

**Services ministériels
d'Affaires indiennes et du Nord Canada**

**Préparée par la
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne**

**Avec l'aide de
Rosemary Trehearne et associés**

**Évaluation du Programme pour la
prévention de la violence familiale
chez les Premières nations**

**Projet n° 01/26
Juin 2005**

Table des matières

	<u>Page</u>
Sommaire	i
Section 1 - Introduction	1
But du rapport	1
But de l'évaluation	1
Renseignements généraux	1
Profil du Programme pour la prévention de la violence familiale (PPVF) d'AINC	2
Section 2 - Sujets de l'évaluation, portée, approche et méthode empruntée	4
Sujets	4
Portée	5
Approche et méthode	5
Section 3 - Résultats de l'évaluation	8
Pertinence et raison d'être	8
Concept et exécution	10
Succès	18
Rapport coût-efficacité et solutions de rechange	24
Section 4 - Conclusions et recommandations	32
Annexes	
Mandat	
Plan d'action	

Renseignements généraux

Le Programme pour la prévention de la violence familiale relève de la Direction générale de la politique sociale et des programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), laquelle supervise également les services à l'enfance et à la famille, l'assistance sociale, l'aide à la vie autonome, la Prestation nationale pour enfants et d'autres services sociaux.

Le Programme pour la prévention de la violence familiale tire ses origines de l'Initiative de lutte contre la violence familiale lancée par le gouvernement fédéral en juin 1988. L'Initiative a été décrite comme un « engagement à long terme du gouvernement fédéral à l'égard d'un problème de longue date ». Treize ministères, dont AINC et Santé Canada, ont pris part à l'Initiative et se sont fait représenter à un groupe de travail interministériel. Amorcée en 1988 au moyen d'un budget fédéral de 40 millions de dollars répartis sur une période fixe, l'Initiative a fourni des refuges à des femmes violentées et à leurs enfants dans tout le Canada, et instauré un processus visant à élaborer une mesure nationale à long terme de lutte contre la violence familiale. En 1991, le financement à échéance fixe de l'Initiative est passé à 136 millions de dollars devant servir à une gamme complète de mesures, y compris la sensibilisation du public, le renforcement du système juridique, la concentration des efforts sur les collectivités, les refuges et le logement des Premières nations, et la diffusion d'information. En 1996, l'Initiative est devenue un engagement continu dont quelques activités étaient financées à partir d'initiatives antérieures intégrées à des programmes et à des budgets ministériels actuels. Depuis, elle est financée à raison de 7 millions de dollars par an qui servent à plusieurs fonctions de coordination, telles que la collecte de données nationales et l'exploitation du Centre national d'information sur la violence dans la famille.

L'Initiative de lutte contre la violence familiale réservait à AINC une allocation de 12 millions de dollars répartie sur 4 ans, pour le financement de services ayant trait à la violence familiale dans les réserves. Le gouvernement fédéral a reconduit ce financement en février 1991. Depuis 1995, AINC continue de soutenir des services de lutte contre la violence familiale dans les réserves en puisant dans ses propres fonds.

Le Programme pour la prévention de la violence familiale se divise en deux composantes : les refuges et la prévention. La composante des refuges permet à AINC d'allouer des fonds de fonctionnement aux refuges des Premières nations et de rembourser les refuges provinciaux pour les services dispensés à des membres des Premières nations habituellement établis dans des réserves. La composante des projets de prévention vise à réduire l'incidence de la violence dans les réserves. De tels projets englobent les campagnes de sensibilisation du public, les conférences et les ateliers, les séminaires sur la gestion du stress et de la colère, les groupes de soutien et l'évaluation des besoins de la collectivité.

But de l'évaluation

L'évaluation visait à recueillir des données de base sur le Programme afin d'évaluer la nécessité d'y apporter des changements de nature politique ou structurelle, et de surveiller le succès de tout nouveau changement. L'évaluation a porté sur les thèmes suivants : raison d'être et pertinence, concept et exécution, succès, et rapport coût-efficacité.

Méthode

L'évaluation s'appuyait sur les sources suivantes d'information :

- groupe de discussion sur les directives applicables aux refuges;
- sondages réalisés auprès des participants aux projets et des bénéficiaires des refuges;
- visites sur place;
- entrevues avec divers informateurs clés, y compris des représentants des Premières nations, et des fonctionnaires d'AINC et des gouvernements provinciaux et territoriaux;
- examen de données statistiques et de documents administratifs d'AINC.

Résultats de l'évaluation

Raison d'être et pertinence

Pour ce qui est de l'ampleur et de la nature des besoins des collectivités des Premières nations, quant aux services prévus au Programme pour la prévention de la violence familiale, l'évaluation a déterminé que ces besoins existent toujours dans les réserves. Les taux élevés de violence familiale persistent dans les réserves et sont exacerbés par des problèmes sociaux tels que les taux relativement élevés de toxicomanie et d'alcoolisme, la rupture des liens familiaux traditionnels, l'isolement et le manque de sensibilisation.

Concept et exécution

En ce qui concerne l'exécution du Programme pour la prévention de la violence familiale d'AINC dans les collectivités des Premières nations, l'évaluation a révélé qu'il faut intensifier le soutien accordé au Programme à l'administration centrale et dans les régions. Les communications entre l'administration centrale et les bureaux régionaux doivent également être renforcées. Les représentants régionaux ont exprimé le besoin de directives et de renseignements généraux au sujet de la violence familiale.

L'administration centrale a également un rôle à jouer dans la circulation de l'information entre les régions, entre le Ministère et les collectivités des Premières nations, et entre les collectivités.

Succès

En ce qui a trait à la portée selon laquelle le Programme pour la prévention de la violence familiale a réalisé ses objectifs, l'évaluation a fait ressortir une perception voulant que le Programme ait entraîné une certaine réduction du niveau de violence familiale. Toutefois, étant donné la nature délicate de la question, il est difficile d'obtenir des données concrètes pour étayer cette perception. On ressent le besoin d'instaurer un cadre de rapport sur le rendement qui soit axé sur les résultats, afin de mieux mesurer les changements du niveau de la violence familiale et les résultats du Programme.

Rapport coût-efficacité

Pour ce qui est du coût du Programme pour la prévention de la violence familiale d'AINC et de la présence de solutions de rechange au financement actuel et à la façon dont les services sont dispensés, l'évaluation a déterminé que les régions distribuent généralement les fonds alloués à la prévention et à l'élimination de la violence familiale en se fondant sur la population. Ce genre de formule de financement ne se traduit pas nécessairement par la meilleure utilisation qui soit des fonds en vue de résultats optimaux. Les critères d'admissibilité aux fonds consacrés à la lutte contre la violence familiale doivent être revus afin que les fonds soient répartis conformément aux objectifs du Programme et là où les besoins sont les plus grands.

Conclusions et recommandations

Quatre grandes conclusions se dégagent de l'évaluation :

1. Les services de prévention de la violence familiale dans les collectivités des Premières nations sont pertinents et restent justifiés;
2. Pour raffermir la gestion globale du Programme pour la prévention de la violence familiale, l'ensemble des rôles et des responsabilités doit être revu;
3. La méthode empruntée pour allouer des fonds aux projets de lutte contre la violence familiale doit être réévaluée;
4. Le Programme pour la prévention de la violence familiale doit faire l'objet d'un suivi plus étroit afin de mieux en mesurer les résultats.

L'évaluation donne lieu à deux recommandations :

1. La Direction générale de la politique sociale et des programmes devrait :
 - favoriser la diffusion d'information sur le Programme pour la prévention de la violence familiale auprès des bénéficiaires potentiels;

- renforcer les capacités du personnel de l'administration centrale afin qu'il fournisse des directives et du soutien au personnel affecté au Programme dans les régions;
 - élaborer un document national pour aider les régions d'AINC et assurer l'uniformité du Programme.
2. De concert avec les régions et les directeurs de refuge, la Direction générale de la politique sociale et des programmes devrait fixer des indicateurs pertinents pour mesurer les résultats du Programme. Il convient aussi d'adopter un processus de suivi fondé sur ces indicateurs.

Section 1 - Introduction

But du rapport

Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), réalisée conformément au mandat approuvé par le sous-ministre délégué responsable et entériné par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE) en février 2002. Le rapport se divise en quatre sections. La première section constitue une introduction; la seconde traite des sujets de l'évaluation, de sa portée, de son approche et de la méthode empruntée; la troisième renferme les résultats de l'évaluation classés par sujet; la quatrième et dernière section présente les conclusions et les recommandations.

But de l'évaluation

L'évaluation visait à recueillir des données de base sur le Programme afin d'évaluer la nécessité d'y apporter des changements de nature politique ou structurelle, et de surveiller le succès de tout nouveau changement.

Renseignements généraux

Le Programme pour la prévention de la violence familiale relève de la Direction générale de la politique sociale et des programmes d'AINC, laquelle supervise également les services à l'enfance et à la famille, l'assistance sociale, l'aide à la vie autonome, la Prestation nationale pour enfants et d'autres services sociaux.

Le Programme pour la prévention de la violence familiale tire ses origines de l'Initiative de lutte contre la violence familiale lancée par le gouvernement fédéral en juin 1988. L'Initiative a été décrite comme un « engagement à long terme du gouvernement fédéral à l'égard d'un problème de longue date ». Treize ministères, dont AINC et Santé Canada, ont pris part à l'Initiative et se sont fait représenter à un groupe de travail interministériel. Amorcée en 1988 au moyen d'un budget fédéral de 40 millions de dollars répartis sur une période fixe, l'Initiative a fourni des refuges à des femmes violentées et à leurs enfants dans tout le Canada, et instauré un processus visant à élaborer une mesure nationale à long terme de lutte contre la violence familiale. En 1991, le financement à échéance fixe de l'Initiative est passé à 136 millions de dollars devant servir à une gamme complète de mesures, y compris la sensibilisation du public, le renforcement du système juridique, la concentration des efforts sur les collectivités, les refuges et le logement des Premières nations, et la diffusion d'information. En 1996, l'Initiative est devenue un engagement continu dont quelques activités étaient financées en vertu d'initiatives antérieures intégrées à des programmes et à des budgets ministériels actuels. Depuis, elle est financée à

raison de 7 millions de dollars chaque année qui servent à plusieurs fonctions de coordination, y compris la collecte de données nationales et l'exploitation du Centre national d'information sur la violence dans la famille¹.

Voici quelques exemples du travail réalisé par d'autres ministères entre 1999 et 2001 en vertu de l'Initiative :

- Santé Canada a publié un guide à l'intention des médecins sur la violence faite aux femmes et le système juridique canadien.
- Service correctionnel Canada a peaufiné son programme de prévention de la violence familiale en établissement et dans la collectivité.
- La Gendarmerie royale du Canada a élargi la formation de ses agents et de ses travailleurs sociaux aux enquêtes sur la violence familiale².

L'Initiative de lutte contre la violence familiale prévoyait un financement pour AINC de 12 millions de dollars réparti sur 4 ans, afin de financer des services se rapportant à la violence familiale dans les réserves. Le gouvernement fédéral a reconduit ce financement en février 1991. Depuis 1995, AINC continue de soutenir des services de lutte contre la violence familiale dans les réserves à partir de son propre budget.

Profil du Programme pour la prévention de la violence familiale (PPVF) d'AINC

En 1990, AINC a émis sa propre directive du Programme pour la prévention de la violence familiale. La directive décrit la violence familiale comme suit :

« La violence familiale est un vaste concept qui englobe la violence conjugale et la violence faite aux enfants, aux adolescents, aux aînés et aux personnes mentalement ou physiquement handicapés. La violence familiale ne se limite pas aux voies de fait; l'intimidation, la violence mentale ou affective, la violence sexuelle, la négligence, la privation et l'exploitation financière en sont également des formes. C'est un grave problème d'ordre social et judiciaire qui a des retombées sérieuses sur l'individu, la famille et la société en général. »

¹ Initiative de lutte contre la violence familiale, rapport de rendement 1999-2001, 2^e ébauche (2001) (annexes manquantes), Centre national d'information sur la violence dans la famille, Santé Canada.

² Initiative de lutte contre la violence familiale, rapport de rendement 1999-2001, 2^e ébauche (2001), Centre national d'information sur la violence dans la famille, Santé Canada.

L'objectif du Programme est « d'aider financièrement les Premières nations à créer et à administrer des refuges pour endiguer la violence familiale dans les réserves. Le Programme sert également à encourager les membres des Premières nations à trouver activement des moyens de venir à bout de la violence familiale et à concevoir et à offrir leurs propres mesures pour enrayer ce problème ».

Conformément à cet objectif, le Programme :

- procure une aide financière aux Premières nations pour l'exploitation de refuges dans les réserves;
- apporte une aide financière aux Premières nations pour la conception et l'exécution de projets communautaires de prévention de la violence familiale;
- rembourse les refuges situés hors réserve pour les services dispensés à des membres des Premières nations qui résident habituellement dans une réserve.

En 2000-2001, grâce à un budget de 15,6 millions de dollars, le Programme d'AINC a financé 335 projets de prévention de la violence familiale s'attaquant aux problèmes suivants :

- Violence et négligence à l'endroit des enfants;
- Agression sexuelle contre des enfants;
- Violence faite aux femmes et aux conjointes;
- Agression sexuelle;
- Violence familiale en général;
- Violence familiale – Autochtones;
- Violence familiale – projets de perfectionnement professionnel et de prévention dans la collectivité;
- Gestion de la colère.

Le Programme a procuré des services de refuge à près de 5 000 personnes pour au moins une nuit. De ce nombre, environ 80 pour cent ont reçu de l'aide auprès des refuges financés par AINC, lesquels dispensent des services aux familles et aux membres des Premières nations. Le Programme a aussi aidé quelque 24 000 personnes par l'entremise d'autres types de services.

Section 2 - Sujets de l'évaluation, portée, approche et méthode empruntée

Sujets

La présente évaluation a été réalisée conformément au mandat approuvé par le sous-ministre délégué responsable et entériné par le CMVE en février 2002. Les principaux sujets définis dans ce mandat sont la raison d'être et la pertinence du Programme; son concept et son exécution; son succès; son rapport coût-efficacité. Ces quatre grands sujets de l'évaluation comprenaient les questions suivantes :

Raison d'être et pertinence du Programme

- Les collectivités des Premières nations ont-elles besoin de services de prévention de la violence familiale?
- Les collectivités des Premières nations ont-elles des besoins particuliers en matière de services?

Concept et exécution

- Comment le Programme est-il exécuté?
- À l'heure actuelle, le concept et l'exécution du Programme permettent-ils l'atteinte des objectifs?
- Les ententes financières associées aux projets de prévention sont-elles adéquates? Dans quelle mesure se fondent-elles 1) sur la population et 2) sur le projet?

Succès du Programme

- Dans quelle mesure le Programme pour la prévention de la violence familiale a-t-il atteint ses objectifs?
- Selon quelles proportions les services sont-ils répartis à l'échelle nationale et entre les provinces et les territoires?
- Quelles leçons en tire-t-on et quelles pratiques exemplaires s'en dégagent?

Rapport coût-efficacité

- Combien en coûte-t-il pour dispenser des services de lutte contre la violence familiale?
- Comment ces coûts se comparent-ils d'une province ou d'un territoire à l'autre, et par rapport à des services similaires s'inscrivant dans d'autres programmes de lutte contre la violence familiale?
- Existe-t-il des façons plus rentables de dispenser des services de lutte contre la violence familiale?

Portée

L'évaluation avait une portée nationale et couvrait les projets de prévention; les refuges dans les réserves (Opération Refuge); les logements de transition gérés par l'entremise du programme d'assistance sociale; les remboursements aux refuges hors réserve pour les services prodigués à des membres des Premières nations qui résident habituellement dans une réserve.

Approche et méthode

L'évaluation des données s'appuyait sur les sources suivantes d'information :

- groupe de discussion sur les directives applicables aux refuges;
- sondages réalisés auprès des participants aux projets et des bénéficiaires des refuges;
- visites sur place;
- entrevues avec divers informateurs clés, y compris des représentants des Premières nations et des fonctionnaires d'AINC et des gouvernements provinciaux et territoriaux;
- examen de données statistiques et de documents administratifs d'AINC.

Les fournisseurs de services de lutte contre la violence familiale chez les Premières nations ont examiné un certain nombre d'outils. La méthode empruntée pour la collecte de données est décrite ci-après.

Groupe de discussion

Des fonctionnaires d'AINC ont pris part à une conférence organisée par le Cercle national autochtone contre la violence familiale³ afin d'animer un groupe de discussion composé de directeurs de refuge. Réuni le 8 avril 2002, le groupe de discussion s'est concentré sur les principales difficultés des refuges, sur les façons dont ces difficultés nuisent à la prestation quotidienne des services dans les collectivités, et sur les solutions possibles.

Sondages

Deux sondages ont été réalisés :

- ***Sondage éclair d'un mois auprès des refuges*** : Administré par le personnel des refuges en réponse à la demande d'AINC d'utiliser le sondage comme formulaire d'admission pour chaque personne ou famille qui se rend dans les refuges entre le 15 avril et le 15 mai 2002. À la suite de cette demande, 12 refuges de 5 régions différentes (C.-B.,

³ Fondé en 2000-2001, le Cercle a pour mission d'éliminer la violence familiale dans les collectivités autochtones. Il se compose surtout de fournisseurs de services de lutte contre la violence familiale dans tout le Canada, dont des directeurs de refuge.

Alberta, Saskatchewan, Ontario et Atlantique) ont produit en tout 66 questionnaires remplis. On n'est pas certain si, en général, un employé du refuge recueillait les réponses auprès des clients ou si les clients remplissaient eux-mêmes le questionnaire.

- **Sondage sur la satisfaction à l'égard des refuges :** Administré par le personnel des refuges entre le 15 avril et le 15 mai 2002, à la demande d'AINC, le sondage consistait en un questionnaire que chaque personne hébergée était invitée à remplir au moment de son départ pour connaître sa satisfaction. L'exercice était facultatif. En tout, 55 clients de 14 refuges répartis entre 5 régions (C.-B., Alberta, Saskatchewan, Ontario et Atlantique) ont rempli le questionnaire. Plusieurs refuges ont également participé au sondage éclair.

Visites

Au printemps 2002, 10 collectivités de Premières nations ont fait l'objet d'une visite. Le but de ces visites consistait à réaliser des entrevues approfondies en face à face auprès de trois catégories de personnes associées aux projets de prévention, soit les gestionnaires, les principaux informateurs et les participants. Les visites représentaient également une occasion d'observer les projets de prévention tels que les ateliers.

Des visites ont eu lieu dans les collectivités suivantes :

Collectivité	Région
Xolhemet, Première nation de Sardis - Chilliwak	Colombie-Britannique
Première nation des Dene Tha'	Alberta
Tribu des Blood	Alberta
Première nation de Cowessess	Saskatchewan
Portage La Prairie	Manitoba
Première nation de Fort William, Thunder Bay	Ontario
Première nation d'Akwesasne (Cornwall)	Ontario
Kahnawake (Montréal)	Québec
Première nation de Millbrook, Truro (N.-É.)	Atlantique
Whycocomagh (Cap Breton)	Atlantique

Au départ, les principaux informateurs devaient être interrogés au cours des visites, mais la plupart ont préféré remplir le questionnaire et le poster. Les principaux informateurs regroupaient un psychologue, un thérapeute clinique, un coordonnateur des travaux publics, un directeur de services sociaux, un fournisseur de services juridiques, des éducateurs et des agents de police.

Entrevues téléphoniques

Des entrevues téléphoniques ont été réalisées auprès de 130 personnes appartenant aux groupes suivants :

Groupe	Nombre de participants
Gestionnaires du Programme et préposés aux finances à l'AC et dans les régions	20
Gestionnaires de projets de prévention	36
Organisations des Premières Nations administrant le PPVF	1
Directeurs de refuges du Cercle national autochtone contre la violence familiale	29
Personnel de première ligne des refuges	27
Administrateurs provinciaux et territoriaux responsables des refuges hors réserve	6
Administrateurs de logements de transition au sein des bandes	11

Examen de la documentation

L'examen d'un certain nombre de documents a produit des renseignements qui fournissent des réponses aux questions de l'évaluation. Il s'agit de documents d'AINC sur l'administration du Programme et d'études sur la nature et les causes de la violence familiale.

Limites de la méthode

La présente évaluation a été conçue pour examiner le concept et l'exécution du Programme, son succès pour ce qui est des résultats et de la réalisation d'objectifs intermédiaires, ainsi que son rapport coût-efficacité. Le travail s'est appuyé sur des documents existants et sur les connaissances et les opinions d'un grand nombre de répondants de plusieurs types.

Les observations planifiées des projets communautaires de prévention ont posé un problème à l'évaluation. Les visites ayant eu lieu à la fin d'un exercice financier et au début du suivant, la plupart des collectivités avaient dépensé leurs fonds pour l'exercice 2001-2002 et n'avaient pas encore reçu ceux de 2002-2003. Par conséquent, seulement quatre collectivités avaient des projets en cours au moment des visites. Puis, pour diverses raisons, trois des ateliers devant être observés ont été annulés le jour de la visite. Ainsi, un seul projet a fait l'objet d'une observation. Dans tous les cas, toutefois, il demeurerait possible de réaliser des entrevues avec les gestionnaires de projet.

Section 3 - Résultats de l'évaluation

La présente section du rapport porte sur les quatre sujets de l'évaluation énoncés dans le mandat. Les constatations tirées de l'évaluation sont présentées sous les rubriques suivantes :

- Pertinence et raison d'être;
- Concept et exécution;
- Succès;
- Rapport coût-efficacité et solutions de rechange.

Pertinence et raison d'être

Le premier point porte sur la pertinence et la raison d'être continue du Programme, notamment la mesure dans laquelle il répond à un besoin de services de lutte contre la violence familiale dans les collectivités des Premières nations. La présente rubrique aborde les activités menées pour contrer la violence familiale et les besoins particuliers des collectivités des Premières nations en matière de services.

Le Programme pour la prévention de la violence familiale d'AINC s'inscrit dans l'Initiative annoncée par le gouvernement fédéral en juin 1988. Celle-ci visait à instaurer un processus pour l'élaboration d'une mesure nationale à long terme afin de réduire la violence familiale. Depuis 1995, le Ministère alloue des fonds aux Premières nations pour les aider à concevoir et à proposer des services et des programmes qui freineront la violence familiale. Le budget que le Ministère consacre au Programme s'élevait à 15,6 millions de dollars en 2000-2001.

En 1999, l'Enquête générale sociale (EGS) de Statistique Canada a révélé que non seulement la violence familiale est plus répandue dans les collectivités des Premières nations⁴, mais que de plus les victimes des Premières nations subissent des formes de violence plus graves. Les résultats de l'Enquête indiquent que 20 pour cent des Autochtones, par comparaison à sept pour cent chez la population non-Autochtone, ont dit s'être fait agresser par un conjoint dans les cinq dernières années. La violence causée par un conjoint actuel était de 11 pour cent par comparaison à quatre pour cent, et celle pratiquée par un ancien conjoint se situait à 45 pour cent par comparaison à 25 pour cent. Le pourcentage des victimes de violence conjugale qui ont subi des formes de violence mettant leur vie en danger était de 48 pour cent chez les Autochtones, par comparaison à 31 pour cent chez les non-Autochtones. Au sein des couples autochtones, on compte 8 fois plus d'homicides contre les femmes et 18 fois plus contre les hommes que dans la population non-Autochtone.

⁴Même si, dans les résultats de l'EGS, les statistiques concernant les Métis, les Inuit et les Premières nations sont réunies en un seul groupe autochtone, elles constituent néanmoins un bon indicateur des taux généralement plus élevés de violence conjugale au sein des populations des Premières nations.

De plus, l'incidence et la gravité de la violence familiale ressortaient fortement des entrevues avec les principaux informateurs et du « sondage éclair » réalisé au cours de l'évaluation.

Besoin quant aux services de prévention de la violence familiale dispensés dans les collectivités des Premières nations par les membres des Premières nations

En plus du besoin manifeste de services de prévention de la violence familiale chez les membres des Premières nations, plusieurs arguments de taille appuient la prestation de tels services *par et dans* les collectivités des Premières nations. L'incidence et la gravité plus fortes de la violence familiale dans les collectivités des Premières nations suggèrent le besoin d'instaurer des mesures plus intensives que celles qui s'inscrivent probablement dans les services destinés aux non-Autochtones.

La violence familiale au sein des collectivités des Premières nations découle de plusieurs facteurs uniques au parcours des membres des Premières nations. Voici quelques facteurs soulevés par les principaux informateurs :

- Des événements historiques tels que le colonialisme, le racisme, le pouvoir européen et l'effondrement culturel ont entraîné l'effritement des valeurs traditionnelles, une piètre estime personnelle et collective, une faible scolarité, le chômage et la pauvreté, la frustration associée à ces conditions et l'alcoolisme et la toxicomanie qui en découlent;
- Les pensionnats indiens et leurs conséquences qui, non seulement ont contribué à l'effondrement culturel, mais de plus ont miné la vie familiale, détruit les aptitudes parentales et fait germer la violence répandue que des générations d'enfants ont subie ou, à tout le moins, observée;
- Le refus de la part des membres des Premières nations en position d'autorité de faire face à leur expérience en tant que victimes et qu'auteurs d'actes de violence et, par conséquent, le refus de soutenir des initiatives pour éliminer la violence.

Ces facteurs entraînent plusieurs répercussions sur la prévention et le traitement de la violence familiale, y compris un besoin d'ouverture à l'égard des différences culturelles. Les Premières nations accordent beaucoup d'importance à la préservation de la famille. Selon eux, la reconstruction d'une unité familiale complète et saine est essentielle au traitement de la violence familiale. Il est notamment reconnu que pour préserver la famille, les hommes doivent se faire aider pour abandonner leur comportement violent et abusif.

Bien des collectivités de Premières nations sont éloignées des collectivités non-Autochtones qui disposent de programmes. Même à l'intérieur des milieux urbains, la stigmatisation et les préjugés isolent les groupes de Premières nations. C'est pourquoi les membres des Premières nations ont souvent besoin de leurs propres services. Dans certaines collectivités, par ailleurs, la langue autochtone constitue la langue maternelle. Ce besoin est particulièrement présent chez les aînés, qui sont aussi victimes de violence et de mauvais traitements.

La première étape pour prévenir la violence familiale consiste à favoriser la sensibilisation, à savoir que la violence existe et n'est pas acceptable. La sensibilisation ne peut être pratiquée efficacement que par des personnes qui sont connues et acceptées par la collectivité.

La poursuite du Programme pour la prévention de la violence familiale reste justifiée, car il peut contribuer à réduire la violence et les mauvais traitements dans les collectivités des Premières nations. Les causes de la violence familiale dans ces collectivités doivent être éradiquées par une approche holistique que procurent des services de consultation traditionnelle autochtone. Une telle approche se penche sur les besoins psychologiques, physiques, spirituels et émotifs des personnes, des familles et des collectivités. Pour la prévention et le traitement de la violence familiale, l'approche holistique est sans doute appliquée plus efficacement au moyen de services dispensés dans les collectivités des Premières nations par des membres des Premières nations.

Concept et exécution

La présente rubrique traite de la façon dont le Programme pour la prévention de la violence familiale est conçu et exécuté. En particulier, elle définit les fonds alloués aux projets de prévention et aux refuges, et les remboursements versés aux provinces pour des services dispensés à des personnes qui résident habituellement dans une réserve. Elle détermine, dans la mesure du possible, les niveaux de services aux échelons national, régional et communautaire. Elle traite du mode de répartition des fonds par les régions entre les collectivités et les organisations des Premières nations, des conditions imposées à l'utilisation de ces fonds et des mesures entreprises pour satisfaire à ces conditions et les faire respecter.

Répartition des fonds alloués aux projets de prévention

Au départ, les fonds consentis aux projets de prévention provenaient de l'Initiative de lutte contre la violence familiale du gouvernement fédéral, et passaient de l'administration centrale aux régions conformément à la formule suivante : 10 pour cent répartis également entre les régions, 20 pour cent répartis également entre les Premières nations, et 70 pour cent répartis en fonction du nombre d'habitants. Depuis 1994-1995, le budget total du Programme et des régions n'a pratiquement pas changé. En 2000-2001, le budget du Programme réservé aux projets de prévention se situait à environ 6,3 millions de dollars.

Dans les régions, la répartition des fonds pour contrer la violence familiale se fondait initialement sur des propositions soumises par les collectivités. Bien souvent, des programmes se sont ancrés dans certaines collectivités, poussant ainsi des régions à répartir les fonds en fonction du nombre d'habitants pour que chaque collectivité ait sa part. Quelques régions basent leurs attributions sur certains critères qui favorisent un genre de collectivité à un autre, par exemple, une petite plutôt qu'une grande collectivité. Maintenant, toutefois, la plupart des régions distribuent principalement les fonds aux collectivités en fonction du nombre d'habitants.

Les collectivités doivent concevoir leurs projets en observant les critères exposés dans la directive du Programme pour la prévention de la violence familiale d'octobre 1990, dont :

- les projets doivent être présentés par la collectivité autochtone, qui doit y participer;
- les projets doivent se rapporter à l'une des catégories décrites dans la définition de la violence familiale;
- les projets doivent bénéficier aux collectivités indiennes;
- le document de présentation des projets doit indiquer clairement que les responsables soumettront aux collectivités visées par le projet des rapports sur les constatations, les recommandations et les autres méthodes de suivi.

De plus, les projets de prévention doivent s'intégrer à d'autres services de la collectivité. Les types de projets admissibles au financement touchent la formation des fournisseurs de services actuels dans les collectivités (p. ex., travailleurs sociaux, enseignants, policiers et intervenants en services d'aide à l'enfance); la sensibilisation du public; l'élaboration de programmes communautaires; la tenue de conférences, de séminaires et d'ateliers; la réalisation de projets de recherche et d'évaluation.

Dans la plupart des cas, même si la directive de 1990 impose des critères au financement des projets de prévention de la violence familiale, les régions n'en tiennent pas compte pour évaluer les propositions. Les projets sont plutôt acceptés s'ils s'attaquent à des problèmes généraux associés à la violence familiale et sensibilisent la collectivité. Les informateurs des régions ont signalé qu'il semble y avoir peu d'interaction entre les régions et les collectivités en ce qui concerne l'application concrète des critères. En général, les représentants régionaux d'AINC apportent un soutien faible ou absent à la collectivité, aussi bien pendant qu'après la préparation d'une proposition. À une exception près, peut-être, les fonctionnaires régionaux d'AINC n'ont pas négocié de changements importants aux projets de prévention avant d'en approuver le financement. Cette situation est partiellement attribuable au fait qu'ils jugent les montants trop minimes pour justifier l'investissement en temps qu'exigeraient de telles négociations. Les types de projets financés portaient sur les loisirs chez les jeunes, les cercles de guérison pour hommes et femmes, les conférences, les ateliers, la sensibilisation du public, la gestion de la colère, des ateliers sur les aptitudes parentales et les projets associés aux pensionnats indiens.

Malgré le manque de rigueur dans l'application des critères d'admissibilité des projets au financement, il semble tout de même qu'il y ait une bonne concordance entre les critères et les projets retenus. La plupart des gestionnaires interrogés au cours de l'évaluation ont déclaré que leurs projets de prévention avaient été combinés à d'autres services dispensés dans la collectivité. Ils ont soulevé les types de projets suivants (la fréquence des mentions figure entre parenthèses) :

- enseignements traditionnels et guérison, y compris la purification, les actions de grâce traditionnelles, la guérison, les enseignements des aînés, les enseignements culturels, la danse du cerceau, les camps culturels et les sseries (13);
- la gestion de la colère et du stress, le règlement de conflits et la violence et les mauvais traitements dans la famille (17);
- les enfants et les jeunes, syndrome d'alcoolisme foetal et effets de l'alcoolisme foetal, aptitudes parentales, violence dans les fréquentations des jeunes et des adolescents, violence à l'école et intimidation (18);

- l'effondrement culturel, y compris la colonisation et les effets des pensionnats indiens (6);
- le deuil, la mort et le stress causé par les morts violentes (4).

De plus, les informateurs ont parlé des projets reliés aux traumatismes multigénérationnels, à la schizophrénie, à la violence latérale, au bien-être de la collectivité, au soutien du revenu, à la protection des enfants, aux connaissances pratiques et à la consultation matrimoniale. De nombreux gestionnaires de projets de prévention communautaire ont dit qu'ils étaient tenus de soumettre une demande de financement. Même si aucun demandeur n'a été entièrement refusé, certains ont obtenu moins de fonds qu'ils en avaient demandé et quelques-uns en ont reçu plus. Par ailleurs, plusieurs projets ont eu droit à de fortes sommes provenant d'autres sources telles que Santé Canada et la Fondation autochtone de guérison. Presque chacun d'entre eux avait obtenu des fonds auprès d'AINC pour les mêmes projets dans les dernières années. Seulement deux gestionnaires ont déposé une demande pour un nouveau projet, et le financement de l'un d'eux a été approuvé. En général, les gestionnaires de projet qui avaient déposé des demandes ignoraient les critères de financement du Ministère et les processus d'appel en cas de rejet. Peu d'entre eux avaient reçu de l'aide d'AINC pour préparer leur demande.

Même si, de toute évidence, les fonctionnaires régionaux interviennent peu auprès des collectivités pour la préparation des demandes, ils exigent tous des rapports annuels, et parfois trimestriels et mensuels, sur les projets de prévention et sur les refuges. À défaut de produire un rapport, la pénalité imposée dans quelques régions se résume à suspendre temporairement ou pour de bon le versement des paiements. Tôt ou tard, la majorité des rapports sont déposés.

La directive de 1990 exige que les gestionnaires de projet de prévention rendent compte de leurs constatations, de leurs recommandations et des mesures de suivi aux collectivités. Les informateurs des régions n'ont pu confirmer le respect de cette exigence.

L'interaction limitée entre les régions et les collectivités fait en sorte que le Ministère en sait très peu sur les types de projets de prévention menés dans les collectivités. Les responsables du Programme dans les régions ont souligné qu'il faudrait davantage soutenir les collectivités pour la préparation des demandes et surveiller les résultats des projets. Les représentants régionaux ont aussi émis des préoccupations au sujet du fardeau qu'impose la préparation de demandes et de rapports aux gestionnaires de projets et aux collectivités.

Selon les fonctionnaires régionaux, l'administration centrale doit émettre des lignes directrices, diffuser de l'information au sujet de la violence familiale et collaborer plus étroitement avec d'autres organismes gouvernementaux, surtout Santé Canada, et les ministères provinciaux qui traite de la famille, de l'enfance et d'autres sujets liés à la santé et aux services sociaux.

Les gestionnaires de projets communautaires de prévention ont aussi soulevé le besoin de voir les bureaux régionaux fournir du soutien, de l'information et des conseils pour la préparation des demandes. Les collectivités ont exprimé le besoin d'être renseignées sur les critères, les buts et

les objectifs du Programme, de recevoir de nouvelles idées de projets et de connaître le soutien financier à leur portée. Elles ont aussi évoqué la nécessité, pour la région, de favoriser la diffusion de renseignements sur l'exécution des projets de prévention dans les collectivités.

Critères pour le financement des refuges et des logements de transition

L'approbation des projets de création de refuges dans les réserves s'est déroulée en deux étapes : au début des années 1990 et en 1997-1998. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a fourni le budget d'immobilisation, et AINC a débloqué les fonds d'exploitation et d'entretien (EE). Pour la première étape, les décisions se prenaient surtout dans les régions; pour la deuxième étape, elles ont été prises principalement à l'échelon national. Dans les deux cas, les décisions se fondaient sur des demandes émanant des Premières nations.

Il était bien compris que la SCHL exigeait un engagement officiel de la part des Premières nations à continuer de n'utiliser les édifices que comme refuges. Pour l'approbation de la première étape, les critères supplémentaires observés par les régions ne sont pas très clairs. Pour la deuxième étape, une équipe d'examen nationale a été créée, et l'étude et l'approbation des demandes s'appuyaient sur les critères suivants :

- accès au refuge de la Première nation et à d'autres refuges;
- capacité du refuge proposé de servir une vaste population;
- existence antérieure d'un pensionnat indien dans la région.

En 1994, AINC a émis une nouvelle directive stipulant les types de refuge qui pouvaient recevoir un remboursement pour les coûts réels des services prodigués à des personnes vivant habituellement dans une réserve, soit :

- les refuges situés dans les réserves (Opération Refuge);
- d'autres refuges comme ceux exploités par des organismes privés ou provinciaux qui proposent des services aux femmes et aux enfants des Premières nations qui vivent habituellement dans une réserve;
- les logements de transition - habituellement pour une période de 12 mois - pour les femmes et les enfants qui décident de ne pas réintégrer le domicile familial.

La directive exige des directeurs de refuge qu'ils produisent des rapports de fin d'année au Ministère en y décrivant les services dispensés, le nombre de clients reçus et les coûts d'exploitation. Les directeurs de refuge doivent aussi soumettre des états financiers vérifiés au plus tard quatre mois après la fin de chaque exercice financier. La directive de 1994 ne renferme pas de critère sur l'approbation des nouveaux refuges. Toutefois, elle précise que, après la mise en place d'un refuge, le financement continu dépendra du besoin démontré pour le service, ainsi que du dépôt chaque année d'états financiers vérifiés.

L'administration centrale accorde un budget pour l'exploitation des refuges à chaque région. Selon la directive de 1994, ce budget devrait équivaloir à la somme des montants « fixes et prédéterminés » consentis aux refuges autorisés de chaque région. Chaque montant doit être négocié et approuvé avant la construction d'un refuge. Le Ministère finance en tout 34 refuges à la grandeur du pays.

La directive indique que la région peut décider de la répartition de son budget total réservé aux refuges à l'intérieur de son territoire, mais elle ne peut l'excéder. Le financement que la région accorde à chaque refuge consiste en des versements mensuels, pour autant que le besoin d'un refuge soit démontré dans la collectivité où il est exploité. Certains versements sont faits directement au refuge par le bureau régional, mais d'autres sont acheminés au conseil de la Première nation (conseil de bande ou conseil tribal), qui le transfère ensuite au refuge. Certains conseils de Premières nations à qui sont versés les paiements destinés aux refuges prélèvent des frais d'administration avant de rediriger les fonds.

La directive de 1994 a permis une augmentation annuelle des budgets régionaux des refuges en fonction de l'inflation. En pratique, cette augmentation se situe à environ 1,2 pour cent depuis quelques années, soit moins que le taux moyen d'inflation pour cette période. De nombreux directeurs de refuge interrogés ont dit n'avoir jamais reçu l'indexation annuelle de 1,2 pour cent. Au moment de l'évaluation, il n'a pas été possible d'obtenir des renseignements supplémentaires à ce propos.

Rôle d'AINC dans les régions

Le rôle d'AINC dans les régions, en ce qui concerne les refuges, se résume principalement à celui de bailleur de fonds. Toutefois, quelques régions ont organisé des conférences ou des ateliers pour stimuler le réseautage entre les directeurs de refuge. Quelques régions font un certain suivi des activités des refuges en demeurant en communication avec les directeurs. Les fonctionnaires régionaux d'AINC aident parfois les directeurs de refuge à accéder à des fonds autres que ceux du Ministère, mais ils ne sont pas tous au courant des types de dépenses pour lesquels les refuges peuvent recevoir des fonds.

L'évaluation a fait ressortir que tous les fonctionnaires régionaux ont demandé des rapports une fois l'an, et parfois plus souvent, pour les projets de prévention et les refuges. À défaut de quoi les paiements étaient suspendus temporairement, et éventuellement pour de bon.

La directive de 1994 se fonde sur le principe selon lequel aucun nouveau refuge ne sera construit, et aucun critère n'y est prévu pour le financement de nouveaux refuges. Quelques fonctionnaires régionaux ont suggéré l'adoption de critères pour le financement de nouveaux refuges. Les critères suggérés touchent le niveau de violence, l'isolement de la collectivité, la taille de la population, l'accessibilité d'autres services et l'existence d'un bon plan d'affaires.

Services de refuge

Environ 80 pour cent des directeurs interrogés ont dit que leur refuge se trouvait dans une collectivité rurale de moins de 5 000 habitants. Le nombre d'employés à temps plein et à temps partiel oscillait entre de 3 et 14, et la grandeur des refuges variait considérablement. Le nombre de lits disponibles allait de 4 à 25, et la majorité des refuges en comptaient de 10 à 15. Les services étaient bien souvent prodigués dans une langue autochtone, ainsi qu'en anglais ou en français.

En général, les refuges dispensent des services à plusieurs collectivités habituellement situées dans la même province. Les clients y sont dirigés par plusieurs types d'organisations, par exemple, les services sociaux, les services juridiques et les organismes de santé (dont les programmes de lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme). Même si la clientèle des refuges varie beaucoup, elle est surtout formée de femmes avec enfants (environ 75 pour cent en moyenne) et de femmes seules (environ 20 pour cent en moyenne). La balance se compose d'hommes avec enfants, d'hommes seuls et de jeunes.

En principe, la longueur maximale des séjours allait de 21 jours à « aussi longtemps qu'ils en ont besoin », mais elle s'étend généralement sur 4 à 12 semaines. Le pourcentage de clients qui y restent pour la durée maximale va de 5 pour cent à 95 pour cent. Près de tous les refuges ont prolongé la durée maximale, principalement pour la sécurité du client, par besoin d'une meilleure sensibilisation ou faute de solution de rechange.

La plupart des refuges offraient des services aux clients avant, pendant et après leur séjour, et des services s'adressaient également à tous les membres de la collectivité. Les services préalables au séjour comprenaient les lignes d'aide, la consultation téléphonique et autre, les groupes de soutien, la sensibilisation et les références. Les services dispensés « pendant » le séjour incluaient la sécurité, l'hébergement, le soutien des enfants et les garderies, le transport, les références, l'aide juridique, les programmes de connaissances de base, la guérison traditionnelle, la gestion de la colère et la consultation, ainsi que des conseils en matière de nutrition. Les services « après » le séjour consistaient à soutenir la recherche d'un logement et la réinsertion dans la collectivité, les lignes d'aide, le « suivi », notamment des visites à domicile, des visites « ponctuelles », des consultations en personne et par téléphone, et les références. Les services proposés à l'ensemble de la collectivité étaient similaires à ceux dispensés aux clients « avant » et « après » leur séjour, entre autres, lignes d'aide, visites ponctuelles, références, consultation, utilisation de la suerie du refuge, aide juridique et aide à se trouver un logement.

Les directeurs de refuge et les employés de première ligne interrogés étaient d'avis que le financement du Programme ne suffisait pas à répondre aux besoins de leur collectivité. Il en est question plus loin sous la rubrique Succès, Lacunes des services.

Les principaux informateurs interrogés au cours de l'évaluation craignaient que les refuges soient utilisés à d'autres fins, par exemple, pour héberger des aînés et des visiteurs dans la collectivité. Il est parfois raisonnable d'utiliser les refuges pour des fins autres que pour la protection contre la violence familiale. Toutefois, cette pratique pourrait amener les victimes à

percevoir les refuges différemment et à hésiter à s'y rendre. De plus, il pourrait être difficile d'évincer d'autres utilisateurs en période de grande demande de la part des victimes de violence familiale. Les directeurs ont aussi soulevé des préoccupations quant à l'utilisation des refuges par des membres des Premières nations qui ne vivent habituellement pas dans une réserve. Cela alourdit le fardeau des refuges qui doivent dispenser plus de services sans hausse de leur financement.

Selon les directeurs, presque tous les refuges considérés dans l'évaluation possédaient un permis conforme au code de prévention des incendies, et les pratiques en matière de santé, de sécurité et de travail de certains d'entre eux étaient inspectées périodiquement. Tous avaient contracté une assurance résidentielle et presque tous souscrivaient une assurance de responsabilité civile. Presque la moitié des refuges étaient supervisés par des organismes provinciaux de protection contre les incendies, de services à l'enfance et de services sociaux.

Paiements versés à d'autres refuges (surtout provinciaux)

En plus de financer 34 refuges situés dans des réserves, le Ministère rembourse à d'autres refuges les services dispensés à des membres des Premières nations qui vivent habituellement dans une réserve. Ces refuges sont surtout exploités par des provinces ou des agents mandatés par elles. Le montant des paiements est généralement fixé en fonction des règlements établis par la province en matière d'aide sociale et correspond à celui accordé pour tous les autres citoyens de cette province. Les versements à ces refuges ne représentent qu'un « budget fictif » à l'intérieur du budget total. C'est dire que tout manque à gagner doit être épongé à l'aide d'autres fonds régionaux, et que tout excès peut être réaffecté à d'autres objectifs régionaux. Le budget annuel de chaque région se fonde sur les dépenses réelles des deux années précédentes qui sont ajustées en fonction de la croissance démographique estimée depuis. Conformément à la directive de 1994, les paiements versés aux provinces se conforment en grande partie aux allocations quotidiennes provinciales.

En vertu de la directive de 1994, les paiements ne s'appliquent qu'aux membres des Premières nations « qui, en temps normal, vivent dans une réserve ». Toutefois, certaines régions couvrent aussi les personnes qui résident habituellement hors des réserves.

L'accès des membres des Premières nations aux refuges provinciaux ne pose peut-être pas de problème du point de vue du financement, mais ces refuges ne répondent bien souvent pas à leurs besoins. Même si leurs services répondent en général aux mêmes besoins personnels, parentaux, financiers, sociaux et de logement que ceux proposés par les refuges financés par AINC, les centres exploités par les provinces n'offrent pas nécessairement des programmes sensibles à la culture qui sont conçus pour répondre aux besoins des membres des Premières nations, et pour favoriser la réinsertion dans la collectivité. De plus, de nombreux refuges provinciaux sont mal situés pour de nombreuses collectivités des Premières nations.

Logements de transition

La directive de 1994 sur les refuges définit les logements de transition, lesquels sont administrés par l'entremise du programme d'assistance sociale, comme des « logements locatifs de transition aux femmes et à leurs enfants lorsqu'elles décident de ne pas retourner à la maison familiale », habituellement pour une période de 12 mois. En général, la gestion des logements de transition relève du directeur général ou du conseil d'administration du refuge qui abrite les unités de logement. La décision d'accepter un candidat revient généralement aux conseillers du refuge ou aux intervenants en situation de crise.

La directive de 1994 stipule que la contribution d'AINC au logement de transition se fait sous forme d'aide sociale, ce qui comprend les paiements de location des résidents. Les dépenses assumées par les sociétés de logement et qui excèdent les revenus de location sont couvertes par diverses sources publiques et privées. Les gestionnaires des unités de logement ignoraient bien souvent la contribution d'AINC. Le montant de la location assumé par les résidents se situe généralement autour des 25 à 30 pour cent de leur revenu, ou il est fixé en fonction du revenu conformément aux normes provinciales. La contribution d'AINC est nulle pour trois sociétés de logement de transition au Québec, qui semblent dépendre entièrement des contributions de Santé Canada. Dans la plupart des régions, les résidents ont la responsabilité de nettoyer leur appartement et, dans certaines, ils doivent effectuer quelques travaux dans les aires communes. Les autres responsabilités du client qui sont soulevées sont les factures pour les services publics (câble, téléphone et électricité), la nourriture et l'ameublement, la participation à des groupes, la supervision des enfants et la sécurité mutuelle.

Les gestionnaires de logements de transition interrogés croyaient que les fonds alloués aux logements de transition n'arrivaient pas à répondre aux besoins de leurs clients. Ils ont affirmé que les unités ne sont pas assez grandes et que les employés formés pour bien servir les clients ne sont pas assez nombreux. Les gestionnaires ont aussi déclaré que le financement ne permettait pas un niveau de sécurité suffisant, l'accès aux logements depuis des réserves accessibles par voies aériennes et des relations de travail efficaces avec la police.

Le Tableau 1 montre les coûts d'exploitation et d'entretien fournis par neuf directeurs, ainsi que les capacités de logement en nombre d'unités familiales.

TABLEAU 1
Logements de transition
Coûts d'exploitation et d'entretien relevés auprès d'un échantillon

(1) Refuge	(2) Exploitation et entretien (\$)	(3) Capacité (nombre max. d'unités familiales : un adulte avec enfants)	(4) Coût par unité familiale (\$) (Col2/Col3)
A	500 000 \$	14	35 714 \$
B	327 000 \$	non disponible	non disponible
C	758 000 \$	non disponible	non disponible
D	10 000 \$	4	2 500 \$
E	35 000 \$ (un seul travailleur)	9	3 500 \$
F	472 000 \$	25	18 880 \$
G	218 000 \$	26	8 385 \$
H	65 000 \$	4	16 250 \$
I	1 300 000 \$	82	15 853 \$

Ces chiffres démontrent que les coûts par unité familiale varient considérablement. Une seule société de logement reçoit d'AINC une contribution supérieure à la location qu'il couvre. Les autres sociétés ont droit à des contributions provenant de divers organismes publics et de bienfaisance, y compris Santé Canada qui accorde de fortes contributions aux trois sociétés de logement du Québec qui faisaient partie de l'échantillon.

En conclusion, le mode de financement des refuges et la nécessité d'établir des critères de financement pour les nouveaux refuges doivent être réexaminés.

Succès

Objectifs du Programme

La directive de 1990 d'AINC exposait plusieurs résultats clés escomptés de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, par exemple :

- une plus grande prise en charge de la prévention et de la gestion de la violence familiale par les Premières nations au sein de leurs collectivités;
- une sensibilisation accrue des Chefs, des conseils de bande et des collectivités, agences de services et groupes communautaires des Premières nations, ainsi que de la population en général à la violence familiale, et à la façon de s'y attaquer;

- une plus vaste gamme d'outils de formation en langues autochtones, en insistant sur la production de documents audiovisuels et de reconstitutions;
- un plus grand nombre de modèles et d'outils de traitement adaptés à la culture;
- des banques de données sur les ressources existantes, les modèles de traitement actuels et d'autres éléments;
- un réseautage accru à tous les niveaux;
- des attitudes plus positives de la part des hommes, des femmes et des enfants les uns envers les autres, surtout au chapitre de la sexualité et en évitant la violence;
- une meilleure qualité de services par l'élaboration de protocoles, la formation et le réseautage. Une gestion de cas et une coordination améliorées qui s'appuient sur une approche multidisciplinaire;
- une connaissance plus approfondie de ce qui arrive aux victimes, aux contrevenants et à leurs familles, et du type de suivi dont ils font l'objet, grâce à des études menées à court et à long terme.

Perceptions des répondants

Questionnés sur leur perception des objectifs du Programme, la majorité des répondants ont donné des exemples similaires aux principaux résultats figurant dans la directive de 1990. Les directeurs de refuge et le personnel de première ligne croyaient que la prévention de la violence familiale ne devrait pas se limiter aux refuges, mais englober des services de consultation, des ateliers et des services de références destinés aux personnes qui vivent dans les refuges et à l'extérieur. Les gestionnaires de logements de transition ont soulevé des objectifs très similaires. La plupart des répondants étaient d'avis que les objectifs n'avaient pas changé au fil des ans.

Les critères à partir desquels les répondants mesuraient le succès renfermaient des éléments tels que la rétroaction des clients prenant part à des ateliers de prévention, les commentaires de la collectivité en général, les demandes concernant certains ateliers et l'augmentation du nombre de participants aux ateliers.

Atteinte des objectifs

Le Programme pour la prévention de la violence familiale comportait deux objectifs ultimes: la réduction de la violence familiale et l'acquisition d'un sentiment de sécurité par les personnes qui ont subi une telle violence ou qui en ont été menacées.

Réduction du nombre de cas de violence familiale

Il n'existe aucune mesure directe à Statistique Canada ou ailleurs des changements du nombre de cas de violence familiale, encore moins des changements pouvant être clairement reliés au Programme pour la prévention de la violence familiale d'AINC. Néanmoins, des renseignements non scientifiques suggèrent une certaine réduction de la violence familiale. Tout d'abord, en procurant un endroit où aller (jusqu'à 42 000 journées-personnes en 1999-2000), les refuges ont dans une certaine mesure contribué à prévenir de nouveaux actes de violence contre les résidents. Deuxièmement, des statistiques démontrent que les clients reviennent rarement dans

des logements de transition. De nombreux répondants ont fourni des données non scientifiques qui suggèrent une réduction du nombre de cas de violence familiale, qu'ils attribuent au fait que les projets de prévention ont forcé la « mise à jour » du problème.

Les refuges aident certains résidents à éviter de nouveaux actes de violence et, ce faisant, ils atteignent l'objectif qui consiste à donner aux résidents un sentiment de sécurité. Le grand nombre de journées-personnes (42 000 en 1999-2000) donne une indication de la mesure selon laquelle cet objectif est atteint. De plus, de nombreux refuges dispensent des services pour aider leurs résidents à se protéger lorsqu'ils emménagent ailleurs. De nombreux refuges proposent des services de sensibilisation qui visent à réduire le besoin de se tourner au départ vers un refuge.

Atteinte des objectifs - Projets de prévention

En 2000-2001, le Ministère a en tout financé 335 projets de prévention dans des collectivités des Premières nations, au coût de 6,3 millions de dollars (voir le Tableau 2). Ce nombre s'élevait à 159 en 1990-1991.

TABLEAU 2
Projets de prévention dans le cadre du
Programme pour la prévention de la violence familiale en 2000-2001

(1) Région	(2) Nombre de projets	(3) Financement
Atlantique	23	426 000 \$
Québec	31	854 000 \$
Ontario	25	1 259 000 \$
Manitoba	35	995 000 \$
Saskatchewan	27	882 000 \$
Alberta	46	772 000 \$
Colombie-Britannique	133	874 000 \$
Yukon	15	225 000 \$
Total	335	6 287 000 \$

AINC a réparti les 335 projets en 17 catégories et en 16 groupes cibles. Les projets étaient surtout associés aux catégories suivantes : « violence familiale en général » (72 projets), « violence familiale, Autochtones » (41 projets) et « violence et mauvais traitements infligés aux femmes et aux conjointes » (26 projets). Les trois principaux groupes cibles étaient les membres

des Premières nations vivant dans les réserves, les enfants et les adolescents - autres (par opposition à deux autres catégories pour le même groupe d'âge, soit les adolescents - victimes et les adolescents - contrevenants). Pour environ 38 pour cent des projets, les groupes cibles et les catégories ne sont pas précisés.

En général, les répondants voyaient d'un oeil très positif les projets de prévention. Tous les gestionnaires de projet sauf un croyaient avoir atteint ou dépassé leurs objectifs à court terme. La plupart des participants aux projets de prévention interrogés jugeaient les projets utiles et seraient portés à les recommander. Les gestionnaires de projet de prévention ont aussi soulevé les avantages suivants de l'Initiative de lutte contre la violence familiale:

- les gens sont plus disposés à admettre l'existence du problème et à en parler;
- la collectivité est mieux sensibilisée à la violence familiale, ce qui a pour effet de resserrer la collaboration et de renforcer ses capacités à composer avec le problème;
- des outils « pratiques » sont à la disposition de la collectivité;
- les hommes sollicitent de l'aide;
- la collectivité est « heureuse de voir que les refuges procurent aux femmes un endroit où aller »;
- la consommation d'alcool a ralenti;
- la violence faite aux aînés est dévoilée;
- la présence d'un refuge force la collectivité à faire face à la violence familiale.

Toutefois, le Programme pour la prévention de la violence familiale a entraîné peu de progrès dans la création de banques de données sur les ressources et les modèles de traitement relatifs à la violence familiale auxquelles les collectivités pourraient accéder. Le Programme n'a pas favorisé le réseautage pour permettre la mise en commun de l'information et des pratiques exemplaires. À titre d'exemple, de nombreux gestionnaires de projet de prévention croyaient que les documents qu'ils avaient élaborés pour le Programme étaient de bonne qualité et pourraient servir à d'autres collectivités. Les représentants des Premières nations ont dit que de telles banques de données et le réseautage leur permettraient d'améliorer la prestation de leurs services.

Refuges

Les directeurs et le personnel de première ligne ont parlé des nombreux services qu'ils dispensent, bien souvent à toute heure du jour et de la nuit, et 7 jours par semaine. En 1999-2000, 34 refuges ont procuré 506 lits, et leurs coûts d'exploitation se chiffraient à 6,5 millions de dollars (voir le Tableau 3). Ces refuges ont fourni un toit, des lignes d'aide, de la consultation et des services de références aux résidents. En outre, ils ont fourni des services à près de 24 000 non-résidents. Le Ministère a aussi transféré des fonds à d'autres refuges principalement financés par les provinces, afin de leur rembourser les services prodigués à des personnes qui résident habituellement dans une réserve.

TABLEAU 3
Coûts d'exploitation des refuges s'inscrivant dans le
Programme pour la prévention de la violence familiale en 1999-2000

Région	Nombre de refuges	Nombre de lits	Financement d'AINC pour les coûts d'exploitation
Atlantique	5	88	838 800 \$
Québec	5	34	721 800 \$
Ontario	7	116	1 213 500 \$
Manitoba	3	38	754 900 \$
Saskatchewan	4	88	790 100 \$
Alberta	3	52	795 400 \$
Colombie-Britannique	5	65	1 236 300 \$
Yukon	2	25	142 700 \$
TOTAL	34	506	6 493 500 \$

Les ateliers et les services de consultation proposés par les refuges semblent aussi fournir de l'information sur les connaissances de base, par exemple, les aptitudes parentales et la gestion de la colère, qui devrait avoir des répercussions au-delà de la prévention de la violence familiale.

Même si le Programme pour la prévention de la violence familiale a réussi dans une certaine mesure à réduire le nombre de cas de violence familiale, il a également eu des conséquences négatives. Bien souvent, lorsqu'une victime cherche de l'aide auprès d'un refuge ou d'une maison d'hébergement, elle a un sentiment de honte et de perte que partage parfois sa famille. Cela peut particulièrement être le cas dans les petites collectivités. Ce problème est souvent exacerbé par le client qui manque à son devoir de confidentialité.

Parmi les autres conséquences négatives du Programme, notons :

- la friction qui s'installe entre les familles de la victime et de l'agresseur;
- les hommes se sentent exclus parce qu'il n'existe aucun programme pour eux;
- l'hostilité de certains hommes, y compris des dirigeants politiques, à l'égard du refuge et des activités de prévention se traduit souvent par des menaces de coups et blessures au personnel du projet et du refuge;
- des blessures psychologiques sont soulevées mais il n'existe aucune aide pour les apaiser.

Lacunes des services

L'évaluation a soulevé un certain nombre de lacunes, dont certaines ont déjà été abordées.

Pour que toutes les victimes de violence familiale dans les réserves des Premières nations reçoivent de l'aide, les collectivités des Premières nations ont besoin de nouveaux refuges et de plus de logements de transition. À titre d'exemple, il n'existe que 5 refuges pour plus de 40 Premières nations qui, en Alberta, sont éparpillées d'un bout à l'autre de la province; l'une d'elles se trouve à 800 kilomètres du refuge le plus près. La Nouvelle-Écosse ne compte que deux refuges, et le Nouveau-Brunswick n'en a qu'un seul.

Le manque de moyens de transport vers les refuges éloignés rend encore plus problématique le nombre insuffisant de refuges. Même si AINC s'attend souvent à ce que certaines collectivités recourent aux services d'un seul refuge, les collectivités se trouvent souvent trop loin l'une de l'autre pour ce que soit pratique sans moyen de transport assuré. Trop fréquemment, les femmes et leurs enfants ne peuvent obtenir l'aide dont ils ont besoin en temps de crise par manque de refuges ou de moyen de transport.

Les répondants ont signalé la nécessité d'augmenter les fonds consentis aux refuges existants. Le manque de fonds se traduit souvent par un personnel insuffisant et peu formé. La formation déficiente fait en sorte que le personnel n'est pas adéquatement préparé à répondre aux besoins spéciaux des victimes, par exemple, les victimes d'agression sexuelle. Le faible salaire des employés des refuges entraîne souvent un très fort roulement, car ces derniers partent dès qu'un meilleur salaire leur est proposé ailleurs. Comme autre problème cerné, notons que la lourdeur et la complexité de la tâche poussent bien des employés à l'« épuisement professionnel ». Peu formés pour répondre efficacement aux besoins des clients, les employés des refuges deviennent frustrés et quittent leur emploi. Bien souvent, aucun programme n'est destiné aux enfants, notamment pour assurer la liaison avec les écoles.

La nécessité de compter des refuges dans les centres urbains a souvent fait surface. Ainsi, de nombreuses collectivités recevraient des services, et les clients auraient accès à d'autres services à proximité. Les refuges en centres urbains apporteraient une certaine mesure de confidentialité et d'anonymat qui, en retour, éviterait le déshonneur qui empêche de nombreuses victimes de violence de recourir à des refuges dans leur collectivité. Les refuges en milieu urbain proposeraient un choix autre que l'itinérance ou le maintien d'une situation abusive. Certains ont suggéré que la présence d'un refuge en milieu urbain, plutôt que dans une petite collectivité rurale, laisserait à la collectivité une impression moins négative.

Il existe souvent un lien entre le comportement des hommes et la transmission de la violence d'une génération à l'autre. Il faut élaborer des programmes pour les hommes violents afin de briser ce cycle. Certains hommes usent de violence faute de savoir comment réagir à des problèmes. Un besoin étroitement relié concerne des programmes sur les aptitudes parentales. Les capacités des parents doivent être renforcées afin qu'ils prennent soin de leurs enfants et sachent bien répondre aux besoins de la famille. Ces programmes devraient aussi composer avec

les couples en difficulté, les jeunes qui seront bientôt conjoints ou parents, les enfants qui ont subi ou observé de la violence, et les aînés qui constituent trop souvent des victimes silencieuses de violence physique et d'exploitation financière. De tels programmes peuvent prévenir la transmission de comportements violents entre les générations.

Dans la mesure du possible, les programmes et services d'intervention doivent être assurés dans le respect de la culture et par des employés compétents qui sont membres des Premières nations. Une formation particulière doit s'adresser au personnel des refuges afin de veiller à la sécurité des victimes, y compris celles qui décident de rester avec leur agresseur. L'utilisation accrue de services professionnels, tels que des soins psychologiques, est également jugée nécessaire pour augmenter l'efficacité des interventions.

Les répondants au sondage sur la satisfaction à l'égard des refuges ont aussi parlé de la nécessité de compter des programmes axés sur la nutrition; les femmes violentes envers les hommes; les services de garderie pour donner du temps aux parents afin qu'ils composent avec leur situation; l'embauche de nouveaux employés pour soutenir davantage les clients sur une base individuelle; l'amélioration des conditions dans les refuges.

Pratiques exemplaires associées aux projets de prévention

La présente rubrique expose quelques pratiques exemplaires identifiées au cours de l'évaluation, au chapitre des projets de prévention de la violence familiale.

- *Approches holistiques* : La violence familiale résulte souvent de problèmes interreliés. S'attaquer à tous ces problèmes en même temps évite dans bien des cas de se concentrer sur un seul, créant ainsi un environnement moins menaçant pour les régler. De plus, les projets qui mettent à partie tous les membres de la collectivité (femmes, hommes, aînés et jeunes) semblent contribuer plus efficacement au règlement des problèmes de violence familiale. Une approche holistique permet un financement provenant de plusieurs sources combinées afin de réaliser de plus grandes économies d'échelle.
- *Ateliers ciblant les parents adolescents.*
- *Camps culturels* pour l'acquisition de connaissances de base et d'aptitudes parentales, et pour une meilleure sensibilisation.
- *Calendrier de la sensibilisation du public.*
- *Ateliers sur l'administration de soins personnels.*
- *Atelier à l'intention des soignants* auquel participent la Gendarmerie royale du Canada (GRC), des infirmières et d'autres soignants, de façon à les rapprocher, eux et la collectivité, pour qu'ils s'attaquent aux problèmes engendrés par la violence familiale.

Rapport coût-efficacité et solutions de rechange

L'évaluation devait prévoir un examen général du rapport coût-efficacité des services financés par AINC. Elle devait établir une comparaison entre les coûts de ces services et de services similaires relevant surtout des provinces et des territoires.

Rapport coût-efficacité des projets de prévention

Il n'existe aucune information sur le coût d'autres projets de prévention comparables à ceux que finance AINC. Quoi qu'il en soit, de tels renseignements n'auraient un sens que si le type et l'étendue des projets, ainsi que les coûts des ressources humaines et autres étaient les mêmes.

Toutefois, l'évaluation a relevé quelques différences dans le rapport coût-efficacité entre les régions, différences qui pourraient s'expliquer par la façon dont les fonds sont répartis entre les régions et les collectivités (voir le Tableau 4).

TABLEAU 4
Projets de prévention en 2000-2001
Population indienne inscrite des réserves

	-2	(3)	(4)	(5)	(6)	-7
Région	Nombre de projets	Financement (000 \$)	Coût par projet [col 3/col 2] (000 \$)	Pop. indienne inscrite des réserves en 1997* (000)	Projets par 1000 habitants [col 2/col 5]	Financement par personne [col 3/col 5] (\$)
Atlantique	23	426	18.5	16	1.4	27
Québec	31	854	27.5	41.7	0.7	20
Ontario	25	1259	50.4	72.5	0.3	17
Manitoba	35	995	28.4	64	0.5	16
Saskatchewan	27	882	32.7	50.4	0.5	18
Alberta	46	772	16.8	52.1	0.9	15
Colombie-Britannique	133	874	6.6	54.5	2.4	16
Yukon	15	225	15	3.8	3.9	59
Total	335	6287	18.8	355.3	0.9	18

*Site web d'AINC : http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd01/bdd01_f.pdf (Tableau 1.6)

Le coût moyen par projet (4^e colonne), le nombre de projets par habitant (6^e colonne) et les dépenses par habitant (7^e colonne) varient beaucoup entre les régions. La variation des deux premières valeurs reflète probablement les différences régionales quant à la taille moyenne des collectivités des Premières nations. Toutefois, les écarts relatifs aux dépenses par habitant remettent en question le rapport coût-efficacité. La difficulté fondamentale réside dans l'utilité marginale déclinante qui suggère que la répartition des fonds par habitant produira le meilleur résultat qui soit pour l'ensemble de la population. Pour cela, il faut toutefois qu'il n'y ait aucune différence d'une collectivité à l'autre entre le niveau de violence familiale, les coûts des ressources humaines et autres, et l'accès à des services non-Autochtones.

Il faut pousser l'analyse pour déterminer si la formule de financement explique vraiment toutes les différences régionales dans le financement par habitant, ou si d'autres facteurs les justifient. À titre d'exemple, on ne sait pas trop pourquoi la formule aurait produit un taux si faible par habitant en Colombie-Britannique, qui abrite un grand nombre de collectivités des Premières nations en proportion de sa population. Si la formule vise une variation du financement par

habitant, le Programme doit examiner de près la question de savoir si les déséconomies réalisées par les petites collectivités justifient les différences. Une répartition plus égale par personne pourrait augmenter le rapport coût-efficacité du Programme en entier.

Or, puisque chaque région alloue aux collectivités le montant qu'elle reçoit de l'administration centrale, on se demande comment les allocations régionales influencent la variation des dépenses par habitant. Comme il a été souligné, la plupart des régions répartissent leur budget également en fonction du nombre d'habitants. Pourtant, cette méthode comporte aussi des variations et les données manquent pour déterminer si elles sont justifiées par le nombre de cas de violence familiale dans la collectivité, le coût associé aux ressources nécessaires et l'accès à des services non-Autochtones.

Amélioration du rapport coût-efficacité

La présente rubrique traite des améliorations éventuelles du rapport coût-efficacité soulevées pendant l'évaluation.

Il serait possible d'étendre les services des refuges aux activités de prévention, et ainsi de réaliser des économies globales. Certains employés des refuges ont dit que leurs compétences et leur expérience leur permettraient de planifier et de gérer des projets communautaires de prévention. En fait, de nombreux refuges proposent déjà des services de prévention à la collectivité. Des communications quotidiennes avec les victimes peuvent donner au personnel une compréhension concrète de la violence familiale et des pistes utiles vers d'éventuelles solutions. Ces facteurs peuvent contribuer de manière importante à la conception et à la mise en oeuvre de projets de prévention. Toutefois, il faudrait y réfléchir plus en profondeur pour déterminer la mesure selon laquelle de tels avantages dépassent ceux de deux gestionnaires de projets distincts et d'un gestionnaire qui n'est pas constamment occupé à prodiguer des services de refuge.

De nombreux gestionnaires de projet de prévention et de refuge ont signalé le besoin de compter des engagements financiers à plus long terme de la part d'AINC, pour permettre aux collectivités de planifier et de mettre en oeuvre des projets de longue durée. La violence familiale est un sujet complexe qui exige généralement une certaine forme d'intervention répartie sur une longue période. Les engagements financiers à long terme permettraient aux collectivités de dispenser plus facilement le type de projets nécessaires pour traiter et éliminer la violence familiale.

De nombreuses collectivités ont évoqué des problèmes quant aux exigences d'AINC en matière de rapport. L'exigence, qui les appelle à préparer des propositions et des rapports, impose un fardeau aux collectivités qui, bien souvent, n'ont pas les ressources administratives nécessaires. Les collectivités questionnent fréquemment la pertinence de certaines données exigées par le bureau régional d'AINC. On a suggéré de revoir les exigences relatives aux propositions et aux rapports pour déterminer ce dont le bureau régional a réellement besoin pour gérer le Programme. Les formats des propositions et des rapports devraient être repensés afin de les simplifier et de n'exiger que les données qui permettront aux régions de surveiller les résultats.

Comparaison des coûts à ceux d'autres refuges (surtout provinciaux)

Comme le démontre le Tableau 5, les coûts d'exploitation par lit des refuges financés par AINC sont considérablement plus bas que ceux des refuges de même type financés par les provinces.

TABLEAU 5
Comparaison des coûts d'exploitation par lit, refuges financés par AINC et par les provinces
1999-2000
(données fournies par AINC)

Région	Coûts d'exploitation par lit, AINC	Coûts d'exploitation par lit, par province
Atlantique	9 500 \$	N.-B. 14 200 \$ Î.-P.-É. 27 000 \$
Québec	21 200 \$	25 500 \$
Ontario	10 500 \$	30 000 \$
Manitoba	19 900 \$	27 600 \$
Saskatchewan	9 000 \$	21 600 \$
Alberta	15 300 \$	25 000 \$
Colombie-Britannique	19 000 \$	30 700 \$
Yukon	5 700 \$	s/o
Moyenne	12 800 \$	25 200 \$

Toutefois, pour conclure que le programme des refuges d'AINC est plus rentable, il faudrait recueillir et analyser les données additionnelles suivantes :

- qualité des services;
- besoin lié au service;
- coûts d'exploitation du refuge, y compris les salaires;
- niveau de services dispensés aux non-résidents;
- taux d'occupation.

Les refuges financés par AINC ne sont occupés en moyenne qu'à 23 pour cent. Il est fort probable que les taux d'occupation des centres exploités par les provinces sont beaucoup plus élevés. Un répondant d'une province ou d'un territoire a indiqué que le taux maximal se situait à 70 pour cent. Ces taux n'auraient pas à être beaucoup plus élevés pour atteindre un coût par journée-personne inférieur à celui relevé dans les refuges financés par AINC.

Comme pour les projets de prévention, l'examen des documents a soulevé de nombreuses questions sur les différences régionales associées à l'exploitation des refuges et à leurs répercussions éventuelles sur l'amélioration du rapport coût-efficacité. Le Tableau 6 fournit les données de 1999-2000 pour plusieurs variables clés du programme des refuges.

TABLEAU 6
REFUGES 1999-2000
en fonction de la population indienne inscrite qui vit dans des réserves

(1) Région	(2) Refuges	(3) Lits	(4) Nombre réel de journées-personnes	(6) Pourcentage d'occupation {[(col4/ (col3X365)] X 100}	(7) Total des coûts d'exploit. annuels	(8) Coûts d'exploit. annuels par lit	(9) Coûts d'exploit. réels par journée-personne [col7/col4]	(10) Non-résidents ayant reçu des services	(11) Population indienne des réserves en 1997	(12) Nombre de lits par 1000 habitants (col3/col11)	(13) Nombre réel de journées-personnes par 1000 habitants (col4/col11)	(14) Coûts d'exploit. annuels par personne (col7/col11) (\$)
Atlantique	5	88	5,090	16	838 800 \$	9 500 \$	165	4,450	16,000	5.5	318.1	52
Québec (données incomplètes)	5	34	incomplet	incomplet	721,800	21,200	incomplet	incomplet	41,700	0.8	incomplet	17
Ontario	7	116	9,687	23	1,213,500	10,500	125	5,036	72,600	1.6	133.4	17
Manitoba	3	38	12,215	88	754,900	19,900	62	10,190	64,000	0.6	190.9	12
Sask.	4	88	6,393	20	790,100	9,000	124	0	50,400	1.7	126.8	16
Alberta	3	52	2,756	15	795,400	15,300	289	0	52,100	1.0	52.9	**15
C.-B.	5	65	4,694	20	1,236,300	19,000	263	3,923	54,500	1.2	86.1	22
Yukon	2	25	1,193	13	142,700	5,700	120	0	3,800	6.6	313.9	38
Total	34	506	42 028 en excluant le Québec	23 en excluant le Québec	6,493,500	12,800	137 en excluant le Québec	23 599 en excluant le Québec	355,300	1.4	134,0 en excluant le Québec	18

* Site web d'AINC : http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd01/bdd01_f.pdf (Tableau 1.6)

** Si les 1,3 million de dollars (voir la note juste avant le Tableau 8) étaient inclus dans la colonne 7, les coûts par personne en Alberta serait de 38 \$.

Comme le tableau le démontre (col. 14), les dépenses par habitant varient d'une région à l'autre, allant d'un maximum de 52 \$ en Atlantique à un minimum de 12 \$ au Manitoba. À l'instar des projets de prévention, les variations régionales pourraient s'expliquer par une différence du nombre de cas de violence familiale, du coût des ressources humaines et autres, et de l'accès à des refuges non-Autochtones. Cependant, il est difficile de saisir la raison d'un tel écart et il faut y trouver des explications. Si les écarts sont injustifiés, une redistribution des fonds entre les régions pourrait s'imposer en fonction d'un montant égal par habitant.

De plus, l'utilisation des fonds se fait en apparence différemment. Le tableau montre qu'un groupe de régions dépense à peu près le même montant par habitant. Pourtant, à l'intérieur de ce groupe, on constate de grands écarts du :

- taux d'occupation (col. 6);
- coût par lit (col. 8);
- coût des services par journée-personne (col. 9);
- nombre de non-résidents qui reçoivent des services (col. 10);
- nombre de lits par millier d'habitants (col. 12);
- nombre de journées-personnes par millier d'habitants (col. 13).

Il faut examiner et expliquer les variations pour en tirer des leçons et ainsi améliorer le rapport coût-efficacité du programme des refuges. À titre d'exemple, les dépenses quotidiennes au Manitoba sont considérablement plus faibles qu'ailleurs. Malgré les dépenses par lit élevées (col. 8), on y trouve un fort taux d'occupation (col. 6) et par conséquent un faible coût par journée-personne (col. 9). Les refuges du Manitoba ont donc été en mesure de fournir un grand nombre de journées de services à la population (col. 13). Ils y arrivent avec un budget par habitant (col. 14) largement inférieur à la moyenne nationale. Non seulement le Manitoba gère ses fonds alloués aux refuges de manière à fournir des services de résidence, mais en plus il compte la plus grande clientèle non résidente (col. 10).

Il faudrait procéder à de nouveaux travaux de recherche pour établir les mesures que le Manitoba pourrait utiliser pour augmenter le rapport coût-efficacité de son programme de refuge par rapport à ceux des autres régions. Il y aurait aussi lieu de se pencher sur la portée selon laquelle ces mesures pourraient s'appliquer ailleurs pour augmenter le rapport coût-efficacité.

Suggestions des répondants pour améliorer le rapport coût-efficacité des refuges

La présente rubrique traite des améliorations qui pourraient augmenter le rapport coût-efficacité.

Interruption des paiements versés aux refuges provinciaux pour des services fournis à des membres vivant hors réserve:

Comme il en a été question, certaines régions remboursent aux refuges provinciaux ou territoriaux les services dispensés à des membres des Premières nations qui ne vivent pas dans une réserve. Cette mesure semble contraire à la directive d'AINC de 1994, qui ne s'applique

qu'aux membres des Premières nations qui vivent habituellement dans une réserve. La suspension de tels paiements pourrait réduire les dépenses d'AINC et respecterait la répartition générale des responsabilités fédérales et provinciales. Cette pratique pourrait être équilibrée par des ententes réciproques par lesquelles les provinces feraient des paiements à AINC pour l'utilisation des refuges qu'il finance par des personnes qui ne sont pas membres d'une Première nation mais vivent dans une réserve; toutefois, aucune donnée du genre n'est ressortie de l'évaluation.

Importance accrue donnée aux refuges en milieu urbain :

Un autre point de vue déjà soulevé veut que les centres urbains soient les meilleurs endroits pour installer des refuges. Il faudrait instaurer ce changement à l'échelle communautaire. L'approche pourrait être mise à l'essai, quoique l'expérience de certains refuges existants pourrait être examinée de plus près.

Arrêt de l'utilisation des refuges par des personnes autres que des victimes de violence :

Comme il a été mentionné plus tôt, il semble que certains refuges soient devenus des résidences temporaires pour des personnes autres que des victimes de violence. On craint que les victimes cessent de voir les refuges comme un endroit sécuritaire et qu'elles hésitent à s'y rendre. Par conséquent, les victimes ne recevront pas l'appui dont elles ont besoin, et la raison d'être des refuges sera donc réduite.

Prévention du détournement possible de l'indexation annuelle de 1,2 pour cent :

La directive de 1994 a rendu possible une indexation annuelle des budgets alloués aux régions pour l'exploitation des refuges. Dans la pratique, depuis quelques années, l'augmentation se situe autour de 1,2 pour cent. Toutefois, il semble que certaines régions ou conseils tribaux ou de bande aient affecté les fonds à d'autres fins.

Section 4 - Conclusions et recommandations

Les services de lutte contre la violence familiale dans les collectivités des Premières nations sont pertinents et restent justifiés.

Les données recueillies au cours de l'évaluation démontrent que les services de lutte contre la violence familiale dans les collectivités des Premières nations correspondent toujours à un besoin. Non seulement la violence familiale est plus fréquente en termes absolus, mais de plus elle est souvent plus grave que dans les collectivités autres que les Premières nations. Les conditions particulières qui ont contribué à l'émergence de la violence familiale dans les collectivités des Premières nations exigent la prestation de services sensibles à la culture afin de prévenir et de traiter la violence familiale, services que les membres des Premières nations sont mieux placés pour dispenser dans leurs collectivités. La prévention et le traitement de la violence familiale dans les collectivités des Premières nations nécessitent une approche holistique que procurent des services de consultation autochtone traditionnelle.

Pour raffermir la gestion globale du Programme pour la prévention de la violence familiale, l'ensemble des rôles et des responsabilités doivent être revus.

À l'administration centrale et dans les régions, le Programme pour la prévention de la violence familiale requiert un soutien accru. Le Programme est avant tout dispensé par l'entremise des bureaux régionaux d'AINC, mais il existe quelques directives nationales. Le rôle actuel des bureaux régionaux se résume principalement à celui de bailleur de fonds. En ce moment, on en sait très peu sur la façon dont le Programme est exécuté dans les collectivités et sur ses répercussions. Il faut aussi améliorer les communications entre l'administration centrale et les bureaux régionaux. Le personnel des bureaux régionaux a exprimé le besoin d'obtenir des directives et des renseignements généraux sur la violence familiale. En outre, l'administration centrale a un rôle à jouer dans la coordination de la diffusion de l'information entre les régions, entre le Ministère et les collectivités des Premières nations, et entre les collectivités.

Recommandation n° 1

La Direction générale de la politique sociale et des programmes devrait :

- favoriser la diffusion d'information sur le Programme pour la prévention de la violence familiale auprès des bénéficiaires potentiels;
- renforcer les capacités du personnel à l'administration centrale afin qu'il fournisse des directives et du soutien au personnel affecté au Programme dans les régions;
- élaborer un document national pour aider les régions d'AINC et assurer la constance du Programme.

La méthode utilisée pour répartir les fonds entre les projets de lutte contre la violence familiale doit être revue.

En général, les régions répartissent les fonds destinés à la prévention et au traitement de la violence familiale en fonction de la population. Une telle formule de financement ne favorise pas nécessairement la meilleure utilisation qui soit des fonds pour obtenir des résultats optimaux. Les critères d'admissibilité aux fonds de lutte contre la violence familiale doivent être revus pour veiller à ce que les fonds soient dirigés conformément aux objectifs du Programme et là où les besoins se font les plus pressants. À titre d'exemple, les répondants ont soulevé des lacunes dans les services. L'évaluation a fait ressortir le besoin d'un budget accru pour permettre la mise en place de nouveaux refuges et pour augmenter le financement des refuges existants. Toutefois, le taux moyen d'occupation à la grandeur du pays, sauf au Manitoba, n'est que de 18 pour cent. Il se peut qu'il y ait des lacunes, et que le meilleur moyen d'y remédier ne soit pas d'instaurer de nouveaux refuges, mais de redistribuer les fonds actuels entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Il se peut aussi que la redistribution doive favoriser une combinaison telle que chaque collectivité aura accès à une maison d'hébergement pour une protection immédiate (une nuit) et à des refuges situés dans de grands centres urbains pour un hébergement plus long.

Le suivi du Programme pour la prévention de la violence familiale doit être amélioré pour mieux mesurer les résultats.

Les personnes interrogées au cours de l'évaluation croyaient que la violence familiale avait perdu du terrain. Toutefois, aucune donnée concrète provenant de Statistique Canada ou d'une autre source ne rapporte une variation du nombre de cas de violence familiale ou des changements favorables qui pourraient être attribués au Programme pour la prévention de la violence familiale. L'instauration d'un cadre de mesure du rendement axé sur les résultats permettrait de relever des indicateurs de rendement à court et à moyen terme, de sorte que les responsables du Programme puissent recueillir des données pour évaluer les changements du nombre de cas de violence familiale ainsi que les résultats attribuables au Programme.

Recommandation n° 2

De concert avec les régions et les directeurs de refuge, la Direction générale de la politique sociale et des programmes devrait fixer des indicateurs pertinents pour mesurer les résultats du Programme. Il convient aussi d'adopter un processus de suivi fondé sur ces indicateurs.

Mandat

Mandat

Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale chez les Premières Nations

Contexte : Le Programme pour la prévention de la violence familiale des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) est un élément de la politique et des programmes sociaux qui comprennent l'aide à l'enfance et à la famille, les l'aide sociale, les soins aux adultes, la Prestation nationale pour enfants et d'autres services sociaux portant sur le bien-être individuel et familial.

En juin 1988, le gouvernement fédéral a annoncé la première initiative de prévention de la violence familiale. Par suite de cette initiative, 12 millions de dollars ont été alloués aux AINC pour une période de quatre ans, afin d'offrir des services de prévention de la violence familiale dans les réserves.

Une deuxième initiative a été annoncée en février 1991, dans le but de mettre au point de nouvelles activités et services. Dans le cadre de l'initiative pour la prévention de la violence familiale de 1991-1995, les AINC a reçu des fonds pour offrir des services de refuges et pour réaliser des projets de prévention de la violence familiale pour les membres des Premières Nations habitant les réserves. Lorsque l'autorisation de financement du programme accordée par le Cabinet a expiré en 1995, les AINC a continué, à même ses ressources, de financer ce programme qu'il considère comme une priorité. Le budget de 1999-2000 a été de 15,6 millions de dollars.

L'objectif principal du Programme pour la prévention de la violence familiale est d'endiguer et de compenser les niveaux élevés de violence familiale dans les familles habitant les réserves. Pour atteindre cet objectif, le Ministère fournit de l'aide financière aux Premières Nations afin de créer des refuges (Projet Opération refuge et refuges d'urgence) et des foyers d'hébergement transitoire dans les réserves; conçoit et exécute des projets de prévention de la violence familiale adaptés aux communautés; rembourse les refuges hors-réserve pour les services fournis aux membres des Premières Nations habitant une réserve.

En 1999-2000, 30 de ces Projets Opération refuge ont aidé 3 963 personnes dans les réserves, et 936 autres personnes ont pu être accueillies dans 5 refuges d'urgence des réserves et dans des refuges d'urgence provinciaux et territoriaux hors-réserves. Pendant la même période, les AINC a financé 370 projets de lutte contre la violence familiale dans les communautés des Premières Nations. Ces projets comprenaient des mesures de sensibilisation du public et des campagnes d'éducation, des conférences, des ateliers, des séminaires de gestion du stress et de la colère, des groupes d'entraide, en plus d'une évaluation des besoins dans les communautés des Premières Nations.

Besoin : Pour appuyer le développement de la politique contre la violence familiale, il faut absolument évaluer la situation réelle des services fournis, réunir des renseignements de base sur le programme afin de savoir si des changements au niveau de la politique et de la conception des programmes sont nécessaires et surveiller la réussite de tout changement éventuel.

Portée : L'évaluation permettra de déterminer si le programme demeure fondé, d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs du programme par comparaison avec les services offerts par les provinces et territoires, de mesurer l'efficacité de la mise en oeuvre du programme et de savoir s'il existe des solutions de rechange plus rentables quant à la mise en oeuvre du programme.

Enjeux : L'évaluation portera sur les points suivants :

La justification et la pertinence du programme (y compris les refuges sur et hors-réserve et les projets);

- Les communautés des Premières Nations ont-elles besoin de services de prévention de la violence familiale?
- Quelles sont les autres activités qui se déroulent au niveau national, provincial et territorial sur la violence familiale?
- Est-ce que les communautés des Premières Nations ont besoin de certains services particuliers ?

Réussite du programme

- Le Programme pour la prévention de la violence familiale s'est-il avéré efficace par rapport à ses objectifs?
- Quel est le taux national, provincial et territorial de dispersion des services?
- Les projets qui ont bénéficié de l'aide financière de ce programme se sont-ils développés ou ont-ils été imités ?
- Quelles leçons et meilleures pratiques a-t-on retenues?

Conception et mise en oeuvre

- Comment le programme est-il mis en oeuvre ?
- Est-ce que la conception et mise en oeuvre actuelle du programme est efficace par rapport à ses objectifs ?

- Les modalités de financement des projets de lutte contre la violence familiale sont-ils adéquats? par habitant et par projet?

Rentabilité

- Quels sont les coûts nécessaire pour fournir des services contre la violence familiale?
- Comment ces coûts se comparent-ils à ceux des autres provinces ou territoires ou à des services similaires fournis par d'autres programmes de lutte contre la violence familiale ?
- Y a-t-il des solutions de rechange plus rentables pour offrir des services de lutte contre la violence familiale ?

Approche :

La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) des AINC sera tenue responsable de la gestion globale de l'évaluation, y compris la surveillance du travail des consultants. La direction de la politique et des programmes sociaux (SPP) appuiera la DGÉVI dans la conduite de l'évaluation.

Les principales méthodes d'évaluation utilisées seront les entrevues téléphoniques et personnelles avec les gestionnaires des programmes régionaux, les administrateurs des Premières Nations, les gestionnaires des programmes de prévention de la violence familiale, les directeurs et travailleurs de première ligne des refuges des réserves, les administrateurs provinciaux et territoriaux; ajoutons à cela une enquête opérationnelle éclair d'un mois des projets Opération refuge, une enquête de satisfaction des clients des projets Opération refuge et une enquête des participants au projet de prévention; des visites dans les communautés; une vérification des données administratives, de la documentation, des statistiques provinciales (coût des refuges, degré de violence), et l'Enquête 1999-2000 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées faite par Statistique Canada.

Les régions suivantes figureront dans l'étape de collecte des données d'évaluation : Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique. Le Yukon, les Territoires-du-Nord-Ouest et le Nunavut ne participeront qu'à des entrevues téléphoniques ayant trait à l'élément de projet de prévention du Programme de prévention de la violence familiale.

**Ressources et
échancier :**

Le coût estimatif de l'évaluation est de 100 000 \$. La DGÉVI et le Secteur des programmes et des politiques socio-économiques (SPPSE) se le partageront également. De plus, on utilisera des ressources à l'interne pour l'exécution du projet et les déplacements nécessaires. L'évaluation doit être terminée pour août 2002.

Approuvé par :

Chantal Bernier
Sous-ministre adjoint
Secteur des programmes et des politiques socio-économiques, AINC
le 15 janvier 2002

Plan d'action

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale
Région ou secteur : Politiques socio-économiques et opérations régionales

Projet n° 01/26
Page 1 de 5

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
<p>1. La Direction générale de la politique sociale et des programmes devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • favoriser la diffusion d'information sur le Programme pour la prévention de la violence familiale auprès des bénéficiaires potentiels <ul style="list-style-type: none"> • renforcer les capacités du personnel de l'administration centrale afin qu'il fournisse des directives et du soutien au personnel affecté au Programme dans les régions 	<p>Organiser des réunions annuelles avec les principaux intervenants.</p> <p>Préparer un document de travail qui identifie des véhicules pour la diffusion d'information, y compris l'« infrastructure » nécessaire (après les premières étapes franchies lors de l'atelier stratégique sur le PPVF des 14 et 15 mars 2005).</p> <p>Organiser des conférences téléphoniques mensuelles avec les régions.</p> <p>Dresser un plan de travail pour renforcer les capacités acquises, conformément aux recommandations du groupe consultatif en matière de politiques des Premières nations et d'AINC (GCP-PNA) et au cadre de contrôle de la gestion (premières étapes franchies lors de l'atelier stratégique sur le PPVF des 14 et 15 mars 2005).</p>	<p>Gestionnaire du programme</p> <p>Analyste</p> <p>Gestionnaire du programme, Analyste</p> <p>Gestionnaire du programme, Analyste</p>	<p>Continu</p> <p>22 avril 2005</p> <p>Continu (en lien avec celles des vendredis après-midi de la Direction générale)</p> <p>30 juin 2005</p>

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale
Région ou secteur : Politiques socio-économiques et opérations régionales

Projet n° 01/26
Page 2 de 5

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
<ul style="list-style-type: none"> • élaborer un document national pour aider les régions d'AINC et assurer l'uniformité du Programme 	<p>Établir des liens entre les régions et l'administration centrale</p> <ul style="list-style-type: none"> • nommer un responsable des relations • préparer un plan de travail modeste pour instaurer des améliorations 	Directeur	1 ^{er} mai 2005
	<p>Mettre en page et distribuer le document.</p>	Gestionnaire du programme	31 mai 2005
	<p>Réévaluer les outils, les tribunes et l'infrastructure associés au Programme (premières étapes franchies lors de l'atelier stratégique sur le PPVF des 14 et 15 mars 2005).</p>	Gestionnaire du programme	31 mars 2005
<p>2. De concert avec les régions et les directeurs de refuge, la Direction générale de la politique sociale et des programmes devrait fixer des indicateurs pertinents pour mesurer les résultats du Programme.</p>	<p>Fixer des indicateurs de rendement</p> <ul style="list-style-type: none"> • revoir les indicateurs de rendement et la gestion axée sur les résultats à la réunion de suivi du GCP-PNA (premières étapes franchies lors de l'atelier stratégique sur le PPVF des 14 et 15 mars 2005) 	Directeur et Gestionnaire du programme	30 septembre 2005

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale
Région ou secteur : Politiques socio-économiques et opérations régionales

Projet n° 01/26
Page 3 de 5

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
	<p>Réévaluer les méthodes de financement et le rapport coût-efficacité</p> <ul style="list-style-type: none"> • en collaboration avec les régions, utiliser les indicateurs de rendement définis dans le cadre de reddition de comptes, le CGRR et le CVAR pour mesurer le rapport coût-efficacité. 	Gestionnaire du programme et Personnes-ressources aux AINC	31 août 2005
	<p>Remettre en question et restructurer la méthode empruntée pour la collecte de données</p> <ul style="list-style-type: none"> • les exigences de la collecte de données sont fixées après examen de la méthode empruntée. Utiliser le rapport définitif sur l'examen de la collecte de données avec l'administration centrale et les régions d'AINC, les directeurs de refuge et le Cercle national autochtone contre la violence familiale pour simplifier la collecte de données. 	Analyste	31 mars 2006
	<p>Intégrer un élément de comparaison avec les provinces à la stratégie de mesure du rendement</p> <ul style="list-style-type: none"> • préparer un document de réflexion qui renferme une comparaison des normes régionales et provinciales et une évaluation de la qualité en fonction du cadre de contrôle de la gestion. 	Analyste et régions	31 mars 2006

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale
Région ou secteur : Politiques socio-économiques et opérations régionales

Projet n° 01/26
Page 4 de 5

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Il convient aussi d'adopter un processus de suivi fondé sur ces indicateurs. 	<p>Établir un processus de surveillance des indicateurs de rendement pour le renouvellement des autorisations</p> <ul style="list-style-type: none"> • mettre en oeuvre le processus de surveillance des indicateurs de rendement, conformément au Cadre de responsabilisation de gestion • faire en sorte que les modifications concernant les indicateurs de rendement se reflètent dans le <i>Guide national de présentation des rapports des Premières nations</i> 	<p>Directeur et Gestionnaire du programme Gestionnaire du programme et Personne-ressource aux AINC</p>	30 juin 2006
	<p>Mettre en place un processus pour la préparation annuelle du plan d'activités</p> <ul style="list-style-type: none"> • mener des consultations, élaborer et instaurer des exigences relatives à la documentation 		<p>Directeur et Gestionnaire du programme</p>
	<p>Concevoir un système de restructuration, d'amélioration de la qualité et de mesures correctives au moyen de la gestion corrective et de la gestion des risques</p> <ul style="list-style-type: none"> • créer une base de données sur l'amélioration de la qualité afin de consigner les mesures correctives et préventives, ainsi que les projets et propositions visant une amélioration continue, en se fondant sur le cadre de contrôle de la gestion 	<p>Directeur du programme</p>	30 juin 2005
			31 décembre 2005

Plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme pour la prévention de la violence familiale
Région ou secteur : Politiques socio-économiques et opérations régionales

Projet n° 01/26
Page 5 de 5

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en oeuvre
	<p>Pratiquer une gestion axée sur les résultats</p> <ul style="list-style-type: none"> • déposer un cadre de gestion axé sur les résultats qui s'inscrit dans le Cadre stratégique pour les programmes de développement social 	Analyste	30 juin 2006
	<p>Réexaminer et évaluer les autorisations du Programme à la lumière du processus de renouvellement des autorisations</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer un modèle qui, pour les nouvelles autorisations, intègre des pratiques régionales, élargit les processus actuels ou accepte les pratiques courantes « telles quelles » (premières étapes franchies lors de l'atelier stratégique sur le PPVF des 14 et 15 mars 2005) 	Directeur et Gestionnaire du programme, Collègues du Secteur des politiques socio-économiques et des opérations régionales	30 juin 2005
	<p>Réexaminer les composantes du Programme portant sur les projets de prévention et de refuge en fonction du renouvellement des autorisations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • réexaminer en profondeur toutes les méthodes avant le renouvellement des autorisations • inviter les refuges à demander des fonds pour des projets de prévention et favoriser l'intégration • chercher de nouvelles sources de financement pour réaliser des études longitudinales et des projets pluriannuels 	Gestionnaire du programme, régions Gestionnaire du programme	31 décembre 2005 31 mars 2006
		Analyste	31 mars 2006