ensemble, le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux ne s'acquittent pas adéquatement de leurs principales responsabilités en ce qui a trait à la protection et au bien-être des enfants, des jeunes et des familles.
- Le Ministère, qui a autorisé les administrations régionales à l'aider à offrir les services à l'enfance et à la famille, n'a pas instauré un cadre de responsabilisation adéquat pour la prestation de ces services. Le Ministère n'a pas non plus fait un suivi adéquat pour s'assurer que les services étaient fournis selon les modalités de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Par ailleurs, il n'a pas évalué les ressources financières et humaines dont avaient besoin les administrations régionales pour s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard des enfants, des jeunes et des familles, ni établi de directives ou d'outils appropriés pour appuyer la prestation des services. Il s'agit de lacunes graves qui minent la structure de prestation des services à l'enfance et à la famille.
- Les administrations des services de santé et des services sociaux donnent rapidement suite aux signalements relatifs aux enfants ayant besoin de protection en ouvrant dans la plupart des cas une enquête dans les 24 heures, comme elles sont tenues de le faire. Cependant, elles ne suivent pas toujours toutes les étapes nécessaires pour assurer la sécurité des enfants. Par exemple, dans 13 % des enquêtes que nous avons examinées, les administrations régionales n'avaient pas évalué les éléments requis pour déterminer si la sécurité de l'enfant était menacée à court terme. De plus, aucune des enquêtes que nous avons examinées ne contenait une évaluation du risque que l'enfant subisse d'autres préjudices futurs ou que les incidents de violence ou de négligence se répètent. Dans 28 % des dossiers, nous avons relevé des cas où des signalements relatifs à des enfants pouvant avoir besoin de protection n'avaient pas fait l'objet d'une enquête. Dans les cas où la sécurité des enfants était effectivement menacée, nous avons constaté que les exigences n'avaient pas été respectées.
- Les administrations régionales des services de santé et des services sociaux ne respectent pas les exigences en ce qui concerne l'évaluation préliminaire et l'examen annuel des foyers d'accueil. Dans 69 % des dossiers que nous avons examinés, les administrations n'avaient pas effectué l'évaluation requise des parents des foyers d'accueil avant de leur confier des enfants. L'évaluation préliminaire consiste notamment à obtenir des

lettres de recommandation et à vérifier le casier judiciaire. Par ailleurs, dans 81 % des cas, les administrations régionales n'avaient pas procédé aux examens annuels des foyers d'accueil. Or, ces examens permettent de s'assurer que les soins offerts aux enfants demeurent de haute qualité. Le Ministère ne dispose pas d'un système adéquat pour surveiller le placement des enfants en foyer d'accueil.

Réaction des entités — *Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations régionales des services de santé et des services sociaux acceptent toutes nos recommandations. Des réponses détaillées suivent chacune des recommandations du chapitre.*

Introduction

1. Les enfants comptent parmi les membres les plus vulnérables de notre société. Il incombe aux parents de les protéger contre les mauvais traitements, les préjudices et la négligence, de les nourrir et les loger, et de créer pour eux un milieu propice à l'épanouissement. Or, un ensemble complexe de facteurs peut nuire à la capacité des parents de satisfaire à ces obligations. C'est pourquoi les services de protection de l'enfance et les services à la famille peuvent s'avérer nécessaires.
2. Les Territoires du Nord-Ouest affichent l'un des taux de pauvreté, d'alcoolisme, de toxicomanie, de délinquance et d'itinérance les plus élevés au pays, ce qui peut engendrer ou aggraver des situations qui pourraient rendre les enfants encore plus vulnérables. Et dans bien des collectivités éloignées du territoire, le fait que les services sont limités et qu'il existe peu de logements abordables et adéquats est un autre facteur ayant une incidence importante sur de nombreuses familles. Dans le territoire, la situation de la population autochtone sur le plan de l'éducation, de l'emploi et de la santé est grandement inférieure à celle de la population non autochtone.
3. La population autochtone des Territoires du Nord-Ouest a connu une série de changements culturels, sociaux et linguistiques au cours du dernier siècle. Le système des pensionnats indiens, tout particulièrement, a eu une incidence marquée. Les pensionnats ont causé des perturbations graves au sein des familles et ont eu un impact sur les traditions qui unissaient les familles et les communautés. Leurs effets se font encore ressentir aujourd'hui.

Les services à l'enfance et à la famille dans les Territoires du Nord-Ouest

4. Dans les Territoires du Nord-Ouest, la prestation des services à l'enfance et à la famille est décentralisée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux est responsable de la gestion globale du système. Le ministre a cependant autorisé sept administrations des services de santé et des services sociaux (ou « administrations régionales ») à aider le directeur des services à l'enfance et à la famille à gérer, à encadrer et à exploiter ces services. Cette autorisation a été donnée au moyen d'une ordonnance prise en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* en 1998. Concrètement, cela signifie que les administrations régionales sont responsables de fournir au jour le jour les services à l'enfance et à la famille au sein de leur région respective conformément aux exigences de la *Loi*.

5. Il incombe au ministère de la Santé et des Services sociaux d'intervenir pour veiller à la sécurité et au bien-être des enfants lorsque les parents n'y parviennent pas. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, qui a remplacé la *Loi sur la protection de l'enfance* en 1998, est la loi fondamentale qui décrit les responsabilités du Ministère à cet égard. L'un des principaux objectifs de ces mesures législatives est de promouvoir l'intérêt supérieur, la protection et le bien-être des enfants. Le Ministère, en tant que gestionnaire du système de services à l'enfance et à la famille, et le directeur des services à l'enfance et à la famille, nommé en vertu de la *Loi*, ont un rôle essentiel à jouer pour veiller à ce que les enfants et les familles reçoivent les services auxquels ils ont droit en vertu de la *Loi*. De plus, lorsque la garde temporaire ou permanente d'un enfant est confiée au directeur, ce dernier possède les droits et responsabilités du père ou de la mère.

6. En sa qualité de gestionnaire du système, le ministère de la Santé et des Services sociaux doit établir un cadre de responsabilisation et verser des fonds aux administrations régionales pour leur permettre d'offrir des services à l'enfance et à la famille. Le Ministère doit également élaborer des politiques et des normes dans le but d'appuyer la mise en œuvre des programmes. Il lui incombe d'assurer un suivi pour veiller à ce que les administrations régionales respectent la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* ainsi que les normes et procédures qui en découlent.

7. En vertu de la *Loi*, le directeur des services à l'enfance et à la famille doit s'assurer que les enfants sont protégés contre les mauvais traitements, les préjudices et la négligence. Pour ce faire, il autorise les préposés à la protection de l'enfance à intervenir auprès des enfants et des familles en son nom. Dans le cadre de cette structure décentralisée, les préposés exercent bon nombre des fonctions et des pouvoirs du directeur, mais sont employés par les administrations régionales. La *Loi* stipule néanmoins que le directeur demeure responsable de toutes les décisions prises par les préposés. Il doit également rendre des comptes annuellement au ministre de la Santé et des Services sociaux au sujet du rendement du système de services à l'enfance et à la famille.

8. Les responsabilités des administrations régionales quant à la prestation des services à l'enfance et à la famille au quotidien sont les suivantes : faire enquête sur les signalements relatifs aux enfants pouvant avoir besoin de protection, offrir un soutien aux familles pour les aider à veiller à la protection de leurs enfants, assurer la garde des enfants qui ne peuvent pas vivre chez leurs parents en toute sécurité et offrir des services de placement en foyer d'accueil et de prévention. La plupart de ces services sont assurés par des préposés à la protection

de l'enfance, qui donnent un visage au système de services à l'enfance et à la famille.

9. En septembre 2013, il y avait 93 préposés à la protection de l'enfance nommés par le directeur, et la plupart d'entre eux travaillaient au sein des administrations régionales. Leur travail est exigeant, puisqu'ils œuvrent auprès des enfants et de leur famille chaque jour et doivent souvent composer avec toutes sortes de problèmes graves touchant les enfants, les jeunes et leur famille, comme la négligence et les mauvais traitements d'ordre physique ou sexuel. Leurs tâches peuvent les exposer à des situations traumatisantes et stressantes où ils doivent prendre des décisions difficiles qui privilégient l'intérêt supérieur de l'enfant et le bien-être des familles. Les préposés doivent également gérer les dossiers d'enfants, préparer des documents juridiques et comparaître devant les tribunaux, tout en s'occupant de situations de protection de l'enfance qui nécessitent une attention immédiate.

10. En outre, en raison de la petite taille de la population du territoire et de l'isolement de bon nombre des collectivités, les préposés à la protection de l'enfance sont en contact étroit avec les familles, tout en devant assurer la confidentialité et faire preuve de discrétion. Ils doivent également jouer deux rôles contradictoires : ils doivent comparaître devant les tribunaux afin de demander des mesures de protection pouvant aller jusqu'au placement des enfants à l'extérieur de leur famille, et aider en même temps ces mêmes familles à améliorer leur situation afin de pouvoir reprendre la garde de leurs enfants.

11. Selon le Budget principal des dépenses, le ministère de la Santé et des Services sociaux a reçu 21,3 millions de dollars pour assurer les services à l'enfance et à la famille pour l'exercice 2013-2014. La plus grande part de ces fonds a été versée aux administrations régionales dans le cadre d'accords de contribution. Selon des données du Ministère, au cours des trois derniers exercices, environ 1 000 enfants par année ont reçu des services en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Ainsi, pendant l'exercice 2012-2013, 1 042 enfants ont bénéficié de services : 266 étaient placés sous la garde temporaire ou permanente du directeur des services à l'enfance et à la famille et 404 ont bénéficié d'autres formes de services de protection. Enfin, 372 enfants ont reçu des services de soutien volontaires offerts en vertu de la *Loi*, lesquels visent à atténuer les préoccupations qui émergent relativement au besoin de protection de l'enfant. Environ 95 % des enfants qui ont reçu ces services étaient des Autochtones.

Les examens des services à l'enfance et à la famille déjà effectués

12. Les services à l'enfance et à la famille dans le territoire ont fait l'objet de deux examens depuis la mise en œuvre de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* en 1998. Le premier, effectué par la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada en 2000, visait principalement à cerner les enjeux découlant de l'application de la nouvelle *Loi*. L'organisme a recommandé d'apporter des améliorations à la responsabilisation et à l'affectation des ressources aux administrations régionales, et de fournir des directives et des outils plus étoffés pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille. Le second examen a été mené en 2010. Le Comité permanent des programmes sociaux de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest avait alors examiné la *Loi*. Dans son rapport, le Comité a formulé une série de recommandations proposant des modifications à la *Loi*, aux normes et aux procédures, ainsi que des améliorations à la prestation des services.

Objet de l'audit

13. L'audit visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux s'étaient acquittés adéquatement de leurs principales responsabilités relativement à la protection et au bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille. Pour ce faire, nous avons vérifié si le Ministère disposait d'un cadre de responsabilisation adéquat pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille. Nous avons également examiné si le Ministère et les administrations régionales :

- avaient mis en place des mécanismes adéquats pour appuyer la prestation de services aux enfants et aux familles;
- avaient respecté les principales exigences de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*;
- avaient veillé à ce que des programmes appropriés de prévention et de services à la jeunesse soient offerts.

Notre audit du Ministère et des administrations régionales a porté sur la période allant d'avril 2010 à septembre 2013.

14. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Responsabilisation à l'égard des services à l'enfance et à la famille

15. Nous avons examiné si le ministère de la Santé et des Services sociaux avait mis en place un cadre de responsabilisation adéquat pour la prestation des services à l'enfance et à la famille par l'entremise des administrations régionales. Un tel cadre aiderait le Ministère et le directeur des services à l'enfance et à la famille à déterminer si les administrations régionales se conforment à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et si elles atteignent les résultats escomptés avec les fonds qu'elles reçoivent.

Le cadre de responsabilisation pour les services à l'enfance et à la famille est inadéquat

16. Nous avons constaté que le cadre de responsabilisation utilisé donnait au directeur des services à l'enfance et à la famille peu de contrôle sur les décisions courantes, pour lesquelles il est pourtant l'ultime responsable au sens de la *Loi*. Le directeur autorise les préposés à la protection de l'enfance à exercer bon nombre de ses pouvoirs et fonctions en son nom. Cependant, ces derniers sont employés par les administrations régionales et reçoivent des directives de la part de gestionnaires qui ne sont pas tenus de rendre compte au Ministère, ni au directeur, des services à l'enfance et à la famille qui sont offerts dans leur région (voir la pièce 1).

17. Le Ministère ne s'est pas prévalu d'une disposition de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* qui lui permettrait de renforcer la responsabilisation en matière de services à l'enfance et à la famille au sein des administrations régionales. Le directeur est habilité à nommer des directeurs adjoints au sein des administrations régionales qui pourraient assumer bon nombre de ses pouvoirs et fonctions. Cela permettrait de renforcer la surveillance, car la responsabilité serait ainsi étendue à la haute direction des administrations et les préposés à la protection de l'enfance devraient rendre des comptes à ces directeurs adjoints. Nous avons constaté, toutefois, qu'un seul directeur adjoint avait été nommé parmi les sept administrations régionales. Le Ministère n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi il n'avait pas eu recours à cette solution pour toutes les administrations régionales. Les représentants du Ministère nous ont cependant signalé que cette option était envisagée en ce moment.

18. Le Ministère exige, aux termes d'accords de contribution, que les administrations régionales soumettent des états financiers audités ainsi que, de façon ponctuelle, certains documents comme des rapports

19. Recommandation — Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait effectuer un examen approfondi de son cadre de responsabilisation actuel pour les services à l'enfance et à la famille en vue de relever les lacunes et de tenir compte des mécanismes dont il dispose pour accroître la responsabilisation. Dans le cadre de cette revue, il devrait également relever d'autres mécanismes qui pourraient renforcer la responsabilisation dans ce domaine.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Au début de 2013, le ministère de la Santé et des Services sociaux a entrepris d'examiner son cadre de responsabilisation, d'établir des indicateurs de rendement pour l'ensemble du système que toutes les administrations régionales des services de santé et des services sociaux devront utiliser pour faire rapport, et de clarifier les exigences en matière de présentation des résultats. Nous prévoyons que ces travaux seront terminés au début de 2014. Le Ministère élabore également une proposition de modifications à la Loi sur l'assurance-hospitalisation et l'administration des services de santé et des services sociaux qui vise à renforcer l'autorité du ministre en matière de rapports et de responsabilisation. Pour ce qui est de trouver d'autres mécanismes pour améliorer la responsabilisation, le Ministère a mis sur pied un programme de formation obligatoire à l'intention des cadres supérieurs dans les administrations régionales qui leur permettrait d'être nommés directeurs adjoints aux termes de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. La première séance de formation a eu lieu en décembre 2013.*

Le Ministère n'effectue pas tous les audits de conformité des dossiers des services à l'enfance et la famille requis

20. Le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille du Ministère précise que ce dernier doit auditer annuellement la conformité des dossiers des services à l'enfance et à la famille auprès de toutes les administrations régionales. Ces audits constituent l'un des rares outils dont dispose le Ministère pour surveiller la façon dont les administrations régionales assurent les services à l'enfance et à la famille. Nous avons constaté que ces audits n'étaient pas menés annuellement, comme il est requis. Depuis 2010, le Ministère a audité une seule fois trois des sept administrations régionales, et a effectué un seul audit de suivi. Bien que ces audits aient permis de relever plusieurs situations où les principales exigences de la Loi n'étaient pas respectées, le Ministère n'a pas demandé aux administrations régionales d'établir des plans d'action officiels pour corriger les déficiences relevées.

21. Le fait de ne pas effectuer ces audits annuels a un impact considérable. S'il effectuait ces travaux, le Ministère pourrait recueillir de l'information qui lui permettrait de vérifier si les administrations régionales offrent des services conformes à la *Loi* et, surtout, si les enfants sont protégés contre les mauvais traitements, les préjudices et la négligence. Ces audits permettraient également au Ministère et aux administrations régionales de cerner les améliorations à apporter aux pratiques de protection de l'enfance.

22. Recommandation — Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait effectuer chaque année des audits pour évaluer la conformité des dossiers des services à l'enfance et à la famille des administrations des services de santé et des services sociaux, conformément aux exigences énoncées dans le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. Il devrait exiger que les administrations lui soumettent des plans d'action officiels énonçant ce qu'elles comptent faire pour corriger les déficiences relevées et devrait par ailleurs surveiller la mise en œuvre de ces plans d'action.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait effectuer des audits de conformité chaque année. Il faudra cependant qu'il évalue les ressources dont il a besoin pour ce faire. Le Ministère a mis en place d'autres mécanismes pour veiller au respect des lois et des politiques, notamment la nomination de directeurs adjoints, l'examen annuel de toutes les ordonnances de garde permanente et un nouveau système d'information qui sera élaboré au cours des trois prochaines années et dont la conception devrait permettre de mieux cerner les problèmes de conformité. En outre, dans leur réponse à la recommandation formulée au paragraphe 72 du présent rapport, les administrations régionales indiquent qu'elles acceptent d'effectuer des audits internes chaque année. Elles devront présenter les résultats de ces audits au Ministère, ce qui contribuera également à améliorer la surveillance de la conformité aux lois et aux politiques. À l'avenir, le Ministère demandera aux administrations régionales de soumettre des plans d'action en réponse aux constatations des audits et il évaluera la mise en œuvre de ces plans lors du suivi à six mois et à une date ultérieure, au besoin.*

Les rapports annuels devant être soumis au ministre ne sont pas complétés

23. Aux termes de la *Loi*, le directeur des services à l'enfance et à la famille doit faire rapport chaque année au ministre de la Santé et des Services sociaux sur la mise en œuvre de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Nous avons constaté qu'aucun rapport de ce genre n'avait été présenté au cours des dix dernières années : le dernier rapport soumis au ministre remontait à l'exercice 2001-2002.

Sans ces rapports, le ministre ne peut pas avoir l'assurance que le système répond adéquatement aux besoins des enfants et de leur famille. Au cours de notre audit, le directeur a indiqué qu'un rapport couvrant la période de 2002 à 2012 était en cours d'élaboration. Toutefois, en septembre 2013, aucune date n'avait été donnée pour la présentation du rapport au ministre.

24. Recommandation — Le directeur des services à l'enfance et à la famille devrait présenter chaque année un rapport au ministre de la Santé et des Services sociaux, selon les exigences de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le directeur des services à l'enfance et à la famille devrait présenter chaque année au ministre de la Santé et des Services sociaux un rapport sur les services à l'enfance et à la famille, comme l'exige la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Un rapport provisoire couvrant la période de 2002 à 2012 a été produit et soumis à l'approbation du directeur. Ce rapport sera présenté au ministre au cours du premier trimestre de 2014. Le rapport annuel pour l'exercice 2012-2013 est en cours d'élaboration. Pour les prochains exercices, les rapports annuels sur la prestation des services à l'enfance et à la famille seront soumis au ministre au plus tard à la fin du mois d'octobre de l'année suivant l'exercice visé.*

Les mécanismes pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille

25. Nous avons examiné si le ministère de la Santé et des Services sociaux disposait de mécanismes adéquats pour veiller au respect des principales responsabilités liées à la protection et au bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille. Plus précisément, nous avons examiné si le Ministère avait mis en place les ressources requises et élaboré les directives et les outils appropriés pour aider les administrations régionales à offrir ces services.

26. Lors de l'affectation des ressources, il est important de tenir compte des responsabilités des administrations régionales afin de favoriser le respect de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Il importe aussi de fournir aux administrations régionales des directives suffisantes sur la façon de s'acquitter des responsabilités que leur confère la *Loi* afin de les aider à respecter leurs obligations à l'égard des enfants et des familles.

Le Ministère n'a pas évalué les ressources financières et humaines requises pour offrir les services à l'enfance et à la famille

27. Le ministre a autorisé les administrations régionales à l'aider à offrir des services à l'enfance et à la famille, conformément aux

exigences de la *Loi*. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas évalué si les ressources financières ou humaines affectées aux administrations régionales suffisaient pour remplir ces obligations.

28. Lorsque le Ministère a donné son autorisation aux administrations régionales, en 1998, il a établi le niveau du financement qu'il accorderait à chacune d'elles pour la prestation des services à l'enfance et à la famille. Toutefois, le Ministère n'a fourni aucun élément probant démontrant que ces niveaux de financement étaient fondés sur une évaluation des ressources requises pour satisfaire aux obligations de la *Loi* ainsi que sur le nombre d'enfants et de familles ayant besoin de ces services. Le Ministère n'a pas été en mesure de justifier le montant alloué à chaque administration régionale, ni la méthode utilisée pour établir les niveaux de financement.

29. Nous avons constaté que depuis ce temps, le Ministère n'avait pas évalué si les sommes allouées aux administrations régionales étaient suffisantes, à l'exception de l'indemnité journalière pour les enfants en foyer d'accueil, qu'il a par la suite augmentée en 2008. Certains ajustements ont également été apportés aux niveaux de financement en raison de l'inflation et de l'augmentation des coûts salariaux. Nous avons également noté que certaines administrations régionales avaient pris des mesures pour évaluer leurs besoins en ressources humaines et financières, et avaient réorganisé leurs activités à l'interne en conséquence.

30. Lors de l'audit des programmes et des services de santé du Ministère que nous avons effectué en 2011, nous avons recommandé que le Ministère donne suite à son engagement – pris dès 2006 – de revoir la formule de financement des administrations régionales. Le Ministère s'était alors engagé à définir une nouvelle méthode de financement au plus tard en 2012-2013. En septembre 2013, cet engagement n'avait pas été mis en œuvre.

31. Les ressources que le Ministère alloue aux administrations régionales doivent également permettre l'embauche du personnel nécessaire pour la prestation des services à l'enfance et à la famille. Le Ministère n'a fourni aucun élément démontrant que les niveaux de dotation qu'il avait établis à l'origine tenaient compte des responsabilités que les administrations régionales assumaient pour aider à la prestation de services à l'enfance et à la famille. Depuis qu'il a donné son autorisation aux administrations régionales, le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour déterminer si les niveaux de dotation au sein des administrations régionales suffisaient pour offrir les services prévus par la *Loi*.

32. Nous avons observé que le Ministère avait reçu des fonds pour pourvoir d'autres postes au cours des exercices 2001-2002 et 2002-2003, dans le but de combler le manque de personnel relevé lors de l'examen des services à l'enfance et à la famille qui a été mené en 2000. Lors de cet examen, on avait également recommandé que le Ministère évalue l'affectation des ressources aux administrations régionales pour la prestation de ces services. Le Ministère n'a toutefois pas effectué cette analyse. Puisque le Ministère n'a pas établi de normes en ce qui concerne le nombre de dossiers attribués à chaque employé, il n'est pas en mesure de déterminer si les niveaux de dotation sont adéquats.

33. Certains des préposés à la protection de l'enfance que nous avons interrogés nous ont dit que leur charge de travail était élevée et que cela avait souvent une incidence sur leur capacité de gérer efficacement les dossiers. Au cours de notre audit, des fonctionnaires du Ministère nous ont informés qu'il y avait eu récemment une évaluation pour déterminer le nombre d'employés au sein des services à l'enfance et à la famille, mais qu'elle ne consistait pas à déterminer si les niveaux de dotation étaient adéquats.

34. Recommandation — Le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait effectuer une évaluation détaillée des besoins en ressources financières et humaines pour la prestation des services à l'enfance et à la famille. Le Ministère devrait par la suite revoir périodiquement cette évaluation afin de déterminer tout changement nécessaire.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le directeur des services à l'enfance et à la famille a tenu des discussions préliminaires avec un organisme national de protection de l'enfance qui souhaitait effectuer cette évaluation. Ces discussions se poursuivront au cours des prochains mois pour déterminer l'étendue, la méthodologie et les coûts prévus de l'évaluation. Si les ressources sont disponibles, le Ministère déterminera s'il y a lieu de procéder à l'évaluation au moyen d'une demande de propositions. Dans le cas contraire, le Ministère ira de l'avant dès qu'il en aura les moyens. À long terme, le nouveau système d'information sur les services à l'enfance et à la famille sera conçu pour améliorer la capacité de gérer la charge de travail. La communication régulière de ces informations facilitera l'examen continu (annuel) des ressources financières et humaines qui sont nécessaires pour offrir les services à l'enfance et à la famille prévus par la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

Les directives et les outils que le Ministère utilise pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille sont inadéquats

35. Nous avons examiné si le Ministère avait établi des normes et des procédures claires pour encadrer les administrations régionales, et plus précisément les préposés à la protection de l'enfance, lorsqu'ils offrent des services à l'enfance et à la famille. Les préposés ont besoin d'outils comme des normes et des procédures claires pour s'acquitter des responsabilités que leur confère la *Loi* et gérer leurs dossiers de façon constante.

36. Le Ministère a élaboré le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille en 1998. Nous avons toutefois constaté qu'il n'avait pas actualisé ce document depuis, afin de tenir compte des changements apportés à la *Loi*. Les fonctionnaires nous ont indiqué que le Ministère en était conscient et que des travaux de mise à jour étaient en cours depuis huit ans, mais n'étaient pas terminés. Au moment de notre audit, les fonctionnaires nous ont fait savoir que des mises à jour étaient en cours et qu'elles devraient être terminées au début de 2014.

37. Nous avons également constaté que certaines sections du Manuel ne comportaient pas de directives ni d'outils pour aider les préposés à la protection de l'enfance à offrir des services à l'enfance et à la famille dans le respect des exigences applicables. Cette constatation vaut surtout pour les étapes clés du processus d'enquête, l'administration des accords concernant le projet de prise en charge et l'évaluation des personnes désirant devenir famille d'accueil. L'absence de processus normalisés pourrait se traduire par des incohérences dans les interventions pour des cas similaires, une tendance qui ressort des dossiers que nous avons examinés.

38. Certaines administrations régionales ont défini des normes supplémentaires pour encadrer la prestation des services à l'enfance et à la famille dans leur région, ce qui est permis selon le Manuel. Elles disposent notamment de politiques sur la gestion des dossiers, sur l'examen périodique des dossiers d'enfants et sur les processus d'approbation des foyers d'accueil. Nous avons toutefois observé qu'il n'y avait pas de mécanisme officiel prévoyant le partage de ces outils et directives supplémentaires entre les administrations régionales.

39. **Recommandation** — Le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait actualiser et clarifier le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille et

présenter d'autres outils et directives pour mieux aider les préposés à la protection de l'enfance à satisfaire aux exigences clés de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Pour donner suite aux recommandations que le Comité permanent des programmes sociaux a formulées à la suite de son examen des services à l'enfance et à la famille, le Ministère a entrepris de réviser le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. D'importants travaux ont été effectués à cet égard et le Ministère prévoit soumettre les deux premiers chapitres aux administrations régionales, aux fins d'examen, en janvier 2014. Le Ministère continuera de réviser, d'actualiser et de clarifier les autres sections du Manuel pour veiller à ce que les préposés à la protection de l'enfance disposent des directives et des outils dont ils ont besoin pour satisfaire aux principales exigences de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Ces travaux devraient être terminés pour l'automne 2014.*

40. Recommandation — Le ministère de la Santé et des Services sociaux, en consultation avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait établir, à l'intention de tous les intervenants des services à l'enfance et à la famille, un processus permettant l'échange d'information sur les pratiques exemplaires et les défis posés par la prestation de ces services.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le directeur des services à l'enfance et à la famille a récemment relancé, à la demande du Comité mixte de haute direction, le forum des directeurs des programmes sociaux, qui était inactif. Les membres du forum tiendront des téléconférences trimestrielles et se réuniront une fois l'an afin, notamment, de discuter des pratiques exemplaires et des défis posés par la prestation des services à l'enfance et à la famille. La première réunion a eu lieu les 26 et 27 novembre 2013. Le forum est coprésidé par le directeur des services à l'enfance et à la famille et un membre de la haute direction des administrations régionales. Il doit rendre des comptes au Comité mixte de haute direction, qui comprend les directeurs généraux de toutes les administrations régionales.*

La formation obligatoire ne couvre pas adéquatement certaines responsabilités clés des préposés à la protection de l'enfance

41. Il incombe au Ministère d'offrir une formation de base obligatoire à tous les préposés à la protection de l'enfance. Nous avons constaté que tous les préposés avaient suivi une formation de base sur les exigences de la *Loi*. Certains nous ont indiqué que cette formation les avait aidés à mieux comprendre la *Loi* et le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. D'autres nous ont

toutefois signalé que la formation ne les avait pas suffisamment éclairés sur la façon de se conformer aux exigences de la *Loi* et du Manuel dans le cadre de leurs tâches quotidiennes, par exemple, pour les enquêtes ou la gestion des dossiers d'enfants. Le Ministère offre périodiquement d'autres cours de formation, notamment un cours avancé sur les enquêtes. Toutefois, cette formation n'est pas obligatoire pour tous les préposés. Nous avons observé que certaines administrations régionales avaient offert de la formation supplémentaire aux préposés sur des sujets tels que les traumatismes, la toxicomanie et la sécurité personnelle, afin de les aider dans leurs tâches.

42. Recommandation — Le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait offrir à tous les préposés à la protection de l'enfance une formation abordant toutes les responsabilités clés qui leur incombent pour assurer les services à l'enfance et à la famille. Il devrait également évaluer si la formation offerte actuellement répond aux besoins des préposés chargés d'offrir ces services.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a déjà pris des mesures pour mettre en œuvre cette recommandation. Le programme de formation obligatoire que tous les préposés à la protection de l'enfance doivent réussir avant d'être nommés en vertu de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille est en voie d'être élargi pour couvrir les pratiques exemplaires des fonctions essentielles comme l'évaluation des risques, l'intervention précoce, le règlement des différends, le soutien à la famille et les plans de placement permanent. Ce nouveau programme de formation devrait être offert au cours de l'exercice 2015-2016.*

Le système d'information sur les services à l'enfance et à la famille renferme des données inexactes sur les dossiers d'enfants

43. Le système d'information sur les services à l'enfance et à la famille du Ministère contient des données sur les services de protection et d'autres services offerts à chaque enfant et famille. Ce système est utilisé par les préposés à la protection de l'enfance pour consigner les décisions prises relativement à la gestion des dossiers des enfants. Le Ministère a indiqué que la base de données sert aussi à exercer une surveillance sur les services fournis aux enfants et aux familles. Lors de notre examen des mécanismes de soutien à la prestation de ces services, nous avons relevé certains problèmes dans les données du système.

44. Dans les dossiers d'enfants que nous avons examinés, nous avons relevé plusieurs cas où les informations communiquées dans le système d'information sur les services à l'enfance et à la famille étaient

incomplètes ou inexactes. Dans 18 des 46 dossiers examinés, les données consignées dans le dossier de l'enfant (par exemple, des signalements ou des interventions concernant l'enfant, sa situation ou ses placements en foyer d'accueil) n'étaient pas enregistrées dans le système. Dans le cas de six dossiers, les résultats des enquêtes consignés dans le système différaient de ceux qui étaient consignés aux dossiers. Ces inexactitudes limitent considérablement la capacité du directeur d'exercer une surveillance sur les services offerts aux enfants et aux familles.

45. Nous avons également constaté que la base de données ne pouvait pas produire des informations exactes sur les foyers d'accueil des Territoires du Nord-Ouest – particulièrement le nombre de nouveaux foyers approuvés chaque année, la date de leur approbation ou leur durée de service. Or, ces données sont nécessaires pour s'assurer que l'évaluation préliminaire et l'examen annuel des foyers d'accueil sont effectués.

46. Les préposés à la protection de l'enfance nous ont dit qu'il était difficile de naviguer dans la base de données et que le volume d'informations à entrer entraînait souvent des retards. Ils doutaient aussi de l'efficacité du système pour gérer les dossiers. Le Ministère a reconnu les limites de la base de données comme outil de gestion ainsi que les problèmes de qualité des données. Des fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils comptaient remplacer le système au cours des trois prochaines années.

Les services de protection de l'enfance et le placement en foyer d'accueil

47. Le Ministère est responsable de la gestion générale du système des services à l'enfance et à la famille et le directeur est chargé d'assurer le respect de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Même si la prestation des services au jour le jour incombe aux administrations régionales, c'est le directeur qui est l'ultime responsable des décisions que les préposés à la protection de l'enfance prennent en son nom. Selon cette structure, l'application de la *Loi* demeure la responsabilité partagée du directeur et du Ministère. Dans la présente section, nous indiquons si les administrations régionales ont respecté les principales exigences entourant la prestation des services de protection à l'enfance et le placement en foyer d'accueil.

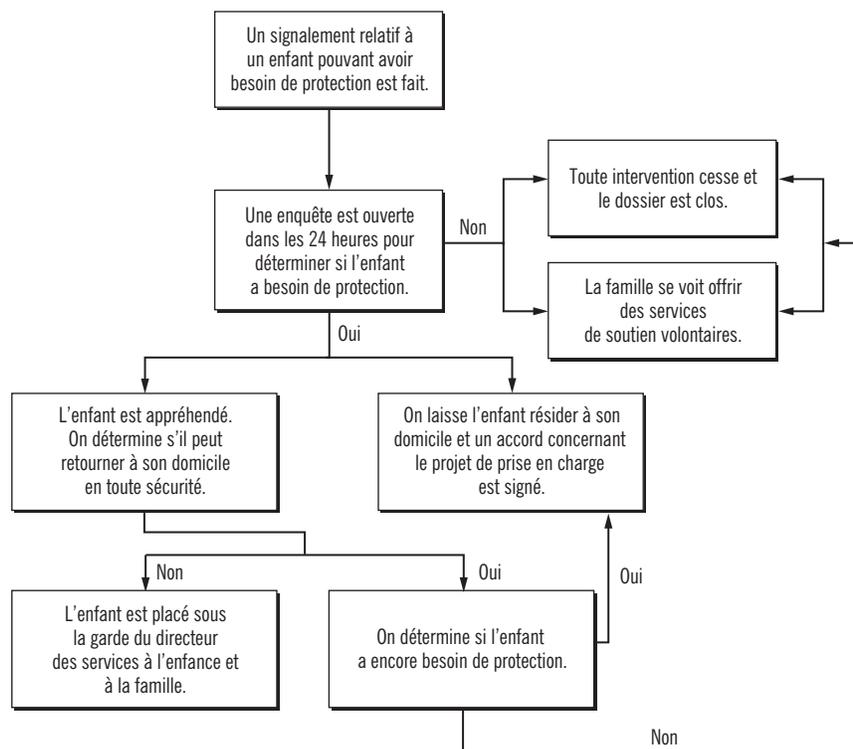
48. Nous avons examiné si les administrations régionales s'acquittaient de leurs principales responsabilités à l'égard de la protection des enfants et de leur placement en foyer d'accueil, telles qu'elles sont énoncées dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et dans le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance

et à la famille du Ministère. Plus particulièrement, nous avons examiné 13 exigences clés dans les quatre secteurs suivants :

- les enquêtes sur les préoccupations relatives à la sécurité et au bien-être des enfants;
- les mesures prises pour donner suite aux préoccupations concernant la protection de l'enfant qui sont fondées;
- la prestation des services aux enfants placés sous la garde du directeur des services à l'enfance et à la famille;
- la sélection et l'examen des foyers d'accueil.

La *Loi* et le Manuel établissent la marche à suivre lors du signalement relatif à un enfant qui pourrait avoir besoin de protection (voir la pièce 2).

Pièce 2 Les processus décisionnels clés des services à l'enfance et à la famille



Source : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille

49. Nous avons examiné un échantillon de 46 dossiers d'enfants répartis comme suit : 26 enfants qui recevaient des services au domicile parental, 17 enfants placés sous la garde du directeur et 3 adolescents

qui bénéficiaient de services aux termes d'accords de services de soutien volontaires. Nous avons aussi examiné un échantillon de 36 dossiers de foyers d'accueil réguliers, provisoires et au sein de la famille élargie. Nos travaux ont porté sur trois administrations régionales.

50. Il est essentiel de respecter les exigences de la *Loi* et du Manuel pour assurer la protection des enfants contre les mauvais traitements, les préjudices et la négligence et pour prévenir d'autres signalements concernant leur besoin de protection. Chaque fois que les préposés à la protection de l'enfance interagissent avec les enfants et leur famille, ils doivent s'acquitter de leurs principales obligations en vertu de la *Loi*.

51. Les 46 dossiers que nous avons examinés, chacun portant sur un enfant, documentaient une vaste gamme de problèmes touchant les enfants, les adolescents et leur famille. Par exemple, il y avait des cas de pauvreté affectant la capacité des parents de bien s'occuper de leurs enfants, de l'alcoolisme, de la toxicomanie, de la négligence, de la violence familiale et des mauvais traitements physiques. Nous avons relevé que 83 % des dossiers examinés mentionnaient l'alcoolisme et la toxicomanie comme étant des facteurs de risque pour l'enfant. Pour certains dossiers, il y avait eu peu de signalements concernant le besoin de protection de l'enfant, tandis que pour d'autres, il y en avait eu jusqu'à 40. Les enfants signalés à l'attention des services à l'enfance et à la famille étaient d'âges variés, de la petite enfance à l'adolescence. Les services à l'enfance et à la famille intervenaient auprès de certains d'entre eux depuis plus de 10 ans. Plus de 90 % des dossiers examinés visaient des enfants et des familles autochtones.

Les administrations régionales ont donné suite rapidement aux signalements relatifs aux enfants ayant besoin de protection

52. Selon la *Loi* et le Manuel, les signalements relatifs aux enfants doivent faire promptement l'objet d'une enquête pour évaluer si l'enfant est à risque. Nous avons examiné si les administrations régionales avaient donné suite aux signalements dans un délai de 24 heures comme elles sont tenues de le faire.

53. Pour les 46 dossiers que nous avons examinés, 225 enquêtes ont été menées au cours de la période visée par notre audit. Nous avons constaté que dans 92 % des enquêtes (soit 207 sur 225), les administrations régionales étaient intervenues rapidement à la suite de signalements de problèmes en lançant l'enquête dans le délai requis de 24 heures. Dans les cas où ce délai n'avait pas été respecté, les administrations régionales avaient donné suite aux problèmes signalés

parfois rapidement, soit au bout de deux ou trois jours, parfois tardivement, soit au bout d'un mois ou plus.

Les étapes clés des enquêtes visant à évaluer la sécurité de l'enfant n'ont pas été suivies

54. La *Loi* et le Manuel exigent que dans le cadre des enquêtes, les administrations régionales suivent certaines étapes précises pour évaluer la sécurité de l'enfant. Nous avons examiné si les procédures requises avaient été mises en œuvre pour évaluer la sécurité des enfants concernés.

55. Nous avons constaté que les administrations régionales n'avaient pas toujours suivi les étapes requises lors des enquêtes visant à déterminer si les enfants étaient en sécurité. Les étapes requises qui n'ont pas été complétées comprenaient les évaluations de la sécurité ainsi que les entretiens avec les enfants concernés et d'autres membres de leur famille. De plus, 28 % des dossiers examinés (soit 13 sur 46) comportaient des signalements relatifs à des enfants pouvant avoir besoin de protection qui n'avaient pas fait l'objet d'enquêtes (voir la pièce 3).

56. Des enfants pourraient continuer à subir de la négligence ou voir leur sécurité menacée si les enquêtes ne sont pas menées selon les étapes requises. Nous avons constaté que, parmi les enquêtes que les administrations régionales ont effectuées sans suivre toutes les étapes, 66 % (soit 48 sur 73) avaient été suivies d'une enquête additionnelle au terme de laquelle il a été conclu que l'enfant avait besoin de protection. Voir notre recommandation au paragraphe 71.

Les enquêtes ne comprenaient pas d'évaluation des risques à long terme pour les enfants

57. Aux termes de la *Loi*, lors d'une enquête, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs pour déterminer si un enfant est en sécurité. Ainsi, il faut enquêter sur les préoccupations immédiates pour la sécurité, mais il faut aussi évaluer les risques à long terme – notamment déterminer s'il y a un historique de négligences, des incidents répétés de violence familiale et la possibilité de préjudices futurs afin d'établir si l'enfant est en danger ou a besoin de protection. Or, ni le Ministère ni les administrations régionales n'ont mis au point un outil pour aider les préposés à la protection de l'enfance à évaluer les risques à long terme pour les enfants.

58. Nous avons constaté que cette exigence n'avait été respectée dans aucun des dossiers que nous avons examinés. Nous avons constaté que dans la plupart des cas, lorsque l'on concluait que la

sécurité immédiate d'un enfant n'était pas menacée, le dossier était clos. Or, dans 59 % de ces cas (soit 87 enquêtes sur 148), il a été déterminé plus tard que l'enfant avait besoin de protection, à la suite du signalement d'autres problèmes.

59. Lors de notre examen des dossiers, nous avons remarqué que le fait d'avoir mis l'accent sur les éléments de sécurité immédiats sans évaluation des risques à long terme pour la sécurité des enfants avait coïncidé avec la persistance de problèmes nécessitant des interventions répétées auprès des familles. Dans un cas que nous avons examiné, l'enfant avait fait l'objet de plus de 40 signalements et il avait été appréhendé 9 fois. En outre, nous avons remarqué plusieurs cas où des enfants avaient été exposés de façon répétée à des problèmes

Pièce 3 Les administrations régionales n'ont pas respecté les exigences clés relatives à la réalisation des enquêtes

Exigence clé	Constatation
Les dossiers que nous avons examinés se rapportaient à 225 enquêtes.	
Tous les signalements relatifs à la protection de l'enfance qui sont portés à l'attention des préposés doivent faire l'objet d'une enquête.	Dans 28 % des dossiers (soit 13 sur 46), un ou plusieurs signalements relatifs à la protection de l'enfance n'avaient pas fait l'objet d'une enquête.
Toutes les enquêtes doivent être réalisées dans les 30 jours qui suivent le signalement initial du problème.	En tout, 18 % des enquêtes (soit 41 sur 225) n'avaient pas été réalisées dans les 30 jours suivant le signalement initial du problème.
Dans le cadre de chaque enquête, des entretiens doivent être menés avec les parents, les enfants et d'autres personnes pouvant détenir de l'information pertinente sur l'enfant et sa famille.	Dans 27 % des enquêtes (soit 60 sur 221*), les entretiens requis n'ont pas été menés.
Dans le cadre de chaque enquête, il faut évaluer si des facteurs menacent la sécurité immédiate de l'enfant.	Dans 13 % des enquêtes (soit 29 sur 222*), les facteurs de sécurité nécessaires n'avaient pas été évalués au moment de déterminer si l'enfant était actuellement en sécurité.
Chaque enquête doit comprendre une évaluation à long terme pour déterminer le risque de préjudices futurs et la possibilité que des mauvais traitements ou de la négligence surviennent de nouveau.	Nous n'avons trouvé aucune évaluation du risque à long terme dans les enquêtes que nous avons examinées (0 sur 225).

*Dans un nombre restreint d'enquêtes, cette exigence ne s'appliquait pas.

interreliés comme l'alcoolisme des parents, la violence familiale et la négligence. Dans quelques circonstances rares et extrêmes, nous avons relevé des cas où des enfants avaient subi de la part de leurs parents de la négligence ou des préjudices graves qui avaient nécessité des soins médicaux.

60. Recommandation — Les administrations des services de santé et ses services sociaux, en consultation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, devraient mettre au point un outil pour s'assurer que les risques à long terme pour les enfants sont déterminés officiellement lors de l'évaluation de la sécurité de l'enfant, comme l'exige la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — *Recommandation acceptée. Les administrations des services de santé et des services sociaux collaboreront avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour choisir, adapter et mettre en œuvre un outil d'évaluation des risques qui sera fiable, valide et issu des meilleures pratiques afin d'aider les préposés à la protection de l'enfance à évaluer les risques à long terme. Cela devrait se faire au plus tôt au cours de l'exercice 2015-2016 (mais tout dépendra de la mesure dans laquelle il faudra adapter l'outil).*

Le suivi des projets visant à assurer la sécurité des enfants vivant chez leurs parents n'était pas adéquat

61. Si l'on juge qu'un enfant a besoin de protection, plusieurs mécanismes sont prévus par la *Loi* pour le protéger. Par exemple, l'enfant peut demeurer chez ses parents, à condition qu'il bénéficie d'un soutien et de services pour assurer sa sécurité. Dans ces circonstances, la *Loi* exige que les parents signent un accord concernant le projet de prise en charge, dans lequel on précise les dispositions qui permettront d'atténuer les préoccupations relatives au besoin de protection de l'enfant. La *Loi* exige aussi qu'un suivi soit fait auprès de la famille ayant signé un accord concernant le projet de prise en charge afin d'assurer la sécurité de l'enfant.

62. Nous avons vérifié si les administrations régionales avaient conclu des accords concernant le projet de prise en charge dans les délais requis. Nous avons également examiné si elles avaient maintenu un contact régulier avec les familles pour s'assurer que les modalités de l'accord étaient respectées. Nous avons constaté que ces exigences clés n'avaient pas été respectées (voir la pièce 4).

63. Parmi les dossiers examinés, 37 accords concernant un projet de prise en charge avaient été signés au cours de la période visée par l'audit. Nous avons constaté que les administrations régionales n'avaient pas fait un suivi adéquat de la mise en œuvre de 54 % des accords (soit 20 sur 37) pour s'assurer que les dispositions avaient été respectées et qu'elles n'avaient pas maintenu un contact régulier avec les familles, en particulier avec les enfants devant être protégés par l'accord. Par conséquent, les administrations régionales ne savaient pas si les accords permettaient d'atténuer les préoccupations relatives au besoin de protection de l'enfant ni si les enfants étaient en sécurité, ce qui est plus sérieux. Il s'agit d'une situation inquiétante, car nous avons constaté que dans 76 % des cas examinés (soit 28 sur 37 accords), il y avait eu de nouveaux signalements, et ce, même après la signature de l'accord concernant le projet de prise en charge. Notre recommandation à cet égard est présentée au paragraphe 71.

Pièce 4 Les administrations régionales n'ont pas satisfait aux exigences clés visant à atténuer les préoccupations relatives au besoin de protection de l'enfant qui sont fondées

Exigence clé	Constatation
Il y avait au total 37 accords concernant un projet de prise en charge dans les dossiers examinés.	
Un accord concernant le projet de prise en charge doit être signé dans les 23 jours suivant le signalement à un préposé à la protection de l'enfance d'une préoccupation relative à la sécurité ou au bien-être d'un enfant.	En tout, 14 % des accords concernant le projet de prise en charge (soit 5 sur 37) n'avaient pas été signés dans les 23 jours suivant le signalement.
Toutes les parties visées par l'accord concernant le projet de prise en charge doivent accepter les modalités de l'accord et le signer.	En tout, 14 % des accords concernant le projet de prise en charge (soit 5 sur 37) n'avaient pas été signés par toutes les parties visées.
Un suivi du respect des modalités de l'accord concernant le projet de prise en charge doit être effectué selon les directives sur le niveau de contact minimal décrites dans le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille : <ul style="list-style-type: none"> • une rencontre en personne avec l'enfant et sa famille doit avoir lieu une fois par mois; • au moins une rencontre sur deux doit avoir lieu au domicile de l'enfant; • une rencontre privée doit avoir lieu avec l'enfant toutes les six semaines. 	Dans 54 % des accords (soit 20 sur 37), le respect des modalités de l'accord concernant le projet de prise en charge n'avait pas fait l'objet d'un suivi selon les directives sur le niveau de contact minimal.

Le suivi effectué auprès des enfants confiés à la garde du directeur des services à l'enfance et à la famille n'était pas suffisant

64. Lorsqu'un enfant ne peut pas retourner vivre chez ses parents en toute sécurité, les préposés à la protection de l'enfance doivent demander aux tribunaux d'en obtenir la garde temporaire ou permanente. Une fois que le directeur des services à l'enfance et à la famille obtient la garde de l'enfant et que ce dernier est placé en famille d'accueil, la *Loi* et le Manuel stipulent que les préposés doivent maintenir des contacts réguliers avec l'enfant et examiner périodiquement son dossier pour évaluer les soins et les services qu'il reçoit. Étant donné que la *Loi* délègue au directeur la plupart des droits et des responsabilités du père ou de la mère à l'égard de chaque enfant confié à sa garde, il est important que le placement de l'enfant soit sécuritaire et approprié, et qu'il reçoive le soutien et les services nécessaires.

65. Nous avons examiné si les administrations régionales avaient maintenu des contacts réguliers avec les enfants confiés à la garde du directeur et si elles avaient évalué comme il se doit les services fournis aux enfants. Nous avons constaté que les exigences clés dans ce domaine n'avaient pas été respectées (voir la pièce 5).

Pièce 5 Les administrations régionales n'ont pas satisfait aux exigences clés pour les enfants confiés à la garde du directeur

Exigence clé	Constatation
Dans les dossiers examinés, il y avait 17 dossiers d'enfants confiés à la garde temporaire ou permanente du directeur.	
Un contact régulier avec l'enfant doit être maintenu, conformément aux directives sur le niveau de contact minimal établies par la <i>Loi</i> : <ul style="list-style-type: none"> • une rencontre en personne doit avoir lieu tous les deux ou trois mois (selon que l'enfant est confié à la garde temporaire ou permanente); • au moins une rencontre sur deux doit avoir lieu au domicile de l'enfant; • au moins une rencontre privée doit avoir lieu tous les six mois avec l'enfant (pour les enfants confiés à la garde permanente). 	Des contacts réguliers n'ont pas été maintenus avec 59 % des enfants (soit 10 enfants sur 17) qui avaient été pris en charge.
Un examen du dossier doit être réalisé tous les quatre mois (pour les enfants confiés à la garde temporaire) ou tous les six mois (pour les enfants confiés à la garde permanente) pour déterminer si des changements aux services fournis aux enfants s'imposent.	Aucun des dossiers (soit 0 sur 17) n'a fait l'objet d'examen tous les quatre ou six mois.

66. Dans les dossiers examinés, 17 portaient sur un enfant confié à la garde temporaire ou permanente du directeur. Nous avons constaté que dans 59 % des dossiers (soit 10 sur 17), les administrations régionales n'avaient pas maintenu des contacts réguliers avec les enfants, en particulier avec ceux placés dans leur famille élargie. Nous avons également constaté que les examens de dossier requis n'avaient été effectués pour aucun des enfants confiés à la garde du directeur. C'est donc dire que la santé et le bien-être général des enfants, la capacité des familles d'accueil de s'occuper d'eux et la qualité des soins prodigués ont été évalués de manière limitée. Notre recommandation à cet égard est présentée au paragraphe 71.

Les foyers d'accueil n'ont pas fait l'objet d'évaluations préliminaires ni d'examens annuels

67. Les enfants confiés à la garde du directeur sont placés en foyer d'accueil jusqu'à ce qu'ils puissent retourner chez leurs parents ou qu'on leur trouve un foyer permanent. Le Manuel stipule que les foyers d'accueil doivent être soumis à un processus d'évaluation afin de vérifier s'ils peuvent offrir un environnement approprié et sécuritaire aux enfants. Les foyers d'accueil approuvés doivent par la suite faire l'objet d'un examen annuel. Nous avons examiné un échantillon de 36 dossiers de foyers d'accueil réguliers, provisoires et au sein de la famille élargie afin de déterminer si les administrations régionales avaient procédé aux évaluations préliminaires et aux examens annuels requis. Nous avons constaté que les exigences en la matière n'avaient pas été respectées (voir la pièce 6).

68. Nous avons constaté que l'évaluation obligatoire des foyers d'accueil n'a pas été terminée dans 69 % des dossiers examinés (soit dans 25 des 36 dossiers). Dans le cas de 81 % des foyers d'accueil (soit 17 des 21 dossiers), les administrations régionales n'ont pas effectué d'examens annuels peu importe si une évaluation appropriée avait été réalisée ou non. Certains enfants ont donc été placés dans des foyers inappropriés ou non sécuritaires. Dans deux des cas examinés, les enfants avaient été placés dans des foyers qui n'avaient pas été évalués selon les exigences et qui ont par la suite fait l'objet d'allégations de négligence et de mauvais traitements physiques. Ces deux foyers d'accueil ont été fermés à la suite de ces allégations. Notre recommandation à cet égard est présentée au paragraphe 71.

Pièce 6 Les autorités régionales n'ont pas satisfait aux exigences clés en matière d'évaluation préliminaire et d'examen des foyers d'accueil

Exigence clé	Constatation
Nous avons examiné 36 dossiers de foyers d'accueil.	
<p>Les candidatures de foyer d'accueil doivent être évaluées pour déterminer leur admissibilité. Ainsi, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • obtenir des lettres de recommandation de trois personnes qui connaissent les demandeurs depuis au moins trois ans (pour les foyers d'accueil réguliers); • effectuer une vérification du casier judiciaire; • effectuer une vérification des dossiers ministériels pour déterminer si les demandeurs sont visés par des préoccupations relatives au bien-être ou à la sécurité d'un enfant, ou l'ont déjà été; • obtenir des renseignements médicaux (pour les foyers d'accueil réguliers); • mener un examen initial du foyer; • signer une entente et un serment de confidentialité. 	<p>L'évaluation obligatoire des candidatures n'a pas été effectuée selon les exigences dans 69 % des dossiers de foyer d'accueil (soit 25 sur 36 dossiers).</p>
<p>Des examens annuels des foyers d'accueil doivent être réalisés pour assurer des soins continus de qualité supérieure.</p>	<p>Des examens annuels n'ont pas été menés dans 81 % des dossiers (soit 17 sur 21 dossiers*).</p>

*Des examens annuels n'étaient pas requis pour 15 foyers d'accueil en raison de la période pendant laquelle ils étaient en service.

La méthode de prestation des services de placement en foyer d'accueil n'est pas normalisée

69. En dépit des exigences de la *Loi*, la méthode de prestation des services de placement en foyer d'accueil dans les Territoires du Nord-Ouest n'est pas normalisée. Bien que le Ministère ait établi des indemnités journalières de base pour les parents de famille d'accueil, il n'a pas défini d'autres normes pour s'assurer que toutes les administrations régionales offrent du soutien et des services équitables à chaque enfant placé en foyer d'accueil. Certaines administrations régionales se sont dotées de lignes directrices supplémentaires pour encadrer les services de placement en foyer d'accueil dans leur région, mais pas toutes, en dépit de l'exigence du Manuel à cet égard. Nous avons observé entre les administrations régionales des différences importantes dans le niveau de soutien et de services fournis aux enfants placés en foyer d'accueil et aux familles.

70. Selon des représentants des administrations régionales, il y a une pénurie chronique de foyers d'accueil dans le territoire, surtout de familles d'accueil aptes à offrir aux enfants le soutien dont ils ont besoin. Lors de l'examen des dossiers d'enfants, nous avons constaté que certains enfants avaient été déplacés d'un foyer d'accueil à l'autre de nombreuses fois – jusqu'à 22 fois en un an. Ce manque de permanence peut avoir une incidence sur la stabilité de l'enfant, sa capacité de former des liens émotionnels sains et solides, et son comportement.

71. Recommandation — Les administrations des services de santé et des services sociaux devraient se conformer à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et au Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. Elles devraient veiller au respect des exigences clés lorsqu'elles :

- enquêtent sur des préoccupations concernant la sécurité et le bien-être d'un enfant;
- fournissent des services de protection aux enfants une fois que l'on établit qu'ils ont besoin de protection;
- fournissent des services aux enfants confiés à la garde du directeur des services à l'enfance et à la famille;
- effectuent l'évaluation et le suivi des foyers d'accueil.

Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — *Recommandation acceptée. Afin de se conformer à la Loi sur les services à l'enfance et à la famille et au Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille, les administrations des services de santé et des services sociaux, en consultation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, feront en sorte que les préposés à la protection de l'enfance connaissent et comprennent les exigences entourant les éléments ci-dessous et les respectent :*

- *enquêter sur les préoccupations concernant la sécurité et le bien-être de l'enfant;*
- *fournir des services de protection aux enfants une fois que l'on détermine qu'ils ont besoin de protection;*
- *fournir des services aux enfants confiés à la garde du directeur;*
- *effectuer l'évaluation et le suivi des foyers d'accueil.*

Pour ce faire :

- les audits internes de conformité qui seront entrepris par les administrations régionales pour donner suite à la recommandation du paragraphe 72 couvriront les éléments ci-dessus;
- lors des séances de supervision régulières, les préposés à la protection de l'enfance discuteront avec leur supérieur de la prestation des services énumérés ci-dessus.

72. Recommandation — Les administrations des services de santé et des services sociaux, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, devraient évaluer régulièrement les services offerts aux enfants et aux familles pour déterminer s'ils sont conformes à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et au Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. Les résultats de ces évaluations devraient servir à améliorer la conformité et être communiqués au directeur des services à l'enfance et à la famille.

Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — *Recommandation acceptée. Les administrations des services de santé et des services sociaux collaboreront avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour réaliser périodiquement des audits internes de conformité qui seront complémentaires aux audits du Ministère. Les travaux d'audit débuteront au cours de l'exercice 2014-2015. Les résultats de ces audits seront communiqués au directeur ainsi qu'au conseil d'administration et aux administrateurs publics des administrations des services de santé et des services sociaux.*

Des pratiques exemplaires dans le domaine des services de prévention commencent à se dessiner

73. La *Loi* favorise les activités de prévention pour régler les préoccupations concernant le besoin de protection d'un enfant avant qu'elles ne s'aggravent. Certains programmes et services de prévention sont offerts dans plusieurs collectivités du territoire. Toutefois, nous avons constaté que ni le Ministère, ni les administrations régionales n'avaient élaboré des directives exhaustives en vue d'aider les préposés à la protection de l'enfance à recenser les programmes et les services disponibles pour soutenir les enfants et les familles, et à y accéder.

74. Malgré le manque de directives sur la façon de recenser ces programmes et services et d'y accéder, nous avons constaté des situations où les préposés à la protection de l'enfance avaient mis en œuvre des pratiques exemplaires et fait preuve d'un dévouement exceptionnel pour offrir des services de prévention aux enfants et aux

familles qui en avaient besoin. Une administration régionale a ainsi embauché un intervenant chargé du maintien de la famille qui offre aux familles pouvant être à risque un soutien à domicile pour les aider dans leur rôle de parent (voir la pièce 7). De plus, dans près de la moitié des dossiers examinés, nous avons observé que des efforts avaient été déployés par les préposés à la protection de l'enfance en vue d'aider les enfants et les familles à participer à diverses activités comme des camps de jour, des groupes de loisirs et des groupes de soutien comme moyen d'appuyer la famille.

Pièce 7 Services offerts par un intervenant pour le maintien de la famille

Un intervenant pour le maintien de la famille offre des services primaires d'intervention personnalisés à domicile en vue d'améliorer le bien-être de l'enfant, en favorisant une famille fonctionnelle et productive. L'objectif de l'intervention est de prévenir le placement des enfants à l'extérieur de leur famille dans la mesure du possible. Un intervenant pour le maintien de la famille peut aider et encadrer la famille afin d'aider le père et la mère à acquérir des compétences parentales efficaces qui peuvent contribuer à réduire la détresse et les conflits familiaux. Cette aide peut comprendre ce qui suit :

- des conseils sur l'établissement d'un budget familial;
- des conseils sur la gestion des tâches ménagères comme le ménage, la préparation de repas et l'épicerie;
- des renseignements sur la nutrition et la santé;
- des renseignements sur des services pouvant améliorer la stabilité des familles à risque.

Source : Entretiens avec les responsables des administrations régionales

75. Toutefois, dans les autres dossiers examinés, nous avons constaté que les services de prévention disponibles n'avaient pas été offerts, en particulier du soutien pour atténuer les problèmes urgents de pauvreté touchant des enfants et leur famille. De plus, des responsables des administrations régionales nous ont souvent affirmé qu'il n'y avait pas assez de services et de ressources dans leur région pour répondre aux besoins en prévention des familles dans leur collectivité.

76. Recommandation — Les administrations des services de santé et des services sociaux, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, devraient élaborer des directives pour aider les préposés à la protection de l'enfance à recenser les programmes de prévention offerts aux enfants et aux familles, et à y accéder. Elles devraient également s'assurer que des programmes de prévention sont offerts aux familles dans le besoin.

Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — *Recommandation acceptée.* Les administrations des services de santé et des services sociaux, en consultation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, veilleront à ce que tous les préposés à la protection de l'enfance connaissent l'ensemble des programmes de prévention offerts dans leur collectivité et proposent ces programmes aux familles dans le besoin. Pour ce faire, nous créerons des trousseaux d'information régionales décrivant les programmes de sensibilisation et de prévention disponibles dans chaque collectivité, qui seront remis à tous les préposés de protection à l'enfance et communiqués aux administrations régionales lors de la réunion du Comité mixte de haute direction. Enfin, nous apporterons des modifications à la formation obligatoire que tous les préposés à la protection de l'enfance devront suivre à compter de 2015-2016.

Il y a des lacunes dans les services que le Ministère offre aux jeunes à risque

77. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* stipule qu'à partir de 16 ans, les jeunes ne sont plus considérés comme des enfants et deviennent inadmissibles aux services de protection de l'enfance. Les jeunes confiés à la garde du directeur qui auront bientôt 16 ans peuvent décider de prolonger leur accord de prise en charge jusqu'à ce qu'ils atteignent 18 ans, s'il s'agit d'une garde temporaire, ou 19 ans, s'il s'agit d'une garde permanente. Ils pourront ainsi continuer à recevoir des services. Autrement, la *Loi* prévoit une aide limitée pour les jeunes sous la forme d'accords de services de soutien. Ces accords sont conclus à la discrétion du préposé à la protection de l'enfance et peuvent prévoir une aide financière pour le jeune, qui en retour doit respecter des critères précis, comme se présenter à l'école ou recevoir des services de consultation.

78. Les jeunes ayant atteint l'âge de 16 ans ou plus ne sont pas admissibles aux services de protection, y compris au placement en foyer d'accueil. Ils ne sont pas non plus admissibles à d'autres programmes ou prestations de la part du territoire, comme l'aide au revenu, avant leur majorité. L'impossibilité pour ces jeunes de bénéficier des services de protection se manifeste dans un contexte où les taux d'alcoolisme, de toxicomanie, de suicide, de grossesses et de délinquance sont beaucoup plus élevés chez les jeunes des Territoires du Nord-Ouest par rapport à la moyenne nationale. De plus, les statistiques nationales indiquent que les jeunes qui ont déjà vécu en foyer d'accueil sont plus vulnérables à ces problèmes. Nous avons constaté que certaines administrations régionales ont dirigé les jeunes vers des ressources communautaires, mais ni le Ministère, ni les administrations régionales n'ont élaboré des programmes pour combler cette lacune.

79. Au moment de notre audit, les responsables nous ont informés que le Ministère envisageait de proposer des modifications à la *Loi*, dont une qui changerait la définition de l'enfant. Si cette modification est adoptée, des services de protection pourraient être fournis aux jeunes jusqu'à l'âge de 19 ans.

Le Ministère est l'autorité qui peut apporter des améliorations aux services à l'enfance et à la famille

80. La résolution de bon nombre des déficiences que nous avons signalées relève du Ministère. Ce dernier est au courant depuis longtemps d'un certain nombre de ces déficiences, mais il a mené peu d'analyses systématiques en vue de les régler. Dès l'année 2000, des recommandations ont été présentées au Ministère pour qu'il règle les déficiences concernant la reddition de comptes, l'affectation des ressources aux administrations régionales et les directives et outils visant à appuyer la prestation de services. Dans le cadre de notre audit, nous avons constaté que ces mêmes problèmes persistaient et que les failles importantes dans le système de services à l'enfance et à la famille avaient une incidence sur la capacité du Ministère de s'acquitter des principales responsabilités envers les enfants, les jeunes et les familles. Des modifications aux normes et aux procédures de services de première ligne, l'amélioration de la formation offerte aux préposés à la protection de l'enfance et l'évaluation périodique de l'affectation des fonds et des ressources humaines pourraient contribuer à l'amélioration des services à l'enfance et aux familles. Il est aussi important de renforcer la reddition de comptes et la surveillance à l'égard de ces services afin de s'assurer que les principales responsabilités envers les enfants, les jeunes et leur famille sont respectées.

Conclusion

81. Nous avons conclu que le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux ne s'acquittaient pas comme il se doit de leurs principales responsabilités en matière de protection et de bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille.

82. Le Ministère ne s'est pas doté d'un cadre de responsabilisation adéquat pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille. De plus, ni le Ministère, ni les administrations régionales ne disposent de mécanismes adéquats pour s'assurer que les principales responsabilités envers les enfants, les jeunes et les familles sont assumées. Il s'agit de

lacunes importantes dans la structure de prestation qui ont une incidence sur les services fournis aux enfants et aux familles. Par ailleurs, il n'y a pas suffisamment de soutien pour répondre aux besoins des jeunes âgés de 16 à 18 ans. Même si certaines pratiques exemplaires dans le secteur des services de prévention se dessinent, dans environ la moitié des dossiers que nous avons examinés, des activités de prévention n'avaient pas été envisagées.

83. Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux n'ont pas assumé leurs principales responsabilités en matière de protection des enfants et de services de placement en foyer d'accueil. Dans les dossiers que nous avons examinés, les administrations régionales n'avaient pas respecté plusieurs des exigences clés décrites dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Même si elles sont intervenues rapidement dans la plupart des signalements concernant un enfant pouvant avoir besoin de protection, les étapes clés du processus d'enquête n'ont pas été suivies, et les familles qui ont signé des accords en vue d'assurer la sécurité de l'enfant n'ont pas fait l'objet d'un suivi adéquat. Enfin, les exigences clés relatives à l'évaluation préliminaire et à l'examen annuel des foyers d'accueil n'ont pas été respectées.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général avait comme responsabilité d'effectuer un examen indépendant des services à l'enfance et à la famille dans les Territoires du Nord-Ouest afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification présentées dans le Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés – Certification. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce rapport sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait pour principal objectif de déterminer si le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux s'étaient acquittés adéquatement de leurs principales responsabilités en ce qui concerne la protection et le bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille.

Pour ce faire, nous avons vérifié si le Ministère s'était doté d'un cadre de responsabilisation adéquat pour appuyer la prestation de services à l'enfance et à la famille. Nous avons également examiné si le Ministère et les administrations régionales :

- s'étaient dotés de mécanismes appropriés pour s'assurer que les principales responsabilités en ce qui concerne la protection et le bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille étaient remplies;
- avaient assumé leurs principales responsabilités en ce qui concerne la protection des enfants et la prestation de services de foyer d'accueil;
- avaient offert des programmes de prévention destinés aux enfants et aux familles afin de réduire le risque qu'un enfant ait besoin de protection;
- avaient mis sur pied des programmes adéquats pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Étendue et méthode

Notre audit a été effectué auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et des sept administrations des services de santé et des services sociaux du territoire.

Dans le cadre de l'audit, nous avons eu des entretiens avec des cadres supérieurs, des gestionnaires et des membres du personnel chargés des services à l'enfance et à la famille au sein du Ministère. Nous avons également rencontré des cadres supérieurs, des gestionnaires, des superviseurs et des préposés à la protection de l'enfance de chacune des sept administrations régionales. Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons visité les bureaux de régions et de communautés de certaines administrations

régionales. De plus, nous avons analysé la documentation liée à la prestation de services à l'enfance et à la famille du Ministère et de chacune des sept administrations régionales, y compris les dossiers des enfants et les dossiers des foyers d'accueil.

L'Administration territoriale des services de santé de Stanton n'a pas été visée par l'audit, car elle ne fournit pas les mêmes services à l'enfance et à la famille que les autres administrations régionales.

Pour déterminer si le Ministère et les administrations régionales avaient respecté les exigences clés de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, nous avons sélectionné et testé un échantillon aléatoire de 46 dossiers d'enfants et de 36 dossiers de foyers d'accueil. Les éléments sélectionnés proviennent des dossiers de trois administrations régionales : l'Administration des services de santé et des services sociaux de Yellowknife, l'Administration des services de santé et des services sociaux de Beaufort-Delta et l'Agence de services communautaires Tlicho. Les exigences clés examinées comprennent 13 modalités d'application que les administrations régionales doivent respecter lorsqu'elles assurent des services de protection de l'enfance. Les dossiers d'enfants examinés portent sur des enfants ayant reçu des services entre avril 2010 et juillet 2013 (mais ils peuvent aussi avoir reçu des services avant ou après cette période). Les 36 dossiers de foyers d'accueil ont été ouverts entre 2008 et 2013.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux s'étaient acquittés adéquatement de leurs principales responsabilités en ce qui concerne la protection et le bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Le ministère de la Santé et des Services sociaux dispose d'un cadre de responsabilisation qui définit clairement les rôles et responsabilités de chacune des parties assurant la prestation de services à l'enfance et à la famille, conformément à la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health and Social Services Establishment Policy</i> • <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i>
<p>Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • se sont dotés des ressources nécessaires pour identifier les enfants à risque et enquêter sur les cas, comme l'exige la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>; • ont élaboré des normes et des procédures claires pour encadrer la prestation des services aux enfants, aux jeunes et aux familles, conformément à la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>; • ont surveillé la conformité à la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>; • ont recueilli et analysé des renseignements dans le but d'améliorer la gestion et les résultats des programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> • <i>Règlement sur les services à l'enfance et à la famille</i> • Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux s'étaient acquittés adéquatement de leurs principales responsabilités en ce qui concerne la protection et le bien-être des enfants, des jeunes et de leur famille, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux offrent un soutien aux familles afin de les aider à s'occuper de leurs enfants, y compris des activités de prévention et de suivi visant à promouvoir la sécurité, la santé et le bien-être des enfants.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health and Social Services Establishment Policy</i> • <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>
Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux fournissent des services de protection de l'enfance conformément aux exigences clés de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> et des normes et procédures connexes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health and Social Services Establishment Policy</i> • <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> • <i>Règlement sur les services à l'enfance et à la famille</i> • Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille
Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux fournissent des services de placement en foyer d'accueil, conformément aux exigences clés de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> et des normes et procédures connexes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health and Social Services Establishment Policy</i> • <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> • <i>Règlement sur les services à l'enfance et à la famille</i> • Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille
Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux ont identifié les risques auxquels sont exposés les jeunes âgés de 16 à 18 ans.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health and Social Services Establishment Policy</i>
Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les administrations des services de santé et des services sociaux disposent de mécanismes pour identifier les enfants pouvant nécessiter des services à la jeunesse et ont conçu des programmes et des services pour les soutenir.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health and Social Services Establishment Policy</i> • <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période comprise entre avril 2010 et septembre 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent rapport ont été terminés le 30 septembre 2013.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Glenn Wheeler

Directrice : Erin Jellinek

Daphné Lamontagne

Bridget O'Grady

Kuluk Williams

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

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

Recommandation	Réponse
Responsabilisation à l'égard des services à l'enfance et à la famille	
<p>19. Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait effectuer un examen approfondi de son cadre de responsabilisation actuel pour les services à l'enfance et à la famille en vue de relever les lacunes et de tenir compte des mécanismes dont il dispose pour accroître la responsabilisation. Dans le cadre de cette revue, il devrait également relever d'autres mécanismes qui pourraient renforcer la responsabilisation dans ce domaine. (15-18)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Au début de 2013, le ministère de la Santé et des Services sociaux a entrepris d'examiner son cadre de responsabilisation, d'établir des indicateurs de rendement pour l'ensemble du système que toutes les administrations régionales des services de santé et des services sociaux devront utiliser pour faire rapport, et de clarifier les exigences en matière de présentation des résultats. Nous prévoyons que ces travaux seront terminés au début de 2014. Le Ministère élabore également une proposition de modifications à la <i>Loi sur l'assurance-hospitalisation et l'administration des services de santé et des services sociaux</i> qui vise à renforcer l'autorité du ministre en matière de rapports et de responsabilisation. Pour ce qui est de trouver d'autres mécanismes pour améliorer la responsabilisation, le Ministère a mis sur pied un programme de formation obligatoire à l'intention des cadres supérieurs dans les administrations régionales qui leur permettrait d'être nommés directeurs adjoints aux termes de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>. La première séance de formation a eu lieu en décembre 2013.</p>

Recommandation	Réponse
<p>22. Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait effectuer chaque année des audits pour évaluer la conformité des dossiers des services à l'enfance et à la famille des administrations des services de santé et des services sociaux, conformément aux exigences énoncées dans le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. Il devrait exiger que les administrations lui soumettent des plans d'action officiels énonçant ce qu'elles comptent faire pour corriger les déficiences relevées et devrait par ailleurs surveiller la mise en œuvre de ces plans d'action. (20-21)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait effectuer des audits de conformité chaque année. Il faudra cependant qu'il évalue les ressources dont il a besoin pour ce faire. Le Ministère a mis en place d'autres mécanismes pour veiller au respect des lois et des politiques, notamment la nomination de directeurs adjoints, l'examen annuel de toutes les ordonnances de garde permanente et un nouveau système d'information qui sera élaboré au cours des trois prochaines années et dont la conception devrait permettre de mieux cerner les problèmes de conformité. En outre, dans leur réponse à la recommandation formulée au paragraphe 72 du présent rapport, les administrations régionales indiquent qu'elles acceptent d'effectuer des audits internes chaque année. Elles devront présenter les résultats de ces audits au Ministère, ce qui contribuera également à améliorer la surveillance de la conformité aux lois et aux politiques. À l'avenir, le Ministère demandera aux administrations régionales de soumettre des plans d'action en réponse aux constatations des audits et il évaluera la mise en œuvre de ces plans lors du suivi à six mois et à une date ultérieure, au besoin.</p>
<p>24. Le directeur des services à l'enfance et à la famille devrait présenter chaque année un rapport au ministre de la Santé et des Services sociaux, selon les exigences de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>. (23)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le directeur des services à l'enfance et à la famille devrait présenter chaque année au ministre de la Santé et des Services sociaux un rapport sur les services à l'enfance et à la famille, comme l'exige la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>. Un rapport provisoire couvrant la période de 2002 à 2012 a été produit et soumis à l'approbation du directeur. Ce rapport sera présenté au ministre au cours du premier trimestre de 2014. Le rapport annuel pour l'exercice 2012-2013 est en cours d'élaboration. Pour les prochains exercices, les rapports annuels sur la prestation des services à l'enfance et à la famille seront soumis au ministre au plus tard à la fin du mois d'octobre de l'année suivant l'exercice visé.</p>

Recommandation	Réponse
Les mécanismes pour appuyer la prestation des services à l'enfance et à la famille	
<p>34. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait effectuer une évaluation détaillée des besoins en ressources financières et humaines pour la prestation des services à l'enfance et à la famille. Le Ministère devrait par la suite revoir périodiquement cette évaluation afin de déterminer tout changement nécessaire. (25-33)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le directeur des services à l'enfance et à la famille a tenu des discussions préliminaires avec un organisme national de protection de l'enfance qui souhaitait effectuer cette évaluation. Ces discussions se poursuivront au cours des prochains mois pour déterminer l'étendue, la méthodologie et les coûts prévus de l'évaluation. Si les ressources sont disponibles, le Ministère déterminera s'il y a lieu de procéder à l'évaluation au moyen d'une demande de propositions. Dans le cas contraire, le Ministère ira de l'avant dès qu'il en aura les moyens. À long terme, le nouveau système d'information sur les services à l'enfance et à la famille sera conçu pour améliorer la capacité de gérer la charge de travail. La communication régulière de ces informations facilitera l'examen continu (annuel) des ressources financières et humaines qui sont nécessaires pour offrir les services à l'enfance et à la famille prévus par la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>.</p>
<p>39. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait actualiser et clarifier le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille et présenter d'autres outils et directives pour mieux aider les préposés à la protection de l'enfance à satisfaire aux exigences clés de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>. (35-38)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Pour donner suite aux recommandations que le Comité permanent des programmes sociaux a formulées à la suite de son examen des services à l'enfance et à la famille, le Ministère a entrepris de réviser le Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. D'importants travaux ont été effectués à cet égard et le Ministère prévoit soumettre les deux premiers chapitres aux administrations régionales, aux fins d'examen, en janvier 2014. Le Ministère continuera de réviser, d'actualiser et de clarifier les autres sections du Manuel pour veiller à ce que les préposés à la protection de l'enfance disposent des directives et des outils dont ils ont besoin pour satisfaire aux principales exigences de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>. Ces travaux devraient être terminés pour l'automne 2014.</p>

Recommandation	Réponse
<p>40. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, en consultation avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait établir, à l'intention de tous les intervenants des services à l'enfance et à la famille, un processus permettant l'échange d'information sur les pratiques exemplaires et les défis posés par la prestation de ces services. (35-38)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le directeur des services à l'enfance et à la famille a récemment relancé, à la demande du Comité mixte de haute direction, le forum des directeurs des programmes sociaux, qui était inactif. Les membres du forum tiendront des téléconférences trimestrielles et se réuniront une fois l'an afin, notamment, de discuter des pratiques exemplaires et des défis posés par la prestation des services à l'enfance et à la famille. La première réunion a eu lieu les 26 et 27 novembre 2013. Le forum est coprésidé par le directeur des services à l'enfance et à la famille et un membre de la haute direction des administrations régionales. Il doit rendre des comptes au Comité mixte de haute direction, qui comprend les directeurs généraux de toutes les administrations régionales.</p>
<p>42. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les administrations des services de santé et des services sociaux, devrait offrir à tous les préposés à la protection de l'enfance une formation abordant toutes les responsabilités clés qui leur incombent pour assurer les services à l'enfance et à la famille. Il devrait également évaluer si la formation offerte actuellement répond aux besoins des préposés chargés d'offrir ces services. (41)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a déjà pris des mesures pour mettre en œuvre cette recommandation. Le programme de formation obligatoire que tous les préposés à la protection de l'enfance doivent réussir avant d'être nommés en vertu de la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> est en voie d'être élargi pour couvrir les pratiques exemplaires des fonctions essentielles comme l'évaluation des risques, l'intervention précoce, le règlement des différends, le soutien à la famille et les plans de placement permanent. Ce nouveau programme de formation devrait être offert au cours de l'exercice 2015-2016.</p>
<p>Les services de protection de l'enfance et le placement en foyer d'accueil</p>	
<p>60. Les administrations des services de santé et des services sociaux, en consultation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, devraient mettre au point un outil pour s'assurer que les risques à long terme pour les enfants sont déterminés officiellement lors de l'évaluation de la sécurité de l'enfant, comme l'exige la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i>. (57-59)</p>	<p>Réponse des administrations régionales des services de santé et des services sociaux — Recommandation acceptée. Les administrations régionales des services de santé et des services sociaux collaboreront avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour choisir, adapter et mettre en œuvre un outil d'évaluation des risques qui sera fiable, valide et issu des meilleures pratiques afin d'aider les préposés à la protection de l'enfance à évaluer les risques à long terme. Cela devrait se faire au plus tôt au cours de l'exercice 2015-2016 (mais tout dépendra de la mesure dans laquelle il faudra adapter l'outil).</p>

Recommandation	Réponse
<p>71. Les administrations des services de santé et des services sociaux devraient se conformer à la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> et au Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. Elles devraient veiller au respect des exigences clés lorsqu'elles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • enquêtent sur des préoccupations concernant la sécurité et le bien-être d'un enfant; • fournissent des services de protection aux enfants une fois que l'on établit qu'ils ont besoin de protection; • fournissent des services aux enfants confiés à la garde du directeur des services à l'enfance et à la famille; • effectuent l'évaluation et le suivi des foyers d'accueil. <p>(54-70)</p>	<p>Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — Recommandation acceptée. Afin de se conformer à la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> et au Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille, les administrations des services de santé et des services sociaux, en consultation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, feront en sorte que les préposés à la protection de l'enfance connaissent et comprennent les exigences entourant les éléments ci-dessous et les respectent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • enquêter sur les préoccupations concernant la sécurité et le bien-être de l'enfant; • fournir des services de protection aux enfants une fois que l'on détermine qu'ils ont besoin de protection; • fournir des services aux enfants confiés à la garde du directeur; • effectuer l'évaluation et le suivi des foyers d'accueil. <p>Pour ce faire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les audits internes de conformité qui seront entrepris par les administrations régionales pour donner suite à la recommandation du paragraphe 72 couvriront les éléments ci-dessus; • lors des séances de supervision régulières, les préposés à la protection de l'enfance discuteront avec leur supérieur de la prestation des services énumérés ci-dessus.
<p>72. Les administrations des services de santé et des services sociaux, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, devraient évaluer régulièrement les services offerts aux enfants et aux familles pour déterminer s'ils sont conformes à la <i>Loi sur les services à l'enfance et à la famille</i> et au Manuel des normes et des procédures des services à l'enfance et à la famille. Les résultats de ces évaluations devraient servir à améliorer la conformité et être communiqués au directeur des services à l'enfance et à la famille.</p> <p>(54-70)</p>	<p>Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — Recommandation acceptée. Les administrations des services de santé et des services sociaux collaboreront avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour réaliser périodiquement des audits internes de conformité qui seront complémentaires aux audits du Ministère. Les travaux d'audit débiteront au cours de l'exercice 2014-2015. Les résultats de ces audits seront communiqués au directeur ainsi qu'au conseil d'administration et aux administrateurs publics des administrations des services de santé et des services sociaux.</p>

Recommandation	Réponse
<p>76. Les administrations des services de santé et des services sociaux, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, devraient élaborer des directives pour aider les préposés à la protection de l'enfance à recenser les programmes de prévention offerts aux enfants et aux familles, et à y accéder. Elles devraient également s'assurer que des programmes de prévention sont offerts aux familles dans le besoin. (73-75)</p>	<p>Réponse des administrations des services de santé et des services sociaux — Recommandation acceptée.</p> <p>Les administrations des services de santé et des services sociaux, en consultation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, veilleront à ce que tous les préposés à la protection de l'enfance connaissent l'ensemble des programmes de prévention offerts dans leur collectivité et proposent ces programmes aux familles dans le besoin. Pour ce faire, nous créerons des troupes d'information régionales décrivant les programmes de sensibilisation et de prévention disponibles dans chaque collectivité, qui seront remises à tous les préposés de protection à l'enfance et communiquées aux administrations régionales lors de la réunion du Comité mixte de haute direction. Enfin, nous apporterons des modifications à la formation obligatoire que tous les préposés à la protection de l'enfance devront suivre à compter de 2015-2016.</p>