

Pour m'écouter,
il faut entendre

**MA
VOIX**^{MD}



Protecteur **des enfants**
du Manitoba

RAPPORT ANNUEL

Du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2003

Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004

**Rapports annuels
du Bureau
du protecteur des
enfants du Manitoba**

Du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2003

Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004

Protecteur des enfants
500, avenue Portage, bureau 102
Colony Square
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3X1

Téléphone : (204) 945-1364
Sans frais : 1-800-263-7146
Télécopieur : (204) 948-2278

www.childrensadvocate.mb.ca

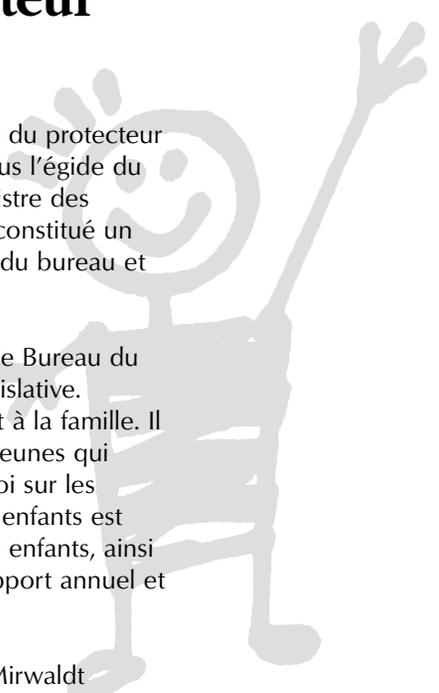


Histoire et rôle du Bureau du protecteur des enfants au Manitoba

C'est en vertu de la Loi sur les services à l'enfant et à la famille que le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a été créé le 1er avril 1993. Le bureau fonctionnait alors sous l'égide du ministère des Services à la famille et le protecteur des enfants relevait du ministre des Services à la famille. En 1996, conformément aux dispositions de la loi, on a constitué un comité représentatif de tous les partis politiques pour procéder à un examen du bureau et des audiences publiques ont débuté en mai 1997.

Le 15 mars 1999, par suite des recommandations découlant de cet examen, le Bureau du protecteur des enfants est devenu un bureau indépendant de l'Assemblée législative. Actuellement, il travaille indépendamment du réseau des services à l'enfant et à la famille. Il existe pour défendre les droits, les intérêts et les opinions des enfants et des jeunes qui reçoivent ou ont le droit de recevoir des services prescrits aux termes de la Loi sur les services à l'enfant et à la famille et de la Loi sur l'adoption. Le protecteur des enfants est habilité à examiner les questions concernant le bien-être et les intérêts de ces enfants, ainsi qu'à enquêter et à faire des recommandations en la matière. Il prépare un rapport annuel et le soumet au président de l'Assemblée législative.

Le 29 mars 1999, le lieutenant gouverneur en conseil a nommé Mme Janet Mirwaldt protectrice des enfants, sur recommandation du Comité permanent des privilèges et élections de l'Assemblée. Le mandat de Mme Mirwaldt a été renouvelé le 29 mars 2002. Son deuxième et dernier mandat en tant que protectrice des enfants se terminera le 29 mars 2005.



L'importance d'un poste de protecteur des enfants indépendant

Les personnes qui défendent des droits remettent en question le système. Elles signalent les pratiques, les politiques ou les lois en place qui ne répondent pas aux besoins et aux attentes. Ces personnes travaillent pour le changement... et le changement n'est pas toujours facile à accepter. Intercéder en faveur des gens peut susciter des tensions mais également améliorer le système.

Les enfants ont tout particulièrement besoin que l'on défende leurs droits. Ils ne peuvent pas voter. Ils vivent dans un monde où les adultes décident en grande partie de leur vie. Ils ont une voix au chapitre, mais ils n'ont pratiquement aucun pouvoir légal pour la faire entendre. Les conversations que nous avons eues avec des enfants et des jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille nous ont montré qu'ils ont souvent le sentiment de ne pas avoir voix au chapitre pour ce qui leur arrive.

Notre mission est de faire retentir leurs voix et de veiller à la valorisation, au respect et à la protection de leurs droits, de leurs intérêts et de leurs points de vue. Nos interventions de défense des droits sont centrées sur les enfants, axées sur les familles et ancrées dans la collectivité. Elles se font conformément à l'éthique, en tenant compte des différences culturelles et dans le respect des intéressés.

**« C'est quoi le problème?
Je me fais du fric tranquillement,
Sur la rue, moi je fais mon boulot.
La première fois qu'on m'a arrêté,
Ma famille ne me faisait plus confiance,
Alors, j'ai appelé la protectrice des enfants
On a dit à ma famille que je n'étais qu'un gosse.
On leur a dit aussi que c'était ma dernière chance
De prouver qu'on pouvait me faire confiance. »**

Un jeune de 14 ans



Table des Matières

Message de la protectrice des enfants du Manitoba _____	6
Aperçu des activités et des initiatives mises en place par le Bureau du protecteur des enfants en 2002-2003 _____	8
Rapport Pauingassi _____	11-17
Aperçu des activités et des initiatives mises en place par le Bureau du protecteur des enfants en 2003-2004 _____	18-21
Résumé de l'examen du service d'évaluation du placement d'urgence du réseau des refuges des Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg _____	22-43
Analyse statistique de fin d'année des cas confiés au Bureau du protecteur des enfants	
Du 1 ^{er} avril 2002 au 31 mars 2003 _____	44-53
Du 1 ^{er} avril 2003 au 31 mars 2004 _____	44-53
Budgets du Bureau du protecteur des enfants pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004 _____	54



A Message de la protectrice des enfants du Manitoba



Conformément à l'alinéa 8.2(1)d) de la Loi sur les services à l'enfant et à la famille, c'est un honneur pour moi de soumettre le présent document qui regroupe les rapports annuels de mon bureau pour la période du 1er avril 2002 au 31 mars 2003 et pour la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2004.

La période de deux ans couverte par le présent document a été ponctuée d'un certain nombre d'études très complexes et fort longues. Celles-ci comprenaient un examen des allégations à l'effet que des employés d'un bureau local des Services à l'enfant et à la famille (SEF) auraient détenu plusieurs jeunes dans des cellules de la GRC dans la communauté de Pauingassi. À la demande du ministre des Services à la famille et du Logement, nous avons également effectué un examen des activités du réseau des refuges des Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg. Les faits saillants de ces deux études sont présentés ci-après.

Bien qu'il ait été nécessaire et approprié d'effectuer ces deux études systémiques, leur réalisation nous a montré le besoin de mettre en place des mesures particulières pour fournir des ressources additionnelles au Bureau du protecteur des enfants (BPE). Ces ressources sont essentielles pour répondre aux exigences associées à la réalisation d'examen approfondis, à la préparation de rapports détaillés et au maintien simultané d'un niveau de qualité élevé dans les services de travail social individualisé. Les efforts du BPE sont toujours axés sur les enfants et les jeunes, et les projets d'examen systémique sont donc interrompus lorsqu'un jeune a besoin de notre aide immédiate pour régler un problème personnel.

Tous les membres du BPE ont dû consacrer énormément de temps et d'efforts et faire preuve d'un grand dévouement pour effectuer ces examens en plus de traiter le nombre croissant de cas. Je tiens à féliciter publiquement le personnel du BPE et à le remercier de son engagement exceptionnel envers les enfants, les jeunes et les familles qui forment notre clientèle.

Au cours des deux dernières années, les demandes de services au BPE ont augmenté de 53 % et, avec un personnel comprenant huit employés seulement, nous devons, chaque jour, relever le défi de satisfaire rapidement et efficacement les besoins de nos clients.

Étant donné le nombre croissant de demandes de services, le BPE a dû apporter certains changements à sa façon d'évaluer les demandes de services de protection et d'ouvrir les dossiers. Afin d'éviter l'allongement des listes d'attente des services de protection, les membres du bureau ont fait un effort concerté pour se concentrer sur les cas relevant clairement de notre mandat et ayant un lien direct avec un office de SEF.

Dans la mesure du possible, nous avons encouragé le recours à d'autres moyens pour résoudre des conflits en aidant les enfants, les jeunes et les familles à avoir accès aux procédures de réclamation en place, à chercher des solutions devant les tribunaux, et à utiliser les services des protecteurs naturels au sein de la collectivité. Nous avons constaté qu'il y a maintenant une plus grande sensibilisation aux options disponibles dans la recherche d'une solution à des conflits avec des offices de soins à l'enfance. Un grand nombre de personnes ne connaissent pas leurs droits avant de communiquer avec le BPE et, lorsqu'elles ont l'information nécessaire pour se défendre elles-mêmes, elles se sentent habilitées à résoudre leurs problèmes avec des offices ou avec des ministères gouvernementaux.

Un autre secteur préoccupant noté au cours des dernières années est le fait que les offices et les ministères peuvent ne tenir aucun compte des recommandations de la protectrice des

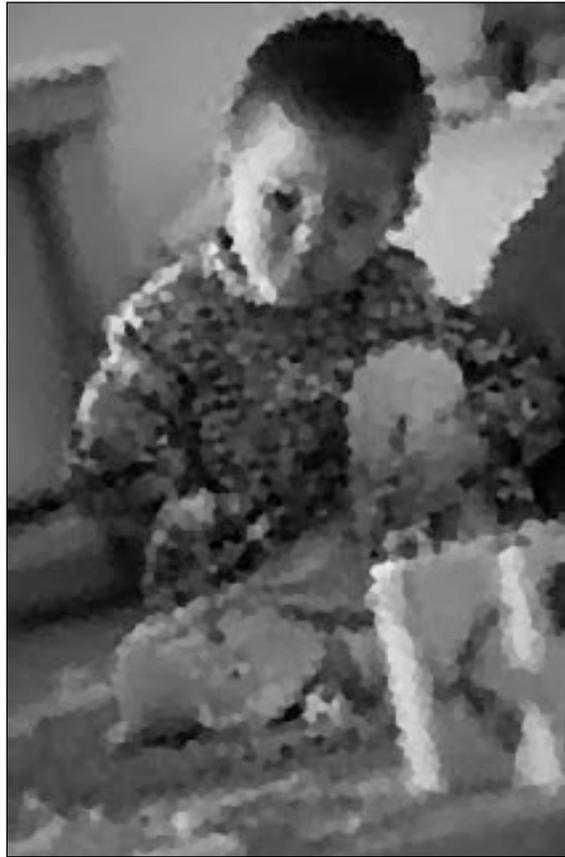
enfants parce que le BPE n'a aucune capacité légale pour faire observer ses recommandations ou même pour exiger une réponse de ceux qui sont cités. Par exemple, bien que la ministre des Services à la famille et du Logement ait annoncé un plan d'action dans les jours suivant la réception de notre étude des refuges et de nos 70 recommandations et plus, nous n'avons eu aucune réaction aux recommandations qui sont suivi l'examen du dossier Pauingassi.

La protectrice des enfants ne dispose d'aucun mécanisme pour rendre public ces problèmes sinon en les faisant ressortir dans un rapport annuel. Compte tenu des défis et de la charge de travail du BPE, il est pratiquement impossible de publier un rapport annuel en temps opportun. Il serait beaucoup plus bénéfique pour les enfants et les jeunes que la protectrice des enfants ait la possibilité de faire connaître publiquement les problèmes importants qui, de son avis, ne peuvent attendre d'être rendus publics dans le rapport annuel.

Après avoir mentionné le défi de faire respecter un suivi auprès des offices et des bureaux régionaux de SEF, il est également important de noter que nous avons constaté une amélioration des relations avec un grand nombre des fournisseurs de services aux enfants et aux familles au moment de résoudre des plaintes et des problèmes. Dans beaucoup de cas, nous avons remarqué une plus grande liberté dans l'échange des renseignements avec les offices et avec le ministère des Services à la famille et du Logement. Cette amélioration de la coopération ne peut être qu'avantageuse pour les enfants et les jeunes du réseau des Services à l'enfant et à la famille, notre clientèle à tous.

Avec la création officielle des quatre nouvelles régies de services à l'enfant et à la famille le 24 novembre 2003, la planification de la restructuration générale du réseau des services à l'enfant et à la famille se poursuit dans toute la province. Nous espérons que le milieu de coopération continuera à s'étendre et que les meilleurs intérêts des enfants et des jeunes seront à l'avant-plan des relations entre toutes les parties concernées. Le rôle du BPE dans le nouveau réseau n'a pas changé et nous avons hâte de travailler avec les nouvelles régies.

Janet Mirwaldt
Protecteur des enfants



**Aperçu des activités et
des initiatives mises en
place par le Bureau du
protecteur des enfants**

Exercice 2002-2003

Attribution d'un prix national à une agente à la protection des enfants du BPE pour les services à l'enfance

Terri Hammerback, une agente du Bureau du protecteur des enfants du Manitoba (BPE), s'est mérité le Outstanding Achievement Award for Children's Services de la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada. Ce prix national est accordé à des personnes ayant fait preuve d'un engagement, d'une créativité et d'un dévouement exceptionnels dans le cadre de leur travail direct avec les enfants, les jeunes et les familles dans le réseau du bien-être à l'enfance. Mme Hammerback travaille pour le BPE depuis 1993.

La protectrice des enfants, Janet Mirwaldt, invitée à participer au Comité directeur de Faire volte-face

Le programme Faire volte-face normalise la façon dont les policiers, les travailleurs du réseau du bien-être à l'enfance et la collectivité traitent les enfants trop jeunes pour être inculpés pour des actes qui entraîneraient en d'autres circonstances une intervention du système judiciaire. Auparavant, les incidents étaient traités au cas par cas. Ce projet fait le suivi des contacts avec la police et il recueille des données que les offices provinciaux et les groupes communautaires peuvent utiliser pour mieux planifier et fournir des services aux enfants. Les enfants en difficulté sont orientés vers des programmes ou des services susceptibles de les aider.

Faire volte-face vise les buts suivants :

- Empêcher un enfant d'avoir d'autres démêlés avec la police, pendant son enfance, sa jeunesse ou sa vie d'adulte;
- Identifier le plus tôt possible les enfants ayant un comportement grave et persistant et prendre des arrangements pour qu'ils reçoivent les services appropriés;
- Réduire le nombre d'enfants de moins de douze ans ayant des conflits avec la police.

Nomination de la protectrice des enfants du Manitoba, Janet Mirwaldt, à la présidence du Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, en octobre 2002

Bien que leurs mandats ne soient pas identiques, les défenseurs des droits et les protecteurs provinciaux qui forment le conseil sont unis dans leurs efforts visant à ce que les enfants soient traités équitablement, dans la tolérance, la dignité et le respect, et ce, dans nos collectivités ainsi que dans les pratiques, politiques et lois des pouvoirs publics. Le conseil permet de se concentrer sur les problèmes qui transcendent les compétences de chaque province.

Mise en œuvre du système de base de données de gestion des appels, en décembre 2002

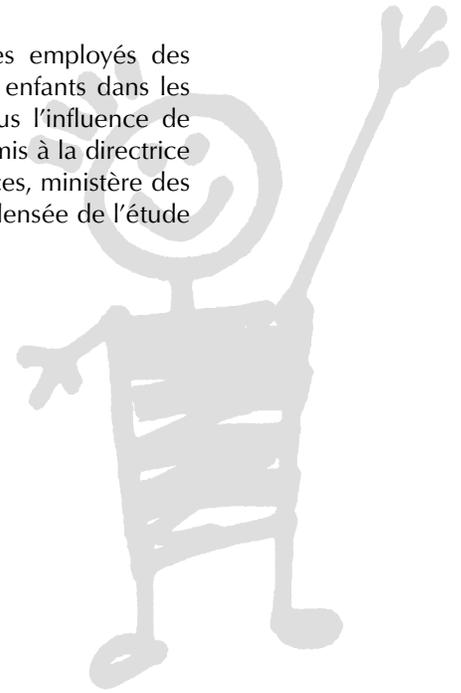
En décembre 2002, le BPE a mis en place un système de gestion des appels qui nous a permis de créer et de gérer une liste d'attente. Nous aimerions pouvoir répondre immédiatement à toutes les demandes, mais leur nombre et nos ressources ne nous le permettent pas toujours.

Notre liste d'attente compte en moyenne vingt cas par jour. Ces personnes attendent que le BPE détermine si elles sont admissibles à recevoir des services de protection de notre bureau ou si elles recevront de tels services. Les appels et les communications provenant directement d'enfants et de jeunes reçoivent une réponse immédiate.

Si une personne ou une famille a besoin de services de protection, elle est orientée vers l'admission où se fait une autre sélection. Nous transférons à ce niveau seulement les cas qui concernent directement le réseau des Services à l'enfant et à la famille (SEF), ceux qui se sont vu refuser dernièrement des services du réseau des SEF ou ceux dont les problèmes exigeront probablement les services du réseau des SEF.

Rapport Pauingassi

Le 18 décembre 2002, le BPE a été informé d'incidents impliquant des employés des Southeast Child and Family Services (SECFS) qui avaient détenu plusieurs enfants dans les cellules du bureau local de la GRC, croyant que ces enfants étaient sous l'influence de solvants. Les résultats de notre étude et nos recommandations ont été soumis à la directrice générale des SECFS et à la directrice de Prestation et conformité des services, ministère des Services à la famille et du Logement, le 15 octobre 2003. Une version condensée de l'étude suit.



Rapport Pauingassi

Le 18 décembre 2002, le BPE a été informé de présumés incidents impliquant des employés des Southeast Child and Family Services (SECFS) qui, en juillet et en août 2002, auraient détenu plusieurs enfants dans les cellules du bureau local de la GRC, croyant que ces enfants étaient sous l'influence de solvants et risquaient de s'automutiler.

La surveillante des SECFS a expliqué aux enquêteurs que ses actions et les directives qu'elle avait données au personnel visaient à protéger les enfants contre l'automutilation et peut-être le suicide.

En ce qui concerne l'incident survenu en juillet, le dossier de l'office ne contenait aucune documentation supplémentaire indiquant la durée de la détention des trois enfants à la GRC ni les raisons d'un tel placement sinon l'inhalation de solvants. Il ne semblait pas y avoir eu d'évaluation montrant que les enfants étaient violents ou qu'ils risquaient de s'automutiler.

La GRC et le ministère des Services à la famille et du Logement avaient tous deux effectué un examen de cet incident avant le BPE. Aucune accusation au criminel n'a suivi ces examens. L'utilisation de cellules de la GRC pour détenir des enfants sous l'influence de solvants a pris fin immédiatement.

L'enquête du BPE à ce sujet a fait ressortir un certain nombre de problèmes, incluant un niveau apparemment élevé d'abus de solvants dans la communauté, l'absence de ressources communautaires disponibles pour aider le personnel des SECFS, la manière discutable dont l'office a pris des décisions dans ces cas et dont elle a fait les comptes rendus aux dossiers, et l'incapacité apparente de la communauté, de l'office et d'autres organismes de s'attaquer à ces problèmes.

Profil de la communauté et réponse au problème d'abus de solvants

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a reçu des statistiques de la superviseure des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Pauingassi. La population de Pauingassi (au moment d'écrire le présent rapport) était évaluée à 500 habitants dont 300 jeunes de moins de dix-huit ans. Selon les déclarations du personnel des Southeast Child and Family Services (SECFS) faites au BPE, un grand nombre des jeunes abuseraient de solvants (les inhaleraient). Le taux de chômage varie habituellement entre 85 et 90 %. On signale en moyenne dix suicides par année, mais on n'a aucune évaluation du nombre de tentatives de suicide non rapportées. Des enfants âgés de seulement dix ans ont essayé de se suicider.

Cette communauté n'a aucun fournisseur de services de l'extérieur. Lorsque le personnel du BPE a visité la communauté, les infirmières communautaires n'y résidaient plus pour des raisons de sécurité. Il n'y a qu'une seule représentante en santé communautaire pour donner les premiers soins et on nous a indiqué qu'il lui est impossible d'évaluer les tentatives de suicide ou d'y répondre. La GRC n'a aucun détachement permanent dans la communauté où sa présence est limitée.

La communauté de Pauingassi est touchée par la pauvreté et par l'abus répandu d'alcool et d'autres drogues. La tendance actuelle de suicides et de tentatives de suicide dépeint bien une génération d'enfants perdus sans aucun autre moyen d'échapper aux dures réalités de leur milieu. Apparemment, un grand nombre de personnes de la communauté perçoivent

ceux qui inhalent des solvants comme faisant partie d'une génération de jeunes dont les parents eux-mêmes ont été ravagés par les effets de l'alcool, de la pauvreté et du chômage. Les dures conditions auxquelles les enfants et les familles ont été exposés les laissent avec un sentiment profond d'impuissance et de désespoir.

Beaucoup d'enfants se sont tournés vers l'inhalation d'essence et de solvants pour essayer d'échapper à ces démons.

La communauté de Pauingassi est maintenant aux prises avec une situation de toxicomanie transmise de génération en génération. La société en général a connu les effets de l'alcool sur les nouveau-nés, appelés couramment le syndrome d'intoxication fœtale à l'alcool. La communauté de Pauingassi doit maintenant faire face à un syndrome inconnu dans le reste de la société, celui de l'intoxication fœtale aux solvants.

La communauté de Pauingassi emploie trois résidants comme agents de bande. Le personnel des SECFS a informé le BPE que les enfants qui utilisent des solvants ou qui sont sous l'influence de solvants leur sont amenés par les agents de bande de la localité. Le personnel et le bureau des SECFS ne disposent pas des ressources ni de la formation nécessaires pour faire face aux abus de solvants qu'ils décrivent comme épidémiques dans la communauté.

L'approche habituellement employée par le personnel des SECFS consistait à amener les enfants au bureau et à essayer de les garder en sécurité. Lorsque l'évaluation indiquait un risque d'automutilation ou de blessure pour les autres, le personnel plaçait les jeunes en détention dans les cellules de la GRC où ils étaient gardés jusqu'à ce qu'ils ne soient plus à risque.

On a demandé à la surveillante actuelle des SECFS ce qu'on fait des enfants qui leur sont amenés et qui sont sous l'influence de solvants maintenant que les services ne peuvent plus utiliser les cellules de la GRC. Elle a déclaré que le personnel ne peut rien faire et qu'il n'y a pas d'endroit où garder les enfants dans la communauté, ce qui laisse aux SECFS peu d'options pour les aider, sinon aucune. Elle a carrément demandé :

Que voulez-vous que je fasse avec ceux qui inhalent des substances? La communauté ne dispose d'aucune ressource capable de s'occuper d'eux ni de les maîtriser. [Trad. libre]

Antécédents des interventions des SECFS auprès des enfants

Les Southeast Child and Family Services (SECFS) s'étaient déjà occupés de trois des enfants impliqués dans les deux incidents rapportés. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les dossiers concernant ces enfants étaient inadéquats et ne contenaient pas suffisamment de détails sur des domaines tels l'examen du cas et la planification d'objectifs. Le dossier ne contenait pas toujours les documents à l'appui tels les rapports médicaux et de police. La piètre qualité de ces dossiers nous a amenés à nous interroger sur l'importance que l'office et le personnel attribuaient à l'établissement des détails relatifs aux cas et au fait que la documentation soit contrôlée, supervisée et utilisée comme fondement pour mesurer le progrès et pour rendre compte. Cette question était particulièrement troublante étant donné que les trois enfants avaient des antécédents d'abus chronique de solvants et que l'un d'entre eux avait déjà fait des tentatives de suicide.

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a également constaté que l'office ne comprenait pas et ne respectait pas les normes de soins indiqués par la Direction des services de protection et de soutien des enfants du ministère des Services à la famille et du Logement.

Comme l'a rapporté le Ministère, la directrice de l'office des SECFS n'a pas signalé les actions de son personnel à la Direction des services de protection et de soutien des enfants avant le 23 septembre 2002, soit plusieurs semaines après que les incidents en question ont eu lieu. De l'avis du Ministère, la directrice de l'office a tardé à agir et elle n'a pas respecté les normes provinciales.

En réponse au rapport du ministère des Services à la famille et du Logement, l'office des SECFS a reconnu que l'incident avait eu lieu et il s'est engagé à adopter une série de mesures correctives incluant la suspension des trois employées concernées. La surveillante a été affectée à un poste de première ligne et les deux autres employées ont été placées en probation. Le personnel a également reçu une formation additionnelle. L'office a déclaré que les trois employées concernées « doivent se préoccuper de la communauté et faire les réparations jugées appropriées par la communauté et par l'office. À cet égard, il est entendu qu'on s'attend à ce que des excuses inconditionnelles soient offertes aux jeunes, à leurs familles et à la communauté »¹. Les SECFS se sont également engagés à faire une vérification des dossiers « en accordant une attention particulière à la communauté de Pauingassi pour garantir une gestion appropriée des dossiers et le respect des normes provinciales »².

Cinq mois après ces engagements des SECFS, des membres des familles ont informé le BPE que personne de l'office ne leur avait parlé. Personne ne s'est excusé et, apparemment, on s'interroge sur l'affectation continue d'une des employées dans la communauté.

D'après notre examen des dossiers concernés, les normes provinciales sont peu respectées. L'office n'a pas documenté les questions propres aux SEF lorsqu'il s'est occupé des enfants concernés et il semble incapable de faire le suivi de l'incidence et de la prévalence de l'abus de solvants dans la population qui forme sa clientèle.

Opinions

Certains des parents et des tuteurs ont parlé au Bureau du protecteur des enfants (BPE) de leurs perceptions, de leurs sentiments et de leurs préoccupations au sujet des incidents en question. Dans l'ensemble, ils étaient heureux que l'on donne suite aux incidents, mais ils n'étaient pas satisfaits de la façon dont l'office s'était occupé de la question. On s'interrogeait sur l'affectation continue d'une des employées dans la communauté. Il n'y a eu aucune explication ni excuse de la part de l'office pour la façon dont les enfants ont été traités et les mesures prises par l'office à la suite de ces incidents ne semblaient pas suffisantes pour aider au processus de guérison qui aurait dû suivre. On espérait que quelque chose de positif pourrait découler de ce qui s'était passé cette nuit-là et servir aux enfants de Pauingassi.

Ressources

Si les parents, la famille étendue et la communauté sont incapables de prendre soin des enfants, les Southeast Child and Family Services (SECFS) et les ressources auxiliaires doivent travailler avec la communauté pour développer des services susceptibles d'aider les familles. La principale difficulté dans ce cas est l'absence de ressources auxiliaires et le fait que toute la responsabilité repose maintenant sur les SECFS. La petite équipe assignée à travailler à Pauingassi n'a pas de ressources pour l'aider dans les lourdes tâches associées à la protection des enfants et aux problèmes d'abus d'alcool ou d'autres drogues.

Les personnes responsables de répondre à la crise de Pauingassi semblent avoir adopté une attitude du genre : je n'ai pas l'intention de me mettre à poursuivre une bande de drogués. À moins d'un effort concerté pour changer cette attitude, il n'y aura pas de grands changements

¹ Lettre des SECFS au ministère des Services à la famille et du Logement, datée du 16 décembre 2002. [Trad. libre]

² Idem. [Trad. libre]

pour la communauté, les enfants et leurs familles. La responsabilité ne doit pas être attribuée seulement à une personne, à un office ou à un niveau de gouvernement. Il faut un plan déterminé établi en collaboration pour commencer à trouver les solutions requises. Cependant, il faut d'abord fournir les ressources et le soutien pour faire face à la crise immédiate.

Les SECFS fournissent des services à l'enfant et à la famille sur la réserve conformément à la responsabilité qui leur est déléguée en vertu de la loi provinciale (Loi sur les services à l'enfant et à la famille), mais ce travail est financé par le gouvernement fédéral par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord. La question du financement fédéral est un processus complexe que le Bureau du protecteur des enfants (BPE) n'a pas l'intention d'examiner en détail dans le présent rapport. Cependant, le critère de financement national connu sous le nom de directive 20-1 exige que les offices des Premières Nations, tels les SECFS, fournissent dans les réserves une gamme de services comparables, sans être nécessairement équivalents, à ceux que fournit le réseau provincial des services à l'enfant et à la famille « dans des circonstances semblables »³.

La directive comprend deux composantes fondamentales pour déterminer le financement des activités d'un office de Services à l'enfant et à la famille des Premières Nations. La première est le poste d'administration et de fonctionnement, dont le calcul est principalement influencé par le nombre d'enfants, de la naissance à l'âge de dix-huit ans, qui vivent sur la réserve. La deuxième composante prévoit le remboursement des frais d'entretien réels des enfants pris en charge.

Cependant, le financement des offices de Services à l'enfant et à la famille des Premières Nations conformément à la directive 20-1 accorde « aux offices le même niveau de financement quels que soient l'ampleur, l'intensité ou le coût de la gamme des services »⁴. La formule de financement ne tient pas compte des « circonstances socio-économiques très éprouvantes » influant sur la capacité des offices de Services à l'enfant et à la famille des Premières Nations qui essaient de fournir « une gamme de services comparables » à ceux de leurs homologues provinciaux. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de communautés isolées des Premières Nations comme celle de Pauingassi.

Les offices de Services à l'enfant et à la famille des Premières Nations ont continué à se battre face aux inégalités du financement entre eux et les offices de SEF financés par la province. Un rapport sur les questions de financement provincial des Premières Nations, soumis au comité de gestion mixte, Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance, déclarait que :

“Les iniquités du financement des offices de Services à l'enfant et à la famille des Premières Nations persistent depuis trop longtemps. [...] Il faut un engagement envers des pratiques de financement équitables, une communication ouverte et la coopération. Le gouvernement doit faire participer les offices de Services à l'enfant et à la famille des Premières Nations à la prise de décisions qui les concernent par l'intermédiaire de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.” [Trad. libre]

Historiquement, des iniquités dans les anciennes formules provinciales de financement ont eu des répercussions sur les services fournis aux enfants et aux familles des Premières Nations et elles ont été signalées. Comme l'a fait remarquer le rapport du groupe de travail des finances de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance, les fonds accordés aux offices ordinaires permettent un soutien central, des services aux communautés et aux familles et des services de protection de la

³ First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review Draft Final Report (Examen mixte national de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations), juin 2000, p. 111 [Trad. libre]

⁴ First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review Draft Final Report (Examen mixte national de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations), juin 2000. [Trad. libre]

famille en plus de subvenir aux besoins des enfants pris en charge alors que les offices des Premières Nations ne reçoivent des fonds que pour les enfants pris en charge.

À mesure que progresse l'initiative de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance, de nombreuses questions concernant l'histoire du financement doivent être négociées par les partenaires. Des calendriers sont clairement établis dans le plan détaillé de mise en œuvre qui est en cours. Il est donc prématuré de faire des commentaires sur le résultat de ce processus.

Droits des enfants

Au cours de l'examen effectué par le Bureau du protecteur des enfants (BPE), toutes les parties concernées ont admis que les événements survenus en août 2002 étaient inacceptables et violaient les droits et la dignité des enfants. L'enquêtrice provinciale avait déjà remis un rapport du ministère des Services à la famille et du Logement et le BPE est d'accord avec ses recommandations. Dans leur réponse au rapport du Ministère, les Southeast Child and Family Services (SECFS) ont reconnu que ces incidents étaient inacceptables.

La réaction générale à ces incidents a été concentrée sur le tort individuel fait aux enfants concernés et sur les actions de l'office telles que décrites dans le rapport de l'enquêtrice provinciale. Le BPE reconnaît ce tort individuel et il ne minimise en aucune façon les conséquences de ces événements.

Cependant, qu'en est-il des droits collectifs de ces enfants aux services? L'office affirme qu'un pourcentage significativement élevé des enfants et des jeunes de Pauingassi font l'abus de solvants et que la communauté ne dispose pas de ressources pour les aider. Il affirme être seul à s'occuper des ramifications de cette situation, mais il lui est impossible de faire connaître ou de montrer une intervention planifiée au niveau de la communauté en vue de s'occuper différemment de ces enfants et de leurs familles. Les enfants ne sont plus placés en détention mais, selon le personnel de l'office, on se contente maintenant de ne pas s'en occuper. Cette réaction est inacceptable. C'est une violation de leurs droits à des services, tout comme l'étaient les événements survenus à l'été 2002.

Des problèmes historiques et systémiques ont ouvert la voie aux événements de l'été 2002 et ils exigent une réponse systémique. Cependant, les problèmes systémiques ne doivent pas nous amener à minimiser les actions individuelles des employées de l'office. Celui-ci a des problèmes internes qui ne peuvent pas et ne doivent pas être négligés.

Recommandations

Les onze recommandations suivantes ont été faites :

1. Les Southeast Child and Family Services (SECFS) doivent donner à leurs travailleurs communautaires une formation permanente et détaillée pour leur permettre d'interpréter correctement les lois, les règlements et les normes connexes concernant les Services à l'enfant et à la famille;
2. Les SECFS doivent mettre en œuvre une formation permanente sur l'abus de solvants à l'intention du personnel affecté à Pauingassi et des membres du comité local de services aux enfants, pour mieux faire face à ce problème;
3. Les SECFS doivent redéfinir les rôles du comité local de services aux enfants en limitant

sa responsabilité dans la direction de la planification des dossiers et en lui donnant plutôt un rôle consultatif. Ils doivent également élaborer et donner une formation aux membres du comité de services aux enfants afin de leur permettre de mieux comprendre ce rôle;

4. Étant donné que les SECFS sont la seule ressource visible dans la communauté, ils doivent prendre la tête du développement d'une réponse intégrée des services face aux enfants et aux jeunes qui abusent de solvants, avec l'aide des services auxiliaires de la communauté, du Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et de drogues chez les Autochtones (PNLAADA) et des autorités sanitaires, scolaires et policières. Une telle réponse intégrée aura pour but de mettre en commun les ressources limitées de la communauté, de développer des solutions pour les enfants et les jeunes à partir des besoins évalués, de partager collectivement la responsabilité de ces services et de favoriser des rapports constructifs entre les fournisseurs de services;
5. Bien que les SECFS se soient engagés en décembre 2002 à rencontrer les enfants, les jeunes et les familles concernés dans la communauté, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a été informé par des membres des familles que personne de l'office ne les avait rencontrés. Cette rencontre doit avoir lieu. Les SECFS doivent fournir du counseling et un soutien thérapeutique aux jeunes et aux familles impliqués dans les incidents;
6. Les SECFS doivent également fournir du counseling et un soutien thérapeutique aux jeunes et aux familles impliqués dans l'incident du 14 août 2002 dans la communauté de Pauingassi;
7. En collaboration avec le ministère des Services à la famille et du Logement, les SECFS doivent développer des procédures pour les travailleurs locaux qui s'occupent d'enfants sous l'influence de solvants;
8. Les cellules du bureau local de la GRC ne doivent pas être utilisées comme unité de détention pour les jeunes sous l'influence de solvants;
9. Le ministère des Services à la famille et du Logement doit effectuer une vérification des programmes de l'unité de Pauingassi des Southeast Child and Family Services, en accordant la priorité à la tenue des dossiers, aux évaluations, à la planification des dossiers et, plus précisément, à l'utilisation d'ententes de placement volontaire;
10. Tel qu'énoncé dans l'examen du BPE, l'Examen mixte national de la politique a mis en évidence les lacunes du programme de la directive 20-1. Il a aussi fait dix-sept recommandations. Cependant, il y a eu peu de progrès dans l'application de ces recommandations, ce qui aiderait pourtant les enfants et les jeunes de Pauingassi, tout comme l'office mis sur pied pour leur donner un soutien;
11. Il est évident que des ressources additionnelles sont nécessaires dans cette communauté pour s'attaquer au problème de l'abus de solvants. Il faut un effort de coopération à tous les niveaux (gouvernement fédéral, gouvernement provincial et administration locale) pour déterminer la prévalence du problème et pour développer une solution communautaire nécessaire pour le résoudre.



**Aperçu des activités
et des initiatives
mises en place par
le Bureau du protecteur des enfants**

Exercice 2003-2004

Un nouveau poste au BPE en 2003

La protectrice des enfants a eu le plaisir de recevoir des fonds pour un poste additionnel à compter du 24 novembre 2003.

La protectrice des enfants, Janet Mirwaldt, a accepté une invitation à devenir membre du conseil d'administration de la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada en février 2004.

La Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada (LBEC) est un organisme national dont les membres se consacrent à la promotion du bien-être et de la protection de tous les enfants et les jeunes, en particulier de ceux qui sont vulnérables. Les organismes membres comprennent les ministères des services à l'enfant et à la famille des provinces et des territoires, les organismes de services à l'enfant et à la famille, les services sociaux et de santé et les facultés et les unités de recherche universitaires. Les membres fournissent des services à plus d'un demi-million de familles chaque année.

Le protecteur adjoint des enfants, Michael Bear, est devenu membre du comité directeur du Conseil d'adoption du Canada en juin 2003.

Le Conseil d'adoption du Canada sensibilise le public à tous les aspects de l'adoption au Canada, fait la promotion du placement des enfants en attente et insiste sur l'importance des services de post-adoption.

Participation de la protectrice des enfants, Janet Mirwaldt, au livre *Within Our Reach: Preventing Abuse Across the Lifespan*

Terminé en 2004, *Within Our Reach* se penche sur les questions liées à la violence et aux mauvais traitements à toutes les étapes de la vie et il passe en revue les programmes, les pratiques et les politiques développés pour résoudre ces problèmes. Chaque chapitre, écrit en collaboration par un universitaire et par un praticien communautaire, parle de sujets et de problèmes de violence précis communément associés à des groupes d'âge, de la petite enfance à la fin de la vie adulte. Christine A. Ateah, de la Manitoba University, Faculty of Nursing, et Janet Mirwaldt, protectrice des enfants, sont les coéditrices de cet ouvrage de 128 pages.

Within Our Reach: Preventing Abuse Across the Lifespan est le cinquième livre de la série « Hurting and Healing » publiée par Resolve, un réseau de recherche des trois Provinces des Prairies qui coordonne et appuie la recherche visant à mettre fin à la violence et à créer des partenariats entre les organismes de services, les ministères gouvernementaux et les universités dans toutes les Provinces des Prairies.

Le Bureau du protecteur des enfants entreprend une recherche sur des questions touchant les enfants et les jeunes pris en charge.

Le BPE est entré en partenariat avec le Awasis Agency of Northern Manitoba et la University of Manitoba, Faculty of Social Work, pour examiner les résultats positifs obtenus auprès des

enfants et des jeunes pris en charge mais placés dans leur famille, ce qu'on appelle la prise en charge par la parenté. Intitulé *Evaluating Factors that Contribute to Positive Outcomes in the Awasis Pimicikamak Cree Nations Kinship Care Program*, le projet a obtenu une subvention de recherche du Centre d'excellence pour le bien-être des enfants (Santé Canada). En cours au moment de la préparation du présent rapport, le projet est en voie d'être terminé dans la communauté des Nations cries de Pimicikamak, dans le nord du Manitoba.

Au cours de la dernière décennie, on a reconnu de plus en plus les avantages des placements dans la parenté par les offices de Services à l'enfant et à la famille. Dans les communautés des Premières Nations, le recours à la prise en charge par la parenté est une pratique d'éducation des enfants ayant une longue tradition et qui reconnaît l'importance de la culture et de l'héritage et le droit de l'enfant à ceux-ci. On pense que la prise en charge par la parenté offre aux enfants et aux jeunes un placement plus stable. Ce projet vise à évaluer le programme de prise en charge par la parenté et à déterminer les facteurs qui contribuent aux résultats positifs de ce type de placement.

Nous espérons que ce projet augmentera nos connaissances sur les enfants pris en charge et influera sur la pratique dans tous les offices de Services à l'enfant et à la famille visant tant les Autochtones que les autres jeunes.

Droit au but

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a poursuivi son partenariat avec **Aide à l'enfance Canada** pour dispenser le programme *Droit au but*, un programme de défense des droits et d'éducation sur les droits animés par des jeunes pour des jeunes. Le programme a débuté comme projet conjoint d'**Aide à l'enfance Canada**, du BPE et de Développement des ressources humaines Canada. Une protectrice des jeunes a été embauchée et le programme a commencé à fournir des ateliers interactifs en mars 2001. Ces ateliers ont permis à des jeunes de se renseigner sur leurs droits et de mettre en pratique leurs habiletés en défense des droits d'une manière responsable.

En avril 2003, une deuxième protectrice des jeunes s'est ajoutée, Gazheek Morrisseau-Sinclair s'est jointe à Marie Christian qui est devenue la coordonnatrice provinciale du programme. La deuxième animatrice a permis de joindre un plus grand nombre de participants et d'étendre la portée des ateliers à des enfants plus jeunes.

Voici les réalisations du personnel du programme entre 2002 et 2004 :

- Tenue de 55 ateliers en 2002-2003 et de 72 ateliers en 2003-2004 au Manitoba, dans des écoles, des foyers de groupes, des clubs parascolaires, des programmes de loisirs, des établissements de traitement et des organismes correctionnels pour les jeunes;
- Contact avec plus de 1 000 enfants et jeunes;
- Tenue d'ateliers sur les droits des jeunes à l'intention de professionnels comme des travailleurs sociaux, des employés de foyers de groupe, des responsables des loisirs et des intervenants communautaires auprès des jeunes;
- Tenue d'ateliers à l'intention des parents et des membres intéressés de la communauté;
- Création d'un livre à colorier expliquant le concept des droits et de la protection des droits à l'intention des participants les plus jeunes.

Le programme Droit au but devait durer trois ans et il s'est terminé avec succès le 31 mars 2004. Nous remercions les coordonnateurs des jeunes de leur dévouement envers le programme. Le plus grand hommage fait au programme a toujours été les discussions et les débats animés suscités par les ateliers. Voici quelques commentaires :

Le programme Droit au but fournit une façon nouvelle et différente de parler des droits que ne permettent pas les discussions limitées à la charte et la jurisprudence. Le programme Droit au but, en particulier de la façon dont il est présenté, est une excellente manière, très valable, de joindre les jeunes et de les renseigner sur les droits et la défense des droits. [Trad. libre]

Corey Hahn
Instructeur de droit de la mini-université
Été 2002 et 2003

Merci beaucoup de m'expliquer tous mes droits. Je l'apprécie vraiment. J'espère que ça va m'aider dans mon nouveau foyer d'accueil. [Trad. libre]

Participant de 12 ans

Examen par le Bureau du protecteur des enfants du réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence, Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg

En décembre 2003, M. Drew Caldwell, alors ministre des Services à la famille et du Logement, a demandé à la protectrice des enfants d'examiner le fonctionnement du réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence (Emergency Assessment Placement Department, EAPD) des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg. L'examen a été réalisé par le Bureau du protecteur des enfants (BPE) et le rapport soumis à M^{me} Christine Melnick, ministre des Services à la famille et du Logement, en mars 2004. Celle-ci a rendu public le rapport de même que la réponse de son ministère le 7 avril 2004.

Le rapport complet de 183 pages est disponible sur le site Web du Bureau du protecteur des enfants : <http://www.childrensadvocate.mb.ca/>.

Une version condensée suit.



**Version condensée de l'examen
par le Bureau du protecteur des enfants
du réseau des refuges
des Services d'hébergement et
d'évaluation d'urgence
des Services à l'enfant et
à la famille de Winnipeg**

**soumis en mars 2004 à
la ministre des Services à la famille
et du Logement**

Rappel des faits

En décembre 2003, M. Drew Caldwell, alors ministre des Services à la famille et du Logement, a demandé au Bureau du protecteur des enfants (BPE) d'examiner le fonctionnement du réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence (Emergency Assessment Placement Department, EAPD), Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg.

Cet examen a été provoqué par les préoccupations soulevées publiquement auprès du bureau du ministre et du BPE au sujet de la qualité des soins dans le réseau des refuges des SEF de Winnipeg. D'autres préoccupations portaient sur la sécurité des enfants et du personnel, sur le coût du programme et sur les répercussions possibles sur les enfants et les jeunes de leur placement dans un refuge.

L'examen avait pour but de documenter et d'évaluer le réseau des refuges et de faire des recommandations sur l'utilisation des refuges pour donner des services aux enfants et aux jeunes. Il devait également fournir un forum pour permettre aux enfants et aux jeunes résidant dans les refuges de se faire entendre.

Dans le cadre de cet examen, le BPE a interviewé 124 enfants, jeunes, employés, gestionnaires et personnel auxiliaire qui avaient des connaissances et une expérience directes des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence des SEF de Winnipeg. Le BPE a passé en revue les données statistiques fournies par les SEF de Winnipeg pour la période quinquennale se terminant en 2003. Il a inspecté 47 refuges. Il a examiné tous les documents concernant les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence et il a effectué une vérification de tous les dossiers administratifs de ces services. Cet examen a été complété et le rapport a été soumis à la ministre des Services à la famille et du Logement en mars 2004. Celle-ci a rendu public le rapport du BPE et la réponse de son ministère, le 7 avril 2004.

La version complète de l'examen se trouve sur le site Web du Bureau du protecteur des enfants : <http://www.childrensadvocate.mb.ca/>.

Conclusions

Historique du développement du réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence

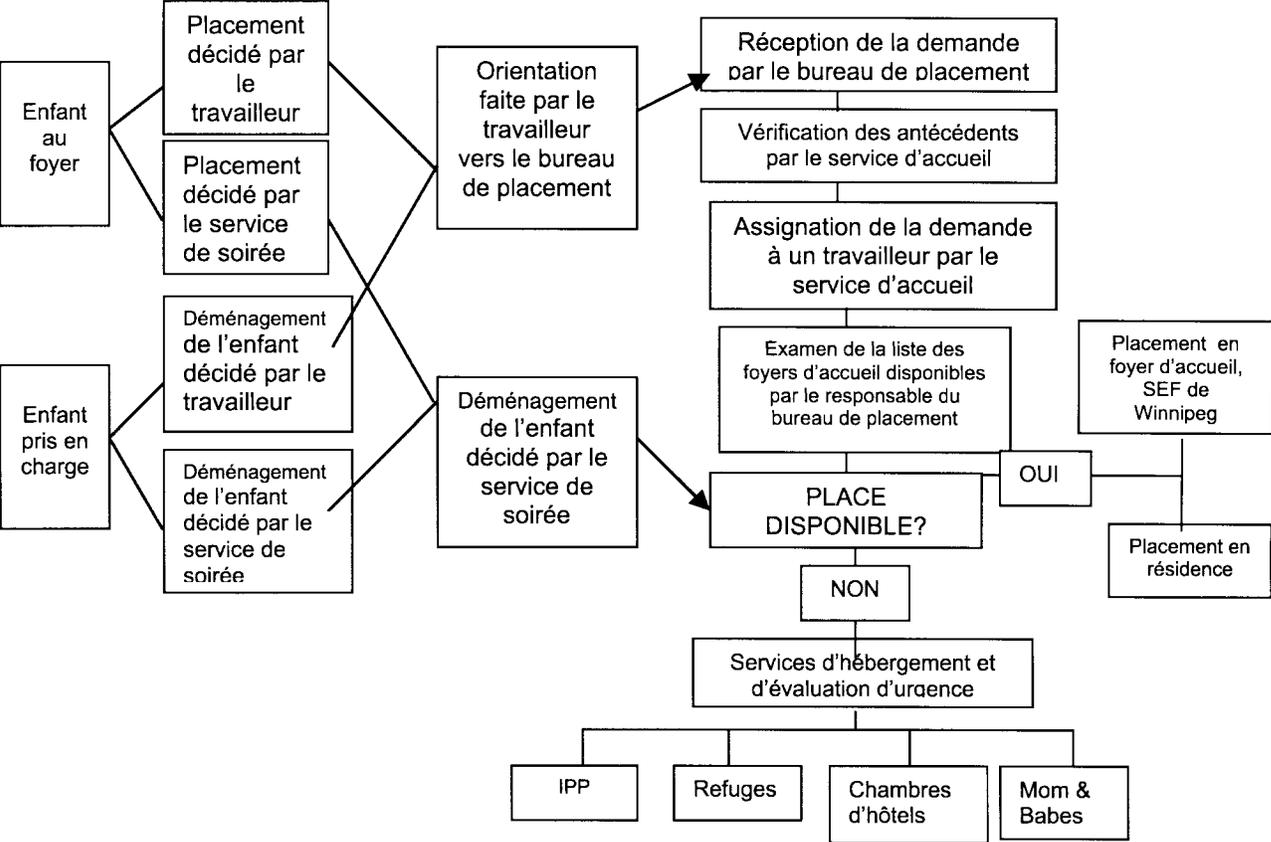
« Nous disions que le réseau était établi pour une courte période et nous espérions qu'il serait remplacé. Ça n'est jamais arrivé. » Ancien employé des Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg

Le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence s'est développé au cours d'une période de dix ans en réponse à un manque critique de ressources. Au départ, le réseau des refuges était fondé sur un modèle de placement en foyer d'accueil, mais comme il fallait des ressources et que de moins en moins de personnes étaient prêtes à s'occuper de « l'accueil », le réseau a évolué vers des refuges dirigés par un office où le personnel travaille par quarts. Au cours des cinq années faisant l'objet de l'examen (de 1998 à 2003), le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence a reçu 2 318 enfants et jeunes et il a coûté 46 009 176 \$.

Les enfants et les jeunes résidant dans le réseau des refuges

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a remarqué que les Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg avaient de la difficulté à identifier la clientèle du réseau des refuges. Il a constaté que, pendant la période à l'étude, le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence a reçu 3 085 enfants et jeunes, dont 2 318 ont été placés dans des refuges. Le séjour dans les refuges a duré en moyenne 44 jours. Soixante pour cent des enfants et des jeunes placés dans les refuges y sont restés moins de 60 jours, mais 40 % y sont restés plus longtemps. Soixante pour cent avaient onze ans ou moins et 25 % avaient trois ans ou moins. Il y avait 43 % de filles et 57 % de garçons. Plus de la moitié de tous les enfants et jeunes sont entrés dans le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence (refuges et autres services d'urgence) à partir du réseau des foyers d'accueil.

Comment un enfant est placé dans le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence



**« Les ressources sont conçues pour répondre à des populations précises parce que nous devons trouver d'urgence des placements appropriés. »
Employé du ministère des Services à la famille et du Logement**

Les faits réels et les pressions

Au cours de l'examen, nous avons découvert un certain nombre de thèmes généraux ayant contribué au développement du programme tel qu'il existe aujourd'hui.

Enfants et jeunes autochtones

Historiquement, les enfants et les jeunes autochtones sont surreprésentés dans le réseau des Services à l'enfant et à la famille (SEF). De nombreuses études ont montré que celui-ci n'a pas fourni de bons services aux enfants, aux jeunes et aux familles autochtones. C'est la raison fondamentale de l'existence de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance. Le réseau des refuges touche la communauté autochtone plus que n'importe quelle autre. Le développement de tout nouveau réseau de services d'urgence doit tenir compte de sa principale clientèle. Actuellement, les enfants, les jeunes et les familles autochtones qui vivent dans la ville de Winnipeg forment la principale clientèle de ce réseau.

Parmi les enfants et les jeunes placés dans le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence des SEF de Winnipeg, 62 % étaient autochtones et environ 43 % étaient des Indiens inscrits visés par un traité. Cependant, 83 % des enfants et des jeunes placés dans les refuges étaient autochtones. Parmi les enfants et les jeunes autochtones placés dans les services d'hébergement d'urgence, la plupart avaient moins de 11 ans. Fait inquiétant, en comparaison avec les non-Autochtones en placement, un fort pourcentage de ces enfants avaient quatre ans ou moins. De plus, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a constaté que les jeunes non autochtones (âgés de 12 à 17 ans) étaient placés dans les services d'urgence autres que les refuges plus souvent que les jeunes autochtones.

Bien que dans la majorité des placements d'urgence, les enfants et les jeunes proviennent d'un foyer d'accueil, c'est le cas pour un plus grand nombre de non-Autochtones (61,5 %) que d'Autochtones (45,5 %). Parmi les enfants et les jeunes admis dans les refuges, il est plus fréquent pour les Autochtones (35 %) que pour les non-Autochtones (17 %) d'avoir d'abord été placés dans une chambre d'hôtel. Les enfants et les jeunes autochtones risquent plus que les non autochtones d'entrer dans le réseau des services d'urgence après une arrestation.

Les données fournies par les SEF de Winnipeg étaient limitées en ce sens qu'elles n'indiquaient pas toujours, entre autres, le statut autochtone. Le BPE s'est servi du Système d'information des Services à l'enfant et à la famille (SISEF) pour examiner les dossiers afin d'obtenir des renseignements sur le statut d'Autochtone et d'autres données manquantes. Malgré nos efforts, il nous a été impossible de déterminer le statut d'Autochtone ou de non-Autochtone dans 223 des dossiers examinés. La prestation de services dépasse les simples soins de base. Elle exige que l'on comprenne, connaisse et apprécie à fond la famille, la communauté, la culture et l'histoire de l'enfant. Il est extrêmement important de noter correctement le statut de l'enfant et ceci sera mis en évidence d'avantage à mesure que le réseau des services à l'enfant et à la famille progressera.

La crise en matière de ressources

Une majorité d'enfants et de jeunes qui entrent dans le réseau des refuges proviennent d'un foyer d'accueil; seulement 8,5 % proviennent d'un placement en résidence. Le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence semble principalement appuyer le réseau des Services à l'enfant et à la famille (SEF). Cette situation donne à penser que notre réseau de protection de l'enfance est incapable d'appuyer les plans de soins des enfants et des jeunes déjà pris en charge.

Il faut noter toutefois que le réseau des refuges accepte un fort pourcentage d'enfants provenant de chambres d'hôtel, ce qui permet à l'office de moins utiliser cette ressource de services non accrédités et non réglementés.

Nous n'avons tout simplement pas suffisamment de foyers d'accueil pour répondre aux besoins et, plus précisément, nous manquons de ressources offrant un milieu culturel approprié. Il est évident que le réseau des refuges s'est développé à cause de la crise en matière de ressources.

Notre réseau de placement familial fera l'objet d'un examen dans le cadre du processus de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance. Nous espérons sincèrement que ce processus permettra de commencer à résoudre un certain nombre de problèmes.

La question à savoir si les enfants et les jeunes entrent dans le réseau des refuges à partir d'un foyer d'accueil ou d'un placement en résidence est importante. Mais ce qui est encore plus important et qui doit être souligné davantage, ce sont les répercussions de ces interruptions de services sur les enfants et les jeunes, interruptions qui peuvent souvent influencer sur les placements futurs. Plus le nombre de placements subis par un enfant est grand, plus il y aura de répercussions négatives sur son développement. Les raisons de ces interruptions de services n'ont pas été étudiées à fond par le ministère des Services à la famille et du Logement ni par l'office.

Quelle est l'origine du développement des services? La crise ou les ressources?

De l'avis du personnel de l'office, il y a une pénurie de places en résidence et le processus de sélection de ces établissements est restrictif. L'accès à une place en résidence se fait par l'entremise du ministère des Services à la famille et du Logement et ce processus a été décrit comme étant parfois lourd et parfois mal adapté aux besoins. Les employés exécutants des services sociaux doivent souvent s'efforcer de trouver la meilleure solution de rechange possible. Les employés du ministère des Services à la famille et du Logement interrogés par le Bureau du protecteur des enfants (BPE) continuent à dire qu'il n'y a pas de preuves que les établissements de soins en résidence ne prennent pas les enfants ayant des besoins élevés et que l'accès centralisé au placement en résidence garantit à tous les enfants et les jeunes une chance égale de recevoir des services. Ils admettent toutefois que le développement des ressources se fait souvent en réponse à des crises.

De manière générale, il ne semble pas y avoir de vision ni de coordination globales du développement des ressources. Notre réseau de Services à l'enfant et à la famille (SEF) doit acquérir la capacité de développer des ressources communautaires pour donner des services hors foyer à des enfants et des jeunes d'une manière planifiée et systématique. Ceci lui permettra :

- De déterminer les besoins en ressources actuels et futurs des enfants, des jeunes et des familles;
- De faire savoir et de montrer à la communauté, aux responsables de l'élaboration des politiques et aux fournisseurs de fonds que les ressources sont nécessaires;
- D'obtenir le niveau de soutien financier approprié pour ces services;
- De développer une capacité de services partout dans la province pour répondre aux besoins déterminés et prévus dans nos communautés;
- De superviser les services afin de veiller à ce qu'ils répondent réellement aux besoins des enfants et des jeunes.

« Le poêle est tellement vieux que ça sent mauvais. C'est un endroit agréable, mais qui devrait être réparé. Les murs devraient être peints parce que la peinture s'écaille. Il faudrait que la maison soit entretenue, que les toilettes qui coulent soient réparées, que certaines des armoires soient renouvelées et que le terrain soit décoré. » Jeune en résidence

**« Madame (nom de l'employée) et moi, nous pouvons parler. Je lui fais confiance et nous faisons des choses ensemble. Nous parlons des plans pour l'avenir. Je trouve que c'est facile de parler avec le personnel. »
Jeune en résidence**

L'admission au placement en résidence à partir d'une source centralisée peut effectivement garantir des possibilités d'accès équitables. Cependant, si le bureau de placement provincial se contente de vérifier attentivement les demandes de placement sans contribuer à la planification ni à l'assurance de la qualité, il agit seulement comme un bureau de réservation. Le bureau de placement provincial doit devenir un comité multidisciplinaire qui contribuera activement à la planification des services pour les enfants et les jeunes ayant des besoins élevés. Il faut ramener dans ce processus les travailleurs sociaux et leur donner accès aux renseignements sur les places disponibles en résidence. Ces renseignements pourront alors être transmis en temps opportun aux parents, aux enfants et aux jeunes qui participeront à la planification de leur dossier.

Délivrance de permis et supervision des soins

Le ministère des Services à la famille et du Logement est responsable de la délivrance des permis pour le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. Ce réseau fonctionnait depuis quatre ans lorsque des changements apportés aux dispositions législatives (en 1999) ont exigé la conformité au Programme de réglementation des soins en résidence. Afin d'accélérer le processus de délivrance des permis aux refuges existants, le ministère des Services à la famille et du Logement a laissé un certain degré de latitude à l'office dans ce domaine. Si les établissements avaient dû se qualifier pour obtenir un permis dès le début et si les nouveaux établissements avaient dû obtenir un permis avant d'ouvrir, l'examen aurait été plus minutieux.

Il est évident que le ministère des Services à la famille et du Logement n'était pas prêt à incorporer le réseau des refuges dans le processus de délivrance des permis. Le Ministère a indiqué que, en 1999, vingt-sept refuges avaient besoin d'obtenir un permis. Ce nombre atteignait 67 en février 2001. Pendant ce temps, l'office essayait de créer des ressources de courte durée tout en respectant les dispositions législatives sur la délivrance des permis, ce qui obligeait le Ministère à faire du « rattrapage » dans le processus de délivrance des permis. Le Ministère a mis l'accent sur la délivrance des permis aux refuges. Les exigences à cette fin ont alors été réduites pour ceux-ci.

Avant les changements apportés aux dispositions législatives, le concept de services de placement d'urgence en résidence n'était pas bien compris par le ministère des Services à la famille et du Logement. Bien que la délivrance d'un permis garantisse effectivement que les enfants et les jeunes ne sont pas placés dans un endroit où les services ne sont pas réglementés, les normes actuelles ne tiennent pas compte adéquatement du caractère unique des services d'hébergement d'urgence. Les établissements des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence ne sont pas toujours en mesure de garantir que la description d'un programme ou les énoncés d'un programme exprimés dans les normes seront respectés uniformément à cause des changements perpétuels de la population de chaque refuge.

Les entrevues avec le ministère des Services à la famille et du Logement ont également révélé que le processus de délivrance des permis ne tenait pas compte de la question de la qualité des services. Les règlements et les normes concernant la délivrance des permis sont censés être des lignes directrices minimales. La qualité du milieu, la documentation dans un registre, le niveau de compétence du personnel, la programmation et les possibilités de loisirs sont laissés à l'interprétation du responsable de chaque établissement. Il est impossible pour le Ministère de veiller à ce que les établissements dépassent les normes minimales.

Actuellement, le ministère des Services à la famille et du Logement emploie une seule personne pour délivrer les permis à tous les établissements de soins en résidence de la province. Cette même personne s'occupe également de tous les changements apportés aux permis et elle fournit du soutien aux soins en résidence en s'efforçant de créer et de

maximiser les buts des services. Il est impossible pour une seule personne d'effectuer adéquatement toutes les révisions annuelles, de s'occuper des changements aux permis et de superviser et soutenir tous les soins en résidence.

En 1999, le ministère des Services à la famille et du Logement a créé un poste d'enquêteur provincial pour les cas de mauvais traitements envers des enfants. Cet enquêteur doit mener des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements par des employés dans tous les types d'établissements résidentiels d'aide à l'enfant détenteurs d'un permis délivré par le gouvernement du Manitoba, incluant les établissements correctionnels pour jeunes. L'enquêteur provincial pour les cas de mauvais traitements envers des enfants enquête effectivement sur les allégations de mauvais traitements dans le réseau des refuges des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg. Cependant, son rôle se limite aux cas mettant en cause des employés embauchés par les SEF de Winnipeg. Si les allégations visent des employés dont les services sont achetés, l'enquête est faite par le personnel des services sociaux des SEF de Winnipeg.

Les recommandations faites dans le rapport de l'enquêteur provincial pour les cas de mauvais traitements envers des enfants ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme et aucun processus des SEF de Winnipeg ne permet d'accuser réception du rapport ni de répondre officiellement aux recommandations de l'enquêteur.

Le rôle de l'enquêteur provincial pour les cas de mauvais traitements envers des enfants est important et fort nécessaire. En tant qu'autorité de délivrance des permis, le ministère des Services à la famille et du Logement a la responsabilité de contrôler les services que reçoivent les enfants et les jeunes et d'enquêter immédiatement en cas d'allégation de mauvais traitements. Un seul poste est insuffisant pour garantir une supervision appropriée des services.

Le réseau : le but des soins

Les offices de Services à l'enfant et à la famille (SEF) sont tenus de fournir une vaste gamme de services pour garantir le bien-être des enfants et pour aider les familles à prendre soin convenablement de leurs enfants. Les services devraient être disponibles immédiatement, correspondre aux besoins précis de l'enfant et de la famille et être conformes aux lois, règlements et normes relatives aux meilleures pratiques applicables.

Les offices de SEF doivent avoir la capacité de dispenser des services dans un milieu approprié aux besoins de l'enfant et de la famille et de fournir une gamme de services pour répondre aux besoins culturels, sociaux, en éducation, en santé mentale et en santé de l'enfant. Des services intensifs et des efforts vigoureux visant à réunir la famille et l'enfant doivent accompagner le placement hors du foyer.

Le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence avait pour but de fournir des services temporaires d'urgence dont les résultats devaient garantir que :

- Les enfants et les jeunes étaient immédiatement et convenablement protégés contre tout préjudice;
- Des services de grande qualité étaient fournis dans un milieu sécuritaire et stimulant, de type familial;
- Les services étaient temporaires et transitoires;
- La situation des enfants et des jeunes était stabilisée par la prestation de services de grande qualité favorisant un développement sain;

« C'était de la gestion de crise sans que les gestionnaires ne se rendent compte qu'il y avait une crise. » Ancien employé des SEF de Winnipeg

**« Il (le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence) est un programme qui ne peut pas dire non. Il doit accepter tous les enfants qui ont besoin d'être placés. »
Employé des SEF de Winnipeg**

- Les enfants et les jeunes étaient appuyés dans leurs efforts pour garder contact avec leur famille et leur communauté;
- Les enfants et les jeunes étaient réunis avec leur famille dès que cela était raisonnablement possible;
- Les enfants et les jeunes ne pouvant être réunis avec leur famille étaient logiquement transférés à la ressource de services substitués la mieux appropriée.

Le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence devait exécuter un certain nombre d'activités pour garantir la réalisation des résultats visés, entre autres :

- Fournir des services de grande qualité;
- Effectuer des évaluations fonctionnelles basées sur les besoins individuels de l'enfant;
- Fournir des programmes innovateurs visant à satisfaire les besoins reconnus de l'enfant;
- Effectuer une planification transitoire pour appuyer la réunion de l'enfant et de sa famille ou le transfert de l'enfant à la ressource de services la mieux appropriée;
- Offrir du soutien et des possibilités à l'enfant ou au jeune pour qu'il reste en contact ou renoue le contact avec sa famille, son quartier et sa communauté.

Malgré ses bonnes intentions, le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence n'a pas réalisé un certain nombre des activités essentielles énoncées, requises pour appuyer les résultats prévus.

Pressions internes subies par l'office

Développement du programme

Les Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg ont fourni des services résidentiels d'urgence pour répondre à un grave manque de ressources. Au début, le réseau des refuges a été fondé sur le modèle des foyers d'accueil mais avec le besoin croissant en ressources et le nombre réduit de personnes prêtes à s'occuper de « l'accueil », le réseau a évolué vers des services donnés par un personnel travaillant par quarts. Cette évolution n'était pas intentionnelle. L'office a créé des horaires de travail garanti de 12 et de 24 heures en vue de stabiliser la main-d'œuvre tout en essayant de soutenir sa philosophie d'un seul prestataire de services régulier.

L'office essayait de fournir des services tout en réagissant à un milieu en changement perpétuel. Ces pressions importantes du milieu ont entraîné des changements continus dans la structure et la dotation en personnel. La réorganisation de l'office selon un modèle de programme a transféré le soutien en ressources humaines au bureau central. Les coordonnateurs des refuges sont restés sans soutien adéquat en ressources humaines pour les aider à faire le transfert vers un modèle de services résidentiels. Le modèle de gestion de programme a également essayé de faire le lien entre les programmes d'assurance de la qualité et de développement communautaire et les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence mais, étant donné les changements continus apportés à la structure de l'office, ce lien n'a jamais été entièrement réalisé ni appuyé.

En même temps que s'effectuait la réorganisation de l'office et à la suite de cette réorganisation, les cadres supérieurs consacraient leur temps et leur attention à des projets systémiques plus importants que le développement du programme, laissant celui-ci à l'entière responsabilité du personnel des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. La capacité du programme d'offrir des services a continué d'augmenter, mais elle n'a pas été appuyée par une évaluation et un développement appropriés du programme. Finalement, il

n'y a pas eu d'élaboration d'un modèle de gestion de programme pour définir les buts et les objectifs, les ressources, les activités du programme et les résultats visés. Obligés de répondre aux besoins de tous les enfants et les jeunes nécessitant des services d'urgence, les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence fonctionnaient à l'intérieur d'un programme dont les limites étaient de plus en plus transitoires.

En l'absence d'un modèle de gestion de programme, il n'y a pas eu de développement systématique de politiques et de procédures visant à appuyer les activités du programme. À l'origine, les politiques et les procédures des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence ont « suivi » la délivrance des permis, les règlements et les normes relativement aux foyers d'accueil. Étant donné que le milieu opérationnel du programme a changé, passant d'un prestataire de soins unique à du personnel travaillant par quarts, ces politiques et procédures ne convenaient plus au modèle des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence.

Des problèmes sont rapidement apparus au sujet des procédures administratives, des pratiques de gestion des enfants, des rôles et responsabilités et du comportement du personnel. Les gestionnaires des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence se sont alors attaqués aux problèmes en élaborant une série de politiques en réaction à ces problèmes. Ces politiques dictaient les pratiques en matière de services aux enfants et elles essayaient de plus de résoudre les questions touchant les ressources humaines si la procédure employée par le personnel s'écartait de la politique initiale. Ces politiques adoptées à cause des problèmes ont rapidement suscité la réaction du personnel et ont mené à l'érosion de leur autonomie dans l'exécution de leurs fonctions. À l'arrière plan, mais ayant des répercussions directes sur l'élaboration du programme, se trouvait la rupture des relations entre le personnel et la direction, créant parfois un milieu de travail empreint d'hostilité et de méfiance.

Délivrance des permis

Les Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg ont également semblé avoir de la difficulté à comprendre l'importance de la délivrance des permis et d'une supervision appropriées par la Direction de la réglementation des soins en résidence (avant 1999) ou par le ministère des Services à la famille et du Logement (après 1999). À cause des changements apportés au code de prévention des incendies de la Ville de Winnipeg en 1998, les établissements d'aide à l'enfant (d'au moins quatre lits) recevant des enfants jusqu'à l'âge de dix ans étaient tenus d'installer des alarmes incendie interconnectées et d'avoir deux moyens d'évacuation. Les SEF de Winnipeg ont bénéficié d'une période de trois ans pour rendre les immeubles conformes au code afin de respecter les règlements en matière d'incendie. Pour éviter ces règlements, les SEF de Winnipeg ont décidé de réduire le nombre de lits de quatre à trois.

Lorsque la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* a été modifiée en 1999, elle a exigé un permis de soins en résidence pour les établissements d'aide à l'enfant recevant moins de cinq enfants, dirigés par un office, où les soins et la supervision étaient fournis par des personnes embauchées par l'office. Avant cette modification de la Loi, les refuges n'avaient pas besoin de permis. En février 1999, le ministère des Services à la famille et du Logement a entrepris des discussions avec le SEF de Winnipeg pour que ses établissements se conforment à la Loi. Ceci signifiait que les règlements municipaux de zonage, les exigences en matière de santé et le code d'incendie que l'office s'était efforcé de contourner devaient maintenant être respectés.

***"The older kid
smacked me.
Staff said 'just
leave it alone'.
He (older
resident) ran
away after that
and never came
back." Youth
resident***

**« Le grand m'a donné une claque. La responsable a dit de ne pas m'en occuper. Il (le résident plus âgé) est parti en courant après ça et il n'est jamais revenu. »
Enfant en résidence**

Lorsque le bureau du protecteur des enfants (BPE) a demandé aux responsables antérieurs et actuels pourquoi les refuges n'avaient pas de permis, personne n'a pu répondre convenablement. Les responsables ont déclaré avoir été au courant que les changements apportés à la Loi allaient entrer en vigueur, mais ils ont supposé que le personnel du programme s'occupait de ce problème avec le ministère des Services à la famille et du Logement. Les dirigeants de l'office n'ont jamais vraiment compris les ramifications possibles en termes de coût et de responsabilité.

Dotation en personnel

Dans l'ensemble, les employés des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg que le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a interrogés étaient compétents et dévoués dans leur travail. Toutefois, un certain nombre de préoccupations ont été soulevées au cours de cet examen au sujet de la dotation en personnel des refuges. Le point le plus inquiétant était les relations tendues entre le personnel et la direction qui ont créé de l'hostilité, des soupçons et de la crainte parmi les employés, les coordonnateurs, les gestionnaires, les anciens conseils d'administration et peut-être même maintenant envers le gouvernement.

Les employés des refuges sont isolés à cause de leurs fonctions et de leur lieu de travail. Ils n'ont pas l'impression de faire partie de la structure des services de l'office. La majorité d'entre eux étaient incapables d'indiquer la vision globale des services des SEF de Winnipeg et comment les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence s'intègrent au modèle et à la vision de l'ensemble des services de l'office. La majorité n'avait pas de connaissances de base du rôle plus étendu des SEF de Winnipeg, du mandat de l'office ou de sa structure organisationnelle.

La supervision des employés des refuges n'est pas uniforme et elle n'est pas exercée pendant tous les quarts de travail. Il n'y a pas de réunions régulières du personnel et, même lorsqu'il y en a, les quarts de travail empêchent certains employés d'y assister. La communication entre la direction, les coordonnateurs et les employés des refuges est fragmentée. Ces derniers doivent se fier sur les coordonnateurs en ce qui concerne toutes les communications et les informations qu'il s'agisse de renseignements concernant des cas précis ou les activités générales de l'office. Toutes les parties (employés, coordonnateurs, gestionnaires et syndicat) considèrent que les problèmes concernant le comportement des employés ne sont pas traités de manière efficace.

Les quarts de travail garantis de 12 et de 24 heures ont également des répercussions sur les services. Les employés des refuges ont déclaré que les longs quarts de travail pouvaient entraîner de la fatigue étant donné les besoins élevés des enfants et des jeunes et que la fatigue pouvait faire commettre des erreurs de jugement. Selon les représentants syndicaux, les quarts de travail de 12 et de 24 heures sont nécessaires pour les enfants et les jeunes qui ont besoin de services cohérents. Il est toutefois assez évident que la longueur des quarts de travail, les comportements difficiles des enfants et des jeunes et le manque d'un soutien efficace de la part des superviseurs ont des conséquences sur les services.

De l'avis des jeunes, les quarts de travail où il n'y a qu'un seul employé influent également sur les services en réduisant parfois les activités. Les jeunes indiquent également qu'un regroupement inapproprié d'enfants d'âges différents dans les refuges a des conséquences sur les services.

« Je ne peux pas aller nager ou faire autre chose à moins que les petits dorment ou qu'ils soient à la garderie. » Jeune en résidence

Le nombre d'heures de travail et les quarts de travail garantis ont également des répercussions sur la capacité de l'office de muter des employés qualifiés aux endroits où on en a besoin.

Bien qu'on ne garantisse pas un lieu de travail précis aux employés, l'office rapporte que l'organisation des quarts de travail garantis empêche la mutation des employés aux endroits où on aurait besoin d'eux. Les mutations se font aux endroits où le nombre d'heures de travail et l'organisation des quarts de travail des employés peuvent être respectés plutôt qu'en fonction des besoins d'un enfant ou d'un jeune. À cause de cela, on a indiqué que certains employés travaillent peut-être maintenant auprès des enfants ou des jeunes non pas parce qu'ils ont la personnalité, la patience ou les compétences requises, mais plutôt parce que l'office est obligé de garantir une certaine organisation des quarts de travail et un certain nombre d'heures de travail.

On a recours à un nombre élevé d'employés occasionnels et contractuels pour compléter les quarts de travail. Beaucoup ne sont pas familiers avec les procédures des différents refuges, ce qui peut entraîner un manque d'homogénéité dans l'administration du refuge et, finalement, dans les services aux enfants et aux jeunes. Les employés des refuges rapportent que des problèmes se produisent lorsque des employés contractuels sont engagés. La majorité des employés permanents des refuges des SEF de Winnipeg ont indiqué que les employés des SEF de Winnipeg et les employés contractuels ne forment pas de bonnes équipes de travail. Les coordonnateurs des refuges ne supervisent pas directement les employés contractuels. Les enfants et les jeunes sont incapables de faire la différence entre les employés des SEF de Winnipeg et les employés contractuels.

Formation

Apparemment, le réseau des refuges des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg n'a pas de stratégie globale de perfectionnement du personnel pouvant intégrer la formation, la supervision et des évaluations régulières du rendement.

L'absence d'une formation efficace a des conséquences directes sur les services aux enfants et aux jeunes. Il arrive souvent, nous a-t-on dit, que face à des comportements difficiles d'enfants et de jeunes, des employés se laissent entraînés dans un conflit de pouvoir qui peut dégénérer. On a ajouté que, dans de telles situations, des employés « prennent les choses en main » trop rapidement. Les employés demandent l'aide de la police lorsqu'ils ont des problèmes avec un jeune ayant un comportement difficile. Cependant, 14 % des demandes d'aide à la police concernent des « jeunes suicidaires ». L'YCESS (Youth Emergency Crisis Stabilization System, système communautaire d'intervention d'urgence pour les jeunes), un programme communautaire d'intervention en cas de crise, conçu pour faire face à de tels problèmes, semble sous-utilisé. Cependant, les employés des refuges ont signalé des difficultés à établir des rapports avec ce système.

L'office n'a jamais passé en revue ses employés actuels ni leur niveau de compétence et de connaissances. Il n'a jamais non plus offert de formation additionnelle pour faire face aux problèmes des enfants et des jeunes ayant des comportements difficiles. Il existe certainement des compétences communes à tous les niveaux dans le domaine des services à l'enfance. Mais il faut souvent des compétences additionnelles et spécialisées pour travailler avec des sous-populations d'enfants, par exemple les enfants plus jeunes, les enfants aux prises avec des difficultés physiques, les enfants ayant un retard profond de développement, les enfants maltraités ou les enfants ayant eu un diagnostic de syndrome d'intoxication fœtale à l'alcool. L'office ne s'attend pas à ce que tous les enfants placés aient des besoins semblables, mais la structure des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence suppose que, en tant que travailleurs des services à l'enfance, tous les employés des refuges possèdent une série équivalente de compétences leur permettant de s'occuper de tous les enfants et de tous les jeunes. C'est tout simplement impossible.

**« Les enfants ne sont pas placés dans des situations à risque par des enfants, mais plutôt par le personnel sans formation. »
Employé d'un refuge**

Les coordonnateurs des refuges ont peu d'occasions de suivre une formation en techniques d'encadrement. Ils jouent un rôle important dans le soutien du personnel qui fournit des services aux enfants et comme agents de liaison avec le personnel d'autres offices et des services auxiliaires de la communauté. Eux aussi ont besoin de formation additionnelle et de soutien pour s'acquitter de ce rôle très important.

Plus important encore, les enfants et les jeunes ont droit à des services de grande qualité. Des employés compétents, formés et bien supervisés peuvent garantir cette qualité des services. Tout réseau futur doit développer et institutionnaliser une capacité de formation professionnelle faisant appel à des ressources professionnelles et communautaires pour répondre aux besoins de formation et de perfectionnement des employés. De ce fait, notre réseau de SEF doit obtenir les ressources financières permettant de satisfaire les besoins en formation et en perfectionnement des employés.

Assurance de la qualité

Au cours de son examen, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a demandé une évaluation du programme, des évaluations des besoins ou une analyse des coûts en ce qui concerne le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. En dehors du *Prairie Research Report* (1997) qui traitait brièvement de certains aspects des services d'urgence, aucune évaluation officielle n'avait été effectuée. Lorsque l'office s'est réorganisé suivant un modèle de gestion de programme, le programme d'assurance de la qualité devait jouer le rôle principal en ce qui concerne l'examen des services, la recherche et l'évaluation du programme, l'analyse des politiques, la coordination ou la réponse aux examens externes, et la gestion des risques de l'office (Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg, 1999:24).

Ce programme a servi à déterminer le nombre de lits d'urgence nécessaire et l'emplacement des refuges. Ceci a été fait conjointement avec les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence, sous l'égide du Programme de ressources de soutien des services. On espérait que ces programmes, de même que le programme de développement communautaire de l'office, contribueraient au développement des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. L'office a élaboré un plan d'action général pour s'attaquer à un certain nombre de problèmes incluant le développement des ressources. Ce plan d'action a cessé d'être opérationnel en l'an 2000 alors que l'office se penchait sur d'autres initiatives.

Le lien entre le programme d'assurance de la qualité et les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence n'a jamais été entièrement réalisé. S'il l'avait été, l'office aurait pu mieux développer et évaluer le programme des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. Celui-ci s'est donc développé sans évaluation du coût, des conséquences, de l'efficacité ou des résultats. Ceci est particulièrement manifeste dans l'incapacité du programme de décrire exactement sa population cible, c'est-à-dire les enfants et les jeunes.

Système d'information de gestion

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a constaté que l'office n'a jamais clairement passé en revue la clientèle du réseau des refuges. Les refuges ont été développés pour « combler le vide » lorsqu'il fallait un placement. Aucune analyse de la population et des besoins correspondants (identification des problèmes) n'a été faite. L'office, et par la suite le ministère des Services à la famille et du Logement, s'est trop fié sur les renseignements descriptifs particuliers aux cas, excluant les problèmes à long terme et le développement de solutions de rechange appropriées. L'office a rapidement développé une vision limitée de la clientèle des refuges, vision qu'elle a gardée dans ses efforts pour créer des solutions de rechange.

L'office utilise des systèmes de base de données multiples. Son système d'information sur la gestion des dossiers, le Système d'information des Services à l'enfant et à la famille (SISEF), n'est pas utilisé de manière efficace pour recueillir des renseignements permettant de prévoir convenablement les besoins. Ne connaissant pas le problème ni la principale population et ses besoins, l'office n'a jamais pu prouver le bien-fondé de sa cause à ses fournisseurs de fonds ni développer un programme pour répondre aux besoins.

Développement et contrôle financiers

À mesure que se développait le programme des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence, les coûts associés aux refuges continuaient d'augmenter. Les gestionnaires de l'office ont attribué cette hausse à l'augmentation des besoins des enfants et des jeunes qui nécessitaient des services et aux coûts associés au nombre d'heures de travail et aux quarts de travail garantis.

Au cours de son examen, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) s'est fait dire que les refuges n'étaient pas financés convenablement. Chaque refuge reçoit des fonds deux fois par mois pour acheter de la nourriture et des articles de maison et pour offrir des possibilités de loisirs aux enfants et aux jeunes. Ces fonds dépendent du nombre de lits assignés mais non nécessairement occupés.

Des allégations ont été portées par un petit nombre d'employés à l'effet que des articles (principalement des aliments) disparaissaient des étagères. Après avoir consulté les cadres supérieurs du ministère des Services à la famille et du Logement, le BPE a demandé l'aide des Services de vérification interne et de consultation. Dans l'ensemble, on a trouvé que « des procédures adéquates avaient été établies pour garantir un niveau satisfaisant de contrôle des dépenses dans le réseau des refuges et pour donner une garantie raisonnable que les dépenses étaient effectuées comme il était prévu » [trad. libre].

Même si les contrôles de base ont été jugés adéquats, il reste un certain nombre de questions concernant la mise en application des procédures, principalement le fait que le réseau des refuges n'a pas de guide de procédures officiel pour orienter les coordonnateurs et les employés dans la gestion des fonds alloués ou des débours. La capacité d'établir un budget pour l'utilisation des fonds alloués variait entre les employés. Dans certains refuges, le recours à des employés contractuels rend difficile la mise en œuvre complète des procédures. Le niveau de supervision de la mise en œuvre des procédures, une responsabilité des coordonnateurs des refuges, était variable.

Un autre facteur, fondamental pour l'exploitation quotidienne des refuges et pour les services aux enfants et aux jeunes, est la façon dont sont déterminés les fonds alloués aux refuges. Cette allocation ne dépend pas de l'âge des enfants ou des jeunes mais du nombre de lits. L'établissement des taux des services à partir du nombre de lits est contraire aux autres modèles de financement pour le placement en foyer d'accueil, le placement en résidence et même l'aide au revenu provinciale. Il y avait une disparité entre les refuges étant donné que les fonds basés sur le nombre de lits n'étaient pas accordés seulement pour les résidents. Actuellement, les fonds attribués pour la nourriture doivent servir tant pour les employés que pour les résidents. Cependant, les taux ne sont pas ajustés pour tenir compte des employés additionnels lorsque ceux-ci sont nécessaires. La méthode actuelle d'affectation des fonds oblige certains refuges à une gestion plus frugale que d'autres. Les employés des refuges doivent parfois s'arranger avec des budgets serrés en « prêtant » eux-mêmes temporairement de l'argent pour satisfaire les besoins jusqu'à ce que le chèque suivant arrive, en organisant des loisirs gratuits ou en achetant des aliments moins chers.

**« C'est bien, il y a de la nourriture ici. À la maison, on n'a pas d'argent pour acheter de la nourriture. »
Enfant en résidence**

Lorsque nous avons parlé du processus budgétaire avec les employés des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg (employés exécutants et cadres intermédiaires), ils nous ont répondu que, à leur connaissance, il n'y avait aucun processus en place. Les cadres dirigeants ont décrit un processus qui tient compte des dépenses réelles, du nombre de jours de service, du coût moyen d'une journée de service et des nouvelles initiatives du programme. Cependant, le budget des refuges pour l'an 2002-2003 a été établi à un niveau inférieur de 41,7 % par rapport aux dépenses réelles de l'année précédente. Le nombre prévu de jours de service, la base première du budget, était inférieur de 35,5 % au nombre réel de l'année précédente. Les raisons de ces réductions n'étaient pas évidentes. Ce processus a contribué au fait que l'office a dépassé son budget.

L'examen n'a trouvé aucun processus valable pour déterminer l'affectation mensuelle des fonds ni de budget réaliste pour les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence; le budget était parfois fondé sur des hypothèses irréalistes (réduction du nombre de jours de service), ce qui réduit considérablement la capacité de l'office d'analyser efficacement ou de prévoir raisonnablement les coûts.

Qualité des services

Services de base

Dans l'ensemble, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a constaté que les services de base dispensés aux enfants et aux jeunes étaient adéquats. Ceux-ci ont indiqué qu'il y avait des programmes réguliers dans les refuges, qu'ils étaient nourris convenablement et qu'ils participaient à des activités quotidiennes. Des articles d'hygiène personnelle étaient fournis. Des jeunes ont indiqué ne pas avoir de vêtements appropriés et ils ont parlé de la difficulté de joindre leur travailleur social pour avoir l'autorisation d'acheter des vêtements.

« Je ne peux pas avoir de vêtements tant que ça ne fait pas un mois que je suis ici. J'ai juste quelques vêtements de ma mère de mon foyer d'accueil. » Jeune en résidence

Milieu de type familial

Au moment de l'examen, les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence comptaient 51 établissements dont un seul n'avait pas de permis. Huit des foyers appartenaient à l'office, 31 étaient loués à des locataires privés ou par l'intermédiaire de sociétés immobilières et 12 avaient été créés dans le cadre de partenariats avec le Bureau de logement du Manitoba. Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a inspecté 47 refuges.

Le programme avait pour but de fournir un milieu sécuritaire et valorisant, de type familial, dans la communauté, mais ce but n'a pas toujours été réalisé. L'emplacement physique était un facteur important qui a influé sur la qualité des services aux enfants et aux jeunes. Un grand nombre de refuges se trouvaient dans des quartiers susceptibles de présenter des facteurs de risques et de menacer la sécurité des enfants. Beaucoup se trouvaient dans des secteurs où il y avait des problèmes sociaux évidents. Les refuges situés dans le District 1 des WPS (services de police de Winnipeg) étaient particulièrement préoccupants. Ce secteur comptait 24 % des refuges. Parmi ceux-ci, 90 % étaient considérés peu souhaitables à cause de leur emplacement dans des quartiers où il y avait une incidence élevée de signalements de crimes, des maisons abandonnées, des activités de bandes et des activités criminelles et antisociales observables (commerce de drogues, prostitution adulte) auxquelles étaient exposés les enfants et les jeunes.

Trois des refuges inspectés par le BPE étaient dans un état déplorable. Ce fait a été signalé à l'office et on a rapporté que les refuges avaient été fermés. Nos inspections ont confirmé que les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence ont loué des maisons sans pouvoir contrôler la lenteur ou la négligence des locateurs. Nous avons observé des moisissures, des toilettes qui débordaient, des fenêtres sans moustiquaire et de l'eau dans le sous-sol de certains refuges. Malgré des plaintes concernant le nombre trop élevé de résidents dans les refuges, le BPE n'a pas observé ce fait.

**« Un programme de jour serait mieux que de rester assis à ne rien faire. »
Jeune en résidence**

Pendant, les enfants, les jeunes et le personnel étaient tous d'avis que ces secteurs sont très dangereux. Les enfants disaient ne pas se sentir en sécurité à l'extérieur de certains refuges.

« Je ne me sens pas en sécurité le soir, j'ai peur des fusillades en voiture. Ça paraît stupide, mais ça ne l'est pas pour moi. » Jeune en résidence

« Je me sens en sécurité lorsque je reste à l'intérieur toute la journée. C'est dangereux à l'extérieur, quelqu'un a essayé de me battre. » Jeune en résidence

En plus des questions de sécurité, de nombreux jeunes se sont inquiétés du fait qu'ils étaient placés loin de leur famille ou de la communauté avec laquelle ils avaient des liens.

« Je ne peux pas voir mes parents et personne ne me dit pourquoi. » Enfant en résidence

« Je n'avais pas le droit de voir ma sœur. » Enfant en résidence

Admissions, congés et évaluations

Le *Child Care Facilities Licensing Manual* et le *EAPD Home Manual* expliquent les processus précis de planification des dossiers devant être suivis dans le réseau des refuges, ce qui devrait inclure des renseignements sur l'admission dans un établissement et sur le congé. Le *Home Manual* donne une liste de vérification pour chaque enfant. Ce formulaire aide le personnel à s'assurer qu'il obtient ou transmet tous les renseignements appropriés concernant un enfant et à inscrire tous les rendez-vous nécessaires. Le réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence est également censé effectuer des évaluations fonctionnelles de base pendant que l'enfant réside dans un refuge. Ces évaluations doivent servir à planifier les services à l'enfant.

Les renseignements les plus pertinents pour aider le personnel des refuges à donner des services se trouvent dans les formulaires d'admission. Les employés des refuges se sont plaints que les renseignements concernant les enfants ne leur sont pas toujours transmis par les travailleurs sociaux responsables du placement ou qu'ils ne les reçoivent pas au moment opportun. Parfois, les travailleurs sociaux responsables du placement ne sont pas certains des renseignements qu'ils ont le droit de faire connaître au personnel des refuges, pour des raisons de confidentialité. Dans l'ensemble, les évaluations ne sont pas effectuées et le personnel ne reçoit pas de formation pour les faire. Selon le personnel des refuges, la planification du congé n'est pas coordonnée et il n'y a pas de procédure écrite officielle.

De manière générale, les enfants et les jeunes disent avoir ressenti de l'incertitude, de la crainte et de l'apathie lors de leur admission dans un refuge.

« Je ne sais pas du tout où je vais aller vivre. Ma mère va peut-être déménager, mais j'aimerais vivre avec elle. Mon travailleur social dit qu'il cherche un placement plus permanent, ce qui veut dire un foyer d'accueil. » Jeune en résidence

**« Qu'est-ce qui aiderait vraiment les autres enfants qui arrivent au refuge? Les enfants doivent vraiment connaître les règles du refuge et savoir comment les choses se passent. »
Jeune en résidence**

Assiduité scolaire

« J'attends que mon travailleur social prenne des arrangements pour que je puisse aller à l'école. » Jeune en résidence

Dans le meilleur des cas, l'assiduité scolaire des enfants et des jeunes placés dans les refuges est irrégulière. Selon les employés des refuges, près du tiers des enfants ne vont pas à l'école après avoir été admis dans un refuge. Les questions telles que le transport, l'inscription dans une nouvelle école, la proximité du refuge à la nouvelle école et le manque général de communication avec le personnel scolaire ont été indiquées comme autant d'obstacles à l'assiduité scolaire.

Parmi les enfants et les jeunes interrogés, 82 % allaient à l'école avant d'être admis dans un refuge, mais seulement 66 % y allaient après leur admission.

Programmes

« Nous allons à la piscine, nous jouons au Nintendo 64, nous regardons la télévision et parfois nous allons à Magic Land si nous sommes sages. » Enfant en résidence

Il y a très peu d'activités disponibles à l'intérieur du réseau des refuges pour les enfants et les jeunes qui ne vont pas à l'école ou qui ne suivent pas un programme de jour. La majorité des employés des refuges ne pouvaient pas indiquer exactement quels programmes sont offerts pour aider les enfants et plus précisément les jeunes lorsqu'ils sont placés. On semble entendre par programmes des possibilités de loisirs, mais sans savoir exactement en quoi cela consisterait. Pour certains employés des refuges, avoir des activités de loisirs signifie regarder la télévision, faire des jeux vidéo et aller magasiner alors que pour d'autres, ça signifie des activités physiques ou des promenades à pied ou se rendre au « Y ». Cependant, ces programmes dépendaient énormément de la disponibilité des fonds. Si un refuge a des problèmes financiers, l'argent destiné aux loisirs servira à d'autres articles telle la nourriture.

La majorité des enfants et des jeunes ont indiqué que regarder des films ou faire des jeux vidéo étaient la forme de loisirs la plus courante dans les refuges.

Gestion du comportement

Les employés des refuges indiquent que la gestion du comportement des enfants et des jeunes se fait principalement par la restriction des privilèges, par une réorientation verbale et par une suspension de renforcement. Il est préoccupant de constater que les employés sont incapables de décrire de manière uniforme les politiques des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence en ce qui concerne la gestion des comportements, en dehors de l'utilisation des interventions non violentes en situation de crise ou, en dernier recours, de l'usage de moyens de contention pour gérer un comportement agressif. Pourtant, 20 % des employés ont déclaré avoir utilisé des moyens de contention physiques pour des enfants de six à douze ans. Soixante-huit pour cent des employés ont dit avoir dû utiliser des moyens de contention physiques à un moment donné au cours de leur carrière dans les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. Vingt-deux pour cent des jeunes disent avoir subi l'usage de tels moyens.

De l'avis du personnel du ministère des Services à la famille et du Logement et des services auxiliaires, les employés des refuges entrent dans un conflit de pouvoir et prennent les choses en main trop rapidement. On s'inquiète de l'usage de moyens de contention inappropriés susceptibles d'entraîner des blessures.

Les incidents telle l'utilisation de moyens de contention physiques doivent être documentés et signalés. De manière générale, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a constaté que le signalement de tels incidents à l'office et au ministère des Services à la famille et du Logement était irrégulier. Même si les rapports d'incident étaient documentés et transmis comme il se doit, ni l'office ni le Ministère ne font un suivi régulier de ces incidents. Toute valeur probante que pourrait avoir le signalement des incidents est perdue pour le réseau.

« Elle (l'employée) est pire que ma mère. » Jeune en résidence

Ce qu'en disent les enfants et les jeunes

« Je suis très confortable au refuge. On ne fait pas de pression pour que j'essaie d'être différent de ce que je suis et le personnel ne prétend pas être ma famille. » Jeune en résidence

De manière générale, les enfants et les jeunes ont indiqué avoir des relations positives avec les travailleurs sociaux des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg. Dans l'ensemble, les enfants et les jeunes ont identifié un adulte (travailleur social ou coordonnateur du refuge) en qui ils pouvaient se confier s'ils avaient un problème pendant leur séjour au refuge. Cependant, seulement 33 % pouvaient identifier un employé du refuge comme leur principal travailleur, une personne capable de les aider s'ils avaient des problèmes. Cinquante pour cent des enfants interrogés ont dit que les employés des refuges « crient » après eux; 22 % des jeunes ont déclaré que les employés « jurent » après eux et 33 % des jeunes ont indiqué se sentir « rabaissés » ou « humiliés » par des employés du refuge. Les enfants et les jeunes ont déclaré être conscients des conflits entre des employés du refuge.

La majorité des enfants et des jeunes ont indiqué qu'il leur était impossible de garder contact avec leur pairs pendant leur séjour dans un refuge. Bien que la majorité des enfants et des jeunes aient indiqué avoir eu des contacts avec leur famille pendant leur séjour, seulement 7 % ont dit avoir eu le droit d'avoir de tels contacts. Cependant, 48 % des jeunes ont déclaré avoir eu des contacts non autorisés avec leur famille pendant leur séjour dans un refuge.

Bien que les enfants et les jeunes se sentent généralement en sécurité à l'intérieur du refuge, ils ont déclaré ne pas se sentir en sécurité dans le quartier. Ils ont également indiqué que parfois d'autres enfants et jeunes en placement menaçaient leur sécurité. Bien que la majorité (58 %) ait déclaré aimer en général les autres enfants et jeunes, ils ont également signalé qu'une grande différence d'âge et un manque de points communs étaient les deux principaux facteurs ayant des répercussions sur le milieu. Des enfants du niveau scolaire primaire se sont plaints d'être placés avec des bébés. Des jeunes se sont plaints que d'autres résidents les volaient ou qu'ils utilisaient la violence verbale et parfois physique. De l'avis des enfants et des jeunes, un regroupement approprié du point de vue de l'âge serait un facteur déterminant pour le placement dans un refuge.

La majorité des enfants et des jeunes ont indiqué qu'ils souhaiteraient se trouver ailleurs que dans les refuges. Quarante et un pour cent des jeunes ont déclaré s'être sauvés d'un refuge, de même que 33 % des enfants interrogés. La majorité des enfants et des jeunes souhaitaient retourner chez eux lorsqu'ils recevront leur congé.

Notre nouveau réseau

La nécessité d'un réseau de services d'urgence pour la ville de Winnipeg est maintenant évidente. Ce réseau doit faire partie intégrante du continuum de soins provincial, quelle que

**« Je me suis
sauvé parce que
tout le monde
veut me dire
quoi faire ici. Je
voulais
retourner à la
maison. » Enfant
en résidence**

soit la clientèle. On s'attend à ce que tout réseau de services d'urgence évolue en réponse aux besoins et aux pressions qu'il subira.

Le réseau doit fonctionner en respectant des lignes directrices et des limites de programmes qui énoncent clairement des buts, des objectifs, des résultats prévus, des politiques et des procédures. Il doit être évalué de manière continue, non seulement pour garantir la réalisation de ses buts, mais aussi pour reconnaître les progrès peut-être imprévus. L'assurance de la qualité est le pivot de la mesure du succès de ce programme; elle doit en faire partie intégrante pour prévoir avec exactitude les besoins de financement des programmes; elle est indispensable pour déterminer si le programme répond aux besoins des enfants auxquels il fournit des services. Un programme d'assurance de la qualité doit toujours essayer d'obtenir les commentaires de ces enfants.

Sommaire

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a noté les efforts du ministère des Services à la famille et du Logement dans diverses initiatives visant à créer un certain nombre d'autres ressources d'aide à l'enfance, en plus des efforts réalisés pour apporter des changements au sein du réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence des Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg. Cependant, l'examen du BPE a trouvé peu de preuves que des changements importants avaient eu lieu au sein de ce réseau. Il y a encore des soupçons profondément enracinés au sein de l'organisation et il semble parfois y avoir encore des confrontations avec le ministère des Services à la famille et du Logement.

Un manque de leadership et de direction a eu des répercussions directes et négatives sur le développement des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. Il est évident que les personnes concernées n'ont pas de sentiment de propriété ni de responsabilité. Les employés des refuges ne connaissaient pas exactement l'objectif de ceux-ci et ne savaient pas quand le modèle avait évolué d'un modèle de placement familial à un modèle ayant recours à du personnel rémunéré.

Recommandations

- Développement d'un modèle réel de continuum des soins pour les enfants et les jeunes, incluant des services de prévention, un plus grand soutien à domicile et une gamme plus étendue de services hors du foyer, y compris des refuges et des services d'hébergement spécialisés pour les enfants ayant des besoins spéciaux.
- Création d'un bureau de développement des ressources communautaires afin d'évaluer les ressources et les besoins des communautés du Manitoba. Cet organisme assurerait la coordination entre les offices pour planifier de manière systématique les ressources nécessaires. Il établirait également un système de classification normalisée pour toutes les ressources hors foyer.
- Établissement d'un bureau de placement provincial multidisciplinaire pour coordonner le placement des enfants et des jeunes dans les établissements les mieux appropriés aux besoins de chacun.
- Affichage par le ministère des Services à la famille et du Logement, sur un site Web sécurisé, d'un inventaire de toutes les places disponibles, de sorte que les professionnels sur le terrain puissent mieux planifier le placement de chaque enfant et jeune.
- Expansion du Bureau de l'enquêteur provincial pour les cas de mauvais traitements envers des enfants et accroissement de son mandat afin d'inclure tous les problèmes liés à une gestion discutable des services aux enfants. Mise en place de procédures garantissant la prise de mesures correctrices.

- Développement par le Ministère des Services à la famille et du Logement, avec l'aide des Services de vérification interne, d'un budget réaliste pour les Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg et pour le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence, et prise en charge directe de ce réseau par le Ministère jusqu'à ce que des budgets et un modèle approprié de gestion des programmes soient en place.
- Nomination d'un spécialiste de l'éducation pour résoudre les problèmes liés à l'éducation des enfants et des jeunes placés dans les refuges et d'un spécialiste en santé pour garantir un accès rapide à des conseils et à des services médicaux.
- Amélioration de la supervision dans les refuges et accès à des superviseurs pour tous les employés des refuges. Création d'un poste responsable de la coordination et du fonctionnement du réseau des refuges. Constitution d'équipes par la tenue de réunions du personnel, au moins une fois par mois.
- Établissement d'un programme de formation continue à l'intention du personnel et des employés contractuels afin que tous atteignent les normes établies.
- Amélioration du soutien en matière de ressources humaines et de l'examen du rendement.
- Établissement de normes relatives à la délivrance des permis pour les refuges d'urgence et augmentation de l'inspection et de la mise en application des normes de la part du ministère des Services à la famille et du Logement.
- Aucun placement d'enfant de moins de sept ans dans un établissement de services d'urgence de groupe sauf pour des raisons définies et précises concernant des besoins spéciaux ou des compétences spéciales qui se trouvent dans un établissement de soins de groupe.
- Établissement de quarts de travail de 8 à 10 heures dans les refuges, avec un employé pour deux enfants ou jeunes.
- Création de refuges contenant jusqu'à six lits pour recevoir des groupes de frères et sœurs.
- Une plus grande attention au placement des enfants ayant des besoins spéciaux et aux services qui leur sont dispensés, incluant des équipes multidisciplinaires travaillant dans toute la province pour assurer la planification et les services.
- Information des enfants quant à leurs droits, incluant le droit de communiquer avec le Bureau du protecteur des enfants, et information des jeunes sur l'aide disponible auprès de Voices: Manitoba's Youth in Care.
- Augmentation des efforts pour recruter et conserver des familles d'accueil.

« J'aime aider les autres et leur enseigner des choses, comme ce que j'apprends à l'école. Les adultes ont besoin de l'aide des enfants aussi. » Enfant en résidence

Réponse du gouvernement du Manitoba : un plan d'action

Le 7 avril 2004, la ministre des Services à la famille et du Logement, Christine Melnick, publiait son rapport intitulé *Review of the Operation of the Winnipeg Child and Family Services Emergency Assessment Placement Department Shelter System* et elle annonçait un plan d'action en réponse aux recommandations du Bureau du protecteur des enfants (BPE) en vue d'améliorer le réseau.

Le plan d'action du gouvernement provincial indiquait quatre étapes principales devant être entreprises immédiatement :

- création de 50 nouvelles places dans les ressources de placement familial à l'intention des enfants de moins de huit ans;
- création d'un comité de mise en œuvre des recommandations pour examiner à fond les principales recommandations;
- mise en œuvre des principales recommandations visant à améliorer la qualité des services dans le réseau des refuges, telle l'augmentation du soutien aux employés;

- suivi des recommandations pour renforcer le réseau, telle l'embauche d'un plus grand nombre d'employés pour la délivrance des permis et la supervision des refuges.

Le Ministère a fait remarquer que, même avant le début de l'examen du BPE et pendant cet examen, des améliorations avaient été apportées au réseau des refuges, dont :

- un usage plus efficace des refuges;
- le réacheminement des ressources des refuges vers d'autres solutions de rechange;
- le renforcement de la supervision sur place et de la gestion du réseau des refuges;
- l'amélioration des possibilités de formation pour permettre au personnel d'augmenter ses compétences et ses connaissances.

Le comité de mise en œuvre des recommandations sera dirigé par Joy Cramer, directrice générale de la Direction de la protection des enfants, Services à la famille et Logement Manitoba, et par Denis Bracken, professeur en service social, University of Manitoba. Ses membres comprendront des représentants des trois régions des Services à l'enfant et à la famille pour les Autochtones et de la région générale des Services à l'enfant et à la famille.

De l'avis de la ministre, la protectrice des enfants, Janet Mirwaldt, et l'équipe chargée de l'examen des refuges ont fourni une structure permettant d'apporter des améliorations et des changements importants au réseau des refuges destinés aux enfants. La ministre a ajouté que notre excellent travail méritait des félicitations et qu'elle prendra des mesures énergiques fondées sur nos conseils.

Réponse de la protectrice des enfants au plan d'action de Services à la famille et Logement du Manitoba

La protectrice des enfants était heureuse que le gouvernement ait décidé d'agir aussi rapidement. Le plan d'action du ministère des Services à la famille et du Logement indique des ressources et des lignes directrices ambitieuses qu'il sera difficile de mettre en place dans les délais prévus. La protectrice des enfants s'inquiète du fait que les enjeux et les défis entourant le placement des enfants et des jeunes représentent un problème complexe et croissant. Tous les intervenants doivent rester vigilants en ce qui concerne le contrôle des progrès de la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport.

Que s'est-il passé après l'examen?

Dans le cadre de son examen des refuges, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a inspecté 47 refuges. De ce nombre, trois étaient dans un état que le BPE considérait indésirable pour tout enfant. Le 27 mai 2003, le BPE a recommandé la fermeture de ces trois refuges. Les Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg et le ministère des Services à la famille et du Logement ont répondu au BPE, l'informant de la fermeture subséquente des trois refuges.

Se fondant sur ces renseignements, le BPE a rapporté la fermeture des trois refuges tel que recommandé. En fait, ce n'était pas exact. Malgré les assurances à l'effet que les trois refuges avaient été fermés, l'un d'entre eux était resté ouvert. Le BPE l'a constaté le 17 mai 2004. En réalité, ce refuge était dans un état de délabrement encore plus grave que lors de la première inspection un an plus tôt. Il avait accepté et continuait encore d'accepter des jeunes et de leur donner des services. Les employés des SEF de Winnipeg ont indiqué à la protectrice des enfants qu'ils savaient que ce refuge devait être fermé après l'inspection effectuée par le

BPE en 2003 et qu'ils avaient été informés de sa fermeture par le coordonnateur du refuge. Ils ne comprenaient pas, eux non plus, pourquoi le refuge était encore ouvert.

La protectrice des enfants a alors informé la ministre des Services à la famille et du Logement et ses cadres supérieurs que le refuge continuait à fonctionner et elle en a demandé la fermeture immédiate. La ministre et ses cadres supérieurs étaient également sous l'impression que le refuge en question avait été fermé.

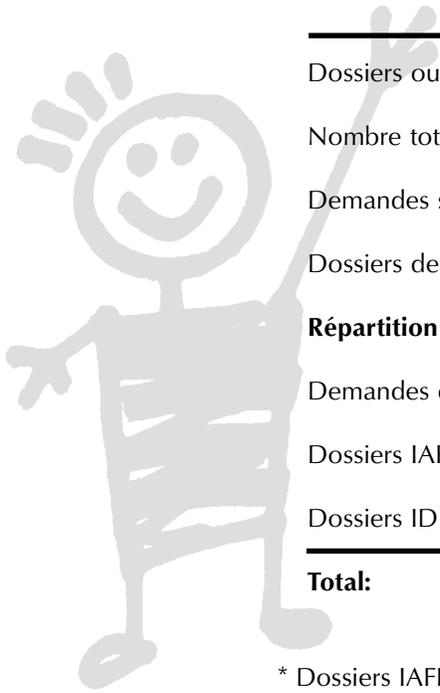
Le 20 mai 2004, la ministre a donné sa réponse. Elle s'est engagée à obtenir d'autres placements pour les jeunes concernés. Elle a ordonné la fermeture immédiate du refuge. La ministre a assuré le BPE que le Ministère s'occuperait des problèmes internes ayant contribué à faire croire au BPE que le refuge en question avait été fermé en mai 2003.



**Analyse statistique de fin d'exercice
des cas confiés au
Bureau du protecteur des enfants**

du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2003

du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004



	2002-2003	2003-2004
Dossiers ouverts depuis l'exercice précédent	100	11
Nombre total de demandes de services	1343	2054
Demandes satisfaites	1332	1880
Dossiers demeurant ouverts en fin d'exercice	11	174
Répartition des demandes de services		
Demandes de niveau 1)	713	1373
Dossiers IAFE de niveau 2*	517	512
Dossiers ID de niveau 3**	113	169
Total:	1343	2054

* Dossiers IAFE – Le BPE a donné des informations détaillées et de l'aide pour faire entendre des droits.

** ID – Le BPE a fourni des services d'intervention en matière de défense des droits au nom d'un enfant ou d'un jeune.

Le BPE a connu une hausse importante du nombre de demandes de services, en particulier au cours de l'exercice financier 2003-2004.

Le nouveau système de gestion des appels permet de gérer le nombre croissant de demandes de services pour répondre rapidement à tous les appels et évaluer le besoin de services en matière de défense des droits.

Les dossiers ouverts par le BPE doivent relever entièrement de notre mandat et exiger nos services. Un dossier peut comprendre plusieurs enfants, par exemple un groupe de frères et sœurs, ou un seul enfant. Lorsqu'un groupe de frères et sœurs a besoin de nos services, nous ouvrons un seul dossier si tous les enfants ont besoin de services semblables en matière de défense des droits. Les demandes de services qui ne relèvent pas du mandat du BPE sont orientées vers l'organisme le mieux approprié, d'autres organismes de surveillance, un organisme de réglementation, ou un ministère gouvernemental.

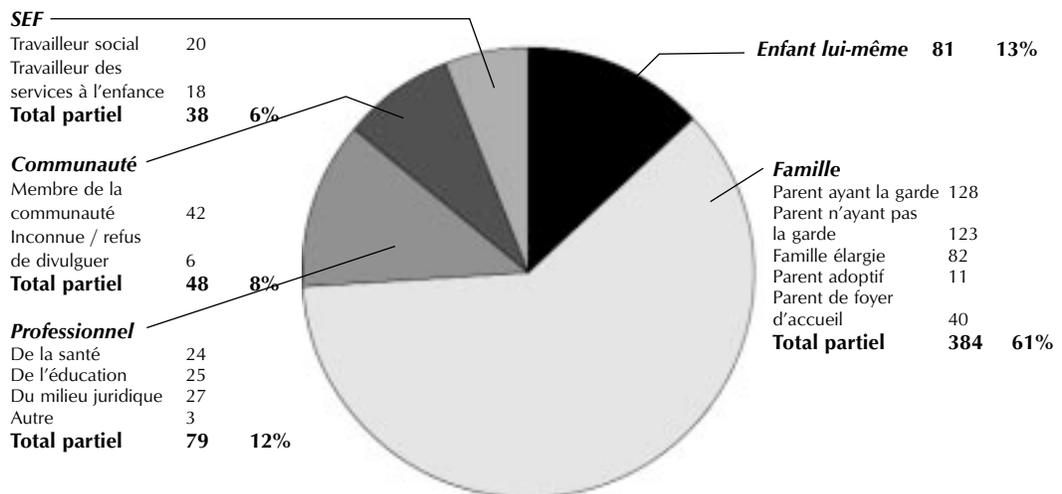
Sommaire des activités relatives aux dossiers au cours des deux dernières années

- Entre 2002 et 2004, le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a connu une hausse importante (53 %) du nombre de demandes de services.
- Un nombre considérablement plus élevé d'enfants et de jeunes communiquent directement avec le BPE pour demander de l'aide. Les appels provenant de jeunes représentaient 13 % du total des appels en 2002-2003 et avaient augmenté à 18 % en 2003-2004.
- Comme au cours des années passées, les appels au BPE ont été faits surtout par des parents, des membres de la famille élargie, des parents de foyers d'accueil et des parents adoptifs au nom d'un enfant ou d'un jeune.
- De façon constante au cours des deux dernières années, les groupes d'âge qui ont reçu des services du BPE le plus souvent ont été les enfants de 6 à 10 ans, et les jeunes de 13 à 15 ans et de 16 à 18 ans.
- La grande majorité (de 82 à 89 %) des dossiers ouverts par le BPE concernaient des enfants, des jeunes et leurs familles déjà bénéficiaires des services d'un office de Services à l'enfant et à la famille (SEF) ou d'un bureau régional.
- Les demandes de services en matière de défense des droits concernaient des enfants pris en charge dans 25 % des cas en 2002-2003 et cette proportion avait augmenté à 42 % en 2003-2004. Cette hausse pourrait être liée au nombre de jeunes qui appellent eux-mêmes.
- Le BPE travaille principalement avec des enfants et des jeunes pris en charge. Le nombre de dossiers concernant des enfants et des jeunes pris en charge par un office ou un bureau régional représentait 56 % des dossiers ouverts par le BPE en 2002-2003 et il avait augmenté à 63 % en 2003-2004.
- Tout comme en 2002-2003, les principales préoccupations sont pratiquement les mêmes. La planification des dossiers dépasse de loin les autres sujets de préoccupation signalés au BPE. Cette catégorie inclut la planification des dossiers d'enfants pris en charge, de familles d'enfants pris en charge ou de familles d'enfants à la maison mais ayant besoin de services de soutien d'un office de SEF.

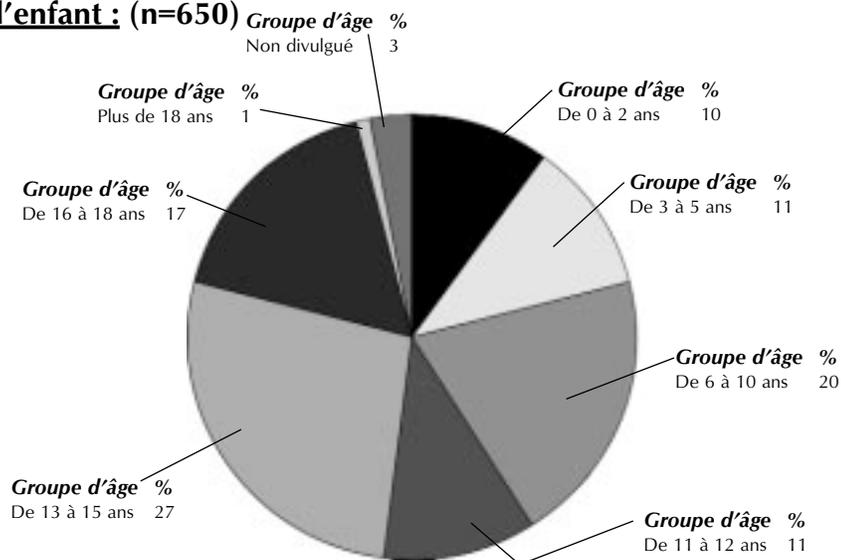
Répartition à des fins statistiques pour 2002-2003

Le BPE a ouvert 630 dossiers entre le 1er avril 2002 et le 31 mars 2003.

Qui a communiqué avec le BPE : (n=630)



Âge de l'enfant : (n=650)



- La proportion d'enfants et de jeunes de sexe masculin et féminin était égale.

Où se trouvaient les enfants et les jeunes au moment de l'ouverture du dossier de défense des droits?

Placements : (n=630)

Type de placement	Nombre	Pourcentage
Père, mère ou tuteur	238	38
Foyer d'accueil – sans parenté	181	29
Établissement résidentiel de SEF	40	6
Inconnu / refus de divulguer	32	5
Foyer d'accueil – avec parenté	27	4
Parenté ou amis	27	4
Établissement correctionnel pour jeunes	21	3
Bénéficiaires de SEF	17	3
Seul	16	3
Lieu sûr	11	2
Santé mentale pour enfants	7	1
Autre	7	1
Hôpital	6	1
TOTAL	630	100 %

- Quarante-quatre pour cent des enfants et des jeunes auxquels nous avons fourni des services vivaient dans un endroit où ils bénéficiaient d'une certaine forme de services d'aide à l'enfance.

Type de dossier / participation des SEF : (n=630)

Type de dossier des SEF	Nombre	Pourcentage
Adoption / post-adoption	4	1
Enfant pris en charge	158	25
Protection	289	46
Services pour futurs parents	8	1
Services volontaires à des familles	61	10
Services antérieurs des SEF	80	12
Aucun service antérieur des SEF	30	5
Total	630	100 %

- Quatre-vingt-trois pour cent des dossiers ouverts par le BPE bénéficiaient de services des SEF, 12 % en avaient déjà bénéficiés et 5 % n'en avaient jamais bénéficiés.
- Soixante-douze pour cent concernaient des dossiers de protection, définis comme des cas recevant des services mandatés d'un office de SEF ou d'un bureau régional.

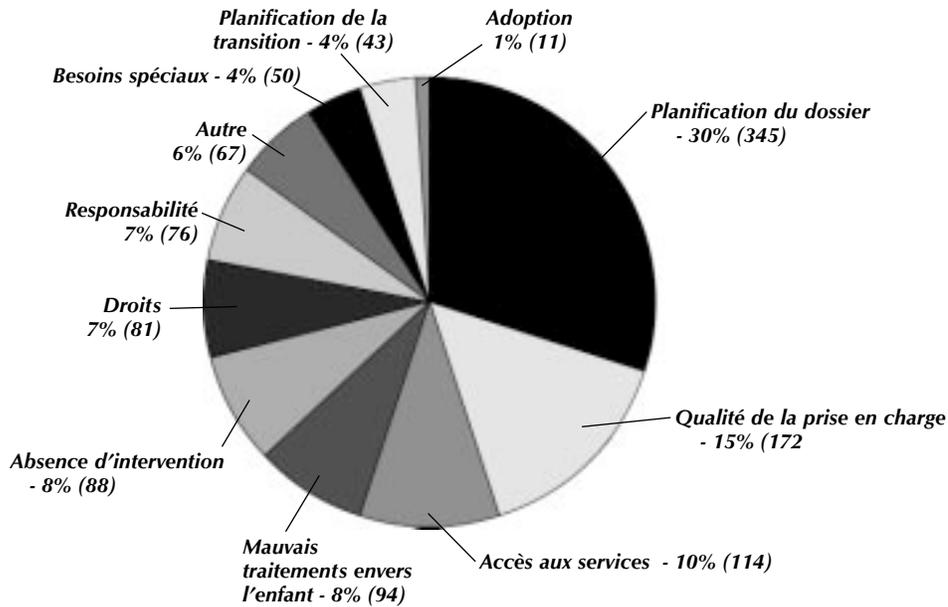
Statut juridique de l'enfant : (n=630)

Statut juridique	Nombre	Pourcentage
Non pris en charge	276	43
Pupilles permanents	118	19
Sous arrestation	94	15
Contrat de placement volontaire	68	11
Tutelle provisoire	54	9
Pétition pour une autre ordonnance	14	2
Ordonnance de supervision	4	0.6
Plus de 18 ans	2	0.4
Total	630	100 %

- Le BPE s'occupe principalement d'enfants et de jeunes pris en charge par le réseau de SEF. C'était le cas pour 352 des dossiers ouverts par le BPE, soit 56 %.

Raisons de l'appel à l'aide au BPE : thèmes des dossiers et principaux sujets de préoccupation : (n=1,141)

Les dossiers peuvent être ouverts pour plus d'une seule raison et ils peuvent compter des problèmes multiples nécessitant des services de défense des droits. Sur 630 dossiers, on a noté 1 141 sujets de préoccupation.



Répartition des problèmes selon la catégorie d'âge : (n=1,141)

Les problèmes varient souvent en fonction des besoins et de l'âge de l'enfant ou du jeune.

PROBLÈME	0-2	3-5	6-10	11-12	13-15	16-18	18+	I. / r.*	T. p.**	%
Accès aux services	12	4	20	9	34	29	0	6	114	10
Responsabilité	18	10	22	0	20	0	4	2	76	7
Adoption	1	2	3	1	2	1	0	1	11	1
Planification du dossier	30	48	77	27	91	58	2	12	345	30
Mauvais traitements envers l'enfant	16	15	24	7	18	9	0	5	94	8
Qualité de la prise en charge	8	11	45	14	66	25	0	3	172	15
Absence d'intervention	7	9	14	17	24	14	0	3	88	8
Droits	2	1	9	7	25	34	2	1	81	7
Besoins spéciaux	0	0	8	7	22	11	2	0	50	4
Planification de la transition	0	0	0	0	7	31	5	0	43	4
Autre	5	5	14	6	19	15	0	3	67	6
Total	99	105	236	95	328	227	15	36	1,141	100 %

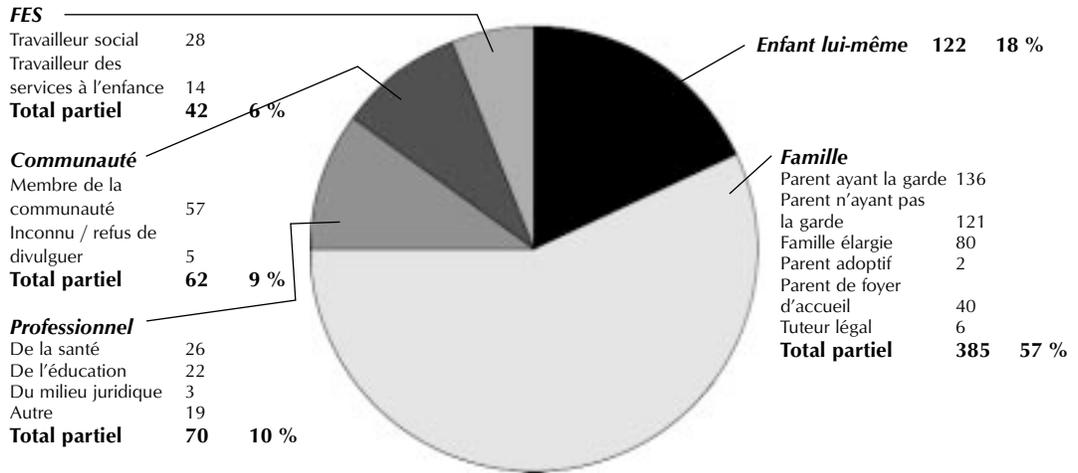
* Inconnu / refus de divulguer

** Total partiel

Répartition à des fins statistiques pour 2003-2004

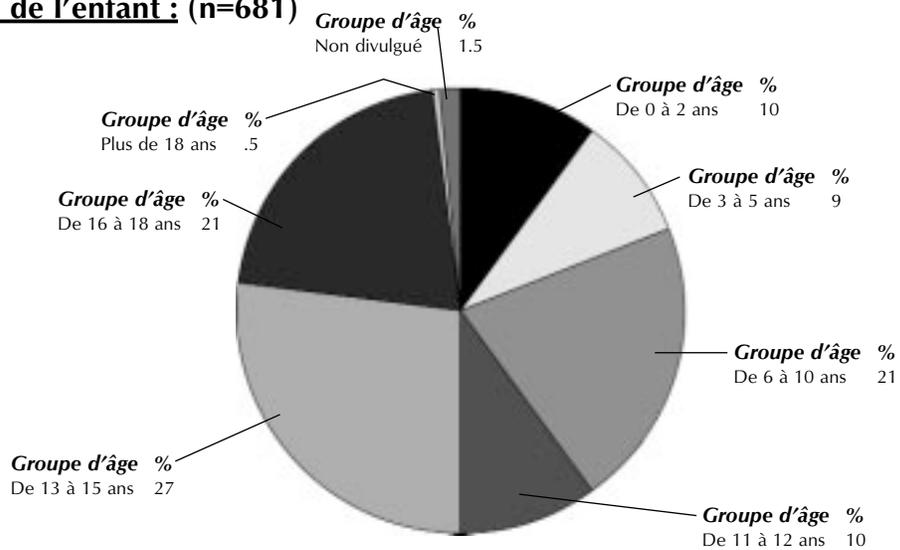
Le BPE a ouvert 681 dossiers en 2003-2004.

Qui a communiqué avec le BPE : (n=681)



- Cinquante-sept pour cent des personnes qui ont appelé le BPE se sont identifiées comme étant des membres de la famille ou d'autres fournisseurs de soins adultes appelant au nom de l'enfant ou du jeune.

Âge de l'enfant : (n=681)



- Il y avait un nombre pratiquement égal de garçons et de filles parmi les enfants et les jeunes.

Où se trouvaient les enfants et les jeunes au moment de l'ouverture du dossier de défense des droits?

Placements : (n=681)

Type de placement	Nombre	Pourcentage
Père, mère ou tuteur	215	32
Foyer d'accueil - sans parenté	192	28
Établissement résidentiel de SEF	57	8
Inconnu / refus de divulguer	22	3
Foyer d'accueil - avec parenté	46	7
Parenté ou amis	29	4
Établissement correctionnel pour jeunes	13	2
Bénéficiaires de SEF	56	8
Seul	15	2
Lieu sûr	13	2
Hôtel	7	1
Santé mentale pour enfants	5	1
Autre	11	2
TOTAL	681	100 %

- Quarante-huit pour cent des enfants et des jeunes auxquels nous avons fourni des services vivaient dans un endroit où ils bénéficiaient d'une certaine forme de services d'aide à l'enfance.

Type de dossier / participation des SEF : (n=681)

Type de dossier des SEF	Nombre	Pourcentage
Adoption / post-adoption	5	1
Enfant pris en charge	286	42
Protection	274	40
Services pour futurs parents	2	1
Services volontaires à des familles	46	6
Services antérieurs des SEF	49	7
Aucun service antérieur des SEF	19	3
Total	681	100 %

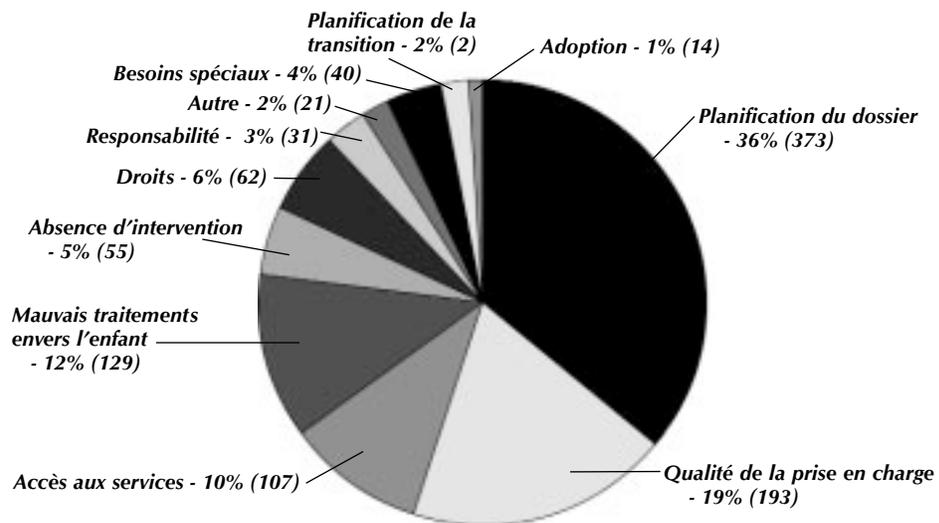
- Quatre-vingt-neuf pour cent des dossiers ouverts par le BPE bénéficiaient de services des SEF.
- Quatre-vingt-deux pour cent de ces dossiers concernaient un enfant ou un jeune ayant un dossier de protection ouvert dans un office de SEF avant que soit faite la demande de services de défense des droits.

Statut juridique de l'enfant : (n=681)

Statut juridique	Nombre	Pourcentage
Non pris en charge	229	33
Pupilles permanents	168	25
Sous arrestation	108	16
Contrat de placement volontaire	80	12
Tutelle provisoire	81	12
Pétition pour une autre ordonnance	9	1
Ordonnance de supervision	5	1
Plus de 18 ans	1	-
Total	681	100 %

- Le BPE s'occupe principalement d'enfants et de jeunes pris en charge. Soixante-trois pour cent des dossiers ouverts par le BPE concernaient des enfants et des jeunes dont le réseau de SEF avait la responsabilité légale.

Raisons de l'appel à l'aide au BPE : thèmes des dossiers et principaux sujets de préoccupation : (n=1,043)



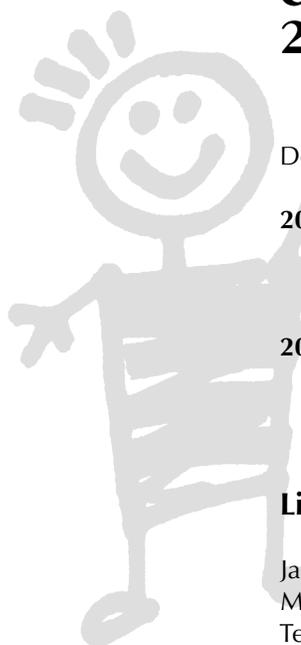
Répartition des problèmes selon la catégorie d'âge : (n=1,043)

PROBLÈME	0-2	3-5	6-10	11-12	13-15	16-18	18+	I. / r.*	T. p.**	%
Accès aux services	5	7	19	12	29	35	0	0	107	10
Responsabilité	4	8	8	6	4	1	0	0	31	3
Adoption	2	2	5	2	3	0	0	0	14	1
Planification du dossier	43	50	74	47	94	64	1	0	373	36
Mauvais traitements envers l'enfant	14	18	35	23	32	7	0	0	129	12
Qualité de la prise en charge	20	13	33	25	63	39	0	0	193	19
Absence d'intervention	4	6	18	6	12	7	0	2	55	5
Droits	1	3	6	8	20	23	0	1	62	6
Besoins spéciaux	4	1	13	0	11	7	0	4	40	4
Planification de la transition	-	-	-	-	-	17	1	0	18	2
Autre	1	3	5	1	5	5	0	1	21	2
Total	98	111	216	130	273	205	2	8	1043	100 %

* Inconnu / refus de divulguer

** Total partiel

Budgets du Bureau du protecteur des enfants pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004



Dépenses	milliers de \$	FTE
2002-2003		
Total des salaires et avantages sociaux	420,7	7
Total des frais d'exploitation	146,2	
2003-2004		
Total des salaires et avantages sociaux	471,0	8
Total des frais d'exploitation	165,4	

Liste des membres du personnel du Bureau du protecteur des enfants

Janet Mirwaldt, protectrice des enfants
Michael Bear, protecteur adjoint des enfants
Terri Hammerback, agente à la protection des enfants
Thelma Morrisseau, agente à la protection des enfants
Jill Perron, agente à la protection des enfants
Cheryl Fontaine, agente d'évaluation en matière de protection des enfants (2003)
Patsy Addis Brown, chef de bureau
Debra Swampy, secrétaire administrative

Marie Christian, coordonnatrice des jeunes, programme Droit au but (de janvier 2002 à février 2004)
Gazheek Morrisseau-Sinclair, protectrice des jeunes, programme Droit au but (d'avril 2003 à février 2004)

Nelson Mayer, étudiant en travail social (de septembre 2003 au 31 mars 2004)
Susan Thomas, agente à la protection des enfants - examen des refuges (de mars 2003 à octobre 2003)



***Nous mettons tous
notre main à la pâte***