



Le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) : Une approche budgétaire axée sur le rendement pour promouvoir le bien-être



Le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) : Une approche budgétaire axée sur le rendement pour promouvoir le bien-être



31 juillet 2020

Jonathan Thompson
Directeur du développement social
Assemblée des Premières Nations
55, rue Metcalfe, bureau 1600
Ottawa (Ont.) K1P 6L5

Monsieur Thompson,

Aux termes du contrat no 20-00513-001, l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) de l'Université d'Ottawa a le plaisir de vous communiquer le rapport : *Le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) : Une approche budgétaire axée sur le rendement pour promouvoir le bien-être.*

Nous espérons que ce rapport répond aux attentes définies dans le mandat du projet.


Nous sommes reconnaissants du soutien apporté par l'Assemblée des Premières Nations, le Comité consultatif national et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations, ainsi que par notre groupe d'experts. Nous tenons particulièrement à remercier de leur travail exceptionnel les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, leurs dirigeants et leur personnel.

Cordialement,

Kevin Page
Président et PDG

DROITS D'AUTEUR

Droits d'auteur 2020 Fraternité des Indiens du Canada. Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (photocopie, enregistrement, moyens électroniques, mécaniques ou autres) sans l'autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.



Le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) : Une approche budgétaire axée sur le rendement pour promouvoir le bien-être

Helaina Gaspard, Ph.D.

Ce rapport a été préparé sous la supervision de Kevin Page, président et PDG de l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) à l'Université d'Ottawa.

Avec les contributions de Sahir Khan, Azfar Ali Khan, Mostafa Askari, Aimeric Atsin, Vivian Liu et Alex Reeves.

L'auteure tient à souligner également les contributions des assistants de recherche de l'IFPD, à savoir Taylor Rubens-Augustson, Laura Fernz, Jordon White, Andrew Heffernan, Nicholas Dahir, Kyra Carmichael et Jan Kurman. Le soutien administratif a été assuré par Kim Paquet.

Ce projet a bénéficié des apports experts de Fred Wulczyn, Ph.D., John Loxley, Ph.D. et Elsie Flette.

Nous tenons à remercier les agences des SEFPN et les communautés qu'elles desservent, qui nous ont fait part, dans le cadre des études de cas et par l'entremise du sondage mené auprès des agences, de leurs expériences concrètes et de leurs judicieuses pratiques. Vos idées et vos contributions ont contribué à façonner ce rapport.

Nous sommes également redevables aux membres du groupe de travail consultatif et du Comité consultatif national (CCN), qui nous ont servi de conseillers tout au long du projet.

Nous souhaitons reconnaître les efforts du Centre de la statistique et des partenariats autochtones, Secteur de la statistique sociale, de la santé et du travail de Statistiques Canada, qui a clarifié la disponibilité et l'applicabilité des données.



Dédicace

Nous dédions ce rapport aux enfants des Premières Nations et à leur avenir, de même qu'à John Loxley, Ph.D., MSRC, qui enseignait l'économie à l'Université du Manitoba. Chercheur, enseignant et conseiller en finance internationale, en développement international et en développement économique communautaire, John Loxley jouissait également d'une grande réputation pour ses travaux sur le développement économique autochtone et le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. John est décédé en juillet 2020, et sa collaboration au présent rapport figurera parmi ses derniers projets de recherche. Les auteurs souhaitent rendre hommage à la vie et à la carrière du professeur Loxley, et dédier ce rapport à sa mémoire. La contribution de John Loxley trouvera un écho continu dans la vie des enfants des Premières Nations, qui lui tenaient tellement à cœur.

Table des matières

Sigles et acronymes	XIV
Définitions.....	XIV
SOMMAIRE	XVII
INTRODUCTION	1
Contexte.....	1
Approche de l'IFPD	5
État actuel des lieux.....	5
Le coût de l'inaction.....	10
PARTIE I : SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA (SAC) ANALYSE DES DÉPENSES ET DES EFFETS	21
Introduction.....	21
Dépenses actuelles de SAC	22
Piikani Child and Family Services	30
Une autre approche du rendement	36
PARTIE II : LE CADRE DE RENDEMENT MESURER POUR S'ÉPANOUIR.....	39
Introduction.....	39
Kw'umut Lelum	40
Carrier Sekani Family Services	46
Application du cadre de mesure	50
Logiciel de soutien.....	51
L'application logicielle <i>Mesurer pour s'épanouir</i>	55
Intégrer le bien-être au rendement.....	60
L'écologie du développement humain.....	62
Le bien-être de l'enfance aujourd'hui : virage vers la prévention et l'intervention précoce	63
Perspectives autochtones sur le bien-être.....	64
Budgétisation selon le rendement et mesure du rendement.....	66
La mesure du rendement dans la protection de l'enfance	68
Collecte des données.....	70
Justification du cadre de rendement.....	71
Effet sous-stratégique : Bien-être de l'enfant.....	73
Effet sous-stratégique : Bien-être familial.....	99
Effet sous-stratégique : Bien-être communautaire	106
Applications.....	115
Données sur les Premières Nations au Canada : état des lieux....	115
Analyser les lacunes : les éléments manquants	117
Faisabilité et criticité de la collecte de données	121
Lien avec le cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i>	123
Lien avec l'architecture du Système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada	124
Éléments du Guide sur les initiatives horizontales.....	126
Liste de vérification détaillée du Guide sur les initiatives horizontales.....	128
PARTIE III : MODE DE FINANCEMENT	129
Introduction.....	129
Budgétisation axée sur le rendement.....	129
Budgétisation axée sur le rendement dans le secteur de la santé et des services sociaux.....	133
L'enseignement postsecondaire	134
La santé dans les pays en développement.....	136
Financement selon le rendement dans le secteur de la protection de l'enfance	137

Mode de financement	138
Splatsin.....	141
Fondements du financement	145
Aperçu des modes de financement.....	147
Mode de financement global.....	150
Établissement d'un mode de financement.....	153
Structure du financement.....	154
Technologie de l'information (TI).....	156
Immobilisations	156
Pauvreté	172
Yorkton Child and Family Services.....	172
Prévention.....	175
Mi'kmaq Child and Family Services.....	175
Child and Family All Nations Coordinated Response Network (ANCR).....	178
Kanikanapit—Milueliniun mahk mamu miluelimun (Mashteuitsch)	180
Géographie.....	181
Awasis.....	182
Native Child and Family Services (NCFS).....	187
Financement axé sur les résultats.....	190
Financement d'urgence	191
Dakota Ojibway Child and Family Services (DOCFS).....	191
Secrétariat	196
Application du mode de financement.....	197
Sondage auprès des agences des SEFPN.....	197
Scénarios du mode de financement.....	205
PARTIE IV : TRANSITION	211
Introduction.....	211
La gestion du changement et de la transition	211
Une stratégie ou un plan clair.....	212
Communication	213
L'approche progressive	214
Leadership/soutien	216
Se préparer en vue des défis	217
Considérations pour la stratégie de transition des SEFPN.....	219
Liens avec le cadre de rendement.....	222
Prestation de services.....	223
Modes de financement	228
Leçons du Tennessee	230
Exploitation, programmes et considérations majeures.....	231
Gouvernance	234
Nogdawindamin	235
Soutien à la transition : un secrétariat dirigé par les Premières Nations.....	239
Données et preuves.....	241
Soutiens opérationnels et programmes.....	241
Structure du secrétariat et gouvernance	243
La voie à suivre	246
Leçons tirées du projet pilote de financement de West Region Child and Family Services	248

PARTIE V : ÉVALUATION DES BESOINS DES PREMIÈRES NATIONS NON AFFILIÉES À UNE AGENCE DE SEFPN	251
Introduction.....	251
Évaluation des besoins	253
Première Nation Esquimalt	255
Première Nation W	263
Ressources.....	271
Transition	273
CONCLUSION	275
Recommandations	276
BIBLIOGRAPHIE	277
ANNEXES (DANS LA LANGUE ORIGINALE DE PRODUCTION)	309

Sigles et acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
APN	Assemblée des Premières Nations
CCN	Comité consultatif national
CGIPN	Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations
DGSPNI	Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits
IFPD	Institut des finances publiques et de la démocratie
SAC	Services aux Autochtones Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SEF	Services à l'enfance et à la famille
SEFPN	Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations
TCDP	Tribunal canadien des droits de la personne

Définitions

Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC)

Voir Services aux Autochtones Canada (SAC).

Assemblée des Premières Nations (APN)

Organisme national chargé de défendre et de faire valoir les intérêts des Premières Nations au Canada. Composé d'un chef national, de dix chefs régionaux et des président(e)s du Conseil des aînés, du Conseil des femmes et du Conseil des jeunes.

Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN)

Organisme sans but lucratif qui reçoit son mandat des chefs en Assemblée de l'APN. De concert avec ses partenaires régionaux, le CGIPN recueille des données pour brosser un portrait culturellement fidèle de la vie des individus et des communautés des Premières Nations.

Comité consultatif national (CCN)

Comité chargé d'aider à la réforme des politiques et des programmes des SEFPN dans les réserves en apportant un soutien aux dirigeants des Premières Nations et aux agences des SEFPN, ainsi qu'au ministre de SAC. Le CCN est composé d'un président national, de trois représentants du gouvernement fédéral, d'un représentant de l'APN, d'un représentant de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (Société de soutien), de dix représentants régionaux (un de chaque région de l'APN), d'un représentant des jeunes et d'un représentant des aînés.

Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI)

Composante de Services aux Autochtones Canada (SAC) responsable des soins de santé et des services qui s'y rattachent dans les communautés des Premières Nations et des Inuits.

Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD)

Institut canadien de recherche sur les finances publiques et les institutions étatiques, basé à l'Université d'Ottawa.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT)

Organe qui conseille le comité des ministres du Conseil du Trésor sur les modalités d'allocation par le gouvernement de l'argent consacré aux programmes et aux services et de gestion des fonds publics.

Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)

Programme de Services aux Autochtones Canada (SAC) qui finance des services de prévention et de protection en vue d'assurer la sécurité et le bien-être des enfants et des familles des Premières Nations qui vivent dans des réserves.

Services à l'enfance et à la famille (SEF)

Services fournis par des organisations gouvernementales ou non gouvernementales pour le mieux-être des enfants et de leurs familles.

Services aux Autochtones Canada (SAC)

Ministère fédéral canadien chargé d'appuyer l'autodétermination des peuples autochtones et d'améliorer l'accessibilité des services pour les communautés autochtones. Autrefois Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC).

Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP)

Tribunal chargé d'appliquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; il entend les causes liées à la discrimination.

Sommaire

Introduction

Avec l'aval du Comité consultatif national (CCN), l'Assemblée des Premières Nations (APN) et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont confié à l'IFPD le mandat de définir un **mode de financement** et un **cadre de mesure du rendement** pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, avec le soutien financier de Services aux Autochtones Canada (SAC).

Ce projet a pour but de présenter aux parties prenantes : une **structure** de financement; un moyen d'acquérir des **données probantes** pour comprendre le bien-être des enfants, des familles et des communautés; et un éventail de scénarios pour **chiffrer** le mode proposé. Ce travail comporte quatre volets :

- 1. Analyse des dépenses et impacts du financement** : Définir le niveau de référence actuel des montants alloués aux programmes des SEFPN, des dépenses effectuées et de leurs incidences, y compris le financement ordonné par le TCDP.
- 2. Cadre de rendement** : Définir un état futur mesurable qui servira d'assise à l'établissement d'un mode de financement assurant l'épanouissement des enfants.
- 3. Modes de financement** : Cerner et analyser les modes de financement qui bonifieront les effets obtenus pour les enfants.
- 4. Plan de transition** : Définir les approches à adopter et les points à considérer dans la mise en place d'un nouveau système de rendement et de financement axé sur l'épanouissement des enfants.

Contexte propice au changement

Ce travail vise principalement à favoriser le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations. L'état actuel constitue un point de départ difficile, caractérisé par des disparités à de nombreux chapitres : pauvreté, accès à une eau potable du robinet, résultats de santé, effets des traumatismes intergénérationnels, souveraineté alimentaire, logements sûrs et convenables, accès à Internet haut débit. Le bien-être est une notion holistique, qui se rattache à l'environnement d'un individu et à sa communauté. Pour favoriser le bien-être, il faut prendre en compte les nombreux facteurs

contextuels et considérations qui façonnent les enfants, les familles et les communautés.

La Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis vise la réconciliation, l'égalité réelle ainsi que le bien-être des enfants, des jeunes et des familles autochtones. Interprétée à travers le prisme de son préambule, la Loi est une occasion de restructurer les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) et de leur allouer les ressources nécessaires pour obtenir de meilleurs résultats au profit des enfants, des familles et des communautés, avec un engagement envers l'égalité réelle, une approche culturellement adaptée et l'intérêt de l'enfant.

Il est possible de relever les défis associés au système de protection que le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP), dans ses décisions, a jugé discriminatoire et sous-financé. Le contact d'un enfant avec le système de protection a des conséquences à long terme et accroît sa probabilité d'interaction future avec les services sociaux (assistance sociale, justice pénale, etc.). Ces systèmes sont des mécanismes correctifs, qui souvent traitent les effets aval de risques qu'il était possible d'atténuer en amont. Indépendamment coûteux à gérer, ces systèmes se veulent des butoirs ultimes aux problèmes sociaux plutôt que des moyens de s'attaquer aux causes des causes. Le système actuel investit dans des mesures réactives plutôt que proactives qui, en bout de course, s'avèrent plus coûteuses et moins efficaces (voir *Le coût de l'inaction*).

Ce projet vise à réinitialiser la structure, le financement et la gouvernance du système actuel de SEFPN, pour atténuer et traiter les causes du contact avec le système de protection.

Approche de la phase 2

Ce travail est mené selon une approche ascendante, avec la collaboration et les idées des agences des SEFPN, des Premières Nations et d'experts. Il prend appui sur douze études de cas approfondies, une enquête concernant les dépenses des SEFPN, trois tables rondes d'experts et diverses recherches et analyses supplémentaires menées au Canada et aux États-Unis.

Les lacunes de financement actuelles du système de SEFPN ont été bien définies par le projet de la phase 1, [Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir](#). Avec la participation de 76 % des agences des SEFPN, nous avons cerné les lacunes pour les thèmes

de la prévention, de la pauvreté, de la technologie de l'information et des immobilisations.

Ce projet (phase 2) s'appuie sur les conclusions de la phase 1. Avec un objectif de bien-être holistique, la phase 2 propose un cadre de rendement (*Mesurer pour s'épanouir*) et un mode de financement global basé sur les besoins (Tableau 1).

MODE DE FINANCEMENT GLOBAL

Les ressources sont allouées en fonction des données financières antérieures (pour financer l'entretien et la protection) et des besoins (taille de la population, géographie, degré de pauvreté, etc.).

Les fonds sont versés pour des fins générales indiquées dans les conditions d'un accord de contribution, ou dans une loi. Les fournisseurs de services ont la latitude nécessaire pour rajuster les allocations (ex. fonctionnement et immobilisations; protection et prévention).

La capacité de « reporter prospectivement » de l'argent (reporter à plus tard des fonds non dépensés dans l'année en cours, comme la subvention décennale) et d'accéder à des fonds d'urgence, comme il est prévu, cadre avec une approche de financement global et la complète.

Des fonds d'urgence seraient disponibles dans les cas où un fournisseur de services serait incapable—en raison d'une hausse exceptionnelle de la demande de services (ex. demandes de protection, accroissement des problèmes de santé)—de combler les besoins de sa collectivité au moyen des recettes prédéterminées.

Dans le mode proposé, un mécanisme de gestion du risque habilite les fournisseurs de services à agir dans l'intérêt des enfants, des familles et des communautés.

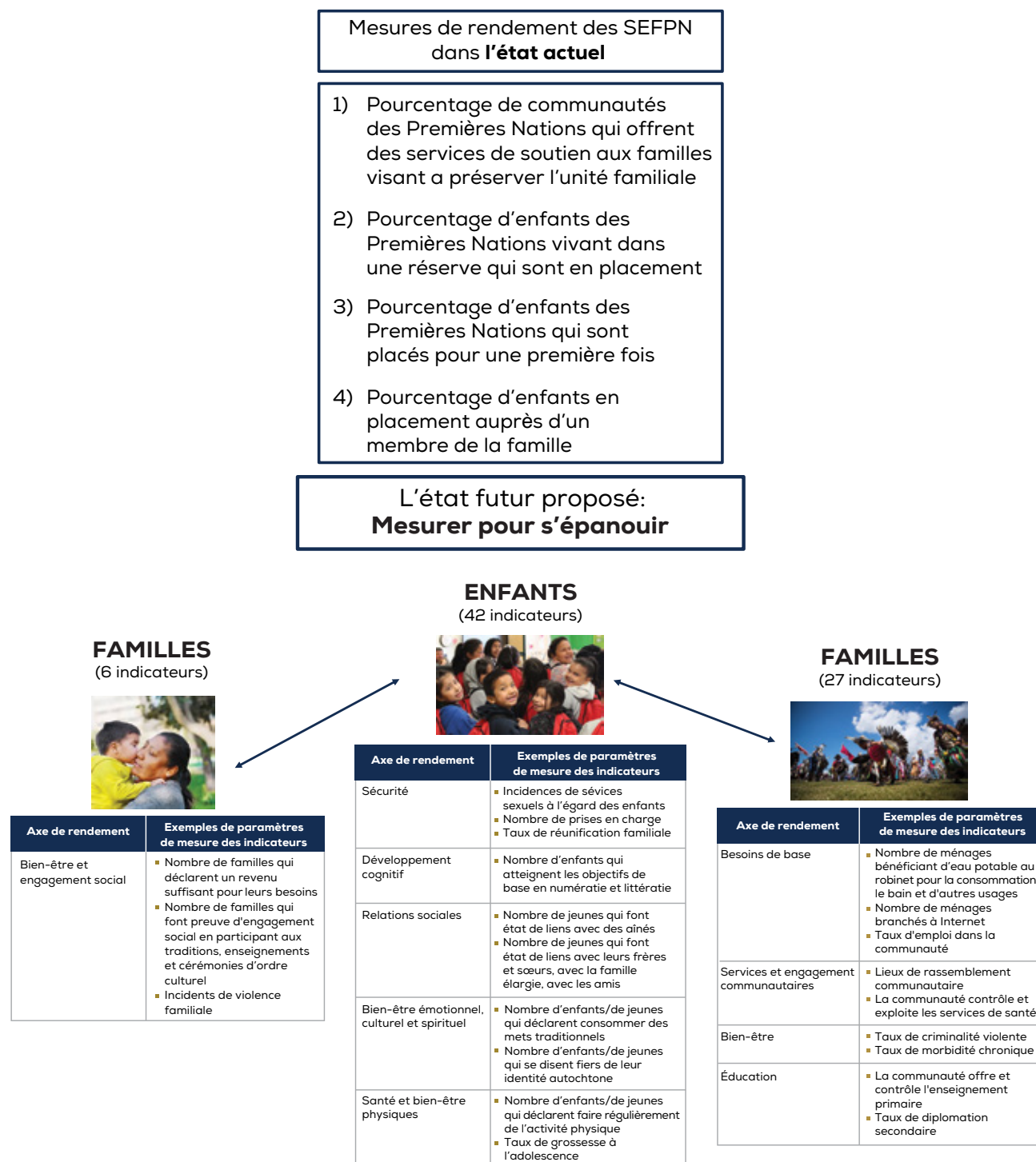
TABLEAU 1 : Comparaison entre l'état actuel et l'état futur proposé du programme des SEFPN

État actuel	État futur proposé
<ul style="list-style-type: none"> Financement déterminé par la prise en charge d'enfants 	<ul style="list-style-type: none"> Financement déterminé par les indicateurs de bien-être
<ul style="list-style-type: none"> Approche budgétaire descendante; financement basé sur une formule, avec ajouts ponctuels 	<ul style="list-style-type: none"> Approche ascendante, suppléée par des éléments de besoin et de rendement
<ul style="list-style-type: none"> Modèle de gouvernance mixte 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle par les Premières Nations (<i>Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis</i>)

Cadre de rendement

Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* marque une rupture avec le mécanisme actuel de mesure du rendement du programme des SEFPN. De quatre mesures basées sur les extrants et axées sur la protection, on passe à 75 indicateurs qui saisissent le bien-être d'un enfant, de sa famille et de son environnement communautaire (Figure 1). Pour voir au bien-être d'un enfant, il est primordial de connaître son environnement. Comment un enfant peut-il bien se porter s'il ne vit pas dans un logement sûr et adéquat? S'il n'a pas facilement accès à de l'eau potable? Si sa communauté subit les effets des traumatismes et des dépendances? Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* tisse un lien entre les enfants, les familles et les communautés, pour saisir une vision holistique du bien-être. L'épanouissement des enfants des Premières Nations passe par l'épanouissement des communautés des Premières Nations.

FIGURE 1 : Comparaison des mesures de rendement entre l'état actuel et l'état futur proposé



L'approche mise de l'avant dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir* fait écho à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et au *Guide à l'intention des ministères sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes*¹. En recueillant, au sujet des causes des causes, des données qui éclairent le bien-être, le cadre de mesure représente un outil axé sur les résultats qui permet de planifier, de surveiller et d'évaluer le rendement des politiques et des programmes en regard de l'objectif d'épanouissement des enfants, des familles et des communautés. L'optique horizontale adoptée dans le cadre reflète l'interdépendance des critères de bien-être². Les autorités provinciales et les Premières Nations non affiliées pourraient envisager de recourir à ce type de cadre de rendement intégré pour capturer et surveiller le bien-être dans les collectivités.

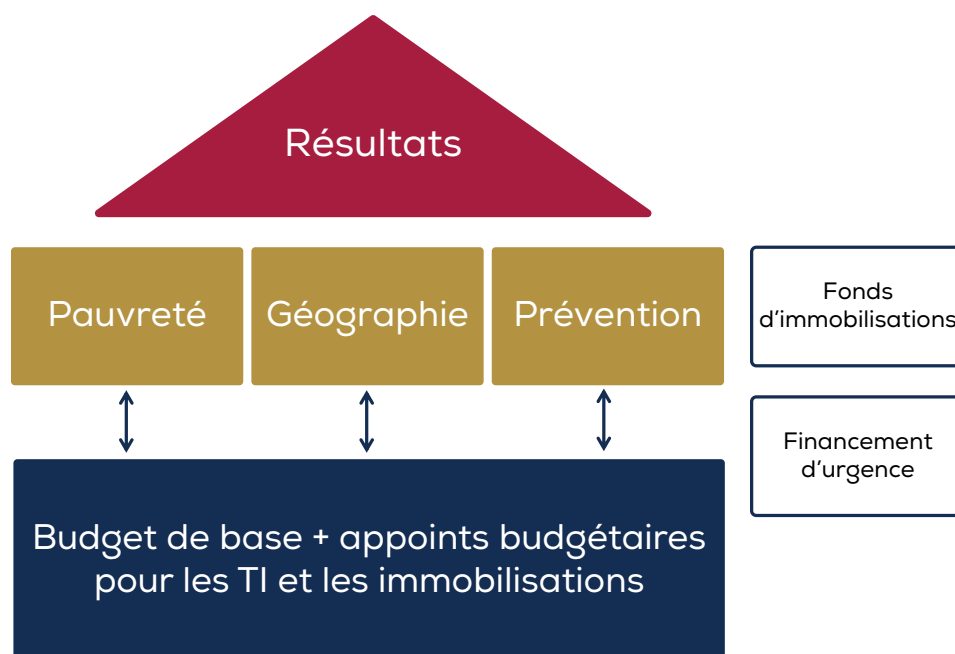
Mode de financement

Pour atteindre l'objectif souhaité, et exprimé dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, il est nécessaire de recourir à une approche de financement éclairée par les besoins et laissant aux fournisseurs de services la latitude nécessaire pour agir dans l'intérêt des individus qu'ils servent. Dans cet esprit, on a conçu un mode de financement ascendant qui prévoit le transfert d'un budget global comprenant des volets visant à combler les lacunes au niveau des besoins (y compris prévention, pauvreté, géographie, TI, immobilisations), et assorti d'appoints budgétaires pour la transition vers une approche axée sur les résultats (Figure 2).

¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Guide à l'intention des ministères sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes », Gouvernement du Canada, mise à jour du 17 mai 2018 <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/finances/base-donnees-initiatives-horizontales/guide-intention-ministeres-gestion-initiatives-horizontales-etablissement-rapports-connexes.html>.

² L'IFPD a mis au point une application infonuagique pour la collecte, le suivi et la déclaration des données, à l'intention des agences des SEFPN et des Premières Nations.

FIGURE 2 : Aperçu du mode de financement proposé



Le mode de financement s'arrime au cadre *Mesurer pour s'épanouir* et vise à fournir aux agences des SEFPN les ressources dont elles ont besoin pour offrir les programmes et services nécessaires à l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations. Cette démarche est conforme à la *Loi*, qui prévoit la conclusion d'accords financiers étayant la prestation des SEFPN qui assurent l'obtention d'effets positifs à long terme³, ainsi qu'aux efforts de transfert des responsabilités financières aux Premières Nations.

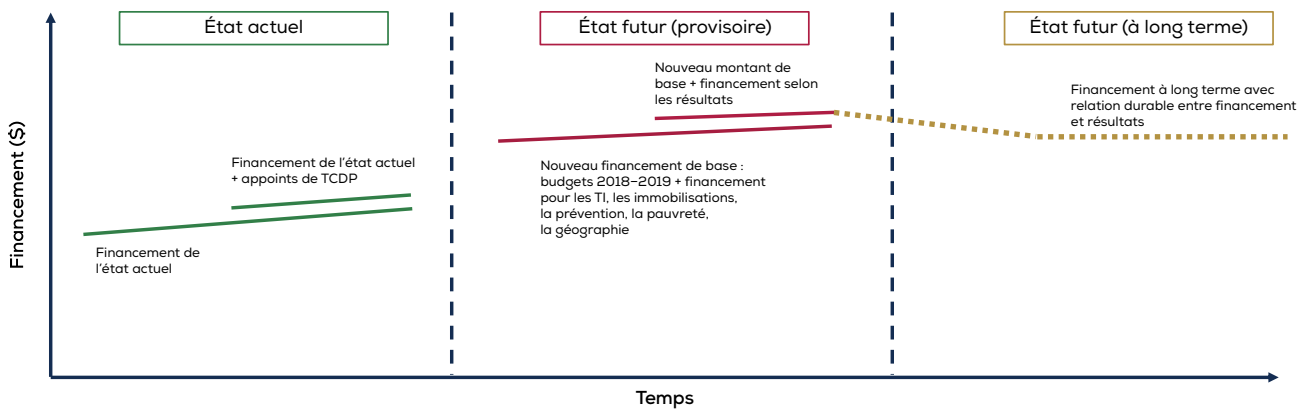
Impacts du financement

Les enfants, les familles et les communautés ont des besoins. Certains peuvent avoir besoin de plus de soutien que d'autres, pour diverses raisons. Les professionnels et les communautés doivent disposer des outils, des ressources et de la flexibilité nécessaires pour les utiliser de manière à s'attaquer aux *causes des causes* des besoins. Le choix des outils ne devrait pas avoir de conséquences financières négatives quand des décisions sont prises de façon responsable pour le bien-être des enfants, des familles et des communautés.

³ *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, c. 24, alinéa 20 (2)c), dernière modification le 14 juillet 2020, <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.73/page-1.html>.

S'efforcer d'améliorer le bien-être implique qu'on majore les ressources allouées aux services de prévention et qu'on continue de soutenir les services de protection. À long terme, nous nous attendons à une modification de la relation qui existe entre les dépenses et les résultats (Figure 3). De solides recherches montrent qu'un investissement précoce dans le bien-être des enfants engendre des bénéfices à long terme, dont une meilleure santé et un meilleur développement social et cognitif, et même des bénéfices pour les parents. Ces recherches et d'autres études viennent étayer une analyse de rentabilisation⁴ favorable à un investissement important dans la prévention pour atténuer les éventuels effets en aval négatifs (ex. incarcération, itinérance, perte d'occasions) qui peuvent entraîner de lourds coûts financiers et sociaux.

FIGURE 3 : Modélisation d'un rajustement au financement de l'état actuel en vue de réaliser les objectifs à long terme, avec relation durable entre le financement et les résultats



Pour l'exercice 2018–2019, les agences des SEFPN ont déclaré (dans le sondage de l'IFPD) des dépenses totales d'environ 1,7 milliard de dollars, qui peuvent inclure les fonds supplémentaires résultant des paiements ordonnés par le TCDDP.

En prenant comme base de référence les dépenses de 2018–2019 des agences des SEFPN, le mode de financement rajuste le budget de base en ajoutant des éléments qui reflètent les Premières Nations desservies, conformément au cadre de rendement *Mesurer pour s'épanouir*, avec augmentation selon les facteurs standards d'inflation et de population (Tableau 2).

⁴ Une analyse de rentabilisation justifie la réalisation d'un projet, à l'aide d'une information probante pertinente.

TABLEAU 2 : Composantes du mode de financement, avec leurs applications

Composante	Quantification
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Financement visant à appuyer les objectifs du cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i>. Pourcentage du budget de base.
Prévention	<ul style="list-style-type: none"> Allocation par habitant de 800 \$, 2 000 \$ ou 2 500 \$, selon la population vivant dans la réserve.
Géographie	<ul style="list-style-type: none"> Hausse proportionnelle du budget de base, selon le quotient d'éloignement pondéré de SAC.
Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> Par ménage; relativement au seuil de pauvreté provincial; données du recensement de 2016.
Immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage (par exemple 2 %) de la valeur totale des immobilisations, pour leur entretien. Financement basé sur la présentation de demandes pour les grands projets d'immobilisations (nouveau bâtiment, rénovations à grande échelle, etc.).
TI	<ul style="list-style-type: none"> Appoint proportionnel (5 à 6 %) du budget de base, basé sur les normes de l'industrie pour les organismes de services sans but lucratif.
Fonds d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> Appoint proportionnel du budget de base visant à financer les situations imprévues en matière de SEF qui impactent la demande exercée sur les services centraux de l'agence.

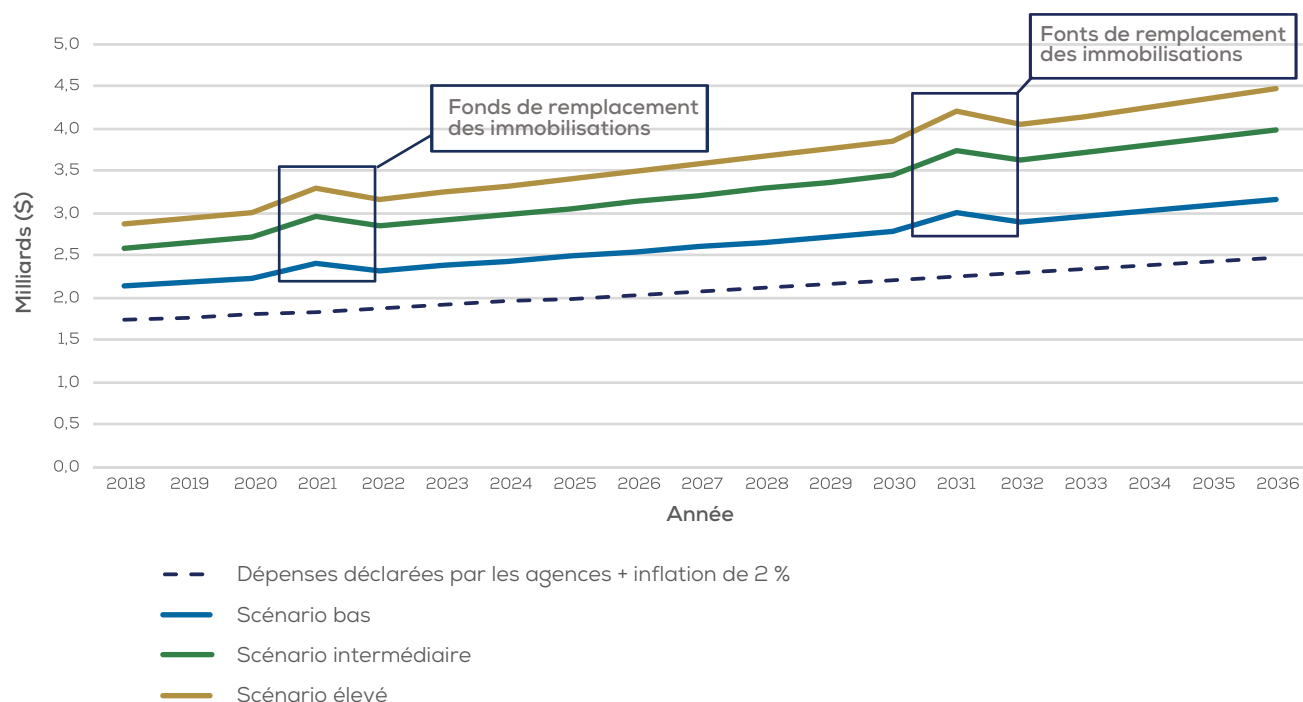
Pour modéliser le mode de financement, nous proposons trois scénarios, basés sur les points bas, les points intermédiaires et les points élevés des fourchettes associées à chacun des facteurs de coût (Figure 4).

FIGURE 4 : Aperçu des estimations de coûts du mode de financement proposé



Le mode de financement proposé donne lieu à une augmentation des coûts globaux du système qui peut varier entre 437 M\$ et 1,25 G\$ en 2021, selon le scénario retenu, en plus des montants investis dans le fonds de remplacement des immobilisations (Figure 5).

FIGURE 5 : Coûts estimatifs totaux du système (scénarios bas, intermédiaire et élevé), 2018–2036 (avec le scénario de population constante de Statistique Canada et une taux d’inflation de 2 %)



Le cadre de rendement et le mode de financement s’inscrivent dans le droit fil de la *Loi*, ils cherchent à donner suite aux constats du TCDP et ils proposent un mode d’action favorisant le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations.

Défis à relever

Le changement n’est pas chose facile. La transition vers un mode de financement ascendant et un cadre de rendement éclairé par le vécu concret des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations se répercutera sur les pratiques en place. Il faudra beaucoup d’efforts pour transformer un système axé sur la protection en un système axé sur le bien-être, qui englobe la sécurité des enfants. Cette transition d’un modèle de rémunération à l’acte basé sur la protection à un mode de financement global qui favorise aussi bien la protection que la prévention nécessitera une nouvelle structure, un cadre de rendement axé sur les résultats et des pratiques de gouvernance pertinentes.

Il faudra du temps pour déterminer la disponibilité et l’accessibilité des données, et pour les recueillir. Des obstacles se dresseront sur le chemin. Passer de l’état actuel à l’état futur implique une ouverture à la collaboration, des ajustements en cours de route, des

problèmes imprévus, l'emploi de méthodes fondées sur les données et un apprentissage.

Pour étayer la transition de l'état actuel à l'état futur, nous proposons la création d'un secrétariat dirigé par les Premières Nations. Investi d'un double mandat d'appui à la collecte des données et d'appui à l'analyse et aux opérations, le secrétariat sera une ressource pour les agences des SEFPN et les Premières Nations.

L'allocation de ressources suffisantes pour atteindre l'égalité réelle dans les effets nécessitera des investissements. Les nouvelles architectures de financement et de rendement représentent des changements fondamentaux au mode de financement des SEFPN; il en va de même pour le mécanisme de comptabilisation en fonction des résultats prévu dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, et la reddition de comptes est réorientée vers une double dynamique mettant en jeu SAC ainsi que les agences des SEFPN et les Premières Nations.

Recommandations

Dans la foulée des constats du rapport, nous formulons quatre recommandations :

- 1.** Adopter un cadre de résultats pour le bien-être des enfants, des familles et des communautés, comme le cadre *Mesurer pour s'épanouir*.
- 2.** Budgéter en fonction des résultats selon un mode de financement global qui comble les lacunes et qui s'arrime au cadre de résultats.
 - a.** Entreprendre une évaluation complète du parc d'immobilisations actuel.
- 3.** Créer un secrétariat apolitique d'orientation et d'exécution qui aidera les Premières Nations et les agences des SEFPN à faire la transition vers une gouvernance par les Premières Nations.
- 4.** Constituer un groupe d'agences des SEFPN et de Premières Nations disposées à être les premiers à adopter la nouvelle approche de rendement et de financement, pour donner l'exemple de sa mise en œuvre.

Introduction

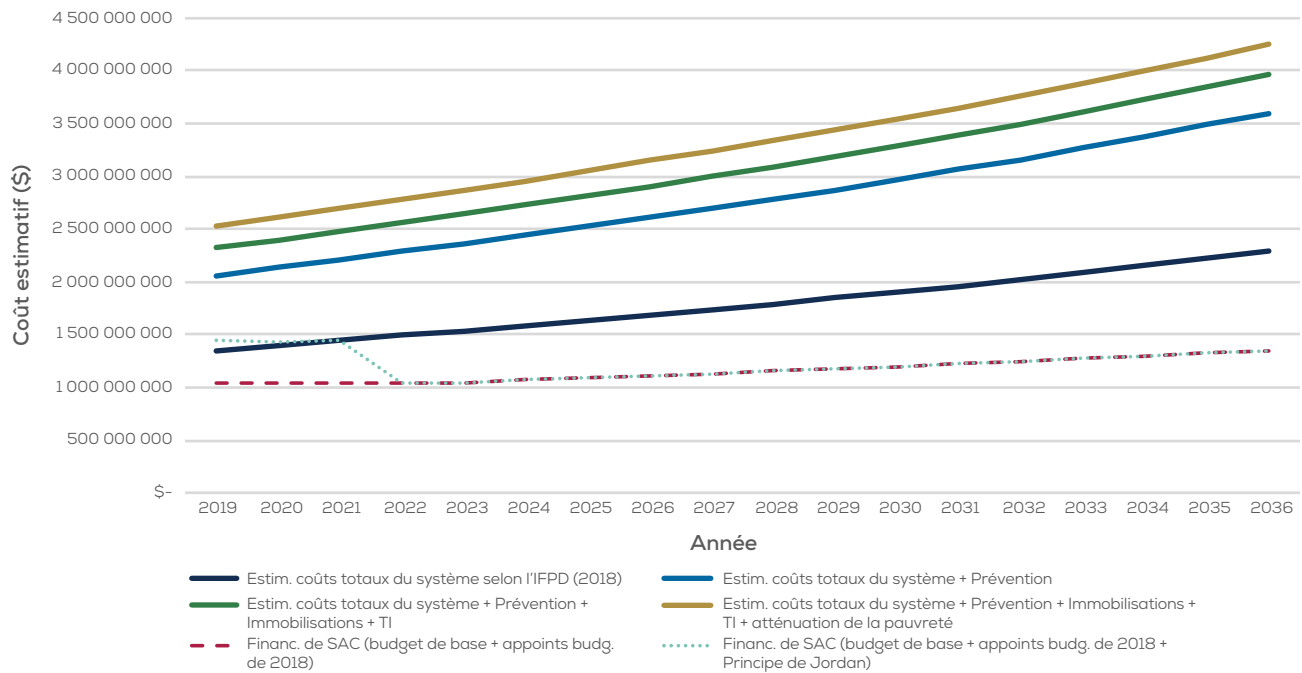
Contexte

Avec l'aval du Comité consultatif national (CCN), l'Assemblée des Premières Nations (APN) et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont confié à l'IFPD le mandat de définir un **mode de financement** et un **cadre de mesure du rendement** pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, avec le soutien financier de Services aux Autochtones Canada (SAC).

Le présent rapport (phase 2) donne suite aux conclusions et aux recommandations formulées dans le rapport de la phase 1, *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir*. Accepté par le CCN en février 2019, ce premier rapport se voulait une réponse aux ordonnances 408, 418 et 421 du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP, 2018), concernant le caractère discriminatoire du mode de financement appliqué par le Canada aux agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN). Le rapport mettait en évidence les lacunes de financement en matière de prévention, d'immobilisations et de TI, ainsi que les problèmes de nature contextuelle ou liés à la structure de financement.

Avec la participation de 76 % des agences des SEFPN, l'IFPD a pu dresser un portrait ascendant des dépenses, des relations avec les dépenses et des lacunes dans les budgets de fonctionnement des agences. L'échantillon de données représentatif témoignait d'une corrélation presque parfaite entre le nombre d'enfants placés et la taille du budget total d'une agence. Le système a été façonné par la structure de financement existante. Le financement est principalement lié aux services de protection (à l'exception du financement supplémentaire ordonné par le TCDP). La force du lien entre le nombre d'enfants placés et les budgets des agences en faisait un moyen fiable d'estimer le coût total du système des SEFPN, selon le coût annuel moyen d'un enfant placé (estimé à 63 000 \$). Nous avons ainsi estimé et projeté jusqu'en 2036 le coût total du système, avec diverses combinaisons d'hypothèses (voir la Figure 6).

FIGURE 6 : Phase 1—Scénarios des estimations de coûts des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations



Les données laissaient croire que les schèmes de dépenses ne suivaient pas les lignes provinciales, et que les dépenses et les effets ne pouvaient efficacement être ramenés à des formules. La caractéristique qui influait de la manière la plus déterminante les dépenses des agences s'est révélée être l'accessibilité par route durant toute l'année des Premières Nations desservies par une agence. Lorsqu'une agence dessert au moins une Première Nation ne bénéficiant pas d'un accès routier à longueur d'année, son budget double par rapport aux autres agences et comporte des frais de déplacement cinq fois supérieurs.

L'analyse de la phase 1, qui se basait sur les dépenses réelles des agences, a permis de dégager les premiers niveaux de référence nationaux connus du programme des SEFPN.

À partir des niveaux de référence établis dans la phase 1, le présent rapport propose une nouvelle structure de financement et un nouveau cadre de rendement qui viendront redéfinir les SEFPN selon une optique de bien-être holistique. L'IFPD avait pour rôle de trouver une combinaison optimale et durable d'intrants et d'extrants pour produire les effets souhaités. Pour ce faire, elle s'est allié la contribution des agences des SEFPN, d'experts en la matière et des Premières Nations concernées, et a recouru à d'autres données et analyses.

Ce projet a pour but de présenter aux parties prenantes : une **structure** de financement; un moyen d'acquérir des **données probantes** pour comprendre le bien-être des enfants, des familles et des communautés; et un éventail de scénarios pour **chiffrer** le mode proposé. Ce travail comporte quatre volets :

- 1. Analyse des dépenses et impacts du financement** : Définir le niveau de référence actuel des montants alloués aux programmes des SEFPN, des dépenses effectuées et de leurs incidences, y compris le financement ordonné par le TCDP.
- 2. Cadre de rendement** : Définir un état futur mesurable qui servira d'assise à l'établissement d'un mode de financement assurant l'épanouissement des enfants.
- 3. Modes de financement** : Cerner et analyser les modes de financement qui bonifieront les effets obtenus pour les enfants.
- 4. Plan de transition** : Définir les approches à adopter et les points à considérer dans la mise en place d'un nouveau système de rendement et de financement axé sur l'épanouissement des enfants.

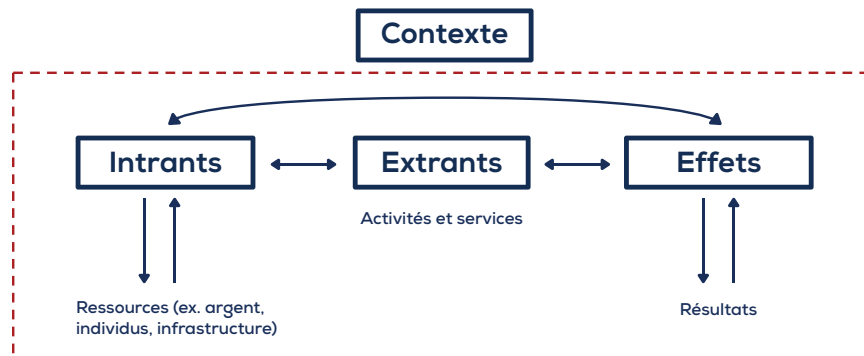
Nous avons entrepris ce chantier en tenant compte de l'évolution du contexte fédéral. On peut lire dans le préambule de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* que le gouvernement fédéral s'est engagé « à dialoguer avec les peuples autochtones et les gouvernements des provinces pour appuyer une réforme en profondeur des services à l'enfance et à la famille fournis à l'égard des enfants autochtones ». L'occasion se présente de tabler sur ces engagements législatifs pour réinitialiser le cap donné aux SEFPN en réorientant le financement et le rendement selon une vision holistique du bien-être.

Le mode de financement proposé donne suite aux exigences de la *Loi* prévoyant l'établissement d'arrangements financiers qui permettent d'atteindre des résultats positifs à long terme, qui appliquent le principe de l'égalité réelle et qui sont fondés sur les besoins. Conçu et élaboré à partir de la base, dans une approche ascendante, ce mode de financement englobe un amalgame critique de ressources et de structures favorisant l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations, selon la perspective des intervenants qui travaillent sur le terrain.

Pour pouvoir concevoir, mettre en œuvre et exécuter les programmes avec efficacité, il faut qu'il y ait un lien explicite entre les ressources (intrants), les activités (extrants) et les résultats (effets). Il s'agit d'un travail complexe qui a nécessité des données, la contribution des agences des SEFPN et d'autres experts ainsi qu'une analyse coûts-avantages.

Les changements dans les intrants se traduiront par des changements dans les activités, avec une incidence sur les résultats (tous ces facteurs étant éclairés par le contexte) (Figure 7). Le défi consiste à optimiser les intrants et les activités pour obtenir des résultats positifs et durables. L'ajout d'intrants ne produit pas nécessairement de meilleurs effets.

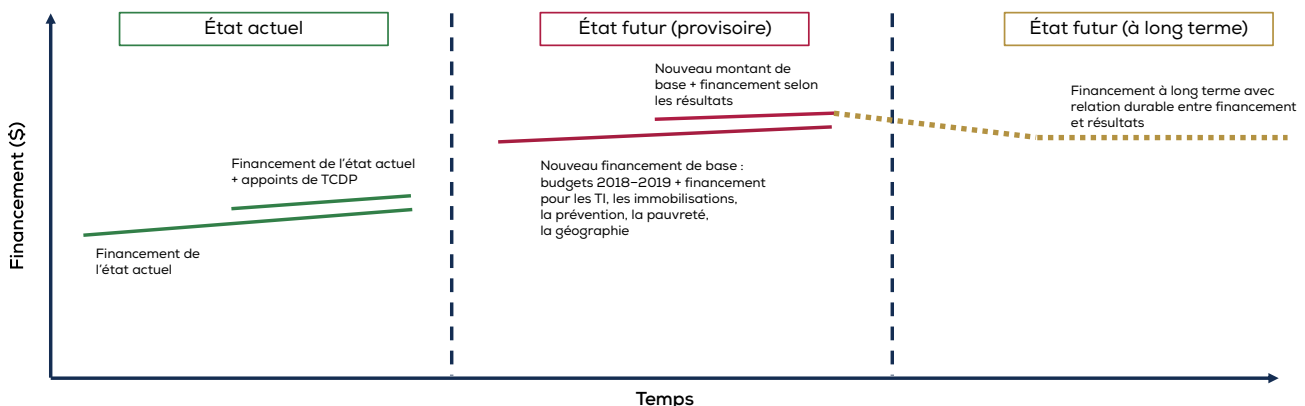
FIGURE 7 : Aperçu d'un cadre de rendement standard



Essentiellement, il faut changer la structure de financement (*comment l'argent circule*), aligner la mesure du rendement sur les effets souhaités (*données probantes pour la prise de décisions*) et encourager le changement par la gouvernance (*soutien opérationnel et reddition de comptes*) de façon telle à appuyer le bien-être.

À court terme, cette démarche nécessite une majoration des ressources et leur réorientation vers les services de prévention et de bien-être. Cela ne signifie pas que les services à l'enfance et à la famille et les services de protection deviennent moins nécessaires. À long terme, on s'attend à une mutation de la relation entre les dépenses et les résultats, où des investissements moindres produiront des effets positifs plus durables (voir la Figure 8).

FIGURE 8 : Modélisation d'un rajustement au financement de l'état actuel en vue de réaliser les objectifs à long terme, avec relation durable entre le financement et les résultats



Approche de l'IFPD

L'IFPD a adopté pour ce projet une approche collaborative reposant sur les principes de PCAP® (propriété, contrôle, accès et possession). En tant qu'organisme affilié à l'Université d'Ottawa, l'IFPD respecte les lignes directrices sur l'éthique de recherche concernant les peuples autochtones et se conforme dans toutes ses activités à l'Énoncé de politique des trois Conseils sur l'éthique de la recherche avec des êtres humains.

Le rapport et ses conclusions ont bénéficié de la contribution des agences des SEFPN, des Premières Nations, de plusieurs experts et de sources de données secondaires. Ce travail se fonde sur douze études de cas approfondies, un sondage sur les dépenses des agences, trois tables rondes d'experts et diverses recherches et analyses supplémentaires.

Comme il en a l'habitude, l'IFPD a chaque mois fait le point sur l'avancement du projet aux parties prenantes, en leur envoyant des avis par courriel et en publiant mensuellement des mises à jour complètes sur le site Web du projet des SEFPN⁵.

Toute l'information récoltée dans le cadre de cette enquête a été obtenue avec le consentement des agences et des communautés participantes. Toutes les données financières communiquées dans le sondage auprès des agences des SEFPN ont été anonymisées et agrégées, pour respecter la confidentialité des renseignements fournis par les agences et les membres des communautés. En plus des mises à jour qu'il communique régulièrement au CCN et mensuellement aux parties prenantes, l'IFPD a participé à des réunions conjointes de mise à jour avec l'APN, la Société de soutien et SAC.

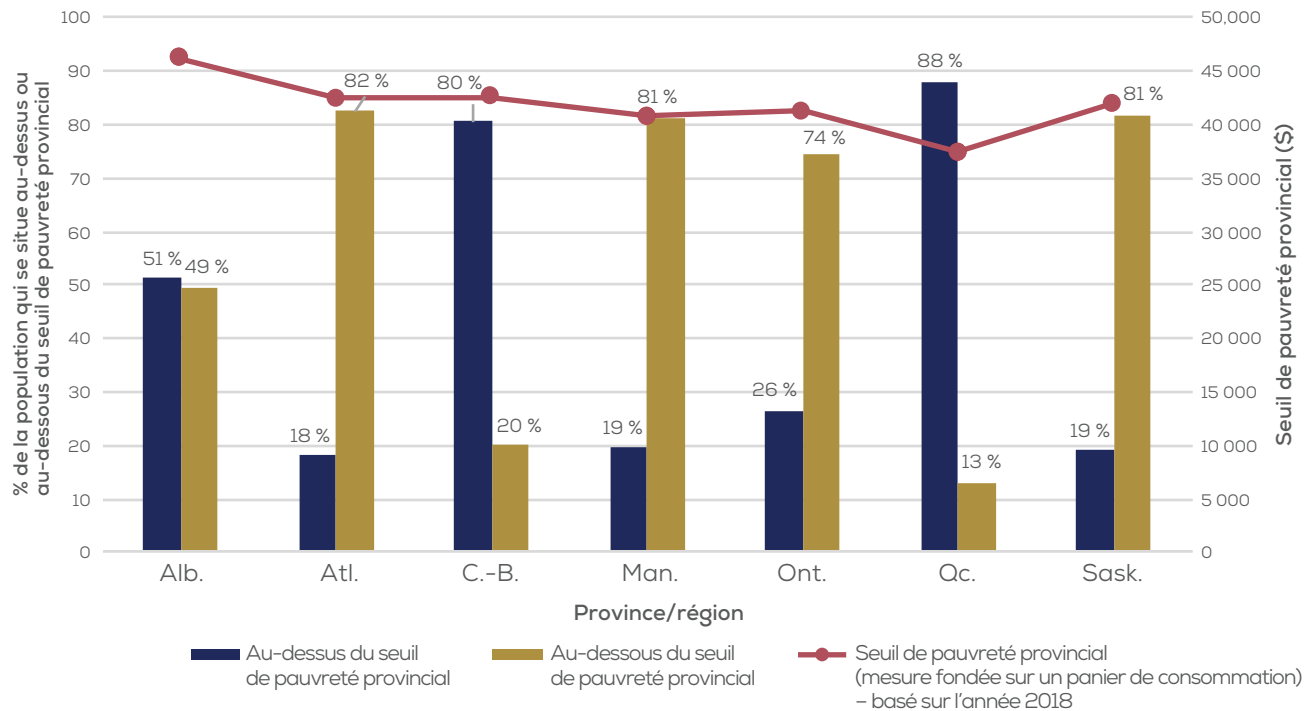
État actuel des lieux

Le but premier de ce travail consiste à favoriser le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations. L'état actuel est problématique.

Pour la majorité (60 %) des individus des Premières Nations qui vivent dans une réserve, le revenu médian total du ménage est inférieur au seuil de pauvreté de leur province respective (voir la Figure 9 et l'[annexe A](#)).

⁵ Site Web du projet des SEFPN : <https://www.ifsd.ca/fr/fncfs>.

FIGURE 9 : Revenus totaux médians des ménages qui vivent dans une réserve, par rapport aux seuils de pauvreté provinciaux (n = 591)



Source : Statistique Canada, recensement de 2016 et « Rapport du deuxième examen approfondi de la mesure fondée sur un panier de consommation, Statistique Canada ».

Comparativement à la population non autochtone, les Premières Nations affichent de moindres résultats au chapitre de la santé mentale et physique perçue (voir la Figure 10a et 10b et l'[annexe B](#)).

FIGURE 10A : Santé physique et mentale perçue : Disparité entre les Premières Nations et la population non autochtone au Canada (taux normalisé selon l'âge, 2011–2014)

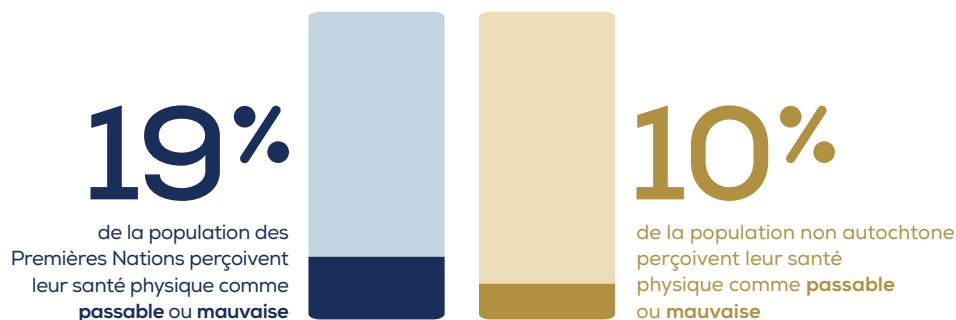


FIGURE 10B : Santé physique et mentale perçue : Disparité entre les Premières Nations et la population non autochtone au Canada (taux normalisé selon l'âge, 2011–2014)



Source : Statistique Canada, Tableau : 13-10-0099-01 Profil d'indicateur de la santé, par identité autochtone, le sexe, taux normalisé selon l'âge, estimations de quatre ans.

Près des trois quarts des logements situés dans les réserves ont besoin de réparations (voir la Figure 11 et l'[annexe C](#)).

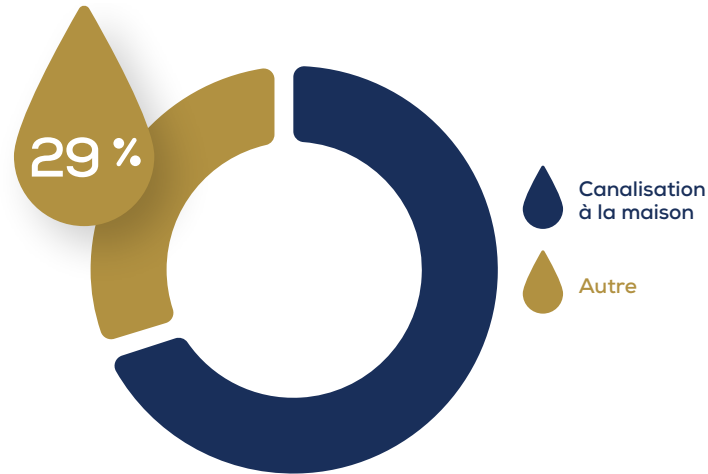
FIGURE 11 : Estimation par Statistique Canada de la proportion de logements ayant besoin de réparations (recensement de 2016)



Source : Statistique Canada, recensement de 2016, n° 98-400-X2016164 au catalogue.

Par ailleurs, 29 % des individus des Premières Nations n'ont pas accès à l'eau courante dans leur résidence (voir la Figure 12 et l'[annexe D](#)).

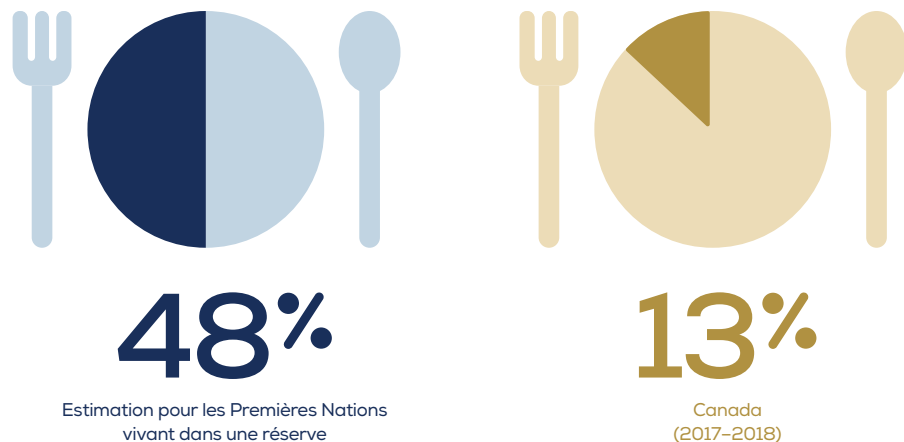
FIGURE 12 : Enquête régionale sur la santé 2015–2016 : estimations de la principale source d'approvisionnement en eau des ménages des Premières Nations



Source : Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN), « National Report of the First Nations Regional Health Survey Phase 3: Volume One » (Mars 2018) : 32.

Près de 50 % des individus des Premières Nations vivant dans des réserves font état d'une insécurité alimentaire (voir la Figure 13 et l'[annexe E](#)).

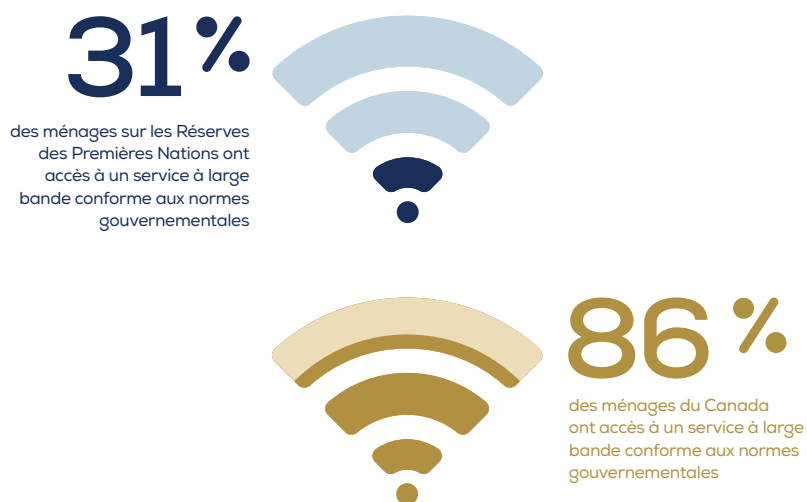
FIGURE 13 : Estimations par l'EANEPN et Statistique Canada de la prévalence de l'insécurité alimentaire



Sources : Estimation pour les Premières Nations vivant dans une réserve : Étude sur l'alimentation, la nutrition et l'environnement chez les Premières Nations (EANEPN), novembre 2019, « Draft Comprehensive Technical Report »; Canada : Statistique Canada, Sécurité alimentaire du ménage selon la disposition de vie, tableau 13-10-0385-01.

À l'échelle nationale, moins du tiers (31 %) des ménages vivant dans une réserve ont accès à un service Internet haut débit de vitesse standard (voir la Figure 14 et l'[annexe F](#)).

FIGURE 14 : Pourcentage de ménages ayant accès à un service à large bande conforme aux normes gouvernementales (50/10/illimité)

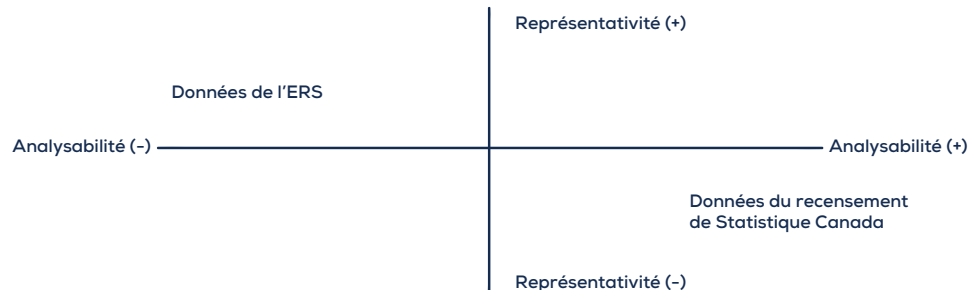


Source : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Rapport de surveillance des communications 2019 ».

Ces caractéristiques signalent, pour de nombreuses Premières Nations vivant dans une réserve, une disparité inéquitable dont les impacts sont exacerbés par les déficits de services et un moindre réseau de soutiens bénévoles (voir l'[annexe G](#)). Viser le bien-être holistique des enfants et des familles des Premières Nations, c'est donc également soutenir le bien-être des communautés.

Il existe des limites dans la disponibilité et la granularité des données continues touchant les communautés des Premières Nations—on y constate des lacunes. Les données publiquement accessibles sont généralement disponibles (ex. logement, accès à l'eau potable, accès au service Internet haut débit, etc.) mais sous forme agrégée, ce qui en limite l'applicabilité pour la prise de décisions dans des domaines particuliers. Il peut exister des données granulaires au niveau d'une agence ou d'une Première Nation donnée, mais elles ne sont pas toujours facilement disponibles, comparables ou saisies uniformément (perte de séries chronologiques) (voir la Figure 15).

FIGURE 15 : Représentativité et analysabilité des sources de données.



Le coût de l'inaction

Les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) n'existent pas en vase clos. Les programmes et les services sont fournis dans des environnements souvent complexes, où les approches et les résultats sont influencés par la réalité concrète de la pauvreté et des traumatismes intergénérationnels. Pour promouvoir le bien-être des enfants, des familles et des communautés, une approche holistique s'impose. Cette approche se différencie du système axé sur la protection qui est actuellement en place.

Pour les enfants autochtones, la source d'interaction avec les services de protection de l'enfance la plus souvent citée est la négligence⁶. La négligence est souvent associée à des risques contextuels (pauvreté, logement limité, etc.) qu'il est possible et qu'il est nécessaire d'atténuer, pour de bonnes raisons. Le rapport de la phase 1 de la recherche de l'IFPD, intitulé *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir*, révèle que le nombre d'enfants placés représente un prédicteur extrêmement juste du budget des agences et du coût global du système. On sait que le contact avec le système de protection accroît les vulnérabilités des individus tout au long de leur parcours de vie, avec des répercussions sociétales plus larges. L'étude Midwest (États-Unis) a montré que les jeunes qui ont déjà été placés en famille d'accueil présentent des résultats moins favorables dans la presque totalité des effets mesurés (comparativement aux jeunes n'ayant pas eu de contact avec le système de placement), y compris : une probabilité plus élevée de connaître l'itinérance; des niveaux de chômage supérieurs; une

⁶ Nico Trocmé et coll., « Differentiating Between Child Protection and Family Support in the Canadian Child Welfare System's Response to Intimate Partner Violence, Corporal Punishment, and Child Neglect », *Int J of Psychology* 48, n° 2, (2013) : 130–131.

probabilité supérieure d’incarcération; des taux plus élevés de maladie mentale et physique; et un moindre taux de réussite scolaire⁷.

Le contact d’un enfant avec le système de protection a des conséquences à long terme et accroît sa probabilité d’interaction future avec les services sociaux (assistance sociale, justice pénale, etc.). Ces systèmes sont des mécanismes correctifs, qui souvent traitent les effets aval de risques qu’il était possible d’atténuer en amont. Indépendamment coûteux à gérer, ces systèmes se veulent des butoirs ultimes aux problèmes sociaux plutôt que des moyens de s’attaquer aux causes des causes. Le système actuel investit dans des mesures réactives plutôt que proactives qui, en bout de course, s’avèrent plus coûteuses et moins efficaces.

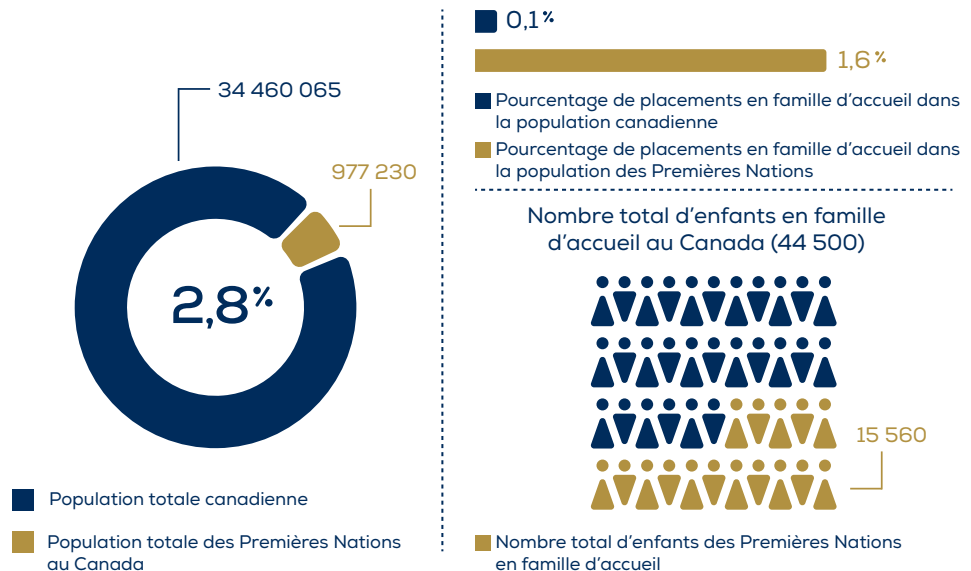
Considérant les coûts en aval potentiels qui se rattachent au contact d’un enfant avec le système de protection, les coûts réels débordent de ceux liés à l’enfant comme tel pour prendre la forme de problèmes tels que l’itinérance, l’incarcération, la toxicomanie, etc. Atténuer les risques associés à la protection peut s’avérer profitable à long terme pour l’individu et sa communauté. Il en coûte plus cher, sur le double plan financier et social, de maintenir le cap actuel que d’atténuer les facteurs de risque par des interventions ciblées dans les premières années de vie d’un enfant.

Les coûts associés au contact avec le système de protection ne sont pas tous linéaires. Selon les recherches qui ont été effectuées (voir la Figure 17), les coûts inférés par le contact avec les services de protection (pour l’ensemble de la population sur une base annuelle) comprennent : les coûts directs (de la gestion du système des SEFPN) et les coûts indirects (problèmes en aval associés au contact avec le système de protection), et les coûts potentiellement évités (coûts qu’on pourrait alléger en s’attaquant aux disparités inévitables dans de nombreuses communautés des Premières Nations). Il s’agit là d’une illustration, qui ne prétend pas englober tous les coûts afférents. Elle ne prétend pas non plus représenter les expériences de tous les enfants des Premières Nations qui sont entrés en contact avec le système de protection. Cela représente le cas général basé sur les recherches, recherches qui donnent à croire que les coûts et les défis associés à la protection peuvent s’avérer substantiels pour les individus et les communautés.

⁷ Mark E. Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26 », (Chicago, IL: Chapin Hall at the University of Chicago, 2011): 1–117; James Heckman, « There’s more to gain by taking a comprehensive approach to early childhood development », *The Heckman Equation*, (2016).

Les Premières Nations forment environ 3 % de la population totale du Canada, mais représentent 1,6 % de tous les enfants pris en charge (contre 0,1 % dans la population générale). Autrement dit, les enfants des Premières Nations sont surreprésentés par rapport au poids démographique de leur population (Figure 16).

FIGURE 16 : Estimations par Statistique Canada des placements d'enfants des Premières Nations

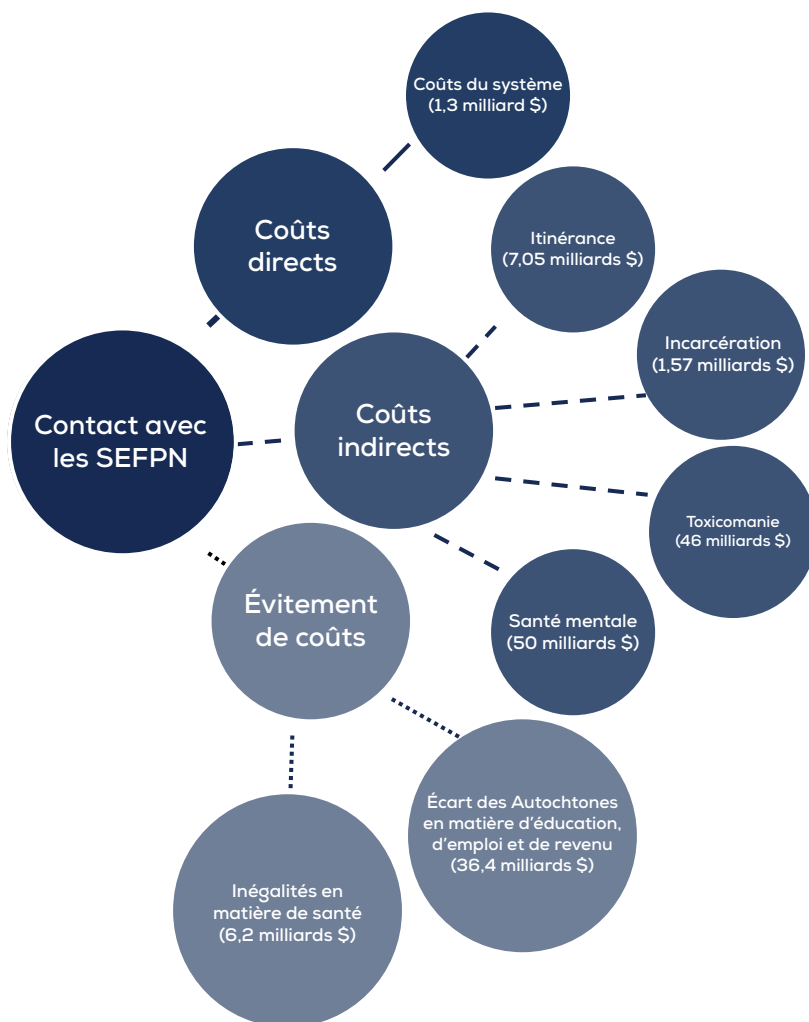


Source : Statistique Canada, « Produits de données, recensement de 2016 », 3 janvier 2018.

Un système de SEFPN qui privilégie le bien-être des enfants, des familles et des communautés investirait en amont pour atténuer les risques au lieu de payer en aval pour financer des mesures correctives. Il est possible de résumer en quatre catégories les coûts de l'inaction : 1) Itinérance et disparités de santé socioéconomiques; 2) Problèmes de santé mentale et toxicomanie; 3) Contact avec les services correctifs/ Incarcération; 4) Réussite scolaire et occasions perdues (Tableau 3).

Le système actuel de SEFPN constitue essentiellement un système de protection et d'entretien, où les fournisseurs de services sont remboursés selon un mode de rémunération à l'acte. Ce mode de financement limite les utilisations des fonds, souvent au-delà des coûts associés à la prestation des services de protection. Asseoir le système uniquement sur les services de protection fait grimper toute une série de coûts directs, de coûts indirects et de coûts d'évitement. Les professionnels des agences sont depuis longtemps conscients du problème et cherchent des moyens de contourner le système pour offrir sur le terrain les programmes nécessaires à l'atténuation des risques touchant les enfants.

FIGURE 17 : Coûts annuels inférés par le contact avec le système de protection dans l'ensemble de la population⁸



⁸ Coûts du système : IFPD, « Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir », (2018) : 10.

Itinérance : Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance, « The State of Homelessness in Canada 2016 », *Canadian Observatory on Homelessness Press, Paper #12*, (2016) : 60.

Incarcération : Bureau du directeur parlementaire du budget, « Mise à jour sur les coûts d'incarcération » *Gouvernement du Canada*, (2018) : 7.

Toxicomanie : Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances et Université de Victoria, « Canadian Substance Use Costs and Harms 2015–2017 », (2020) : 1–4.

Santé mentale : Commission de la santé mentale du Canada, « La nécessité d'investir dans la santé mentale au Canada » (2013) : 1.

Études, emploi et écarts de revenus chez les Autochtones : Direction des déterminants sociaux et de l'intégration scientifique, Agence de la santé publique du Canada, « Le fardeau économique direct des inégalités socioéconomiques en matière de santé au Canada : Analyse des coûts des soins de santé selon le revenu », *Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada : Recherche, politiques et pratiques* 36, n° 6 (2016).

Inégalités en matière de santé : Diana Kulik et coll., « Homeless youth's overwhelming health burden—A review of the literature », *Paediatric Child Health* 16, n° 6, (2011) : 44.

Selon des modèles connus axés sur la prévention qui privilégient une intervention précoce, un investissement initial donne de meilleurs résultats à longue échéance. Pour faire profiter le trésor public de ces économies, il faudrait transformer l'approche actuelle de protection en une approche axée sur le bien-être, ce qui nécessiterait un changement fondamental des objectifs et de l'orientation des programmes et du mode de financement. Cependant, un tel changement permettrait aux communautés et aux prestataires de services de réorienter le financement vers les causes profondes de l'interaction d'un enfant avec les services de protection.

Les décisions du TCDP et la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* nous offrent une occasion idéale de réinitialiser un système qui, pendant des décennies, a imposé négligence, désavantages et discrimination aux enfants. Une approche qui vise à bonifier les effets pour les enfants et les familles ne fait pas disparaître le besoin des services de protection; elle déplace (et accroît) plutôt les ressources et les activités des programmes vers les causes profondes de l'interaction avec le système de protection. Un tel changement fondamental de stratégie profitera aux enfants, à leurs familles et aux finances publiques du pays.

TABLEAU 3 : Coûts en aval associés au contact avec le système de protection

Problèmes sociaux	Impact disproportionné du problème social dans les communautés autochtones	Relation entre le problème social et les services de protection de l'enfance	Amplifier globale du problème et coûts connexes au Canada
<p>Itinérance et disparités socioéconomiques en matière de santé</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les Autochtones constituent entre 28 et 34 % de la population de sans-abri, alors qu'ils représentent 4,3 % de la population générale⁹. Les Autochtones sont onze fois plus susceptibles d'utiliser les refuges d'urgence que les non-Autochtones¹⁰. 	<ul style="list-style-type: none"> En Amérique du Nord, les personnes itinérantes sont de 10 à 40 fois plus susceptibles d'avoir été en contact avec les services de protection de l'enfance¹¹. Selon une étude de 2017 publiée par l'Observatoire canadien sur l'itinérance, près de 60 % des jeunes ayant vécu l'itinérance avaient déjà eu un contact avec les services de protection de l'enfance. Ainsi, « les jeunes itinérants sont 193 fois plus susceptibles d'avoir été en contact avec les services de protection de l'enfance que le grand public ¹² ». Une étude sur les jeunes itinérants de la Colombie-Britannique a révélé que 46 % de tous les participants et 70 % des participants autochtones avaient eu affaire aux services de protection de l'enfance¹³. De plus, les individus davantage à risque de connaître l'itinérance précocement plutôt que tardive (avant 25 ans) sont plus susceptibles d'être Autochtones, de ne pas avoir terminé leurs études secondaires et d'avoir eu affaire aux services de protection de l'enfance. L'étude <i>Without a Home</i> indique que même si un fort pourcentage de jeunes ont pour la première fois connu l'itinérance avant l'âge de 16 ans (40 %), les jeunes qui avaient déjà été placés en famille d'accueil ou en foyer de groupe étaient presque deux fois plus susceptibles d'avoir connu l'itinérance précocement que les jeunes qui n'avaient jamais été placés (52,5 % contre 27 %) ¹⁴. Dans l'étude Midwest (États-Unis), un grand nombre des participants (individus ayant déjà eu affaire au système de placement en famille d'accueil) connaissaient encore, à l'âge de 26 ans, des épisodes répétés d'itinérance (14,5 % ou d'hébergement temporaire (<i>couch surfing</i>) (24,5 %); 35 % des participants ayant fait du <i>couch surfing</i> ont déclaré au moins quatre épisodes. De plus, le tiers des jeunes adultes ayant connu l'itinérance avaient subi cette situation pendant au moins un mois¹⁵. 	<ul style="list-style-type: none"> Plus de 235 000 Canadiens vivent l'itinérance, et chaque nuit 35 000 Canadiens n'ont pas d'abri¹⁶. En 2013, le coût estimatif de l'itinérance au Canada atteignait 7,05 milliards de dollars¹⁷. Il en coûte en moyenne 1 932 \$ par mois pour loger une personne dans un refuge¹⁸. Une étude canadienne a constaté que les itinérants visitent les services d'urgence des hôpitaux en moyenne 2,1 fois par an, pour un coût annuel de 1 464 \$ par personne. À titre de comparaison, le coût pour la population non itinérante était de 13 % du coût pour les itinérants. De plus, une fois la personne admise à l'hôpital, le coût annuel d'hospitalisation est de 2 495 \$ pour un itinérant contre 524 \$ pour un non-itinérant¹⁹. En 2005, 74 % des jeunes itinérants de la Colombie-Britannique ont déclaré avoir au moins un problème de santé chronique²⁰. Une étude canadienne indique que 22,9 % des détenus étaient sans abri au moment de leur incarcération. De plus, il existe une forte probabilité de connaître l'itinérance après la libération (32,2 % des répondants)²¹. En examinant le coût annuel que les itinérants ayant une maladie mentale entraînent pour la société, des chercheurs ont constaté que les coûts (à l'exclusion des médicaments) par personne étaient de 56 000 \$ par année dans les trois plus grandes villes du Canada et d'environ 30 000 \$ dans les petites villes comme Moncton (N.-B.)²². Les inégalités socioéconomiques en matière de santé engendrent un lourd fardeau économique, estimé à au moins 6,2 milliards de dollars par an. De plus, les Canadiens appartenant au plus faible groupe de revenus représentent 60 % de ce coût (3,7 milliards de dollars)²³.

Les notes pour le tableau se trouvent à la page 19.

Problèmes sociaux	Impact disproportionné du problème social dans les communautés autochtones	Relation entre le problème social et les services de protection de l'enfance	Ampleur globale du problème et coûts connexes au Canada
<p>Problèmes de santé mentale et toxicomanie</p>	<ul style="list-style-type: none"> En raison de facteurs contextuels, dont le colonialisme et un accès plus difficile aux services de santé, l'incidence des problèmes de santé mentale est beaucoup plus élevée chez les communautés des Premières Nations et inuites que dans la population générale²⁴. Une bonne partie des travaux d'analyse des données ont porté sur les taux supérieurs de suicide observés dans la population autochtone. Statistique Canada a constaté qu'entre 2011 et 2016, le taux de suicide chez les Premières Nations était trois fois plus élevé que dans la population non autochtone. De plus, il était environ deux fois plus élevé chez les membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves que chez ceux vivant hors réserve²⁵. Parmi les Autochtones, les taux de suicide et les disparités en la matière étaient les plus élevés chez les adolescents et les jeunes adultes (15 à 24 ans)²⁶. En 2017, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes a constaté que les adultes des Premières Nations vivant dans les réserves connaissaient des niveaux de détresse psychologique généralement supérieurs à ceux de l'ensemble de la population canadienne (40 % contre 33 %)²⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> Une étude menée dans deux villes de la C.-B. et portant spécifiquement sur les jeunes Autochtones ayant des problèmes de toxicomanie a révélé que 65 % d'entre eux avaient eu un contact avec les services de protection de la jeunesse, et que bon nombre présentaient des résultats de santé négatifs²⁸. 	<ul style="list-style-type: none"> Une étude réalisée en 2020 par la Commission de la santé mentale du Canada indique que les problèmes de santé mentale et les maladies mentales coûtent au moins 50 milliards de dollars à l'économie canadienne²⁹. Le coût de la toxicomanie au Canada était estimé à 46,0 milliards de dollars en 2017; les coûts en productivité perdue à 20,0 milliards de dollars; les coûts en soins de santé à 13,1 milliards de dollars; les coûts en justice pénale à 9,2 milliards de dollars; et les autres coûts directs à 3,6 milliards de dollars³⁰.

Les notes pour le tableau se trouvent à la page 19.

Problèmes sociaux	Impact disproportionné du problème social dans les communautés autochtones	Relation entre le problème social et les services de protection de l'enfance	Ampleur globale du problème et coûts connexes au Canada
<p>Contact avec les services correctionnels/l'incarcération</p>	<ul style="list-style-type: none"> En 2016, les Autochtones représentaient environ 5 % de la population canadienne, mais 23,1 % de la population carcérale³¹. En 2019, les femmes autochtones constituaient 41,4 % des femmes incarcérées dans un établissement fédéral³². Depuis 2010, la proportion de détenus a diminué de 23,5 % chez les Blancs, mais elle a grimpé de 52,1 % chez la population autochtone³³. Des recherches montrent que les délinquants autochtones sont moins susceptibles d'obtenir une libération conditionnelle, et plus susceptibles de se voir révoquer leur libération conditionnelle pour des infractions mineures³⁴. Au cours des dix dernières années, on a observé chez les délinquants autochtones un nombre disproportionné d'automutilations (52 % de tous les incidents) et 39 % de toutes les tentatives de suicide³⁵. 	<ul style="list-style-type: none"> Une étude menée en 2001 par l'APN, le Service correctionnel du Canada et le ministère de la Justice indiquent que les détenus autochtones ont davantage eu affaire aux services de protection de l'enfance. L'étude a révélé que 48 % des détenus autochtones ont été placés en adoption par les autorités provinciales (contre 11 % des détenus non autochtones); de plus, 82 % des détenus autochtones ont été placés en famille d'accueil (contre 63 % des détenus non autochtones)³⁶. La nature cyclique de l'interaction avec ces systèmes est mise en évidence par une étude sur l'appartenance aux gangs, selon laquelle la multiplicité des placements hors du foyer ou des incarcérations en établissement correctionnel constitue une voie royale vers la vie de gang. Sur les 41 jeunes visés par l'étude sur les gangs de Prince Albert, 31 avaient passé la plus grande partie de leur enfance et de leur adolescence dans des établissements de protection de l'enfance et de justice juvénile³⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> Le coût moyen d'incarcération par détenu en 2016–2017 était de 114 587 \$/an, ou 314 \$/jour (96 % des coûts sont associés à la garde)³⁸. Le total des dépenses d'exploitation associées à la garde en 2016–2017 se situait à 1,57 milliard de dollars³⁹.

Les notes pour le tableau se trouvent à la page 19.

Problèmes sociaux	Impact disproportionné du problème social dans les communautés autochtones	Relation entre le problème social et les services de protection de l'enfance	Ampleur globale du problème et coûts connexes au Canada
<p>Réussite scolaire et occasions perdues</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ D'après le recensement de 2016, 92 % des jeunes adultes non autochtones (20-24 ans) ont au moins un certificat d'études secondaires; 75 % des adultes des Premières Nations vivant hors réserve ont terminé leurs études secondaires; 48 % des jeunes adultes des Premières Nations vivant dans une réserve ont terminé leurs études secondaires⁴⁰. ■ Une étude pilote de microsimulation réalisée en collaboration avec le Centre canadien de la statistique et Statistique Canada a montré qu'en éliminant l'écart de scolarisation entre les Autochtones et les non-Autochtones de la Saskatchewan, on pouvait réduire le nombre de personnes qui ont affaire au système de justice pénale. L'étude concluait qu'à défaut de combler l'écart de scolarisation actuel, le nombre d'interactions avec la police augmenterait de 27 % entre 2011 et 2036 (cela résulterait d'une hausse de 58 % du nombre de personnes autochtones entrant ayant une interaction avec la police, et d'une baisse de 14 % des interactions entre les populations non autochtones et la police). Cependant, une baisse progressive de 25 % de l'écart de scolarisation entre 2011 et 2036 se traduirait par une augmentation de seulement 25 % du nombre de personnes ayant affaire à la police; une réduction progressive de 50 % entraînerait une hausse de 22 % et une réduction progressive de 100 % engendrerait une hausse de 17 %⁴¹. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une étude menée en C.-B. indique que seulement 51 % des jeunes placés avaient obtenu leur diplôme six ans après avoir commencé la 8e année, contre 89 % de l'ensemble de la population de jeunes. Les écarts de réussite scolaire persistaient chez les participants à l'étude Midwest, même à l'âge de 26 ans. Comparativement aux données de l'Étude longitudinale nationale sur la santé des adolescents (Add Health), les participants à l'étude du Midwest (États-Unis) étaient trois fois plus susceptibles de ne pas détenir un diplôme d'études secondaires ou un diplôme d'études générales. De plus, les participants à l'étude Add Health étaient six fois plus susceptibles d'avoir un diplôme postsecondaire et neuf fois plus susceptibles d'être diplômés d'un établissement d'enseignement de quatre ans⁴². ■ En outre, à 26 ans, seulement 46 % des participants à l'étude Midwest étaient employés, comparativement à 80 % des participants à l'étude Add Health⁴³. ■ Parmi les participants à l'étude Midwest qui avaient un revenu d'emploi, les revenus annuels médians du groupe étaient de plus de 18 000 \$ inférieurs à ceux de leur vis-à-vis de l'étude Add Health⁴⁴. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Selon un rapport du Centre d'étude des niveaux de vie, un comblement des écarts de scolarisation des Autochtones et des disparités qui s'y rattachent au niveau des taux d'emploi et du revenu par niveau d'emploi permettrait de relever de 36,4 milliards de dollars le PIB du Canada⁴⁵. 	

Les notes pour le tableau se trouvent à la page 19.

NOTES POUR LE TABLEAU 3

- ⁹ ESDCS, 2016, cité dans Stephen Gaetz et coll., « L'état de l'itinérance au Canada 2016 », *Presse de l'observatoire canadien sur l'itinérance*, document n° 12, (2016) : 50.
- ¹⁰ Nick Falvo, « The Use of Homeless Shelters by Indigenous Peoples in Canada », *Homeless Hub*, 28 novembre 2019, <https://www.homelesshub.ca/blog/use-homeless-shelters-indigenous-peoples-canada>.
- ¹¹ Reinhard Krausz, « British Columbia Health of the Homeless Survey Report », University of British Columbia, (2011) : 42.
- ¹² Naomi Nichols et coll., « Child Welfare and Youth Homelessness in Canada: A Proposal for Action », Toronto : *Presse de l'observatoire canadien sur l'itinérance*, (2017) : 3.
- ¹³ Reinhard Krausz, « British Columbia Health of the Homeless Survey Report », University of British Columbia, (2011) : 42.
- ¹⁴ Naomi Nichols et coll., « Child Welfare and Youth Homelessness in Canada: A Proposal for Action », *Presse de l'observatoire canadien sur l'itinérance*, (Toronto, 2017) : 16.
- ¹⁵ Mark E. Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26 », (Chicago, IL : Chapin Hall at the University of Chicago, 2011) : 12.
- ¹⁶ ACSM, « New study highlights cost of homelessness », dernière mise à jour le 11 août 2017, <https://ontario.cmha.ca/news/new-study-highlights-cost-of-homelessness/>.
- ¹⁷ Stephen Gaetz, Erin Dej, Tim Richter et Melanie Redman, « L'état de l'itinérance au Canada 2016 », *Presse de l'observatoire canadien sur l'itinérance*, document n° 12, (2016) : 60.
- ¹⁸ Stephen Gaetz, Jesse Donaldson, Tim Richter et Tanya Gulliver, « L'état de l'itinérance au Canada 2013 », *Presse de l'observatoire canadien sur l'itinérance*, document 4 (2013) : 32.
- ¹⁹ Stephen Gaetz, « The Real Cost of Homelessness », *The Canadian Homelessness Research Network Press*, (2012) : 9.
- ²⁰ Diana Kulik et coll., « Homeless youth's overwhelming health burden—A review of the literature », *Paediatric Child Health* 16, n° 6, (2011) : 44.
- ²¹ Kellen et coll., cité dans Stephen Gaetz, « The Real Cost of Homelessness », *Presse de l'observatoire canadien sur l'itinérance*, (2012) : 10.
- ²² E. Latimer et coll., « Costs of service for homeless people with mental illness in 5 Canadian cities: a large prospective follow-up study », *CMAJ Open* 5:3, 2017 : 576–585.
- ²³ Agence de la santé publique du Canada, Direction des déterminants sociaux et de l'intégration scientifique, « Le fardeau économique direct des inégalités socioéconomiques en matière de santé au Canada : Analyse des coûts des soins de santé selon le revenu », *Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada : Recherche, politiques et pratiques* 36, n° 6, (juin 2016) : 118.
- ²⁴ Norah Kiellan et Tonina Simeone, « Questions d'actualité en santé mentale au Canada—La santé mentale des communautés des Premières Nations et des communautés inuites », *Bibliothèque du Parlement*, (janvier 2014) : 5.
- ²⁵ Statistique Canada, « Taux de suicide chez les Premières Nations, les Métis et les Inuits (2011 à 2016) : résultats de la Cohorte santé et environnement du recensement canadien (CSERCAN de 2011) », *Le Quotidien*, 28 juin 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190628/dq190628c-fra.htm>.
- ²⁶ Statistique Canada, « Taux de suicide chez les Premières Nations, les Métis et les Inuits (2011 à 2016) : résultats de la Cohorte santé et environnement du recensement canadien (CSERCAN de 2011) », *Le Quotidien*, 28 juin 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190628/dq190628c-fra.htm>.
- ²⁷ Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, « Point de rupture : La crise de suicides dans les communautés autochtones », *Chambre des communes Canada*, (juin 2017) : 28.

NOTES POUR LE TABLEAU 3 (SUITE)

- ²⁸ Adam F. Clarkson et coll., « The Cedar Project: Negative health outcomes associated with involvement in the child welfare system among young Indigenous people who use injection and non-injection drugs in two Canadian cities », *Canadian Journal of Public Health* 106, n° 5, (octobre 2015) : e265–e270.
- ²⁹ Commission de la santé mentale au Canada, « La nécessité d'investir dans la santé mentale au Canada », (2013) : 1.
- ³⁰ Groupe de travail scientifique sur les coûts et les méfaits de l'usage de substances au Canada, « Coûts et méfaits de l'usage de substances au Canada (2015–2017) », (Ottawa, Ont., 2020) : 1–4.
- ³¹ Bureau de l'enquêteur correctionnel, « Rapport annuel 2018–2019 », (juin 2019) : 64.
- ³² Bureau de l'enquêteur correctionnel, « Rapport annuel 2018–2019 », (juin 2019) : 64.
- ³³ Bureau de l'enquêteur correctionnel, « Rapport annuel 2018–2019 », (juin 2019) : 65.
- ³⁴ Bureau de l'enquêteur correctionnel, « Rapport annuel 2018–2019 », (juin 2019) : 65.
- ³⁵ Bureau de l'enquêteur correctionnel, « Rapport annuel 2018–2019 », (juin 2019) : 65. Bureau du directeur parlementaire du budget, « Mise à jour sur les coûts d'incarcération », *Gouvernement du Canada*, (2018) : 7 (juin 2019) : 65.
- ³⁶ Shelley Trevethan et coll., « The Effect of Family Disruption on Aboriginal and Non-Aboriginal Inmates », Assemblée des Premières Nations, Service correctionnel du Canada et ministère de la Justice du Canada, (2001) : 21.
- ³⁷ Mark Totten, « Preventing Aboriginal Youth Gang Involvement in Canada: A Gendered Approach », *Aboriginal Policy Research Consortium International* (2010) : 262.
- ³⁸ Bureau du directeur parlementaire du budget, « Mise à jour sur les coûts d'incarcération », *Gouvernement du Canada*, (2018) : 1.
- ³⁹ Bureau du directeur parlementaire du budget, « Mise à jour sur les coûts d'incarcération », *Gouvernement du Canada*, (2018) : 7.
- ⁴⁰ John Richards, « Census 2016: Where is the discussion about Indigenous education? », *The Globe and Mail*, 13 décembre 2017, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/census-2016-where-is-the-discussion-about-indigenous-education/article37313434/>.
- ⁴¹ Yvan Clermont et coll., « Les futurs contacts avec le système de justice pénale en Saskatchewan : une étude de microsimulation », *Statistique Canada*, 19 septembre 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00014-fra.htm>.
- ⁴² Mark Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26 », (Chicago, IL : Chapin Hall at the University of Chicago, 2011) : 20–21.
- ⁴³ Mark Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26 », (Chicago, IL: Chapin Hall at the University of Chicago, 2011) : 28.
- ⁴⁴ Mark Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26 », (Chicago, IL : Chapin Hall at the University of Chicago, 2011) : 36.
- ⁴⁵ Agence de la santé publique du Canada, Direction des déterminants sociaux et de l'intégration scientifique, « Le fardeau économique direct des inégalités socioéconomiques en matière de santé au Canada : Analyse des coûts des soins de santé selon le revenu », *Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada : Recherche, politiques et pratiques* 36, n° 6, (juin 2016).

Partie I : Services aux Autochtones Canada (SAC)

Analyse des dépenses et des effets

Introduction

Dans le cadre de la phase 2, l'IFPD a demandé à SAC de lui fournir des données historiques sur les ressources, les programmes et les résultats associés au mandat et aux fonctions du Ministère pour comprendre l'état actuel de l'information financière, particulièrement en ce qui concerne les résultats et les effets pour les enfants, les familles et les communautés des Premières Nations. Ces données ont fait l'objet d'une analyse qui ne visait pas à évaluer les pratiques de SAC, mais plutôt à imprégner à l'étude un caractère inédit et supplétif, au lieu de simplement reproduire les pratiques antérieures.

Les données publiquement accessibles (ex. comptes publics) au sujet des dépenses de SAC se présentaient sous forme agrégée et non suffisamment détaillée pour brosser le portrait souhaité. Nous avons donc présenté une demande d'information au sous-ministre le 26 août 2019 ([annexe H](#)). En septembre 2019, SAC nous fournissait une liste des agences des SEFPN, en format PDF. En collaboration avec les représentants régionaux du CCN, nous avons téléphoné aux agences figurant sur la liste pour confirmer qu'elles correspondaient à l'échantillon souhaité⁴⁶. Certaines agences nous ont signalé qu'elles ne correspondaient pas à l'échantillon souhaité parce qu'elles ne recevaient pas de financement fédéral. L'échantillon final a donc compté 112 agences.

En octobre 2019, la demande d'information envoyée à la fin d'août 2019 demeurait toujours lettre morte. Le bureau du Dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE) s'est alors chargé de coordonner la demande. L'IFPD et l'équipe du DPFRE se sont rencontrés à plusieurs reprises pour clarifier la demande et assurer une juste interprétation des données. Sous la gouverne du bureau du DPFRE, on a élaboré et signé en mars 2020 un accord de partage d'information

⁴⁶ Dans ce projet, les agences comprennent aussi bien les agences délégataires que les agences non délégataires desservant des communautés vivant dans des réserves des Premières Nations et qui touchent un financement fédéral pour leurs activités de protection et/ou de prévention. Les agences dont le financement provient exclusivement de la province ont donc été exclues.

couvrant divers éléments, dont la protection de la vie privée et la sécurité des données. Toutes les données restantes qui étaient visées par la demande initiale de l'IFPD ont été transférées (lorsqu'elles étaient disponibles) en mars 2020, après la signature de l'accord.

SAC a fourni à l'IFPD des données sur les dépenses des exercices 2014–2015 à 2018–2019 et sur les dépenses projetées pour 2020–2021 à 2022–2023. Des informations détaillées sur les dépenses et le rendement des programmes ont été produites, dans un format lisible par machine. En définissant le niveau de référence actuel des dépenses, on souhaitait relier les ressources aux résultats, une fin pour laquelle ces données ne semblaient pas avoir été conçues.

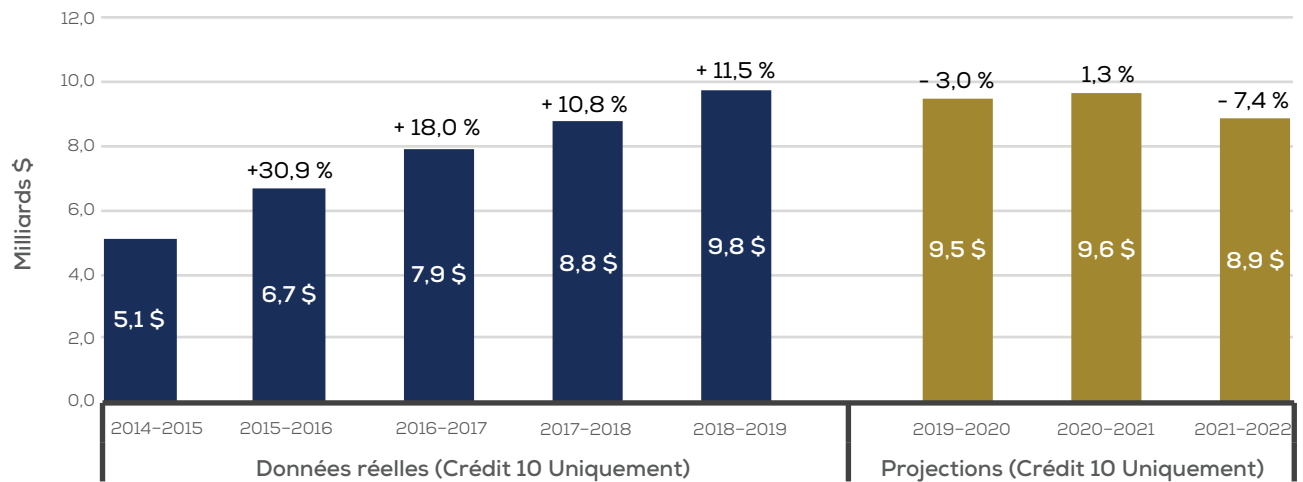
Dépenses actuelles de SAC

L'IFPD assume la responsabilité de l'analyse publiée dans ce rapport au sujet des données de SAC. Toutes les données fournies par SAC sont communiquées sous une forme agrégée et anonymisée. Dans la mesure du possible, l'IFPD a consulté SAC pour obtenir des éclaircissements et des informations sur les données lorsque nécessaire.

L'analyse des données fournies par SAC pour les exercices 2014–2015 à 2018–2019 est présentée ci-dessous par programme, par mode de financement et selon d'autres regroupements. Nous n'avons pas fait l'analyse des dépenses de SAC par habitant, vu l'impossibilité de rapprocher clairement les dépenses avec la population que cet argent était censé cibler. Les données fournissent un portrait des dépenses de base, portrait qui permet de comprendre les secteurs de dépenses et la façon dont l'argent parvient aux bénéficiaires.

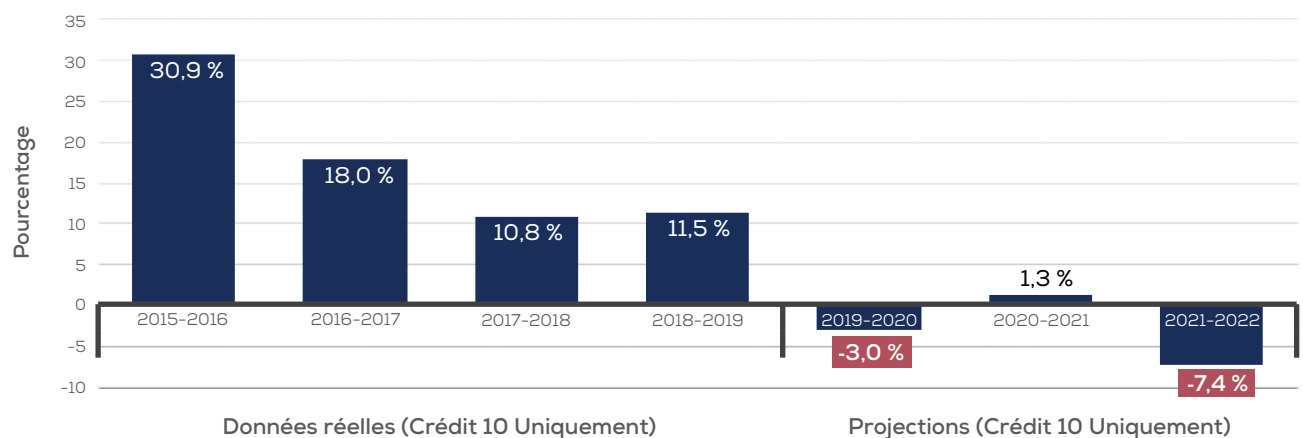
Depuis 2014–2015, les dépenses⁴⁷ de SAC ont augmenté. Avant 2015, les questions de santé et les dépenses qui s'y rattachent ne relevaient pas de SAC (d'où l'augmentation d'environ 31 % des dépenses globales en 2015–2016) (voir la Figure 18 et la Figure 19). Après 2019, les dépenses globales devraient diminuer.

⁴⁷ Les dépenses ministérielles comprennent les subventions et les contributions, c'est-à-dire les fonds associés aux dépenses de programme alloués par le Parlement au « crédit 10 ». Ces dépenses n'incluent pas les dépenses de fonctionnement internes du ministère allouées au « crédit 1 ».

FIGURE 18 : Dépenses totales de SAC par exercice, avec les dépenses projetées

Sources : Services aux Autochtones Canada (SAC), Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD).

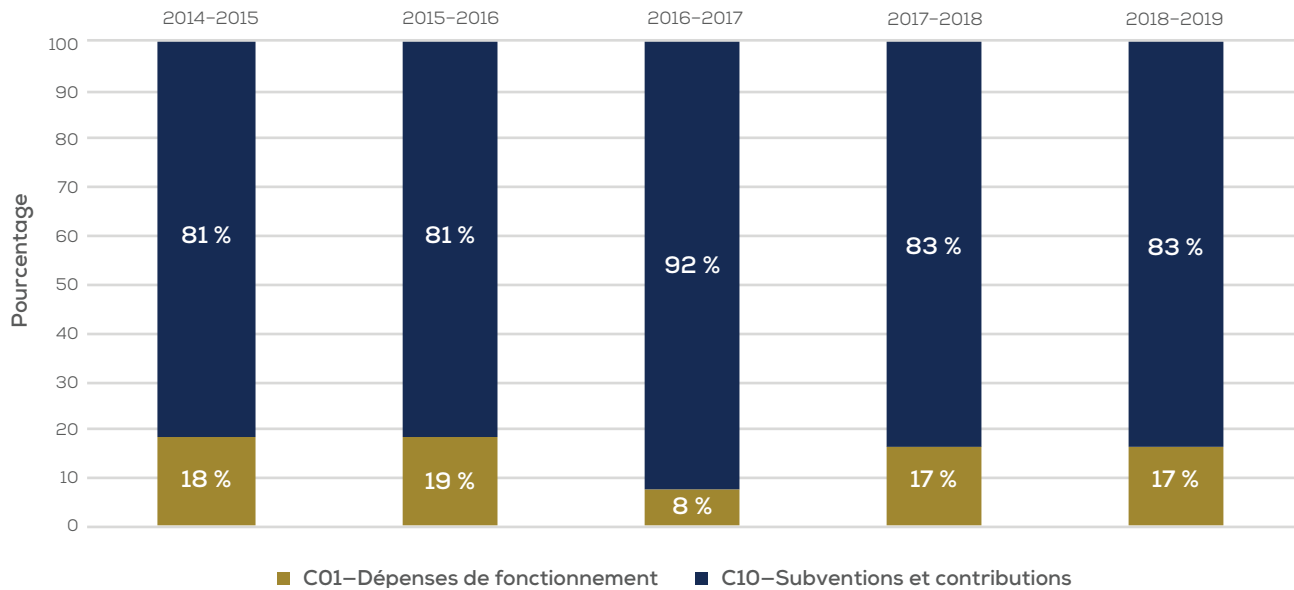
Note : Ne comprend pas les données de la DGSPNI pour l'exercice 2014-2015.

FIGURE 19 : Évolution en pourcentage d'année en année des dépenses totales de SAC

Sources : Services aux Autochtones Canada (SAC), Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD).

Note : Les dépenses de la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) sont exclues dans l'exercice 2014-2015, ce qui explique la hausse de 31 % dans l'exercice 2015-2016.

En pourcentage, SAC consacre principalement son argent aux subventions et contributions (crédit 10), c'est-à-dire aux transferts aux bénéficiaires. Moins de 20 % de l'argent est affecté aux dépenses de fonctionnement (crédit 1) (voir Figure 20).

FIGURE 20 : Pourcentage des dépenses allouées au crédit 1 et au crédit 10, par exercice.

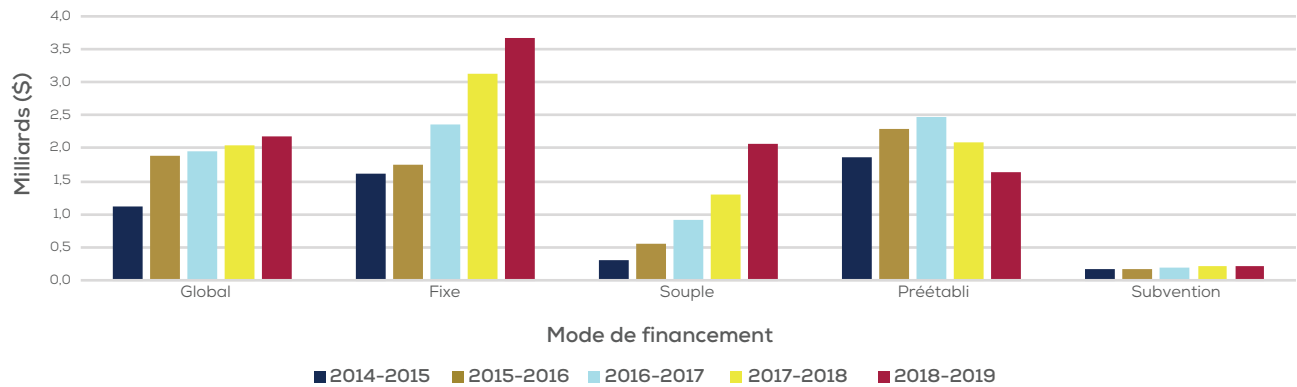
Ce schème de dépenses cadre avec le rôle de SAC consistant à allouer à divers bénéficiaires des fonds pour la prestation de services (plutôt que de fournir lui-même les services). La majorité des bénéficiaires sont des Premières Nations, ou des Premières Nations et des Inuits (voir la Figure 21), près de la moitié de tout l'argent affecté durant l'exercice 2018–2019 ayant été versé aux Premières Nations (voir la Figure 22).

Les conditions qui se rattachent au financement peuvent être tout aussi importantes que le montant comme tel de l'allocation (voir le Tableau 4). Depuis 2014–2015, les montants de financement préétabli et de financement fixe ont diminué, en raison de la hausse du financement souple entre 2017–2018 et 2018–2019 (voir la Figure 24). Le mode de financement fixe demeure celui qui couvre le plus gros montant, ce qui indique que la plupart des utilisations des fonds sont prédéterminées et laissent peu de latitude aux bénéficiaires.

TABLEAU 4 : Aperçu des modes de financement⁴⁸

Mode de contribution	Description
Subvention	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paiement de transfert basé sur une entente. ▪ Obligation de faire rapport sur les résultats, mais pas de rendre compte des dépenses. ▪ Le bénéficiaire doit répondre à « des critères d'admissibilité et d'autres critères connexes ». ▪ Durée flexible.
Préétablie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds utilisés à des fins définies. ▪ Les fonds inutilisés doivent être retournés à la fin de l'exercice (pas d'option de report). ▪ Remarque : ce mode de financement est limité depuis le 1^{er} avril 2018 et n'est employé qu'au besoin, par exemple pour la gestion des risques.
Fixe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds déterminés par des estimations fiables (base annuelle). ▪ Report possible; les dépassements de coûts sont à la charge du bénéficiaire. ▪ Mode appliqué à une fin ou à un programme défini; il doit être (r)établi annuellement.
Souple	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les fonds peuvent être réaffectés entre les catégories de coûts au sein d'un domaine de programme. ▪ Des reports sont possibles, tant que l'accord n'est pas dans sa dernière année. ▪ Cette entente minimale de deux ans exige d'avoir les capacités requises et d'entretenir des relations avec le Ministère.
Globale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les fonds peuvent être déplacés à l'intérieur d'une série de programmes (pourvu que les objectifs soient atteints). ▪ Les fonds non dépensés peuvent être conservés et utilisés dans le même bloc de programmes. ▪ Le bénéficiaire doit répondre aux « critères d'évaluation de l'état de préparation » pour cette contribution.

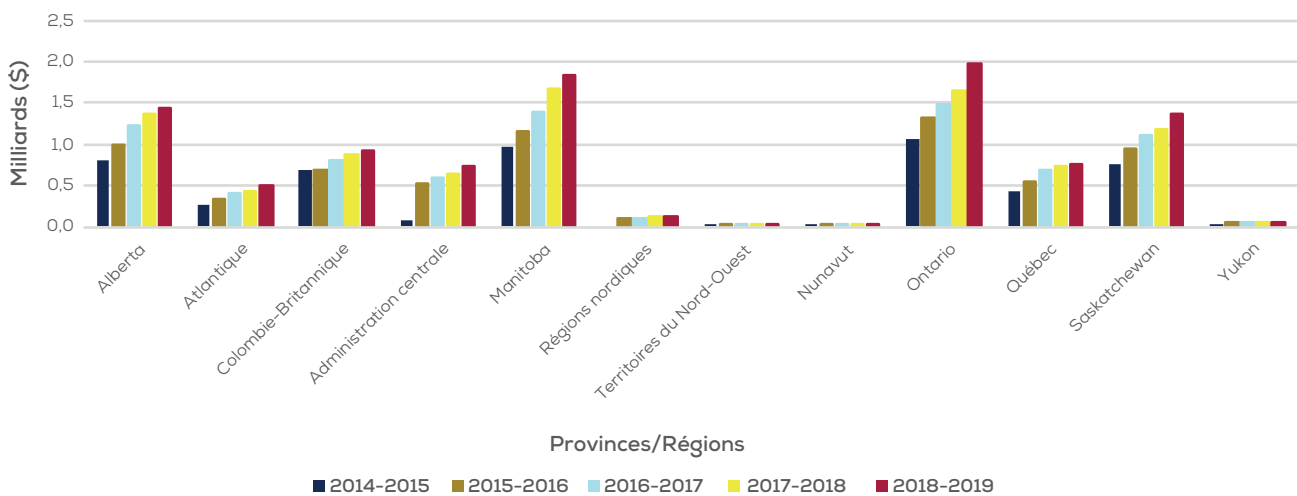
⁴⁸ Affaires autochtones et du Nord Canada, « Modes de financement », *Gouvernement du Canada*, mis à jour le 16 avril 2018. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1322746046651/1322746652148>.

FIGURE 24 : Dépenses totales de SAC, par mode de financement et par exercice

Sources : Services aux Autochtones Canada (SAC), Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD).

Notes : Les modes de financement non définis sont exclus.

À l'échelle provinciale et régionale, les dépenses d'ISC ont connu une augmentation; le Manitoba, l'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan ont reçu les plus forts montants totaux entre les exercices 2014–2015 et 2018–2019 (voir la Figure 25). Les écarts régionaux peuvent être attribuables à la différence de contexte géographique ou d'éloignement, à la pauvreté et à des facteurs contextuels connexes qui sont généralement saisis dans l'Indice de bien-être des communautés⁴⁹.

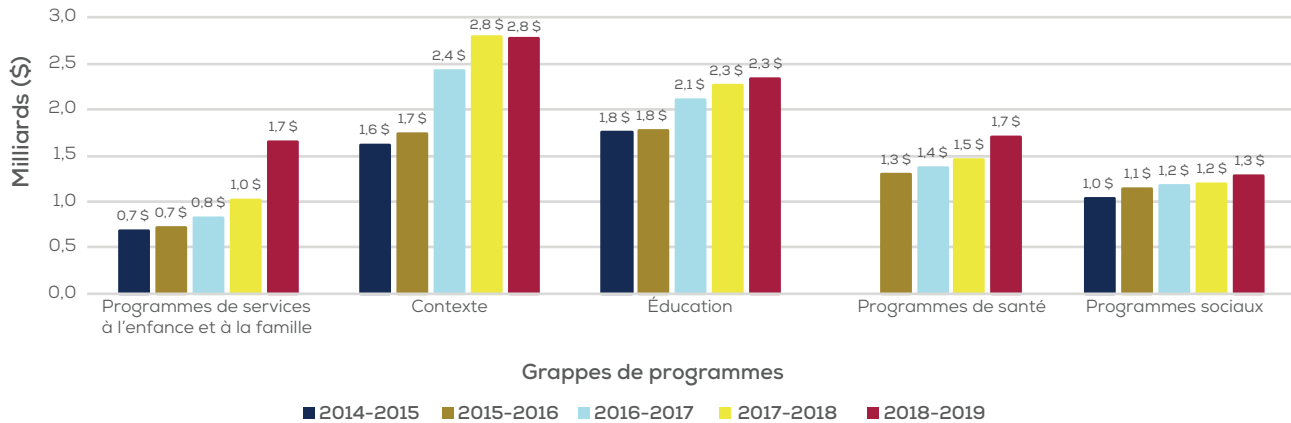
FIGURE 25 : Dépenses totales de SAC, par région et par exercice

Sources : Services aux Autochtones Canada (SAC), Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD).

⁴⁹ L'Indice de bien-être des communautés mesure le bien-être des communautés des Premières Nations selon quatre indicateurs : scolarité, activité sur le marché du travail, revenu et logement. Les données sont tirées du recensement et de l'Enquête nationale sur le logement. Voir Services aux Autochtones Canada, « L'Indice de bien-être des communautés », *Gouvernement du Canada*, mis à jour le 24 mai 2019, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100016579/1557319653695>.

Pour aider à comprendre les schèmes de dépenses, l'IFPD a établi des grappes stratégiques (programmes de services à l'enfance et à la famille; contexte; éducation; programmes de santé; programmes sociaux—définitions à l'[Annexe I](#)) (voir la Figure 26). Les données indiquent que les dépenses globales de SAC dans tous les secteurs de programmes ont été constantes, à l'exception des augmentations dans les dépenses visant les SEF et la santé.

FIGURE 26 : Dépenses totales de SAC, par grappe et par exercice



Sources : Services aux Autochtones Canada (SAC), Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD).

La forte augmentation de 48 % observée dans les dépenses de programmes des SEFPN en 2018–2019 est attribuable aux paiements ordonnés par le TCDP (ces dépenses devraient diminuer de 9 % en 2019–2020) (voir la Figure 27). L'analyse des études de cas révèle que les paiements du TCDP ont eu des effets immédiats sur les programmes et les opérations. Cependant, les investissements supplémentaires sont de nature ponctuelle et ne sont pas garantis au-delà du prochain exercice, ce qui met en péril l'avancement des programmes et pratiques de prévention.

PIIKANI CHILD AND FAMILY SERVICES ALBERTA

Piikani Child and Family Services sert une importante population vivant dans une réserve. Avec le financement supplémentaire ordonné par le TCDP, cette agence a renforcé ses services préventifs et son approche axée sur la prévention. Cette réorientation témoigne de l'impact que peut exercer un financement couplé à une liberté d'action sur le terrain.

Contexte

L'agence Piikani Child and Family Services (CFS) a été créée par un accord tripartite négocié en 1999–2000, et a été désignée agence délégataire en 2001. Son modeste effectif initial de cinq personnes en compte maintenant 22. Tout le personnel qui œuvre à Piikani est Pied-Noir, ce qui contribue à réduire le roulement.

Piikani CFS dessert la nation Piikani. Pendant plus de cinq ans, la communauté a été gérée par un séquestre-administrateur et supportait une lourde dette. Aucune maison n'y a été construite entre 1995 et le milieu des années 2000, ce qui est révélateur des problèmes de la communauté puisque la plupart de ses membres habitent dans la réserve. Sans l'injection d'investissements externes, les possibilités économiques et le développement demeurent problématiques. Même si la communauté s'est efforcée d'alléger ses problèmes financiers, le traumatisme communautaire associé aux pensionnats situés à moins de 10 km de la réserve demeure vivant et prend diverses formes, notamment les dépendances.

Piikani CFS a adopté une approche de soins axée sur la prévention, à l'aide des ressources obtenues dans la foulée des décisions du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP).

Programmes

Piikani CFS a obtenu un financement supplémentaire du TCDP pour élaborer ses programmes de prévention et les outils qui s'y rattachent (en 2018, le financement était d'un peu plus d'un million de dollars). Depuis deux ans, la hausse des fonds consacrés à la prévention fait baisser le nombre de placements. L'augmentation des placements dans la famille élargie a également fait baisser le nombre de placements en famille d'accueil.

Malgré la baisse du nombre d'enfants pris en charge et la hausse des placements en famille d'accueil, il reste difficile de trouver des familles d'accueil dans la réserve. Le déficit de ressources de logement et autres limite la capacité des foyers à répondre aux normes provinciales sur les foyers d'accueil. Cette réalité est une résultante des problèmes contextuels plus globaux avec lesquels doit composer la nation Piikani.

Fort de ressources supplémentaires, l'agence Piikani CFS s'est efforcée de s'attaquer aux causes des causes du contact avec le système de protection, par exemple la pauvreté. Au vu des

tendances observées dans les placements de protection, l'agence estime que son approche est fructueuse. Le financement de la prévention permet d'assouplir les méthodes employées pour soutenir les enfants dans les familles (au lieu de toujours recourir à la protection pour débloquer le financement).

Un de ses programmes axés sur la prévention a consisté à développer une application d'arrimage culturel pour les Piikanis. L'application vise à encourager la continuité et les liens culturels pour les enfants, en particulier pour ceux qui vivent en famille d'accueil hors réserve. L'application est un vecteur culturel qui constitue un point d'accès à la culture, à la langue et à l'histoire des Piikanis.

L'accroissement des ressources allouées aux programmes de prévention a mis en évidence les besoins en immobilisations, en particulier pour appuyer les programmes et continuer à loger dans un même bâtiment tout le personnel.

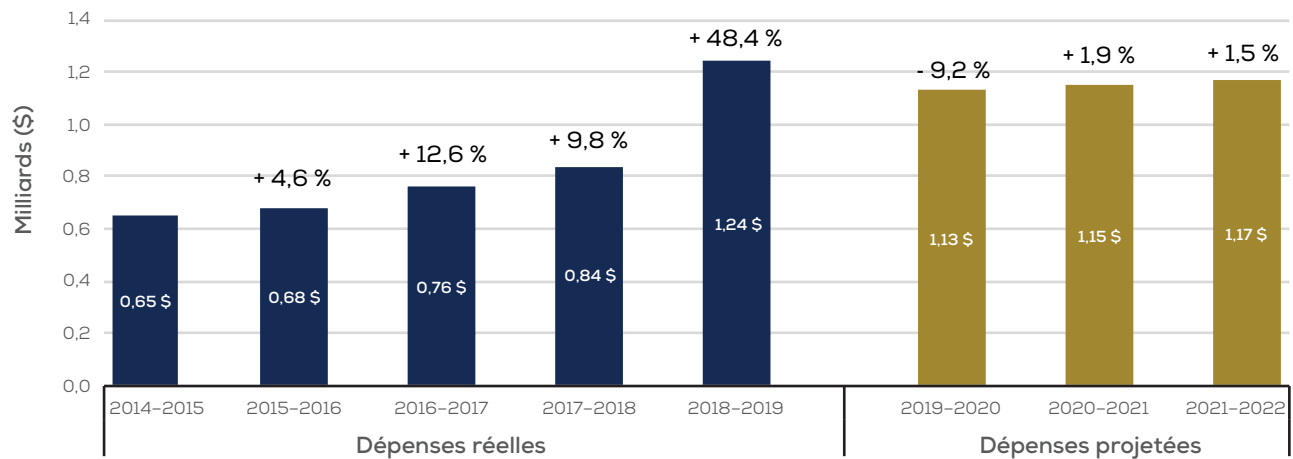
Gouvernance

L'agence Piikani CFS est constituée en société, un arrangement qui contribue à son indépendance. Dirigée par un conseil d'administration où est représenté le conseil de bande, l'agence applique les lois albertaines sur les SEF. Toutes les données sont recueillies et contrôlées par la province de l'Alberta (Piikani CFS a dû demander ses propres données). Les données portent surtout sur le volet protection, et peu (lorsqu'il y en a) sur la prévention.

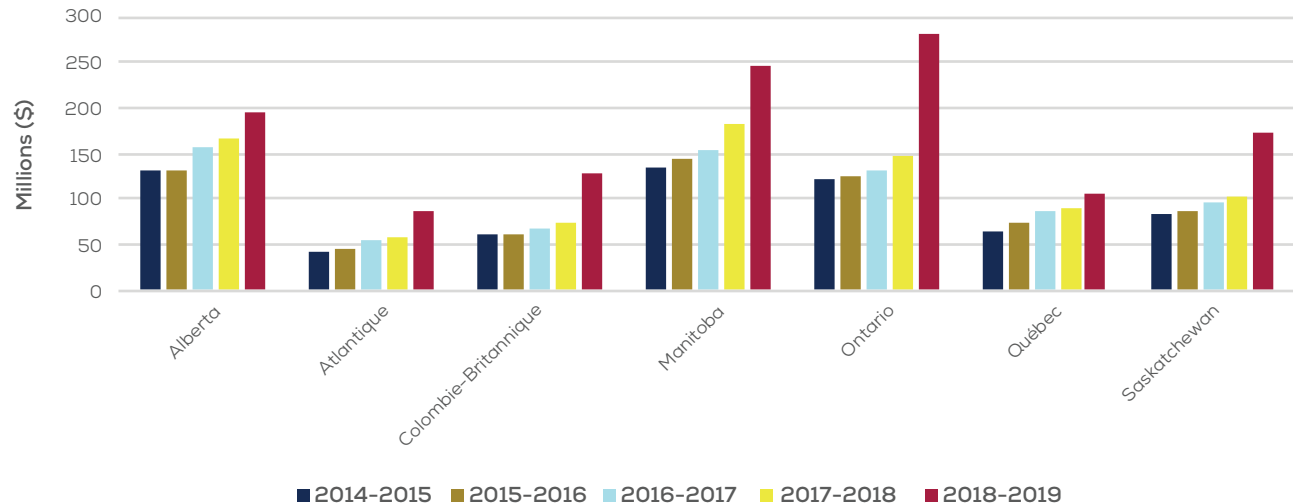
Leçons et considérations

Même à court terme, les fonds supplémentaires découlant de la décision du TCDP ont contribué à recentrer les ressources et les activités du volet protection vers le volet prévention. Piikani CFS a réorienté son organisation pour se concentrer de manière significative sur la prévention et les causes des causes des mesures de protection.

La leçon cruciale qu'on peut tirer de cette expérience, c'est la rapidité avec laquelle les changements de financement peuvent se répercuter sur les activités et les opérations sur le terrain. La manière dont le financement supplémentaire a permis à Piikani CFS de prendre le virage de la prévention témoigne de l'impact que peut exercer un financement couplé à une liberté d'action sur le terrain.

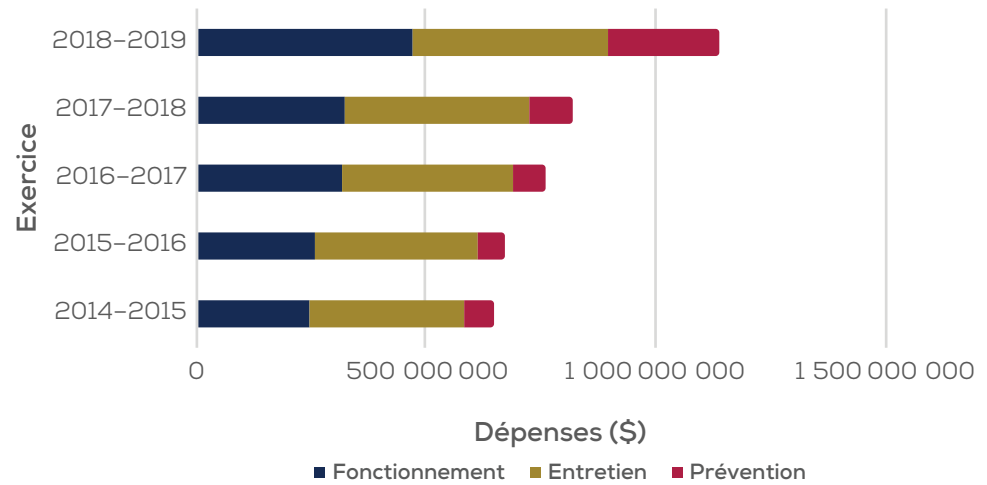
FIGURE 27 : Dépenses en SEFPN par exercice, et dépenses projetées

À l'échelle provinciale et régionale, on observe des tendances similaires (voir la Figure 28). Le financement total croît généralement de manière progressive, avec une augmentation marquée durant l'exercice 2018–2019 pour toutes les provinces et régions sauf le Québec, qui affiche une moindre hausse comparative par rapport à 2017–2018.

FIGURE 28 : Dépenses en SEFPN par province/région et par exercice

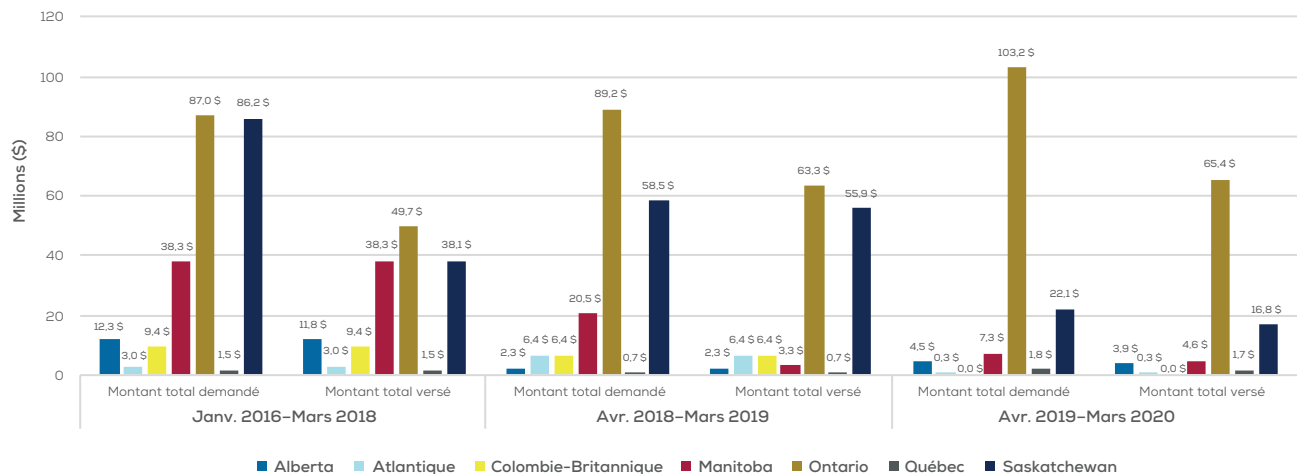
L'IFPD a reçu en octobre 2019 les données au niveau des programmes de SEFPN. Ces données sont utilisées uniquement à des fins d'illustration, puisqu'elles présentent quelques différences mineures avec les données des programmes et la série de données fournie par SAC (voir la Figure 29). Les données des programmes sont utiles pour montrer les réallocations opérées entre les volets entretien (paiements pour les enfants pris en charge), protection et prévention depuis l'exercice 2014–2015 jusqu'à 2018–2019. Comparativement aux autres exercices, les dépenses globales ont augmenté en 2018–2019, plus particulièrement en prévention.

FIGURE 29 : Dépenses totales en SEFPN, par catégorie et par exercice



Les dépenses découlant de la décision du TCDP sont saisies au niveau des programmes par SAC, mais elles ne sont pas codées séparément. Le financement supplémentaire ordonné par le TCDP était basé sur la présentation de demandes et transféré aux bénéficiaires par l'entremise du programme de SEFPN. Pour brosser le portrait des dépenses liées à la décision du TCDP, l'IFPD a obtenu une ventilation préparée par des spécialistes de programme de SAC. La plupart de ces demandes de financement provenaient de l'Ontario et de la Saskatchewan. Les bénéficiaires ont reçu un sous-ensemble des fonds demandés. Cette ventilation est présentée uniquement à des fins d'illustration (voir la Figure 30).

FIGURE 30 : Financement ordonné par le TCDP—Aperçu



Il n'est pas possible d'obtenir par l'entremise de SAC des évaluations axées sur les résultats de l'impact des dépenses ordonnées par le TCDP. Le cadre employé pour saisir les demandes de dépenses était basé sur les intrants, ce qui limite la compréhension des impacts à court terme

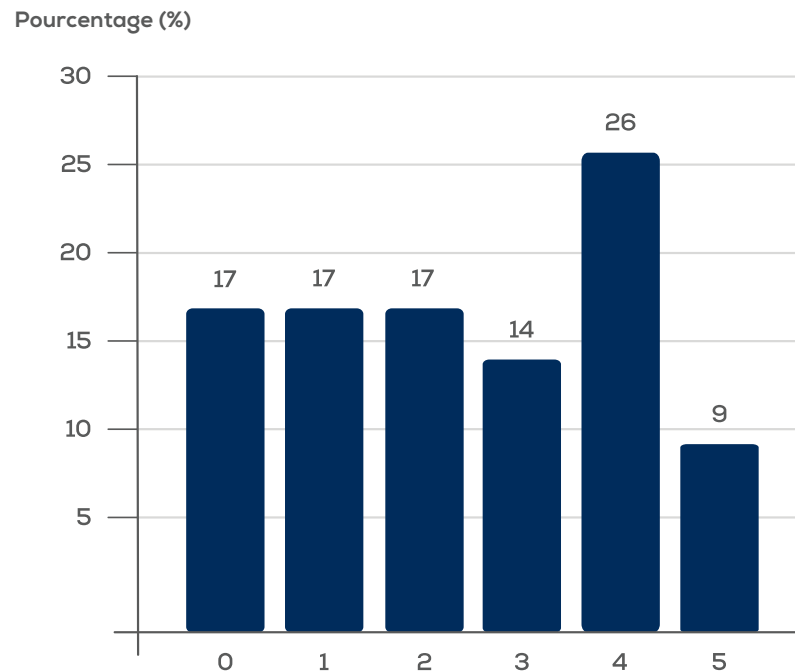
des investissements supplémentaires. Dans son enquête de 2019 auprès des agences de SEFPN, l'IFPD a tenté de combler le manque de données sur les montants versés aux agences par suite de la décision du TCDP (voir Application de l'approche). La plupart des agences ayant demandé et obtenu de tels fonds ont affecté cet argent à des appoints salariaux (pour s'aligner sur les échelles salariales provinciales), aux programmes de prévention, aux activités de fonctionnement et aux immobilisations.

Dans le secteur public, une architecture de rendement bien formée relie les données par les intrants (ressources), les extrants (activités de programme) et les effets (résultats pour les intervenants). Le suivi effectué au sujet des programmes de SAC repose principalement sur les intrants et les extrants, dans une architecture qui s'aligne sur les programmes et qui est agrégée au niveau national. Cependant, l'architecture de données actuelle ne relie pas les *résultats* produits au niveau des Premières Nations avec les ressources allouées. Par exemple, quatre indicateurs de rendement sont associés au programme des SEFPN, et tous les quatre sont centrés sur les intrants et les extrants :

1. Pourcentage de communautés des Premières Nations qui offrent des services de soutien aux familles visant à préserver l'intégrité familiale.
2. Pourcentage d'enfants des Premières Nations vivant dans une réserve qui sont pris en charge.
3. Pourcentage d'enfants des Premières Nations qui sont pris en charge pour une première fois.
4. Pourcentage d'enfants placés auprès d'un membre de la famille.

Parmi toutes les activités de programme, SAC surveille 115 indicateurs distincts entre les exercices 2014–2015 et 2018–2019. Durant cette période, on a consigné en continu sur cinq ans des données pour 10 des 115 indicateurs de rendement (environ 8,6 %). Comme le montre la Figure 31, on détient quatre années ou plus de données pour environ 35 % des indicateurs, mais seulement deux années ou moins de données pour un peu plus de la moitié (51 %) des indicateurs. Dans environ 20 % des cas, les points de données consignés présentent un écart d'une ou plusieurs années. Pour la moitié des indicateurs où il manque des données, l'écart est de deux ans ou plus.

FIGURE 31 : Graphique 1 : Données de SAC sur les effets, selon le nombre de données (%)



Environ la moitié des indicateurs (49 %) étaient assortis de paramètres de mesure. Par exemple, une mesure visant les réseaux d’approvisionnement en eau et d’assainissement surveillait le « pourcentage de réseaux publics d’approvisionnement en eau dans les réserves financés par SAC qui ont une cote de risque faible ». Les 58 indicateurs restants avaient des cibles qui étaient soit non déterminées, soit sans objet, soit vides.

Les données financières communiquées par SAC autorisent un certain nombre d’observations. Elles permettent de mieux comprendre le montant du financement, le mode de financement et le type de bénéficiaire. Il existe des limites aux données et aux possibilités de mieux arrimer les ressources allouées et les résultats obtenus. La discontinuité dans les indicateurs et dans la collecte de données restreint les possibilités d’analyse au-delà du niveau agrégé du programme. Il est impossible de relier les effets aux bénéficiaires ou aux régions, de différencier les zones rurales et urbaines, etc., pour améliorer l’application des ressources.

Une autre approche du rendement

Dans ce rapport, nous proposons de mesurer le rendement selon une autre approche, qui repose sur la politique du Conseil du Trésor.

La politique actuelle et celle qui la précédait, soit la Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats, ont été mises en œuvre de manière inégale parmi les divers ministères du gouvernement du Canada. Souvent, les rapports sur les résultats semblent prendre la forme de rapports externes au Parlement plutôt que satisfaire un objectif de saine gestion fondée sur les effets. L'application d'un cadre axé sur les résultats reliant les dépenses aux effets (et pas seulement les intrants et les extrants) nécessite un engagement ministériel, en ce sens que l'architecture de rendement et l'information sur le rendement doivent étayer l'affectation des ressources du ministère et la gestion des résultats.

Dans le secteur public, il peut être problématique de lier les ressources et les résultats, parce que les intervenants confondent souvent l'attribution des effets du rendement et la déclaration des résultats. Par exemple, Environnement Canada mesure quotidiennement les conditions météorologiques mais n'est pas responsable des prévisions. La mesure des résultats n'implique pas une redevabilité directe quant au résultat. Elle consiste plutôt à générer des données probantes pour améliorer la prise de décisions.

Malgré une application hétérogène de la politique sur les résultats au sein du gouvernement fédéral, il existe des initiatives fédérales dotées d'un cadre de résultats qui arrime les résultats aux dépenses, selon une approche fondée sur des données probantes. La Stratégie nationale de prévention du crime, mise en œuvre au Centre national de prévention du crime, investit dans les stratégies de prévention en ciblant les facteurs de risque qui mènent à l'activité criminelle. L'initiative se base sur une intervention précoce qui vise à réduire la criminalité en s'attaquant aux facteurs de risque. La structure du programme permet d'affecter les fonds des programmes aux initiatives qui donnent de bons résultats. Cette capacité d'aligner directement le financement sur les pratiques n'est pas toujours présente.

Pour évaluer ses résultats, le modèle logique de la Stratégie nationale pour la prévention du crime⁵⁰ définit des indicateurs axés sur les résultats, comme l'augmentation du sentiment de sécurité chez les utilisateurs des installations et la réduction du nombre de crimes haineux dans les installations communautaires. Ces cibles illustrent la manière de définir les résultats des programmes, en établissant l'intention à long terme de l'investissement et en arrimant les ressources et les résultats par l'évaluation.

⁵⁰ Sécurité publique Canada, « Évaluation de la Stratégie nationale pour la prévention du crime de 2017–2018 », dernière modification en date du 20 septembre 2018, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-18-rprt-vltm-ncps/index-fr.aspx>.

Pour appliquer aux SEFPN les principes d'une mesure axée sur les résultats, nous avons élaboré le cadre *Mesurer pour s'épanouir* en consultation avec des experts et les dirigeants des agences, de manière à asseoir sur des données probantes notre compréhension du bien-être holistique des enfants, des familles et des communautés. Ce cadre aidera à définir une reddition de comptes bilatérale entre le gouvernement fédéral (en tant que bailleur de fonds) et l'agence (en tant que prestataire de services). Comme dans le cas de la Nouvelle-Zélande et de l'Écosse⁵¹, qui ont publié des budgets de bien-être et font un suivi régulier des progrès, la budgétisation basée sur le rendement exige qu'on mette l'accent sur les résultats plutôt qu'uniquement sur les intrants et les extrants.

⁵¹ Helaina Gaspard et Emily Woolner, « Budgeting for Well-Being », *Policy Magazine* 2020, <https://policymagazine.ca/budgeting-for-well-being/>.

Partie II : Le cadre de rendement *Mesurer pour s'épanouir*

Introduction

*Mesurer pour s'épanouir*⁵² est un cadre de rendement nouveau et amélioré qui jettera un éclairage sur le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations (voir la Figure 32) d'une manière conforme aux principes inscrits dans la loi, soit **l'égalité réelle, l'intérêt de l'enfant et une démarche adaptée à la culture**. Ce cadre donnera aux agences des SEFPN un portrait des populations qu'elles servent et du contexte dans lequel elles évoluent, pour favoriser la prise de meilleures décisions et, à terme, étayer l'assise informationnelle des modes de financement (voir le cadre intégral à l'[Annexe J](#))⁵³.

Ce qui peut être mesuré peut être géré. Ce cadre est un outil qui permet à une agence de mieux comprendre la communauté qu'elle sert, et d'ainsi s'assurer d'avoir les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* a pour vision de favoriser l'obtention de meilleurs résultats pour les enfants, et non de mesurer le rendement individuel des agences.

⁵² Le 21 février 2020 à Ottawa, l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) a réuni une table ronde de dirigeants d'agences et d'experts pour peaufiner un cadre de mesure basé sur les travaux menés en 2018 par les dirigeants des agences des SEFPN.

⁵³ [La Mesure de la santé et du bien-être](#) des enfants est un sondage de 62 questions à choix multiples et trois questions ouvertes, administré par tablette dans cinq communautés des Premières Nations de l'Ontario pour évaluer la santé spirituelle, émotionnelle, physique et mentale des enfants autochtones. Les résultats du sondage ont aidé à éclairer au niveau communautaire le bien-être des enfants et la prestation des services et des ressources aux enfants qui en ont besoin. Axé exclusivement sur la santé et le bien-être des enfants, cet outil n'a pas été conçu pour évaluer de manière holistique le bien-être des enfants, des familles et des communautés.

KW'UMUT LELUM COLOMBIE-BRITANNIQUE

L'agence à tableaux de bord : des résultats, pas de pensements.

Mettre l'accent sur les résultats implique également d'établir des lignes claires pour la reddition de comptes et l'allocation des ressources requises (capital humain, TI et données).

Contexte

L'agence Kw'umut Lelum sert neuf Premières Nations de la Colombie-Britannique. Le fait que chaque communauté compte moins de 2 000 habitants facilite la mobilisation et la coopération. En étroite collaboration avec les conseils de bande, Kw'umut Lelum s'efforce de combler les lacunes et d'éviter le dédoublement des services dans les communautés servies.

L'intérêt manifesté par l'agence envers des données pertinentes axées sur l'enfant et la communauté favorise l'élaboration de programmes fondés sur les besoins conçus selon une démarche ascendante. Au cours des deux dernières années, Kw'umut Lelum a opéré des réorganisations visant à créer et à intégrer un nouveau système de données axé sur les résultats. Depuis les budgets jusqu'aux programmes, Kw'umut Lelum peut obtenir en temps réel des portraits de ses communautés, de leurs besoins et de ce qui fonctionne pour elles.

Fonctionnement

Le fonctionnement de l'agence a connu un profond virage en 2018, avec l'injection de fonds de prévention qui ont changé ses structures et ses pratiques internes. Embauche d'intervenants en prévention dans chaque Première Nation, formation d'une équipe chargée des données... L'agence disposait enfin des ressources nécessaires pour orienter sa pratique vers le bien-être holistique.

Kw'umut Lelum intègre une perspective de cycle de vie sa façon d'aborder les problèmes. En ce qui concerne l'accès aux services, il ne s'agit pas seulement de compter les services existants et les services absents, mais aussi d'identifier les entraves à l'accès et la pertinence de ces services pour les communautés. Cette nuance est importante. Relier à partir de la base le contexte aux intrants, aux extrants et aux effets permet plus facilement d'exécuter un mandat d'une manière différente.

Pour bâtir cette perspective, Kw'umut Lelum a commencé par recueillir des données quantitatives et qualitatives dans une base de données intégrée. Cette façon de faire aide l'agence à suivre le progrès de chaque enfant et à comprendre comment l'enfant, sa famille et sa communauté se tirent d'affaire ensemble. Le fait de relier l'information contextuelle sur les communautés aux expériences de l'individu illustre plus clairement les modes d'interaction des services, de l'environnement et des ressources allouées.

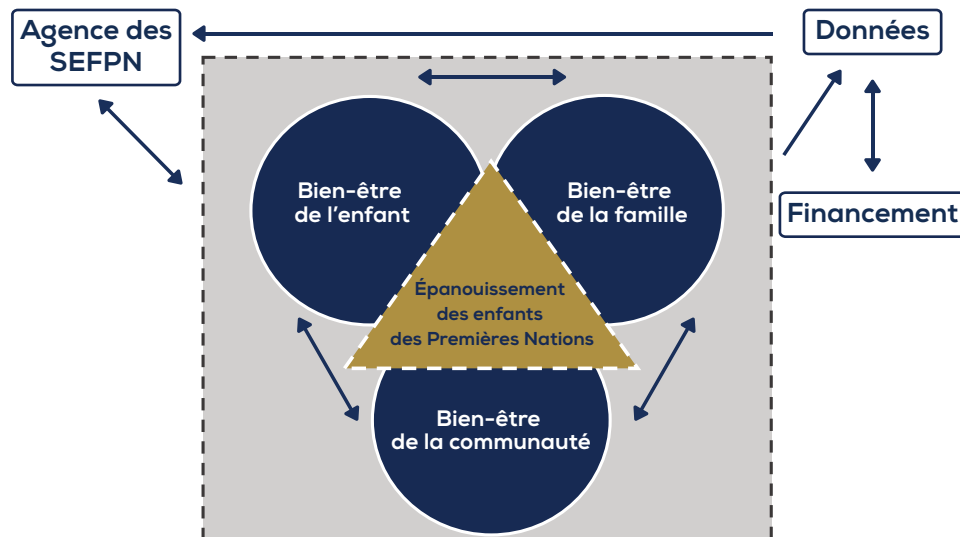
L'information probante issue des données s'avère d'une grande utilité pour la planification du budget et des ressources. Cette perspective enrichie permet d'aligner les budgets sur les besoins et de les vérifier par des consultations et des évaluations régulières auprès des chefs et des communautés. Les allocations budgétaires, spécialement en matière de bien-être et de prévention, sont déterminées avec l'apport de la haute direction et du conseil d'administration et en consultation avec la communauté.

Dans son organisation, Kw'umut Lelum rend des comptes en trois points : au conseil d'administration, aux dirigeants de bande, et aux membres des communautés ainsi qu'à leur personnel de première ligne. Ce régime redditionnel favorise la collaboration mutuelle, l'établissement de liens avec les communautés et une meilleure connaissance de ces dernières.

Leçons et considérations

Le type de changement opéré par Kw'umut Lelum depuis deux ans comporte son lot de difficultés. Le changement organisationnel nécessite un leadership qui renforce la confiance et une équipe de direction unie. Le changement ne convient pas nécessairement à tout le monde, et certains membres du personnel peuvent décider de partir. Les agences doivent préparer le changement au moyen d'un plan bien communiqué, et être en mesure d'apporter des ajustements en cours de route pour faire face aux imprévus.

FIGURE 32 : La conception holistique du bien-être dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*



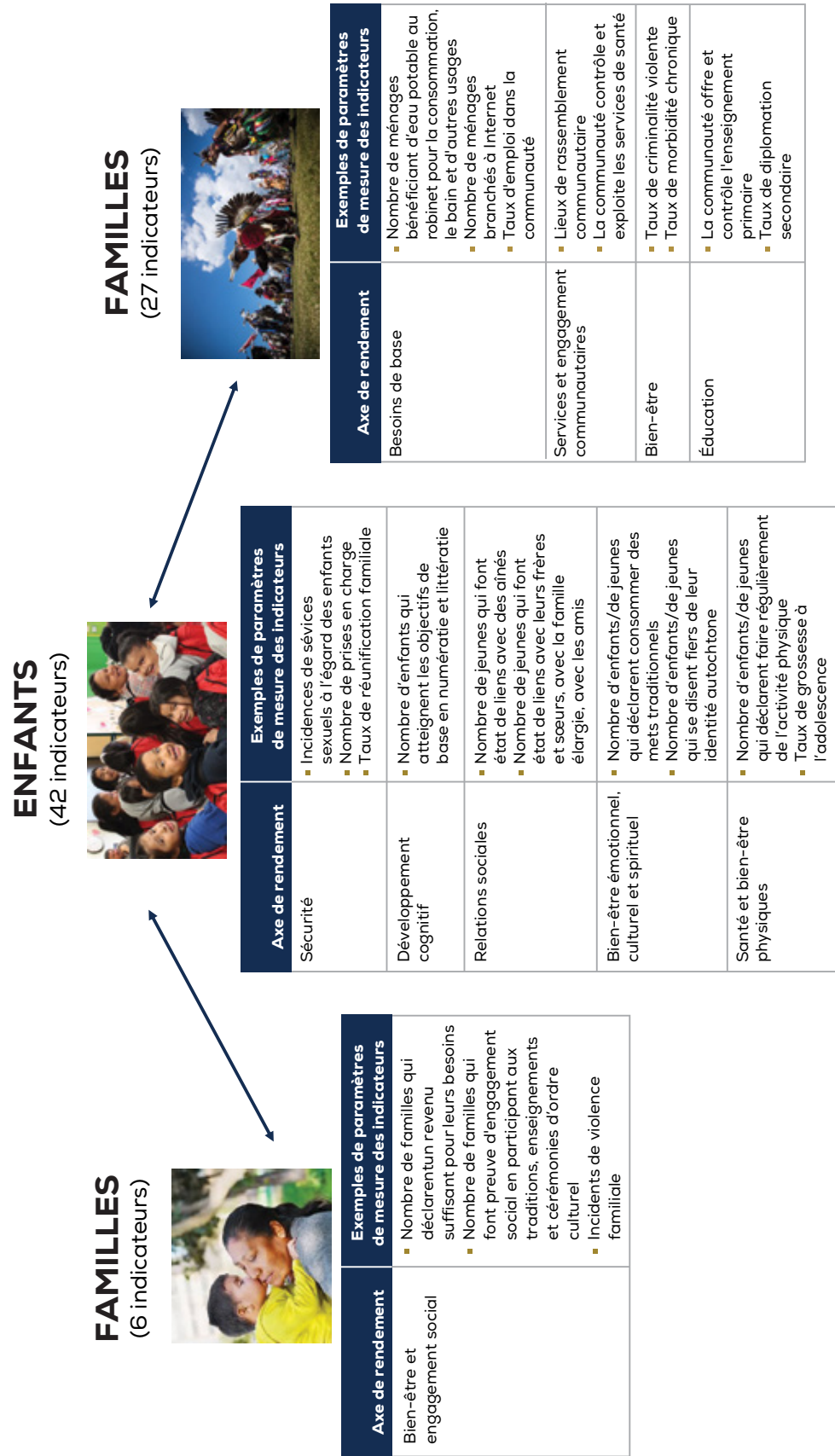
COMMENTAIRES EXPRIMÉS

1. Importance du contexte : Chaque agence et chaque communauté a des expériences et des besoins qui lui sont propres (milieu urbain, rural, éloigné, etc.). **Le cadre de mesure doit aboutir à une vision collective commune du bien-être.**
2. Caractère essentiel de la culture : La culture, la langue et le territoire sont des éléments essentiels de l'appartenance. Il importe que les enfants aient des occasions de nouer des liens avec leur communauté. **Le cadre de mesure doit être appréhendé dans l'optique des pratiques culturelles, des traditions et des langues individuelles.**
3. La sécurité est un élément du bien-être : La sécurité ne constitue pas un objectif indépendant des SEFPN; c'est un élément important du bien-être global de l'enfant. **La sécurité doit être un paramètre de mesure intrinsèque au bien-être de l'enfant.**
4. Mesurer ce qui compte : Les agences des SEFPN reconnaissent l'importance de recueillir et d'utiliser leurs propres données significatives pour améliorer les processus décisionnels et les modes de financement. **Mesurer ce qui compte prendra du temps, et le raffinement de la méthode nécessitera une période d'expérimentation et d'ajustement.**

5. Capacités requises : Les agences ont besoin de capacités internes et d'un soutien suffisants pour mettre à profit des méthodes de collecte et d'analyse de données qui reflètent leur réalité. ***Pour combler ce besoin, il faudrait désigner une tierce partie dépositaire des données qui serait impartiale et digne de confiance, et donner aux agences les ressources internes nécessaires.***

La vision prônée par *Mesurer pour s'épanouir* s'exprime au travers de trois éléments interdépendants : le bien-être des communautés, le bien-être des familles et le bien-être des enfants. La vision doit être abordée dans un esprit de bien-être holistique. À ce titre, elle se veut éclairée par les pratiques culturelles, les traditions et les langues autochtones uniques qui font partie intégrante du processus d'épanouissement des Premières Nations et de leurs communautés (voir la Figure 33).

FIGURE 33 : La conception holistique du bien-être dans le cadre Mesurer pour s'épanouir



Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* offre une vision qui se veut universelle. Peu importe où l'on réside, on peut s'entendre sur les indices primordiaux de l'épanouissement des communautés, des familles et des enfants. Même si la vision *Mesurer pour s'épanouir* représente une expression commune du bien-être, chaque agence s'acquittera de son mandat dans le meilleur intérêt de la communauté qu'elle sert. Ainsi, malgré l'hétérogénéité de leurs besoins et de leurs approches d'exécution, et qu'elles desservent des secteurs éloignés, ruraux ou urbains ou qu'elles soient de grande taille ou de petite taille, les agences peuvent trouver une unité dans la quête du bien-être pour l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés.

Idéalement, le cadre *Mesurer pour s'épanouir* bénéficie d'un soutien solide et généralisé et, partiellement ou totalement, sert d'outil commun pour l'acquisition et le suivi des données parmi les agences de SEFPN recevant un financement fédéral. Comme proposé et convenu par les participants à la table ronde, il serait essentiel que les agences de SEFPN et leurs communautés transfèrent toutes les données récoltées par l'entremise de ce cadre à une tierce partie neutre, fiable et digne de confiance qui serait le dépositaire des données. Ces données demeurerait la propriété des agences et de leurs communautés. Pour aider les agences à recueillir et à utiliser les données, ainsi que pour héberger ces données en toute sécurité et les analyser, on pourrait recourir aux services d'un établissement tel que le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN), ou mettre sur pied au Canada une organisation semblable au Chapin Hall de l'Université de Chicago. Au fil du temps, avec l'accroissement du volume de données recueillies et analysées, ces données acquerraient une valeur prédictive de plus en plus grande qui en ferait un outil de planification utile.

Dans la situation actuelle des SEFPN, il y a un désalignement entre les politiques sociales et les ressources financières. Les recherches en politiques sociales, tout comme les agences de SEFPN, ont maintes fois souligné l'importance de privilégier les approches de soins préventives qui autonomisent les enfants, les familles et les communautés, plutôt que les approches de protection. Dans leur quête de bien-être pour leurs communautés, les agences de SEFPN ont adopté de nombreuses approches. Leur financement ordinaire présente toutefois des carences bien établies dans des domaines tels que la prévention, les immobilisations et les technologies de l'information. La pauvreté constitue une lacune critique à combler; le terme a été utilisé par euphémisme pour englober les difficiles contextes où évoluent de nombreuses agences de SEFPN. Ces défis comprennent le manque de logement, les logements ayant besoin de rénovations majeures, le manque d'accès à une eau potable du robinet et à Internet haut débit, etc.

Les agences de SEFPN ne fonctionnent pas en vase clos; elles sont influencées par les réalités concrètes des communautés qu'elles desservent. Pour soutenir le bien-être des communautés, il faut s'assurer que les ressources financières correspondent à ces réalités. La mise en concordance des politiques et des ressources suppose que les individus, les processus et les données contribuent à l'exécution des activités et encouragent la reddition de comptes. Idéalement, en tant qu'organisations actives parmi le réseau de services offerts dans leurs communautés, les agences de SEFPN devraient au premier chef investir dans les gens et collaborer pour favoriser le développement d'êtres humains capables. L'interrelationnalité est primordiale, car les individus qui ont un sens de la communauté se sentent globalement bien.

Dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, la **communauté** représente un réseau d'appartenance et de soutien; la **famille** est un groupe d'individus pouvant avoir des liens de sang qui s'apportent un soutien mutuel quasi quotidien; l'**enfant** est une jeune personne qui chemine vers l'âge adulte.

CARRIER SEKANI FAMILY SERVICES COLOMBIE-BRITANNIQUE

Donnez à votre personnel les moyens d'offrir les meilleurs programmes, éclairés par vos propres données, vos propres informations probantes et votre propre approche culturelle, pour bâtir une organisation digne de confiance et axée sur le bien-être. L'échelle compte. Les grandes agences sophistiquées ont les ressources nécessaires pour les activités qui, comme la recherche et les communications, favorisent l'arrimage des résultats à la communauté. Quelle que soit la taille d'une organisation, sa croissance doit s'accompagner d'une gestion du changement et des ressources requises en infrastructure informatique, en personnel et en immobilisations.

Contexte

Carrier Sekani Family Services (CSFS) est une grande organisation axée sur la prévention qui couvre onze Premières Nations à partir de trois bureaux basés à Prince George, Vanderhoof et Burns Lake et de centres de santé situés dans les réserves du centre-nord de la Colombie-Britannique. L'agence applique un modèle d'intervention tout au long du cycle de vie (du berceau à la tombe) qui repose sur ses propres recherches et qui couvre tous les programmes et services sanitaires et sociaux. De la préservation intensive de l'unité familiale jusqu'aux initiatives de télésanté,

CSFS a habilité son personnel à innover, à essayer, à échouer et à réussir pour soutenir les personnes et les communautés servies.

Fonctionnement et programmes

Dans une optique de cohérence interne, CSFS tente de concevoir ses services de manière à renforcer les capacités des communautés et à favoriser le développement d'enfants et de familles heureux et en bonne santé. Il n'y a pas de « mauvaise porte » au CSFS. Le personnel communique bien et collabore librement dans l'organisation. Une personne ou une famille ayant besoin de soutien trouvera une approche de service réconfortante.

L'approche intégrée du CSFS repose sur la robustesse de son leadership, de ses recherches et de ses politiques. Les cadres supérieurs sont reconnus pour avoir créé un environnement qui responsabilise le personnel et qui lui donne un sentiment de responsabilité envers l'organisation et ses résultats. Les gestionnaires dirigent les secteurs d'activité de l'organisation et ont la marge de manœuvre requise pour résoudre les problèmes et innover afin de répondre aux besoins des communautés. L'agence a élaboré pour chaque Première Nation un mandat exposant le processus suivi pour les réunions de soins intégrés.

L'agence convoque régulièrement son effectif (plus de 200 personnes) à des réunions (généralement tenues en mode virtuel) pour y faire des mises à jour et échanger des idées. Les cas des clients/patients recevant des soins complexes sont discutés lors de réunions mensuelles de soins intégrés. La régularité des contacts et des activités de sensibilisation renforce le rôle intégral joué par le personnel dans l'organisation. Le taux de rétention du personnel est élevé.

L'agence se distingue nettement par son programme de recherche. Elle associe les plus récentes études en santé, en psychologie, en services sociaux, etc. à ses données et informations probantes internes pour élaborer des politiques et des programmes qui atteindront les effets visés. Le personnel apprécie sa relation qu'il qualifie de « symbiotique » avec l'équipe de recherche, qui encourage une « véritable collaboration ». L'équipe de recherche demeure en lien avec la communauté grâce à un comité consultatif de recherche où siègent des détenteurs de savoir de chaque nation membre.

Au CSFS, la recherche s'arrime directement aux programmes. Des programmes tels que le Programme intensif de préservation de l'unité familiale s'appuient sur des recherches concernant l'éducation traditionnelle des enfants et les lois traditionnelles. Le programme pour les jeunes *Walk Tall* a été façonné par la recherche et les conclusions du *Youth Suicide Project*. Après dix ans de recherche, on a instauré un programme de droit familial pour venir en aide aux familles. Les médiateurs qui y contribuent suivent un cours spécialisé donné en partenariat avec la University of Northern British Columbia, programme qui donne droit à des crédits universitaires.

L'agence a mis sur pied le programme de formation interne *Our Way*, qui définit l'approche culturellement adaptée et propre aux onze Premières Nations desservies par la CSFS devant guider les services. L'approche a gagné une grande popularité dans l'organisation et même en dehors de celle-ci, et fait l'objet d'une formation rémunérée.

L'importance accordée aux données, à l'information probante et à l'évaluation fait partie intégrante des nouvelles initiatives et des nouveaux programmes. Les services sont accrédités et obtiennent la plus haute recommandation possible dans les audits. Par exemple, l'unité des Services à la jeunesse, relativement nouvelle, incorpore d'emblée les consultations et les évaluations communautaires à la pratique des membres participants, ce qui favorise l'apport de corrections en cours de route par le rajustement des pratiques en fonction des besoins.

Ce thème d'un personnel informé, redevable et responsabilisé imprègne toute l'agence. La priorité est donnée aux soins, les travailleurs sociaux s'occupant en moyenne de huit cas, ce qui change la dynamique des soins, car les travailleurs sociaux peuvent se concentrer sur les individus plutôt que sur la paperasse. La vision de l'agence est au cœur de l'excellent taux de rétention du personnel : l'organisation ne se contente pas de répondre aux crises, elle œuvre avec les familles à bâtir un meilleur avenir. Le personnel se sent valorisé, il apporte des idées, il participe à la recherche et il élabore des programmes et des politiques en partant de la base.

Une communication tournée vers l'extérieur

Couvrant onze communautés et dotée d'un important effectif, l'agence a formé une équipe de communication qui gère les

comptes de médias sociaux, une page YouTube et des concours. L'équipe aide à diffuser des récits et des pratiques propices aux mieux-être des communautés. Elle partage des informations, fait la promotion d'activités et fait mieux connaître l'agence.

L'engagement communautaire de l'agence ne se limite pas à un transfert d'information unidirectionnel, mais privilégie le développement. Le Nicola Valley Institute of Technology offre à contrat des programmes de formation personnalisés. Grâce à une formation financée par CSFS, les membres des communautés peuvent suivre une formation en ressources humaines et en travail social, et travailler pour l'agence. CSFS entretient dans les communautés une présence constante qui n'est pas exclusivement associée à la protection. En investissant dans les communautés, CSFS profite de leur mobilisation et de leur confiance.

Consciente que les services offerts diffèrent dans les communautés et dans les villes, l'agence s'efforce de promouvoir un continuum de services similaire. Les programmes sont généralement plus étendus dans les communautés, alors que de nombreux membres déménagent dans les centres urbains. La continuité de service est importante pour CSFS, qui élargit ses capacités pour rejoindre les membres des communautés là où ils résident. L'infrastructure (comme les dossiers médicaux électroniques) donne accès en temps réel aux mêmes informations sur tout le territoire, ce qui aide le personnel à appuyer les patients peu importe le lieu où ils accèdent aux services.

Au cours des deux dernières années, CSFS a élargi sa programmation grâce au financement résultant des décisions du TCDP. Bien que passionnante, cette croissance met en évidence l'importance de coupler le changement aux ressources (TI, capital humain, immobilisations) nécessaires. Le fait d'avoir répondu aux préoccupations des gestionnaires, qui devaient composer avec de longs délais d'embauche et avaient besoin d'espace, a permis de maintenir le moral des troupes dans une conjoncture en pleine mutation.

Leçons et considérations

Une croissance importante peut être passionnante et stimulante. Dans une conjoncture de changement, il est essentiel que le personnel bénéficie d'un soutien et participe activement à la

gestion du changement. Les ressources techniques, humaines et infrastructurelles doivent être à la hauteur du mandat et croître/évoluer avec les priorités.

La recherche, les données et l'information probante peuvent constituer des outils puissants pour éclairer et bonifier les politiques et les programmes. Même si toutes les agences n'ont pas de Direction de la recherche, elles peuvent tirer leçon des pratiques d'évaluation au niveau des programmes, de pistage des données et de rajustement en cours de route, et appliquer ces apprentissages à leurs décisions futures.

Une organisation cohérente et performante repose sur la confiance et la contribution de ses membres. CSFS a encouragé un environnement propice à l'innovation du personnel, qui se sent responsable des résultats.

Application du cadre de mesure

Chaque trimestre, on recueillerait des données sur les indicateurs du cadre *Mesurer pour s'épanouir*. Ces données proviendraient de diverses sources, y compris les dossiers de cas des agences et des sources externes publiquement accessibles (Enquête régionale sur la santé, Statistique Canada, etc.). Aucune donnée ne permettra d'identifier les individus. Le cadre est conçu de manière à recueillir des informations sous une forme agrégée qui protège la vie privée des individus.

À mesure qu'une agence récolte les données, la tierce partie dépositaire chargée de l'épuration et de l'analyse (c.-à-d. le secrétariat dirigé par les Premières Nations) accéderait aux données. Sur une base trimestrielle, des chercheurs de cette tierce partie rencontreraient les dirigeants de l'agence pour discuter de l'analyse et de ses éventuelles applications sur le terrain.

On ne s'attend pas à ce que la mise en place d'un système de collecte et de surveillance des données pour les agences de SEFPN se fasse sans heurts. Il y aura une période de transition qui donnera nécessairement lieu à des essais et à des raffinements. Afin d'obtenir une version optimale du cadre *Mesurer pour s'épanouir*, il faudra certainement le réviser au fil de son utilisation. La mise à l'essai du cadre est l'unique moyen d'assurer qu'il reflète fidèlement les réalités des agences de SEFPN et de leurs communautés.

Les agences de SEFPN ont l'occasion de mettre à profit l'information (données), le cœur (histoires) et les besoins en ressources (financement) de leurs communautés pour les appuyer. Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* comprend quatre volets :

1. Favoriser la prise de meilleures décisions par la collecte de données pertinentes alignées sur une vision commune
2. Assurer la collecte de données de bonne qualité, qui s'arriment aux réalités concrètes du terrain
3. Veiller à ce que les agences aient la capacité et le soutien dont elles ont besoin pour recueillir et analyser les données
4. Éclairer dorénavant le processus d'allocation des ressources d'une manière telle à favoriser l'efficacité ainsi qu'une approche axée sur les résultats

Collectivement, les volets du cadre peuvent encourager au sein des agences de SEFPN l'émergence d'une culture d'accomplissement où la mesure est un outil pour promouvoir un bien-être holistique, reposant sur les ressources nécessaires.

Logiciel de soutien

Les agences de SEFPN disposeront de leurs propres systèmes de gestion de cas, pour suivre leurs activités. Souvent, les données recueillies dans ces systèmes correspondent aux exigences provinciales en matière de SEF et ne s'arriment pas nécessairement au bien-être holistique général de l'enfant, de la famille et de la communauté. L'IFPD a collaboré avec des développeurs de logiciels pour mettre au point un outil complémentaire qui permettra aux agences de SEFPN de collecter des données et de pister leurs progrès à l'aune du cadre *Mesurer pour s'épanouir* (voir ci-dessous les détails de l'application logicielle *Mesurer pour s'épanouir*).

D'autres fournisseurs de logiciels, comme RedMane Technology⁵⁴, peuvent offrir aux agences des solutions infonuagiques pour recueillir des données et les intégrer aux outils de gestion de cas. Basée à Chicago, RedMane a des bureaux à Vancouver et travaille avec plusieurs agences canadiennes de SEFPN. L'entreprise dit concentrer son expertise dans les outils orientés sur les services sociaux, y compris la plateforme mCase⁵⁵, avec capacité d'intégration de systèmes et d'implantation avec logiciels du commerce.

⁵⁴ Voir le site Web de RedMane Technology, <https://www.redmane.com/>.

⁵⁵ Voir la plateforme mCase de RedMane Technology, <https://www.redmane.com/mcase/>.

Les agences de SEFPN disposeront de diverses options et des ressources nécessaires pour déterminer la meilleure façon de recueillir et d'analyser les données en lien avec le cadre *Mesurer pour s'épanouir*.

Il est possible de recueillir des données d'une manière cohérente à l'échelle nationale. Les États-Unis et l'Australie—deux fédérations où les gouvernements au niveau des États œuvrent à la mise en œuvre des politiques sociales—ont des pratiques nationales de collecte de données sur les enfants qui ont un contact avec le système de protection, sur leurs expériences de placement et sur leur transition hors placement. Les données australiennes consistent principalement en un regroupement de données au niveau des enfants, assorties de sources supplémentaires. Les États-Unis disposent de différentes bases de données, associées au contact de l'enfant avec le système de protection. La base de données Adoption and Foster Care Statistics (AFCARS) contient des informations sur les placements et les adoptions. Les États sont tenus de produire ces informations deux fois l'an. Pour la base de données du National Child Abuse and Neglect Data System (NCANDS), les données sont produites sur une base volontaire par les États, tandis que les informations de la National Youth Transition Database proviennent d'une enquête obligatoire administrée par l'État (voir le Tableau 5). La collecte régulière de données à l'échelle nationale est donc possible, même dans les États fédéraux. L'existence d'une autorité nationale est souvent essentielle à la définition du besoin ou à l'orchestration du regroupement de l'information.

TABLEAU 5 : Collecte de données nationales sur la protection de l'enfance aux États-Unis et en Australie

Administration	Sources de données primaires	Données recueillies	Dépositaire des données
États-Unis	<i>Adoption and Foster Care Statistics (AFCARS)</i> : Recueil des données auprès des agences visées par le Title IV-E (une disposition législative) ⁵⁶	Information au niveau des cas sur les enfants placés en famille d'accueil ⁵⁷	United States Children's Bureau
	<i>National Child Abuse and Neglect Data System (NCANDS)</i> : Les données sont produites sur une base volontaire par les États	Effets sur le bien-être des enfants et caractéristiques de la maltraitance infantile ⁵⁸	
	<i>Enquête National Youth in Transition</i> : Les États administrent l'enquête à des cohortes de jeunes de 17, 19 et 21 ans ⁵⁹	Résultats des jeunes actuellement placés en famille d'accueil ou ayant récemment quitté le système d'accueil en raison de leur âge	

⁵⁶ National Child Abuse and Neglect Data System, « Adoption and Foster Care Statistics (AFCARS) », consulté le 27 juillet 2020, <https://cwoutcomes.acf.hhs.gov/cwodatasite/methodology>.

⁵⁷ Children's Bureau and Office of the Administration for Children and Families, « Adoption & Foster Care Statistics », mis à jour le 24 octobre 2019, <https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/statistics-research/afcars>.

⁵⁸ U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, « Child Maltreatment 2018 », consulté le 27 juillet 2020, <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/cm2018.pdf#page=10>.

⁵⁹ National Youth in Transition Database, « Highlights from the NYTD Survey: Outcomes reported by young people at ages 17, 19, and 21 (Cohort 2) », Data Brief #7, (novembre 2019), https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/nytd_data_brief_7.pdf.

Administration	Sources de données primaires	Données recueillies	Dépositaire des données
Australie	<p><i>Child Protection National Minimum Data Set/National Child Protection Data Collection</i> : Information extraite des ensembles de données administratives des États et des territoires sur la protection de l'enfance⁶⁰</p> <p><i>National survey of children in out-of-home care</i> : Données recueillies par les ministres des États/territoires⁶²</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Information sur⁶¹ : ▪ l'appartenance et identité ▪ la planification des soins ▪ les liens avec la famille, la culture et la communauté ▪ la scolarité ▪ la santé ▪ la participation aux décisions ▪ la stabilité et la sécurité des enfants et des adolescents pris en charge ▪ les besoins sociaux et récréatifs ▪ la formation et le soutien de carrière ▪ la transition de sortie du placement 	Australian Institute of Health and Welfare

⁶⁰ Australian Institute of Health and Welfare, « Child Protection Australia 2018–19 », *Child welfare series*, n° 72, n° au catalogue CWS 74 (Canberra: AIHW, 2020), <https://www.aihw.gov.au/getmedia/3a25c195-e30a-4f10-a052-adbfd56d6d45/aihw-cws-74.pdf.aspx?inline=true>.

⁶¹ Child Family Community Australia, « Children in Care: CFCA Resource Sheet », Gouvernement de l'Australie, mis à jour en septembre 2018, <https://aifs.gov.au/cfca/publications/children-care>.

⁶² Australian Institute of Health and Welfare, « National survey of children in out-of-home care 2018 », *Gouvernement de l'Australie*, mis à jour le 1^{er} mars 2020, <https://www.aihw.gov.au/about-our-data/our-data-collections/national-survey-children-out-of-home-care-2015-1>.

L'APPLICATION LOGICIELLE *MESURER POUR S'ÉPANOUIR*

Afin de donner suite aux effets axés sur les résultats en vue de favoriser l'épanouissement des enfants, on élabore actuellement un système Web en ligne qui permettra de saisir les données sur les effets de chaque agence de SEF et de rendre compte des résultats observés. Ce cadre de rendement porte actuellement le nom de travail *Mesurer pour s'épanouir*. **Il importe de souligner que tous les éléments du système sont personnalisables, y compris l'image de marque. Dans cette maquette, le logo de l'IFPD a simplement été inclus comme exemple.**

Architecture technique

Il s'agit d'une solution entièrement infonuagique, conçue et construite pour tourner sur la plateforme nuagique Microsoft Azure. Tous les éléments critiques, comme les serveurs d'application, les serveurs Web et les serveurs de bases de données, sont hébergés dans des centres de données canadiens.

Technologie de base de données

Le système est élaboré à partir du service Cosmos DB de Microsoft (MS-SQL). On peut facilement mettre à l'échelle (vers le haut ou vers le bas) la base de données pour réduire les coûts tout en permettant un rehaussement de la performance si les besoins l'exigent.

Technologie du serveur d'application

L'application utilise des technologies modernes en source ouverte (Node.js) et sa configuration n'autorise que les connexions cryptées et authentifiées (HTTPS exclusivement).

Analytique et surveillance

Le système exploite les fonctions avancées de surveillance et d'alerte d'Azure pour fournir aux administrateurs des informations pertinentes et actuelles sur son état et sa performance. Toutes les données recueillies sont automatiquement anonymisées de manière à protéger la vie privée des utilisateurs.

Gestion des identités et des accès

Le système permet à un utilisateur autorisé de se connecter à l'aide d'un identifiant Microsoft ou Google, ou d'un autre compte de messagerie de son choix. La technologie sous-jacente fait appel à Azure Active Directory B2C (AAD B2C), une solution infonuagique de gestion des identités et des accès qui peut évoluer pour inclure des centaines de millions d'identités.

Résidence des données

Tous les codes d'application de base, de même que toutes les données sensibles de l'application et les effets signalés, sont stockés exclusivement sur des serveurs canadiens.

La maquette d'interface de connexion est présentée dans un cadre. Elle comporte le logo 'Measuring to Thrive / Mesurer pour prospérer' en haut à gauche, suivi de l'option 'Sign in with your existing account'. En dessous, il y a des champs pour 'Email Address' et 'Password', un lien 'Forgot your password?' et un bouton 'Sign in'. Une section 'Don't have an account? Sign up now' est également visible. En bas, il y a l'option 'Sign in with your social account' avec des boutons pour 'Microsoft login' et 'Google login'.

Aperçu du modèle de données

Agences

On recense au Canada plus d'une centaine d'agences de SEFPN. Il existera pour chaque agence un enregistrement contenant des informations descriptives (nom de l'agence, adresse, etc.). De multiples identités d'utilisateurs peuvent être associées à chaque agence, pour sécuriser la connexion et la saisie des données. Les enregistrements d'agence sont configurés et tenus par l'opérateur du système, et non par les agences individuelles.

Utilisateurs

Dans chaque agence, plus d'une personne peut être autorisée à se connecter au système et à afficher, saisir ou modifier les données sur les effets associés aux communautés servies. Chaque utilisateur possédera une identité unique reliée à un fournisseur tiers faisant autorité, comme un identifiant Microsoft ou Google ou une adresse courriel choisie par l'utilisateur et associée à un compte local Azure Active Directory B2C.

Bandes

Aux fins de ce système, chaque Première Nation correspond à une bande reconnue par le gouvernement fédéral et possédant un numéro de bande unique. Chaque bande peut être associée à une ou plusieurs réserves (communautés). Les enregistrements de bandes sont configurés et tenus par l'opérateur du système et non par les agences individuelles.

Réserves

Aux fins de ce système, chaque communauté correspond à une réserve reconnue par le gouvernement fédéral et possédant un numéro de réserve unique. Chaque réserve est associée à une bande. Chaque agence est responsable d'une ou plusieurs réserves (communautés). La saisie des données se fera au niveau de granularité de la réserve. Les enregistrements de réserve sont configurés et tenus par l'opérateur du système et non par les agences individuelles.

Indicateurs de rendement clés (IRC) et hiérarchie

Les indicateurs sont regroupés dans une hiérarchie illustrée ci-dessous.

Élément	Description
Effet stratégique	Axes d'intervention sociétaux généraux mais distincts permettant d'atteindre l'effet stratégique
Axes de rendement	Les prismes permettant d'appréhender le progrès réalisé vers les effets stratégiques

À titre d'exemple : l'objectif global est « Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir ».

L'objectif global se compose de trois effets stratégiques : bien-être des enfants et des adolescents, bien-être familial, bien-être communautaire.

L'effet stratégique « Bien-être des enfants et des adolescents » englobe cinq axes de rendement : Sécurité; Développement cognitif; Relations sociales; Bien-être émotionnel, culturel et spirituel; Santé physique et bien-être.

L'axe de rendement Sécurité se décline en plusieurs indicateurs distincts :

- Nombre de blessures graves ou décès; Réurrence de la maltraitance après la fourniture des services de protection courants; Maltraitance des enfants (à l'exception de la maltraitance sexuelle); Maltraitance sexuelle des enfants; Taux de réunification familiale; Rapidité de la fourniture de soins conformes aux traditions; Pourcentage d'enfants placés dans la famille élargie et/ou des familles autochtones de leur communauté; Qualité de la relation entre le prestataire de soins et le jeune; Occasions régulières de nouer des liens relationnels avec la communauté; Taux de placement hors du foyer; Nombre de placements.

Définitions des IRC et dates d'entrée en vigueur

Le système définit le nom de l'indicateur, les types de données, la formule, la description, etc. Comme les indicateurs utilisés évolueront probablement au fil du temps, ils comportent des dates d'entrée en vigueur qui déterminent le moment où ils seront mis en ligne dans le système et celui où ils en seront retirés. Les interfaces de saisie de données et de rapport se basent sur les dates d'entrée en vigueur pour exécuter les opérations de filtrage relatives aux divers indicateurs.

Périodes

Le calendrier de l'application reposera sur les exercices et trimestres financiers du gouvernement du Canada (GC). Les trimestres fiscaux du GC sont ainsi définis : T1 = avril-juin; T2 = juillet-septembre; T3 = octobre-décembre; T4 = janvier-mars.

Effets (données des indicateurs)

Les effets sont les mesures des IRC qui sont saisies dans le système. Il s'agit du niveau de données le plus granulaire de l'application.

- Les indicateurs de bien-être des enfants et des adolescents et de bien-être de la famille seront déclarés sur une base trimestrielle par chaque agence pour chaque réserve qu'elle dessert.
- Les indicateurs de bien-être de la communauté seront saisis sur une base annuelle par l'opérateur du système pour chaque réserve, à partir de données faisant autorité provenant de sources comme Statistique Canada, SAC, etc.

Sécurité au niveau des enregistrements

Toutes les opérations de saisie et de déclaration de données dans le système sont filtrées et sécurisées de façon telle que seules les données pertinentes sont visibles/ accessibles aux utilisateurs, selon leur rôle. En particulier, il convient de souligner qu'un utilisateur d'une agence donnée ne peut voir que les données concernant les bandes et les réserves couvertes par son agence, et non les données relatives aux bandes et réserves d'autres agences.

Rôles

Le système attribue différents rôles au personnel des agences et au personnel de l'opérateur du système, chacun ayant accès à différents privilèges, à différentes capacités et à différentes possibilités d'accès. Plus d'un rôle peut être attribué à un même identifiant d'utilisateur. Plus précisément, alors que le personnel des agences ne détiendra généralement qu'un rôle d'« Utilisateur », le personnel de l'opérateur du système se verra habituellement attribuer soit le rôle d'« Administrateur » soit le rôle de « Gestionnaire de données », ou bien à la fois ces deux rôles.

Rôle d'administrateur

Le rôle d'administrateur est attribué au personnel de l'opérateur du système. Ce rôle permet de gérer les paramètres généraux et l'image de marque de l'application, de mettre à jour les définitions des IRC et leur hiérarchie, et de gérer les éléments textuels (fichiers d'aide, conditions d'utilisation, etc.).

Rôle de gestionnaire de données

Le rôle de gestionnaire de données est attribué au personnel de l'opérateur du système. Ce rôle recouvre trois grandes fonctions :

1. Créer ou modifier les enregistrements d'agences et gérer les clés de licence des agences pour intégrer de nouveaux utilisateurs;
2. Créer ou modifier les enregistrements de bandes et de réserves;
3. Saisir ou modifier au besoin les données sur le bien-être de la communauté. Occasionnellement, saisir ou modifier les données sur les effets pour le bien-être des enfants et des adolescents et pour le bien-être familial, en appui au personnel des agences.

Rôle d'utilisateur

Le rôle d'utilisateur est attribué aux utilisateurs d'agence associés à une agence donnée. Chaque utilisateur disposera d'un identifiant de connexion unique qui lui permettra de faire les opérations suivantes :

1. Afficher/saisir/modifier les données sur les effets pour le bien-être des enfants et des adolescents et le bien-être familial pour chacune des réserves desservies par son agence.
2. Afficher/sélectionner et exporter les données historiques sur les effets pour ses réserves (y compris les effets pour le bien-être des enfants et des adolescents, le bien-être familial et le bien-être communautaire) en vue d'une présentation ou d'une analyse plus poussée à l'aide d'outils comme Microsoft Excel.

Interface/expérience utilisateur

Le système est conçu pour les navigateurs modernes d'ordinateur de bureau. C'est un système intrinsèquement « dense en information ». Dans ce contexte, l'application est conçue/optimisée pour être utilisée principalement à l'aide de navigateurs Web de niveau ordinateur de bureau. Elle peut fonctionner avec des appareils mobiles comme des tablettes, mais l'expérience d'utilisation risque alors d'être moins bonne.

Utilisation en anglais ou en français

Tout utilisateur peut utiliser le système en anglais ou en français, et basculer dynamiquement d'une langue à l'autre.

Filtres dynamiques

Vu la « densité informationnelle » de l'application, l'interface utilisateur comporte une série de filtres permettant de sélectionner un sous-ensemble d'agences, de bandes, de réserves, d'indicateurs et d'effets, en plus de filtres « temporels » pour les périodes souhaitées, pour isoler efficacement des enregistrements historiques quand c'est nécessaire.

Captures d'écran

Les captures d'écran ci-dessous illustrent la maquette initiale du visionnement par l'utilisateur de l'élément « Effets », comme liste détaillée et au niveau d'une réserve. À noter que les données affichées ne sont présentées qu'à titre illustratif; elles ne représentent pas les résultats réels.

Reserve #	Reserve Name	Band #	Band Name	Period	Strategic Objectives	Performance Area	Indicator	Value
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Recurrence of maltreatment	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Serious injuries/deaths	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Recurrence of child protection concerns after on...	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Non-accidental child injury	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Child sexual abuse	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Out of home placement rate	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Number of moves in care	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Timeliness of family reunification	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Timeliness of adoptions	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Percentage of children placed with kin and/or ind...	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Quality of caregiver and youth relationship	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Recurrence of maltreatment	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Serious injuries/deaths	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Recurrence of child protection concerns after on...	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Non-accidental child injury	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Child sexual abuse	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Out of home placement rate	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Number of moves in care	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Timeliness of family reunification	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Timeliness of adoptions	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Percentage of children placed with kin and/or ind...	0.0
4002	SCOTCHFORT 4	1	Abegweit	2020-Q2	Child & Youth Well-being	Safety	Quality of caregiver and youth relationship	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q3	Child & Youth Well-being	Safety	Recurrence of maltreatment	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q3	Child & Youth Well-being	Safety	Serious injuries/deaths	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q3	Child & Youth Well-being	Safety	Recurrence of child protection concerns after on...	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q3	Child & Youth Well-being	Safety	Non-accidental child injury	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q3	Child & Youth Well-being	Safety	Child sexual abuse	0.0
4001	ROCKY POINT 3	1	Abegweit	2020-Q3	Child & Youth Well-being	Safety	Out of home placement rate	0.0

Outcome hierarchy	Period	Value	Flag	Period -1	Value	Flag	Period -2	Value	Flag
Child & Youth Well-being									
↳ Safety									
Number of serious injuries or deaths	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Recurrence of child protection concerns after ongoing protection services	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Child abuse (including sexual abuse)	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Child sexual abuse	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Rate of family reunification	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Timeliness of customary care	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of children with kin and/or Indigenous families within their community	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Quality of caregiver and youth relationship	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Regular opportunities for relational connections to community	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Out of home placement rate	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Number of moves in care	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
↳ Cognitive Development									
Percentage of children (0-5) participating in funding early childhood education programming	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of children (0-5) achieving basic numeracy and literacy targets	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of children exhibiting positive attitude towards learning	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of children (0-5) achieving basic numeracy and literacy targets	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of children (0-5) exhibiting positive attitude towards learning	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of youth (0-12) able to access elementary school education in their community	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of youth (14-18) able to access high school education in their community	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of children/youth reporting parental engagement in learning/education	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of youth (14-18) who intend to pursue post-secondary education	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
↳ Social Relationships									
Percentage of youth reporting positive relationships with parent or caregiver	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of youth reporting positive relationships with siblings, extended family and/or friends	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of youth reporting ties to elders in the community	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓
Percentage of youth participating in extracurricular activities within the community	2020-Q2	0.0	✓	2020-Q1	0.9	✓	2019-Q4	0.0	✓

Intégrer le bien-être au rendement

Les chercheurs et les praticiens (tant des États que des organisations internationales) s'intéressent actuellement de plus en plus au concept de bien-être, mais l'enjeu du bien-être citoyen a d'abord commencé à prendre de l'ampleur dans les années 1970. Le mouvement des indicateurs de bien-être de l'enfant procède d'une reconnaissance plus globale des indicateurs sociaux de bien-être. C'est sur cette lancée qu'en 1979, l'UNICEF a lancé les Rapports sur la situation des enfants dans le monde et que la Banque mondiale a publié un Atlas mondial de l'enfant. Cette même année, la Foundation for Child Development créait Child Trends pour surveiller le bien-être des enfants. L'OCDE a également commencé pendant cette période à produire des rapports sur la démographie et la scolarité des familles.

L'importance de mesurer et de surveiller le bien-être des enfants en particulier est clairement mise en évidence dans la littérature pertinente, qui en souligne le caractère essentiel pour l'épanouissement futur de chaque enfant et de la société dans son ensemble. Comme l'indique l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) : « La période de la petite enfance est considérée comme la phase développementale la plus importante de la vie. [...] Ce que vit l'enfant durant la petite enfance est déterminant pour sa trajectoire développementale et le cours de sa vie⁶³. »

⁶³ Organisation mondiale de la Santé, « Social determinants of health: Early child development », Organisation mondiale de la Santé, (2019), https://www.who.int/social_determinants/themes/earlychilddevelopment/en/.

À l'origine, les indicateurs du bien-être de l'enfant visaient à surveiller la survie des enfants⁶⁴ et à les protéger contre les risques les plus graves et les plus urgents. Ces systèmes nationaux d'indicateurs sociaux servaient donc principalement à sonner l'alarme pour attirer l'attention sur les problèmes urgents devant être rectifiés, et ils comprenaient très peu d'indicateurs positifs.

Au fil du temps, la notion de bien-être de l'enfant s'est élargie pour englober un plus vaste éventail de compétences⁶⁵. Depuis quelques décennies, notre compréhension du développement des besoins et des comportements des enfants et de la manière de favoriser un développement optimal amorce un virage théorique⁶⁶ qui repose explicitement sur les forces et qui privilégie la valorisation des atouts, des relations positives, des croyances, de la morale, des comportements et des capacités des enfants pour leur donner les ressources dont ils ont besoin pour réussir leur parcours de vie.

Le bien-être de l'enfance a également subi un changement de perspective, passant d'une optique adulte à une optique centrée sur l'enfant qui accepte largement les perspectives subjectives de l'enfant quant à son propre bien-être et le rôle de l'enfant quant au choix de la méthode à privilégier pour évaluer son bien-être. À l'avenir, il est probable que les enfants participeront de plus en plus activement à la mesure et à la surveillance de leur bien-être⁶⁷. On a recouru à des indicateurs positifs pour décrire les compétences, les aptitudes, les comportements et les qualités, de même que les relations et les liens sociaux, qui favorisent un développement sain dans tous les domaines de la vie d'un enfant.

⁶⁴ Asher Ben-Arieh, « The child indicators movement: Past, present, and future », *Child Indicators Research* 1, n° 1 (2008) : 3–16.

⁶⁵ D. S. Rychen et Salganik, L. H. (dir. de réd.), « Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society », (Ashland, OH: Hogrefe and Huber Publishers: 2003).

⁶⁶ Reed W. Larson, « Toward a psychology of positive youth development », *American psychologist* 55, n° 1 (2000): 170; Richard M. Lerner et Peter L. Benson, « Developmental assets and asset-building communities: Implications for research, policy, and practice » Vol. 1, *Springer Science & Business Media*, (2003); Richard M. Lerner et Laurence Steinberg, « The scientific study of adolescent development », *Handbook of adolescent psychology* 2 (2004) : 1–12; Peter L. Benson et Peter C. Scales, « The definition and preliminary measurement of thriving in adolescence », *The Journal of Positive Psychology* 4, n° 1 (2009) : 85–104; Peter C. Scales, Peter L. Benson et Eugene C. Roehlkepartain, « Adolescent thriving: The role of sparks, relationships, and empowerment », *Journal of youth and adolescence* 40, n° 3 (2011) : 263–277.

⁶⁷ Asher Ben-Arieh, « The child indicators movement: Past, present, and future », *Child Indicators Research* 1, n° 1 (2008) : 3–16.

L'ÉCOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le concept d'écologie du développement humain est inhérent à la relation entre bien-être individuel et bien-être collectif. Urie Bronfenbrenner, fondateur du programme fédéral américain Head Start et l'un des plus grands chercheurs de la planète concernant l'impact des politiques publiques sur le développement de l'enfant, a baptisé « écologie du développement humain » cette interdépendance des individus et des sociétés⁶⁸. Faisant écho à cette optique multidimensionnelle de la protection de l'enfance, de nombreuses approches théoriques du bien-être familial et communautaire ont depuis adopté la théorie des systèmes écologiques de Bronfenbrenner comme assise sous-jacente de l'intervention.

Selon cette théorie, le développement de l'enfant se compose de quatre couches de systèmes qui interagissent de manière complexe et peuvent à la fois influencer l'enfant individuel et être influencés par ce dernier. Plus tard, Bronfenbrenner a ajouté une cinquième dimension comprenant un élément temporel. Dans cette conception, les microsystèmes de la vie d'un enfant en développement (famille, école, pairs) constituent des contextes proximaux qui influencent directement l'enfant et son développement. En d'autres termes, il s'agit « d'activités, de rôles et de relations interpersonnelles dont la personne en développement fait l'expérience dans un cadre donné avec des caractéristiques physiques et matérielles particulières⁶⁹ » au niveau le plus profond. Ces microsystèmes s'imbriquent cependant dans des contextes plus larges (exosystèmes et macrosystèmes) dont ils subissent l'influence.

L'approche de Bronfenbrenner met en évidence l'influence, sur le développement de l'enfant, des relations complexes qui opèrent à divers niveaux de l'environnement. Dans la pratique des SEF, ces observations font ressortir l'importance d'aborder le bien-être selon une approche holistique qui prend en compte le contexte de l'enfant. Ces idées ont

⁶⁸ Urie Bronfenbrenner, « Ecological systems theory », *Annals of child development*, 6, (1989) : 187–249; Urie Bronfenbrenner, « Developmental ecology through space and time: A future perspective » (1995), cité dans P. Moen et G. H. Elder, Jr. (dir. de réd.), « Examining lives in context: Perspectives on the ecology of human development », (Washington, DC: American Psychological Association) : 619–647.

⁶⁹ Bronfenbrenner, (1979) : 22.

valu à Bronfenbrenner d'être décrit comme un pionnier dans l'étude des soins aux enfants et aux adolescents⁷⁰.

Comme le montre un rapport de l'OCDE sur la protection de l'enfance⁷¹, la littérature scientifique sur le bien-être de l'enfance comporte deux grands volets. La « perspective développementaliste » met l'accent sur les conséquences néfastes des effets coûteux, en utilisant des indicateurs tels que la maladie et la pauvreté. La « perspective des droits de l'enfant », en revanche, se concentre plutôt sur des mesures positives du bien-être de l'enfant, ou sur des mesures fondées sur les forces.

LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE AUJOURD'HUI : VIRAGE VERS LA PRÉVENTION ET L'INTERVENTION PRÉCOCE

Selon le Children's Bureau des États-Unis, les services de prévention occupent depuis cinquante ans une plus grande place dans le domaine de la protection de l'enfance. Ce changement d'approche reconnaît les facteurs contextuels qui influent sur le bien-être de l'enfant et les rôles importants que jouent les communautés, les services d'intervention et d'autres acteurs dans la sécurité et le bien-être des enfants⁷². Dans les années 1990, les États-Unis ont commencé à financer plus intensivement les services de soutien à la famille pour aider à réduire la maltraitance et la négligence. Depuis le counseling jusqu'aux programmes d'aide à domicile, ce financement reconnaissait la valeur des interventions axées sur la prévention pour les enfants, les familles et les communautés⁷³. Les coûts aval d'ordre social et financier du contact avec le système de protection sont supérieurs aux coûts d'une intervention précoce (voir *Le coût de l'inaction*).

⁷⁰ Jacqueline Barnes, Ilan Barry Katz, Jill E. Korbin et Margaret O'Brien, *Children and families in communities: Theory, research, policy and practice*, Vol. 10, John Wiley & Sons, 2006; Larry K. Brendtro, « The vision of Urie Bronfenbrenner: Adults who are crazy about kids », *Reclaiming children and youth* 15, n° 3 (2006) : 162; M. Cole (1979), Preface, dans U. Bronfenbrenner, *The Ecology of human development: Experiments by nature and design*, Cambridge, MA: Harvard University Press; Phyllis Moen, Glen H. Elder Jr. et Kurt Lüscher, *Examining lives in context: Perspectives on the ecology of human development*, American Psychological Association, (1995) : 1–11; Alan R. Pence, Conclusion, dans A. R. Pence (Ed.), *Ecological research with children and families: From concepts to methodology*, Teachers College Press, (1988) : 222–226; Richard M. Lerner, Foreword, dans U. Bronfenbrenner (dir. de réd.), *Making human beings human: Bioecological perspectives on human development*, Thousand Oaks, CA: Sage, (2005) : ix–xxvi.

⁷¹ OCDE, « Chapter 2: Comparative child well-being across the OECD », dans *Doing Better for Children*, (2009), <https://www.oecd.org/social/family/43570328.pdf>, p. 24.

⁷² Children's Bureau américain, « Child Maltreatment Prevention: Past, Present, and Future », *Issue Brief*, juillet 2017, consulté le 27 juillet 2020 https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/cm_prevention.pdf.

⁷³ Children's Bureau américain, « Child Maltreatment Prevention: Past, Present, and Future », *Issue Brief*, juillet 2017, consulté le 27 juillet 2020 https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/cm_prevention.pdf.

PERSPECTIVES AUTOCHTONES SUR LE BIEN-ÊTRE

Les déterminants sociaux de la santé sont souvent mentionnés lorsqu'on aborde la question du bien-être des enfants des Premières Nations dans le contexte de la santé. On entend par « déterminants sociaux de la santé » les conditions de vie et de travail qui influent sur les résultats de santé. Souvent, ces déterminants se rapportent à la place qu'occupe un individu dans la société, par exemple par son revenu, ses études ou son emploi. Le bien-être communautaire, la scolarité, les caractéristiques de la population active, les pratiques de santé personnelles, les services de santé, la culture et l'environnement physique sont d'autres exemples de déterminants sociaux de la santé pour les adultes qui vivent dans des communautés des Premières Nations au Canada.

Dans le même esprit, le cadre proposé par Finlay, Hardy, Morris et Nagy (2009) cite comme déterminants sociaux de la santé au Canada le statut d'Autochtone, la petite enfance, les études, l'emploi et les conditions de travail, la sécurité alimentaire, les services de santé, le logement, le revenu et sa répartition, le filet de sécurité sociale, l'exclusion sociale ainsi que le chômage et la sécurité de l'emploi⁷⁴. Parmi les autres déterminants de la santé des populations des Premières Nations, on peut aussi mentionner la colonisation, la mondialisation, la migration, la continuité culturelle, l'accès, le territoire, la pauvreté, l'autodétermination, la dépossession de pouvoir et le manque de contrôle sur son propre destin⁷⁵.

D'après le cadre culturel élaboré par le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN), la santé et le bien-être, dans le contexte des Premières Nations, peuvent être globalement définis comme étant la santé totale de la personne totale dans son environnement total. Le CGIPN cite les travaux de l'enseignant traditionaliste Jim Dumont (2005), qui définit ainsi la santé totale : « Tous les aspects et toutes les composantes de la santé et du bien-être, considérés comme intégralement interconnectés dans une toile de vie et de vivant inclusive, interreliée et interactive ». La personne totale englobe « toutes les dimensions de l'identité individuelle— définie comme étant le corps, le mental, le cœur et l'esprit ». Quant à l'environnement total, il s'entend « d'une connexion et d'une relation saines avec le milieu vivant, lequel est constitué du territoire et du

⁷⁴ Judy Finlay et coll., « Mamow Ki-ken-da-ma-win: A Partnership Approach to Child, Youth, Family and Community Well-being », *International Journal of Mental Health and Addiction* 8, n° 2 (30 décembre 2009) : 245–257.

⁷⁵ Judy Finlay et coll., 2009; Darcy Hallett, Michael J. Chandler et Christopher E. Lalonde, « Aboriginal language knowledge and youth suicide », *Cognitive Development* 22, n° 3 (2007) : 392; Malcolm King, Alexandra Smith et Michael Gracey, « Indigenous health part 2: the underlying causes of the health gap », *The Lancet* 374, n° 9683 (2009) : 76–85; Chantelle AM Richmond et Nancy A. Ross, « The determinants of First Nation and Inuit health: A critical population health approach », *Health & place* 15, n° 2 (2009) : 403–411.

milieu de vie naturel, culturel, structurel/matériel, politique, historique, comportemental, communautaire, familial et quotidien⁷⁶. »

Selon McCubbin et coll. (2013)⁷⁷, le bien-être autochtone désigne une perspective relationnelle qui privilégie « le collectif » sur « l'individu » comme entité distincte. Il est donc étroitement lié à la culture et à la spiritualité, de même qu'au bien-être social et émotionnel, physique, subjectif et économique⁷⁸.

Au Canada, le CGIPN mène depuis 1997 l'Enquête régionale sur la santé (ERS) des populations autochtones, qui recueille de l'information auprès des communautés des Premières Nations vivant dans les réserves et dans le Nord en se fondant sur les conceptions occidentales et traditionnelles de la santé et du bien-être⁷⁹. Le gouvernement du Canada utilise également l'Indice de bien-être des communautés, qui mesure le bien-être socioéconomique de collectivités individuelles partout au Canada. Il comprend quatre composantes : scolarité, activité sur le marché du travail, revenu et logement⁸⁰.

Pour avoir un aperçu des initiatives de bien-être entreprises en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, voir l'[annexe K](#). Une revue des approches révèle une certaine communauté de points de vue parmi les populations autochtones quant aux perceptions holistiques de la santé et du bien-être. Il existe cependant des différences dans le cadrage d'appréhension et d'approche qu'adoptent les pays en matière de santé autochtone.

⁷⁶ Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, « National Report of the First Nations Regional Health Survey Phase 3: Volume Two », (2018) : 8, https://fnigc.ca/sites/default/files/docs/fnigc_rhs_phase_3_volume_two_en_final_screen.pdf.

⁷⁷ Laurie D. McCubbin et coll., « Relational well-being: An indigenous perspective and measure », *Family Relations: An Interdisciplinary Journal of Applied Family Studies* 62, n° 2, (4 mars 2013) : 354–365.

⁷⁸ Simon Colquhoun et Alfred Michael Dockery, « The link between Indigenous culture and wellbeing: Qualitative evidence for Australian Aboriginal peoples », (2012); Cynthia Ganesharajah, *Indigenous health and wellbeing: the importance of country*, Native Title Research Unit, Australian Institute for Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2009; Romy Greiner et coll., *Wellbeing of Traditional Owners: conceptual and methodological approach*, n° 416–2016–26218. 2005; Vicki Grieves, « Indigenous Well-Being in Australian Government Policy Contexts », *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples* 3, n° 1, (1^{er} juin 2006) : 4–25; Erika Bockstael et Krushii Watene, « Indigenous peoples and the capability approach: taking stock », *Oxford Development Studies* 44, n° 3 (juillet 2016) : 265–270; Jon C. Altman, « Economic development and Indigenous Australia: contestations over property, institutions and ideology », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 48, n° 3 (20 septembre 2004). Ricardo Godoy et coll., « The effect of market economies on the well-being of indigenous peoples and on their use of renewable natural resources », *Annual Review of Anthropology*, 34 (25 novembre 2005) : 121–138.

⁷⁹ CGIPN, « Notre travail. Contexte et gouvernance de l'ERS », consulté le 17 juillet 2020, <https://fnigc.ca/fr/our-work/regional-health-survey/contexte-et-gouvernance-de-lers.html>.

⁸⁰ Services aux Autochtones Canada, « L'Indice de bien-être des communautés », consulté le 27 juillet 2020, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100016579/1557319653695>.

Budgétisation selon le rendement et mesure du rendement

Pour bien fonctionner, un système de budgétisation basé sur le rendement doit s'appuyer sur des cadres de mesure du rendement. Un cadre de mesure du rendement bien structuré permet d'aligner les effets souhaités sur les ressources, et d'évaluer l'efficacité d'un programme à tenir ses promesses au fil du temps.

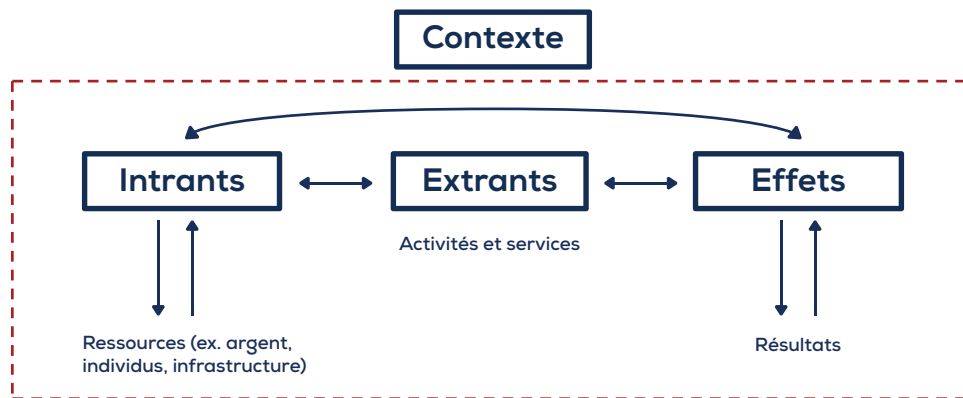
Une gestion efficace exige un lien explicite entre les ressources (intrants), les activités (extrants) et les résultats (effets). Le rôle de l'IFPD est de déterminer la combinaison optimale et durable d'intrants et d'extrants qui permettra d'obtenir les effets souhaités. Il s'agit d'une opération complexe qui nécessite des données, la contribution des agences de SEFPN et d'autres experts ainsi qu'une analyse coûts-avantages.

Un cadre efficace de mesure du rendement maintiendra un lien clair entre les structures, les incitations et le suivi des résultats. Malgré la complexité administrative de mettre en œuvre un tel cadre pour un programme de grande envergure, c'est incontestablement un élément crucial d'une judicieuse gestion financière et d'une claire reddition de comptes. Les changements dans les intrants se traduiront en changements dans les activités qui se répercuteront sur les résultats, le tout étant éclairé par le contexte (voir la Figure 34).

Un cadre de rendement est un moyen qui permet d'instaurer une reddition de comptes et de mener régulièrement des évaluations et des examens du rendement, pour faire en sorte que les ressources et le fonds soient alloués de manière optimale et ciblent la réalisation de l'effet stratégique souhaité. Si le cadre de mesure du rendement des SEFPN repose sur un système de gouvernance et de gestion qui fonctionne bien, alors on pourra donner une réponse fondée sur des données probantes à la question fondamentale concernant le progrès accompli dans le bien-être des enfants des Premières Nations.

Les SEFPN, à l'instar de tout autre service, n'existent pas en vase clos. Les enfants des Premières Nations ont souvent des points de départ défavorisés (logement, pauvreté, santé, etc.). Si l'on souhaite appuyer les agences de SEFPN dans leur travail, il faut reconnaître ces réalités contextuelles et prévoir les ressources (humaines, financières et infrastructurelles) nécessaires pour atténuer les écarts. Il ne suffit pas d'injecter de l'argent dans un système pour obtenir de meilleurs résultats pour les enfants, les familles et les communautés.

FIGURE 34 : Aperçu d'un cadre de rendement standard



Au vu des études scientifiques sur le bien-être de l'enfance aux niveaux individuel, familial et communautaire, de nombreux experts et praticiens reconnaissent désormais que le bien-être de l'enfant comporte de multiples dimensions ancrées dans les écosystèmes sociaux, et l'importance de recourir à des cadres axés sur les résultats pour promouvoir ces attributs. En tablant sur les recherches en la matière précédemment détaillées dans cette section, le cadre de mesure du rendement se veut un outil basé sur les effets mesurables qui soutendra un mode pancanadien de financement des SEFPN fondé sur les résultats.

Les effets à long terme et à moyen terme sont saisis au sommet du cadre de mesure du rendement par le résultat « L'épanouissement des enfants des Premières Nations », avec les effets sous-stratégiques du bien-être des enfants, du bien-être familial du bien-être communautaire.

Les éléments de rendement et les programmes étayant chaque effet sous-stratégique constituent les ingrédients de base pour relier les activités, les intrants budgétaires et les indicateurs de rendement à court terme aux effets à long et à moyen terme, au niveau des effets stratégiques et sous-stratégiques.

Ainsi, le cadre de mesure du rendement est le mécanisme qui nous permet de relier les ressources allouées à court terme aux effets de rendement à long terme et de mieux comprendre l'état actuel, ainsi que les progrès accomplis vers l'atteinte des effets à long terme souhaités.

Le défi consiste à optimiser les intrants et les activités pour obtenir des résultats durables et positifs. L'ajout d'intrants n'entraîne pas automatiquement de meilleurs effets. La figure ci-dessous illustre certaines des définitions-clés inhérentes au cadre de mesure du rendement.

LA MESURE DU RENDEMENT DANS LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'effet stratégique à long terme visé est l'épanouissement des enfants des Premières Nations. Cet effet stratégique se décompose en trois effets sous-stratégiques, représentant des axes d'intervention sociétaux plus généraux mais distincts qui faciliteront l'atteinte de l'effet stratégique. Ces trois axes d'intervention sont le bien-être des enfants, le bien-être familial et le bien-être communautaire (voir la Figure 35). Le Tableau 6 expose les objectifs sous-stratégiques associés aux trois axes d'intervention.

FIGURE 35 : Aperçu schématique du cadre *Mesurer pour s'épanouir*

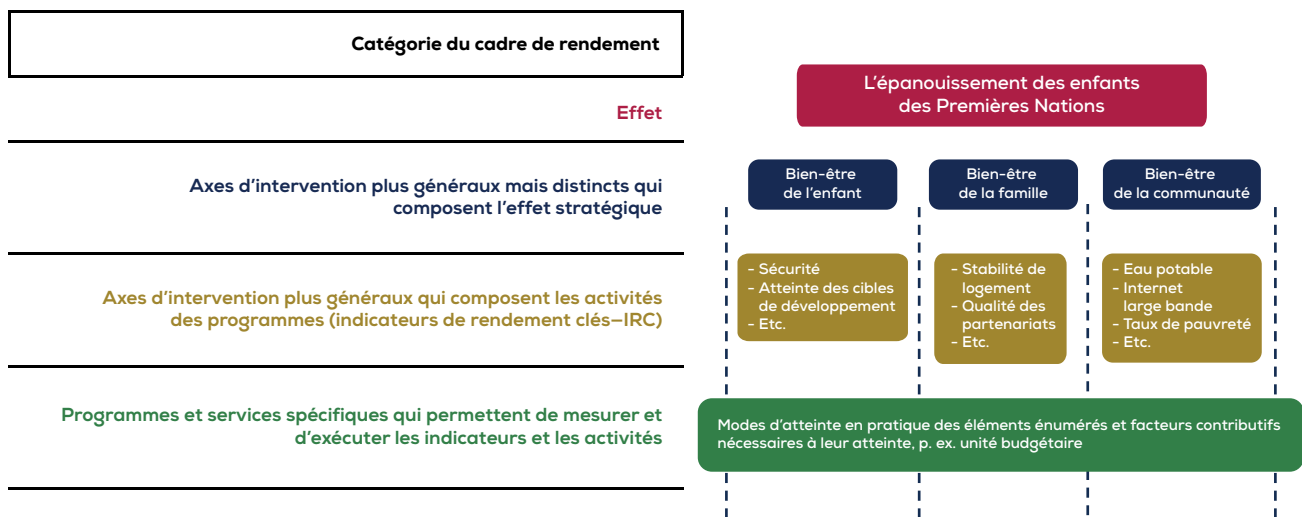


TABLEAU 6 : Définition des effets stratégiques visés dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*

Effet stratégique	Définition
Bien-être de l'enfant	<p>Finalité : Les enfants atteignent leur plein potentiel de développement et ont un sentiment d'espoir, d'appartenance, d'avoir un but et un sens.</p> <p>Définition : Le bien-être de l'enfant est un concept multidimensionnel influencé par l'interaction de l'enfant avec son environnement. Il comprend le développement et le bien-être cognitifs, sociaux, psychologiques/émotionnels, culturels/spirituels et physiques. Ces éléments interdépendants constituent l'assise à partir de laquelle l'enfant pourra atteindre son plein potentiel de développement, envisager la vie de façon positive et avoir un sentiment d'espoir, d'appartenance, d'avoir un but et un sens.</p> <p>Finalité : La sécurité de l'enfant, un élément crucial de son bien-être. Les enfants sont à l'abri des sévices et leur situation de vie se pérennise.</p> <p>Définition : Protéger les enfants contre les sévices et la maltraitance sera toujours au cœur du mandat d'une agence. Même s'il est préférable de préserver l'unité familiale, cette option n'est par toujours indiquée pour certains enfants. Une agence doit non seulement être à même de répondre à ces cas, mais aussi veiller à pérenniser aussi rapidement que possible la situation de vie des enfants pour éviter de nouvelles perturbations. Assurer la sécurité des enfants consiste à prévenir les cas de maltraitance (y compris les sévices physiques ou sexuels, la négligence physique, la maltraitance émotionnelle et l'exposition à la violence domestique) et à y répondre. Pour les enfants placés hors du foyer, cela inclut également une permanence et une stabilité dans leur nouvelle situation de vie.</p>
Bien-être familial	<p>Finalité : Les familles bénéficient d'un environnement sûr et stable, propice à l'établissement de relations familiales saines.</p> <p>Définition : Le bien-être familial est un concept relationnel, qui se rapporte aux interactions entre les membres de la famille mais est également influencé par les environnements plus vastes dans lesquels évoluent parents et enfants. Au sein de l'unité familiale, le bien-être englobe l'autosuffisance familiale (c'est-à-dire la participation au marché du travail des personnes qui prennent soin de l'enfant et la capacité de la famille à répondre aux besoins de base) ainsi que la santé familiale et les facteurs sociaux (c'est-à-dire le bien-être mental et physique des personnes qui s'occupent de l'enfant et les facteurs de protection de la famille).</p>
Bien-être communautaire	<p>Finalité : Une infrastructure publique fiable, une satisfaction des besoins de base, ainsi que des ressources et des services favorisant l'émergence de communautés sûres, stables et prospères.</p> <p>Définition : Le bien-être communautaire est la combinaison des conditions sociales, économiques, environnementales, culturelles et politiques que les individus et leurs communautés jugent essentielles à la concrétisation de leur potentiel. Cette dimension du bien-être est déterminée par la satisfaction des besoins de base d'une communauté (eau potable, logement convenable, Internet haut débit, infrastructures communautaires, taux de pauvreté général de la communauté). Outre ces aspects, le bien-être communautaire est également influencé par la prestation de services de santé et de services sociaux parmi les conseils de bande et les agences communautaires, ainsi que par les indications plus globales de la sécurité publique et de la santé communautaire comme les taux de suicide, les taux de consommation de drogues illégales, les taux de consommation massive d'alcool, les taux d'IMC, les taux de problèmes de santé chroniques et les taux de criminalité violente.</p>

COLLECTE DES DONNÉES

La mise en œuvre réussie d'une stratégie de mesure du rendement nécessite la collecte systématique de données sur la situation de référence et de données au fil du temps. Il peut s'agir de données administratives (comme les données déjà collectées dans les dossiers des programmes), de données primaires sur le rendement (comme des données spécialisées pour un programme individuel) ou de données secondaires (comme des données qui s'appliquent au programme mais qui ont été recueillies à d'autres fins). Il importe également de déterminer :

- La fréquence de collecte des données (à quels intervalles seront-elles obtenues?)
- La responsabilité de la collecte des données (qui est responsable?)
- Les informations de référence (quel est l'état actuel?)
- Les cibles (quel est le but?)
- Les échéanciers (quand faut-il récolter les données?).

L'élaboration d'un système axé sur les résultats implique l'intégration de données pour améliorer la prise de décision et nécessite une capacité de rajuster les pratiques pour pouvoir apporter des corrections à mi-parcours. Les données sont un outil par lequel les agences et les communautés peuvent bonifier la planification et améliorer l'allocation des ressources. Afin que les données constituent un outil efficace pour éclairer la prise de décisions, il faut satisfaire aux exigences suivantes :

- Les données recueillies doivent être pertinentes au mandat et aux effets souhaités;
- L'analyse doit inclure le contexte/le point de départ;
- Les agences seront évaluées par rapport à elles-mêmes;
- La richesse des données et leurs applications pour la prévisibilité s'amélioreront avec le temps;
- La manipulation des données doit être conforme aux principes de PCAP (propriété, contrôle, accès et possession);
- Seules les données agrégées sont diffusées publiquement.

Comme on l'expliquera plus en détail dans la discussion sur l'application du cadre, le sujet de préoccupation dans le présent rapport n'est pas la non-collecte de données sur les Premières Nations au Canada (de nombreux groupes des Premières Nations font effectivement l'objet d'enquêtes approfondies), mais plutôt que la qualité des données—principalement leur granularité—ne permet pas de mesurer suffisamment le rendement au niveau des agences. Vu l'impossibilité d'analyser la majorité de ces données au niveau des communautés individuelles de Premières Nations, on ne peut y recourir à des fins de planification stratégique et de suivi des résultats au fil du temps.

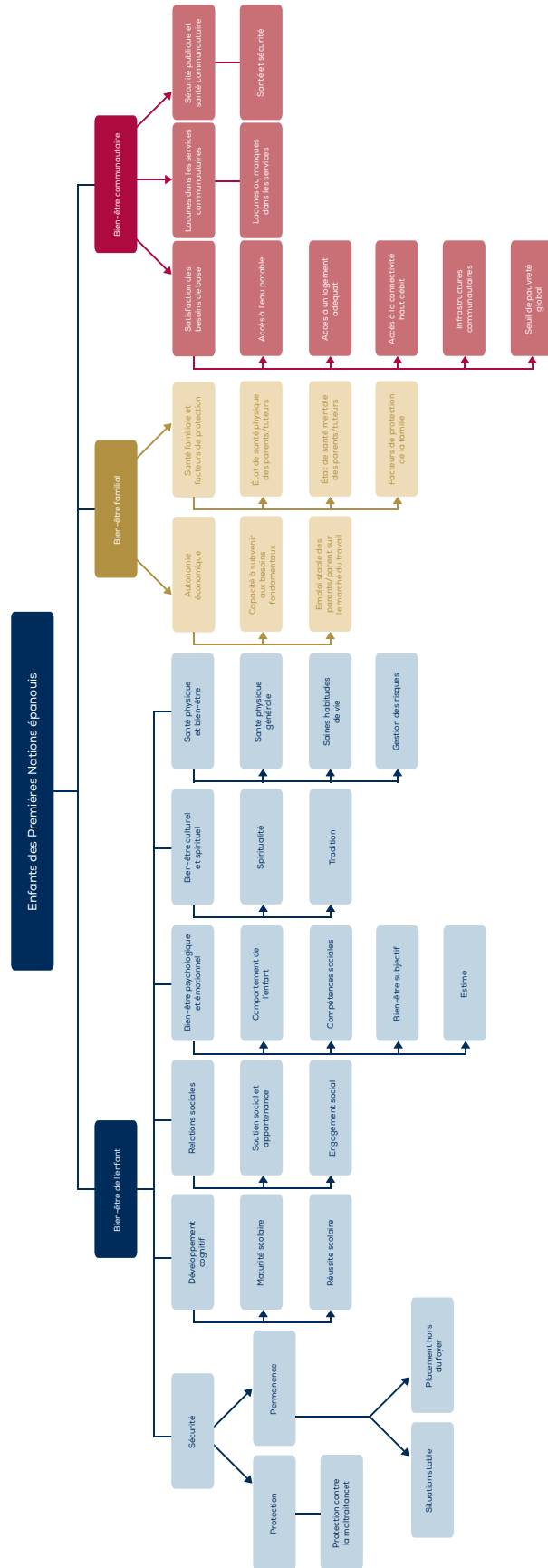
Justification du cadre de rendement

La matérialisation de l'effet stratégique « Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir » prend appui sur trois effets sous-stratégiques, à savoir le bien-être des enfants, le bien-être familial et le bien-être communautaire (voir la Figure 36). Ces effets sous-stratégiques se divisent en axes de rendement, et chaque axe de rendement comporte des mesures et des indicateurs proposés pour évaluer les progrès accomplis. Les axes de rendement, les mesures et les indicateurs ont tous été élaborés en gardant à l'esprit les perspectives théoriques et autochtones du bien-être susmentionnées. La section suivante offre une justification de ces composantes d'un cadre de rendement axé sur l'épanouissement des enfants des Premières Nations (voir le Tableau 7).

TABLEAU 7 : Composantes de la stratégie

Composante	Description
Effet stratégique	L'objectif global, auquel toutes les activités contribuent. Il est mesurable et représente un état final ou le maintien d'un état final.
Effets sous-stratégiques	Axes d'intervention sociétaux plus généraux mais distincts à privilégier pour réaliser l'effet stratégique.
Axes de rendement	Prismes à travers lesquels on peut comprendre le progrès accompli vers les effets sous-stratégiques.
Mesures	Paramètres d'évaluation des progrès accomplis dans les axes de rendement.
Indicateurs	Les variables mesurées. Elles peuvent être qualitatives ou quantitatives et doivent être valides, fiables, abordables, disponibles et pertinentes.
Activités	Actions ou processus entrepris pour atteindre les résultats. Comprend les modalités d'atteinte des effets, par exemple des programmes ciblés ou des services directs de première ligne.
Intrants	Ressources (financières et non financières) requises pour soutenir les activités.

FIGURE 36 : Représentation schématique du cadre Mesurer pour s'épanouir



EFFET SOUS-STRATÉGIQUE : BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

Le bien-être de l'enfant est un concept multidimensionnel; il n'existe pas de consensus sur la façon de le mesurer. Pour le comprendre, il faut tenir compte de plusieurs dimensions influencées par l'environnement de l'enfant, dont les facteurs contextuels comme la famille et la communauté, ou encore les facteurs sociopolitiques⁸¹.

Pour améliorer le bien-être, il faut l'examiner à travers un prisme holistique. Pollard et Lee⁸² utilisent la définition du bien-être de l'enfant de Columbo (1986) : *notion multidimensionnelle intégrant les dimensions mentales ou psychologiques, physiques et sociales*. Cette définition est utile, car elle fait intervenir plusieurs facteurs ayant une incidence sur le bien-être individuel et environnemental d'un enfant ou d'un adolescent. Dans l'optique d'une approche multidimensionnelle à la définition du bien-être, Asher Ben-Arieh note :

Le bien-être des enfants englobe la qualité de la vie au sens large. Il renvoie à la situation économique de l'enfant, à ses relations avec ses pairs, à ses droits politiques et aux possibilités d'épanouissement qui s'offrent à lui. La plupart des études se concentrent sur certains aspects du bien-être des enfants soulignant souvent les variations d'ordre social ou culturel. Par conséquent, si l'on veut saisir le bien-être dans sa globalité, il faut utiliser des indicateurs couvrant divers aspects de celui-ci⁸³.

La littérature scientifique sur la manière de mesurer le bien-être de l'enfant s'entend sur une chose : la conceptualisation et l'élaboration d'indicateurs axés sur les forces et non les lacunes, car c'est ainsi que « l'on découvre les éléments à la base du bien-être qui permettent aux enfants de s'épanouir⁸⁴ ». Après une revue de la littérature sur le bien-être de l'enfant et la manière dont il est étudié, Amerijckx et Humblet⁸⁵ ont relevé cinq axes permettant d'en comprendre la nature multidimensionnelle :

⁸¹ Gaëlle Amerijckx et Perrine Claire Humblet, « Child Well-Being: What Does It Mean? », *Children & society* 28, n° 5, (2014) : 404–415; Jonathan Bradshaw, Petra Hoelscher et Dominic Richardson, « Comparing child well-being in OECD countries: Concepts and methods », (2007) : 1–117; Simon Chapple et Dominic Richardson, « Doing better for children », vol. 168 (OCDE, 2009) : 1–192; Elizabeth L. Pollard et Patrice D. Lee, « Child Well-being: A Systematic Review of the Literature », *Social Indicators Research* 61, n° 1, (janvier 2003) : 59–78.

⁸² Pollard et Lee, « Child Well-being: A Systematic Review of the Literature ».

⁸³ Asher Ben-Arieh et Ivar Frønes, « Indicators of Children's Well being: What should be Measured and Why? », *Social Indicators Research* 84, n° 3 (décembre 2007) : 249–250.

⁸⁴ Pollard et Lee, « Child Well-being: A Systematic Review of the Literature ».

⁸⁵ Amerijckx et Humblet, « Child Well-Being: What Does It Mean? ».

- Positivité vs négativité (approches de conceptualisation du bien-être axées sur les forces à l'opposé de celles axées sur les lacunes)
- Objectivité vs subjectivité (perception du bien-être de l'enfant par les autres, à l'opposé de sa propre perception)
- État vs processus (bien-être de l'enfant aujourd'hui à l'opposé de son bien-être à long terme, voire pour toute sa vie, donc perspective « développementaliste » vs perspective des « droits de l'enfant »)
- Matériel vs spirituel (présence ou absence de ressources financières, médicales, éducatives et familiales à l'opposé d'aspects immatériels du bien-être)
- Individuel vs communautaire (dans quelle mesure une communauté contribue au bien-être d'une personne)

Les dimensions du bien-être de l'enfant sont interdépendantes. En effet, l'amélioration d'une des dimensions dépend fortement du bien-être dans les autres dimensions, qui sont à leur tour connectées au bien-être des familles et des communautés. Toutefois, si l'on se concentre sur la personne, à quoi ressemble un enfant épanoui? Qu'est-ce qui contribue au bien-être de l'enfant dans l'instant présent, et comment assurer que cet enfant devienne un adulte épanoui? Selon une revue de la littérature scientifique et la littérature grise, le bien-être de l'enfant dépend des cinq dimensions essentielles suivantes :

1. Sécurité
2. Développement cognitif
3. Relations sociales
4. Bien-être émotionnel, culturel et spirituel
5. Santé physique et bien-être

Dans les pages qui suivent, nous proposerons une définition de chaque dimension du bien-être de l'enfant, des mesures clés et des indicateurs servant à évaluer la progression dans chaque dimension, ainsi que des données probantes démontrant leurs répercussions sur le bien-être de l'enfant.

SÉCURITÉ

Les agences de protection de l'enfance auront toujours comme objectif principal d'assurer la sécurité des enfants, en particulier ceux dont la santé et la sécurité sont menacées. La violence et la négligence envers les enfants (souvent appelée maltraitance envers les enfants dans la littérature scientifique) est globalement définie comme suit par le Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance : « lorsqu'un

parent [ou] une autre [personne] prenant soin d'un enfant inflige des mauvais traitements ou omet de répondre adéquatement à ses besoins, entraînant ainsi ou pouvant entraîner des blessures », et comprend « la violence physique, la violence sexuelle, la négligence physique, la violence psychologique et l'exposition à la violence conjugale⁸⁶ ».

La violence subie pendant l'enfance entraîne de graves répercussions sur la santé et le bien-être futurs, en plus de nuire au développement précoce du cerveau⁸⁷. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) fait remarquer que les enfants maltraités, devenus adultes, sont davantage exposés à divers troubles comportementaux, physiques ou psychiques, notamment : propension à commettre des violences ou à en subir, dépression, tabagisme, obésité, comportements sexuels à risque, grossesse non désirée, alcoolisme et toxicomanie chez l'adulte⁸⁸. Ces comportements peuvent générer d'autres problèmes de santé, comme des maladies chroniques et des infections transmissibles sexuellement⁸⁹. De plus, les effets néfastes découlant de la violence faite aux enfants ont d'importants coûts pour la société.

Le maintien des droits des enfants et la promotion de leur bien-être tout au cours de leur vie sont essentiels à leur épanouissement. La sécurité des enfants—ce qui englobe la prévention de la violence envers les enfants et la réaction face aux cas reportés, ainsi que la stabilité et la sécurité des enfants placés hors du foyer—est un aspect fondamental du bien-être de l'enfant. Dans le présent cadre de rendement, le concept de sécurité de l'enfant a été divisé en deux dimensions principales :

1. Protection
2. Permanence

Nous avons relevé les mesures clés et les indicateurs qui devraient être utilisés pour évaluer la progression dans chaque dimension, ainsi que des données probantes démontrant leurs répercussions sur le bien-être de l'enfant.

⁸⁶ Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, « Violence et négligence envers les enfants », consulté le 27 juillet 2020, <https://cwrp.ca/fr/violence-negligen-ence-vers-les-enfants>.

⁸⁷ Organisation mondiale de la Santé, « La maltraitance des enfants », 8 juin 2020, <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/child-maltreatment>.

⁸⁸ Organisation mondiale de la Santé, « La maltraitance des enfants ».

⁸⁹ Organisation mondiale de la Santé, « La maltraitance des enfants ».

PROTECTION

Mesure : Protection contre toutes les formes de maltraitance

La protection des enfants contre la violence occupe une place centrale dans le travail des agences de protection de l'enfance. Selon le Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, il existe cinq formes de maltraitance : la violence physique, la violence sexuelle, la négligence physique, la violence psychologique et l'exposition à la violence conjugale⁹⁰. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Récurrence de la maltraitance
- Récurrence des problèmes de protection de l'enfance après la fourniture des services de protection courants
- Blessures graves/décès
- Blessures non accidentelles
- Sévices sexuels envers l'enfant

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Les enfants victimes de maltraitance sont plus à risque d'en subir de nouveau⁹¹. La recherche a démontré qu'un enfant qui a subi des mauvais traitements est près de six fois plus susceptible d'être maltraité à nouveau qu'un enfant non maltraité⁹².

Bien que tous les cas de violence soient graves, la littérature scientifique s'accorde à dire que les violences chroniques ont des conséquences plus négatives⁹³. Dans une étude prospective sur les effets de la violence chronique des enfants, les chercheurs ont conclu que le nombre de rapports de violence permettait de prédire les effets négatifs sur l'enfance de manière linéaire. Autrement dit, plus un enfant est maltraité, plus il est susceptible de cumuler des conséquences négatives plus tard dans sa vie. La violence chronique est particulièrement alarmante en ce qui concerne les effets liés aux comportements suicidaires. La même étude fait remarquer que les tentatives de suicide avant l'âge de 18 ans présentent la plus grande augmentation

⁹⁰ Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, « Violence et négligence envers les enfants ».

⁹¹ Nick Hindley, Paul G Ramchandani et David PH Jones, « Risk factors for recurrence of maltreatment: a systematic review », *Archives of disease in childhood* 91, n° 9 (2006).

⁹² Hindley, Ramchandani et Jones, « Risk factors for recurrence of maltreatment: a systematic review ».

⁹³ Ann S. Masten et Margaret O'Dougherty Wright, « Cumulative risk and protection models of child maltreatment », *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma* 2, n° 1 (1998) : 7–30; M. Jonson-Reid, P. L. Kohl et B. Drake, « Child and adult outcomes of chronic child maltreatment », *Pediatrics* 129, n° 5 (mai 2012) : 839–845; Diane DePanfilis et Susan J Zuravin, « Epidemiology of child maltreatment recurrences », *Social service review* 73, n° 2 (1999); Oliver G White, Nick Hindley et David PH Jones, « Risk factors for child maltreatment recurrence: An updated systematic review », *Medicine, Science and the Law* 55, n° 4 (octobre 2015) : 259–277.

proportionnelle aux mauvais traitements répétés⁹⁴. La récurrence des problèmes de protection de l'enfance après la fourniture des services de protection n'est pas seulement importante pour protéger le bien-être des enfants et prévenir la violence chronique, elle est aussi un indicateur de l'efficacité de la protection de l'enfance dans la prévention des mauvais traitements⁹⁵.

Selon Jaffee et Maikovich-Fong⁹⁶, les enfants qui ont subi des mauvais traitements chroniques présentent plus de troubles du comportement que les enfants non maltraités et ceux qui ont subi des mauvais traitements de manière transitoire. D'abord, comparés aux enfants non maltraités, les enfants victimes de violence ont de la difficulté à interagir avec leurs pairs, ont des comportements agressifs et délinquants, sont repliés sur eux-mêmes, internalisent leurs symptômes et ont moins de comportements prosociaux. Ensuite, comparés aux enfants qui ont subi des mauvais traitements de manière transitoire, ils ont plus de difficulté à externaliser leurs symptômes, ont un ego moins souple et sont plus susceptibles de tomber dans la délinquance juvénile, d'afficher des comportements anxieux, dépressifs ou agressifs, de faire une dépression ou de connaître des symptômes de stress post-traumatique, et finalement ont moins d'aptitudes interpersonnelles et une plus faible capacité d'adaptation.

Les meilleurs chercheurs dans le domaine du développement de l'enfant ont trouvé que l'exposition à une adversité forte, fréquente ou prolongée, telle que la violence chronique, l'abus de substances de la part d'un parent, l'exposition à la violence peuvent déclencher une réaction de stress toxique. Ce type de stress peut avoir d'importantes répercussions sur l'architecture du cerveau en développement, ce qui peut engendrer des effets potentiellement permanents sur une variété de fonctions importantes telles que la régulation du stress, l'apprentissage de nouvelles habiletés ainsi que la capacité à prendre de bonnes décisions pour s'adapter à l'adversité future⁹⁷.

Bien qu'elles soient rares, les cas de blessures graves ou de décès sont des indicateurs importants pour empêcher des tragédies de survenir à nouveau. De plus, ces indicateurs permettent d'évaluer l'efficacité du système des services de protection de l'enfance dans la gestion des cas

⁹⁴ Jonson-Reid, Kohl et Drake, « Child and adult outcomes of chronic child maltreatment ».

⁹⁵ Hindley, Ramchandani et Jones, « Risk factors for child maltreatment recurrence: An updated systematic review ».

⁹⁶ Sara R. Jaffee et Andrea Kohn Maikovich-Fong, « Effects of chronic maltreatment and maltreatment timing on children's behavior and cognitive abilities », *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 52, n° 2 (2011) : 184–194.

⁹⁷ Jack P. Shonkoff et coll., « The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress », *Pediatrics* 129, n° 1 (janvier 2012) : e232–e246.

de mauvais traitements. La recherche dans le domaine de la protection de l'enfance montre que l'existence de signalements de cas de mauvais traitements infligés à un enfant est un facteur augmentant le risque de décès de l'enfant⁹⁸, consolidant ainsi l'importance des indicateurs de récurrence dans la protection des enfants.

En résumé, la protection de la sécurité et des droits des enfants est au centre des priorités d'une agence de protection de l'enfance. Les indicateurs mettent en lumière l'importance du rôle d'une agence dans la prévention efficace de cas de mauvais traitements futurs, déterminante pour la capacité d'un enfant à s'épanouir aujourd'hui comme demain.

Mesure : Soins d'urgence en santé mentale

En matière de protection des enfants, il convient également de tenir compte d'une autre mesure importante, à savoir la prestation de services efficaces quand les enfants risquent de s'infliger des blessures. Les soins d'urgence en santé mentale sont nécessaires lorsqu'un enfant est en situation de crise ou risque de s'infliger des blessures, ou encore lorsqu'il songe au suicide, fait une tentative de suicide ou se suicide. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Pensées suicidaires
- Tentatives de suicide
- Taux de suicide
- Comportements d'automutilation

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Le taux de suicide chez les Premières Nations est trois fois plus élevé que chez la population non autochtone⁹⁹. De plus, chez les Premières Nations vivant dans une réserve, le taux de suicide était environ deux fois plus haut que celui des Premières Nations vivant hors réserve. Les taux sont plus élevés chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans¹⁰⁰.

Plusieurs facteurs de risque sont liés au suicide chez les jeunes : désavantage socioéconomique, psychopathologie d'un parent (ex. dépression ou troubles liés à la consommation d'une substance), antécédents familiaux de comportement suicidaire, disputes parentales

⁹⁸ Melissa Jonson-Reid, Toni Chance et Brett Drake, « Risk of Death Among Children Reported for Nonfatal Maltreatment », *Child Maltreatment* 12, n° 1 (1^{er} février 2007) : 86–95.

⁹⁹ Mohan B. Kumar et Michael Tjepkema, « Taux de suicide chez les Premières Nations, les Métis et les Inuits (2011 à 2016) : résultats de la Cohorte santé et environnement du recensement canadien (CSERCAN) », *Statistique Canada* (28 juin 2019), <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/99-011-x/99-011-x2019001-fra.htm>.

¹⁰⁰ Mohan B. Kumar et Michael Tjepkema, « Taux de suicide chez les Premières Nations, les Métis et les Inuits (2011 à 2016) : résultats de la Cohorte santé et environnement du recensement canadien (CSERCAN) ».

ou séparation, antécédents de violence physique ou sexuelle pendant l'enfance, relation parent-enfant dysfonctionnelle¹⁰¹. Divers facteurs de risque sont aussi liés au suicide chez les jeunes : comportement suicidaire d'un membre de la famille, traits de personnalité (ex. faible estime de soi, locus de contrôle externe, sentiment de désespoir), maladies mentales (ex. trouble affectif), abus d'alcool ou de drogues, comportements antisociaux¹⁰². Une revue de la littérature a montré que la dépression, le fait d'avoir un ami ayant commis une tentative de suicide ou s'étant suicidé, l'abus d'alcool ou d'autres drogues, un trouble psychiatrique ou le fait d'avoir subi de la violence étant enfant sont les plus grands prédicteurs des tentatives de suicide¹⁰³.

Les conséquences des traumatismes intergénérationnels provenant de la dure réalité des pensionnats sont liées à une série d'idées suicidaires et de tentatives de suicide¹⁰⁴. En outre, compte tenu des défis contextuels auxquels sont confrontées les communautés des Premières Nations, notamment la pauvreté et le traumatisme intergénérationnel, les enfants de ces communautés, lors de leur contact avec le système canadien de protection de l'enfance, sont probablement exposés à un ou plusieurs de ces facteurs de risque. La mise en œuvre de services efficaces qui favorisent la santé mentale des enfants autochtones de manière plus générale et en cas de crise est essentielle à leur sécurité et à leur capacité à s'épanouir.

PERMANENCE

Mesure : Situation stable

Lorsqu'un enfant doit être placé hors de son foyer, le but premier est de le réunir éventuellement avec sa famille, bien que ce ne soit pas toujours possible. Dans tous les cas, il est important de parvenir à une situation de vie permanente ou stable pour assurer le développement sain et le bien-être de l'enfant. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Taux de placement hors du foyer
- Nombre de placements
- Rapidité de la réunification familiale ou des adoptions

¹⁰¹ Annette L. Beautrais, « Risk Factors for Suicide and Attempted Suicide among Young People », *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry* 34, n° 3 (1^{er} juin 2000) : 420–436.

¹⁰² Beautrais, « Risk Factors for Suicide and Attempted Suicide among Young People ».

¹⁰³ Henry G Harder et coll., « Indigenous youth suicide: a systematic review of the literature », *Pimatisiwin: A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health* 10, n° 1 (2012) : 125–142.

¹⁰⁴ B. Elias et coll., « Trauma and suicide behaviour histories among a Canadian indigenous population: an empirical exploration of the potential role of Canada's residential school system », *Soc Sci Med* 74, n° 10 (mai 2012) : 1560–1569.

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Une situation de vie stable et permanente est essentielle au développement sain de l'enfant et à la création de relations plus sûres et solides avec les personnes qui s'occupent d'eux, qui à leur tour influencent la capacité de l'enfant à s'épanouir. Comme le font remarquer Trocmé et coll., « un placement stable peut aider les enfants placés hors de leur foyer à établir et à maintenir des relations avec leur famille, leurs pairs et la communauté tout en étant séparés de leur famille¹⁰⁵ ». La stabilité signifie une diminution des changements d'école et par conséquent de meilleurs rapports avec les pairs, ainsi qu'un accès soutenu aux services et aux activités communautaires¹⁰⁶.

Les déménagements multiples sont associés à divers effets négatifs observés chez les enfants. L'instabilité peut provoquer une réaction de stress toxique, susceptible d'entraîner des retards de développement et des troubles du comportement. À leur tour, ces troubles peuvent créer un cercle vicieux de déplacements et d'aggravation des troubles de l'attachement¹⁰⁷. Les enfants séparés continuellement de leur famille biologique et de leur famille d'accueil peuvent se retrouver dans l'incapacité d'établir des relations de confiance avec les adultes, ce qui peut entraîner une rage persistante, une dépression chronique, un comportement asocial et antisocial, une faible estime de soi et une dépendance chronique¹⁰⁸. Il n'est pas surprenant que les placements précaires en famille d'accueil, caractérisés par une fréquence de placement et un placement intermittent, aient été associés à une augmentation des taux d'utilisation des services de santé mentale¹⁰⁹.

Comme le décrivent Trocmé et coll.¹¹⁰, le taux de placement hors du foyer n'est pas forcément un indicateur négatif, car certains enfants ont parfois d'être retirés de leur milieu de vie pour leur propre sécurité. Cependant, le taux global de placement hors du foyer est un indice de l'efficacité des services de protection de l'enfance en matière de prévention et de bien-être des enfants dans la communauté.

¹⁰⁵ Nico Trocmé et coll., « National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM) », *Centres of Excellence for Children's Well-Being: Child Welfare*, (juin 2009) : 1–8.

¹⁰⁶ Joseph M. Price et coll., « Effects of a foster parent training intervention on placement changes of children in foster care », *Child Maltreatment* 13, n° 1 (1^{er} février 2008) : 64–75.

¹⁰⁷ Yvon Gauthier, Gilles Fortin et Gloria Jéliu, « Clinical Application of Attachment Theory in Permanency Planning for Children in Foster Care: The Importance of Continuity of Care », *Infant Mental Health Journal* 25, n° 4 (1^{er} juillet 2004).

¹⁰⁸ Gauthier, Fortin et Jéliu, « Clinical Application of Attachment Theory in Permanency Planning for Children in Foster Care: The Importance of Continuity of Care ».

¹⁰⁹ David M. Rubin et coll., « Placement Stability and Mental Health Costs for Children in Foster Care », *Pediatrics* 113, n° 5 (mai 2004) : 1336–1341.

¹¹⁰ Trocmé et coll., « National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM) », *Centres of Excellence for Child Welfare*, 2009.

En résumé, en dernier recours, il peut être nécessaire de retirer un enfant de la garde de ses parents pour mettre fin aux cas de mauvais traitements chroniques. Il est important de mesurer la capacité du système de protection de l'enfance à parvenir à une situation permanente pour le bien-être de l'enfant et les conséquences futures.

Mesure : Placement hors du foyer

Outre la stabilité du milieu de vie d'un enfant, il est important de prendre en compte les caractéristiques de ce milieu et leurs répercussions sur le bien-être de l'enfant. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Enfants placés dans la famille élargie et/ou des familles autochtones de leur communauté
- Qualité de la relation entre le tuteur (prestataire de soins) et le jeune

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Dans le cas où un enfant doit être retiré de son foyer et de sa famille, le placement dans la famille élargie constitue l'option privilégiée dans de nombreuses provinces et territoires. Selon le Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, la prise en charge par la famille élargie réfère « aux enfants placés à l'extérieur du domicile chez la famille élargie, chez des personnes qui ont un lien affectif avec eux, ou dans une famille de la même origine religieuse ou ethnoculturelle¹¹¹ ». Comparativement aux enfants placés en famille d'accueil, les enfants placés dans la famille élargie obtiennent de meilleurs résultats sur le plan du développement comportemental et de la santé mentale¹¹².

Le modèle de placement dans la famille élargie est de plus en plus populaire, car il favorise la stabilité des liens de l'enfant avec sa culture et sa communauté. Le traumatisme de la séparation peut ainsi être atténué grâce au sentiment de familiarité et d'appartenance à la famille élargie¹¹³. Cette démarche est particulièrement importante dans le contexte autochtone, étant donné les politiques et pratiques antérieures d'assimilation par le retrait des enfants de leur famille. Une étude menée auprès d'une communauté des Premières Nations du Manitoba a révélé que le placement dans la famille élargie permet d'établir un lien entre la culture et les traditions, favorise le lien de l'enfant avec la personne qui s'occupe de lui et avec sa communauté (renforçant ainsi le lien avec

¹¹¹ Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, « Garde intrafamiliale », consulté le 27 juillet 2020, <https://cwrp.ca/fr/publications/le-placement-dans-la-famille-elargie>.

¹¹² Marc Winokur, Amy Holtan et Deborah Valentine, « Kinship care for the safety, permanency et well-being of children removed from the home for maltreatment », *Cochrane Database of Systematic Reviews*, n° 1 (21 janvier 2009).

¹¹³ Pamela Gough, « Le placement dans la famille élargie », *Centre of Excellence for Child Welfare, Faculty of Social Work, University of Toronto* (Toronto, ON, 2006) : 1-4.

sa culture et sa capacité à parler sa langue autochtone), et encourage l'amélioration du rendement scolaire et une diminution des troubles du comportement¹¹⁴. Des études ont également proposé un lien entre le placement dans la famille élargie et la stabilité de placement (moins de déménagements pendant la prise en charge)¹¹⁵.

Pour comprendre le bien-être des enfants retirés de leur foyer, il est important de comprendre la qualité de leurs relations avec les personnes qui s'occupent d'eux. En effet, le développement sain d'un enfant dépend de la création de relations solides, positives et fondées sur la confiance avec leurs tuteurs; leur avenir en est grandement influencé.

DÉVELOPPEMENT COGNITIF

Le développement cognitif est défini comme la « construction des processus de pensée, y compris la mémorisation, la résolution de problèmes et la prise de décision, de l'enfance à l'adolescence, et jusqu'à l'âge adulte¹¹⁶ ». Un développement cognitif sain est déterminant pour le parcours d'un enfant. On le mesure généralement en fonction des résultats scolaires.

Mesure : Maturité scolaire

La maturité scolaire est une mesure importante du développement des enfants en âge d'aller à l'école. Selon Engle et Black, la maturité scolaire est définie comme un vaste ensemble de compétences qui influencent la capacité des enfants à apprendre à l'école : santé physique, motricité, autonomie, régulation émotionnelle et comportementale, aptitudes sociales, aptitudes à la communication, apprentissages préscolaires, capacité d'attention, et curiosité et motivation à apprendre¹¹⁷. Sur la base de cette définition, une saine croissance dans toutes les dimensions du bien-être est essentielle pour atteindre la maturité scolaire. Les indicateurs de langage et de cognition destinés à mesurer la maturité

¹¹⁴ Alexandra Wright, Diane Hiebert-Murphy, Janet Mirwaldt et George Muswaggon, « Facteurs contribuant à l'obtention de résultats positifs dans le cadre du programme de prise en charge par la parenté de l'Agence Awasis dans la nation crie de Pimicikamak », consulté le 27 juillet 2020, https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/fr/AwasisSummaryReport_f.pdf.

¹¹⁵ Gary S Cuddeback, « Kinship family foster care: A methodological and substantive synthesis of research », *Children and youth services review* 26, n° 7 (2004) : 623–639; Gretchen Perry, Martin Daly et Jennifer Kotler, « Placement stability in kinship and non-kin foster care: A Canadian study », *Children and Youth Services Review* 34, n° 2 (février 2012) : 460–465; Winokur, Holtan et Valentine, « Kinship care for the safety, permanency et well-being of children removed from the home for maltreatment ».

¹¹⁶ Encyclopedia of Children's Health, « Cognitive Development », consulté le 27 juillet 2020, <http://www.healthofchildren.com/C/Cognitive-Development.html>.

¹¹⁷ Patrice L. Engle et Maureen M. Black, « The Effect of Poverty on Child Development and Educational Outcomes », *Annals of the New York Academy of Sciences* 1136, n° 1 (2008).

scolaire sont choisis conformément à Brownell et coll.¹¹⁸, sachant que « les types de compétences évaluées dans ce domaine sont les meilleurs prédicteurs de la performance scolaire et du niveau de scolarisation futurs ». Néanmoins, il faut souligner qu'il existe plusieurs indicateurs non cognitifs de la maturité scolaire, conceptualisés dans d'autres dimensions du bien-être de l'enfant figurant dans le cadre de rendement.

Parmi les indicateurs utiles, on compte :

- Résultats en littératie de base
- Résultats en numératie de base
- Intérêt envers les résultats en littératie/numératie
- Résultats en littératie avancée
- Nombre d'enfants de 3 et 4 ans participant à des activités financées d'éducation de la petite enfance

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Les lacunes sur le plan de la maturité scolaire au moment de l'entrée à l'école témoignent d'un développement sous-optimal et sont caractérisées par l'environnement socioéconomique de l'enfant. Par exemple, les enfants dont la mère a un faible niveau de scolarisation représentent 32 % des enfants commençant l'école sans savoir colorier ni écrire, contre 8 % des enfants dont la mère détient un baccalauréat ou un diplôme d'études supérieures¹¹⁹. On observe également des écarts similaires en ce qui concerne la maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques. De plus, les enfants défavorisés sont plus susceptibles de présenter des troubles du comportement¹²⁰. Qui plus est, ces écarts ont tendance à se creuser et non à se réduire au fil de la scolarisation de l'enfant, en plus de déterminer les performances scolaires et le niveau de scolarisation futurs¹²¹. Les travaux de Heckman montrent que « la plupart des écarts observés chez les jeunes de 18 ans qui expliquent les écarts de résultats chez les adultes sont présents dès l'âge de cinq ans¹²² ».

Il est bien établi que la participation à un programme d'éducation préscolaire contribue à une meilleure maturité scolaire, en particulier chez les enfants issus de milieux défavorisés. En veillant à préparer

¹¹⁸ Marni D. Brownell et coll., « A population-based analysis of factors that predict early language and cognitive development », *Early Childhood Research Quarterly* 35 (2016) : 6–18.

¹¹⁹ Lynn A , Karoly, M Rebecca Kilburn et Jill S Cannon, *Early Childhood Interventions: Proven results, future promise* (Rand Corporation, 2005).

¹²⁰ Karoly, Kilburn et Cannon, *Early Childhood Interventions: Proven results, future promise*.

¹²¹ Engle et Black, « The Effect of Poverty on Child Development and Educational Outcomes ».

¹²² James J. Heckman, « Schools, Skills et Synapses », *Econ Inq* 46, n° 3 (juin 2008) : 289.

les enfants à leur entrée à l'école, on améliore les résultats scolaires, un facteur clé pour la mobilité sociale et pour sortir de la pauvreté¹²³. Comme l'indique Shonkoff, les programmes préscolaires de haute qualité conçus pour générer des effets positifs sur les résultats scolaires et la participation ultérieure au marché du travail représentent une infrastructure importante, mais non reconnue, pour s'attaquer aux racines des disparités en matière de santé liées au stress des classes sociales¹²⁴.

Mesure : Réussite scolaire

La réussite scolaire est une autre mesure importante pour évaluer le développement cognitif, et ce, de l'enfance à l'adolescence. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Résultats aux tests de littératie et de numératie (moyenne enfance)
- Attitude positive envers l'école/l'apprentissage
- Jeunes qui entendent faire des études secondaires à plein temps (collège, école de métiers, université)

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

La réussite scolaire joue un rôle important dans le bien-être de l'enfant, notamment au regard de sa trajectoire socioéconomique. Les résultats aux tests de littératie et de numératie nous renseignent sur les performances scolaires de l'enfant de même que sur ses fonctions cognitives¹²⁵. La réussite à l'école renforce en outre l'attitude de l'enfant à l'égard de l'apprentissage (souvent appelée concept de soi scolaire), et inversement¹²⁶. L'apprentissage engendre l'apprentissage, de sorte que la réussite scolaire et la motivation à apprendre sont les facteurs clés d'un niveau de scolarisation élevé.

Ce point est important, car la réussite scolaire reflète généralement les niveaux de compétence et d'aptitude dans la société, liés à toute une série d'effets à l'âge adulte¹²⁷. Les conséquences les plus manifestes d'un faible niveau de scolarisation sont une augmentation des taux de chômage et une diminution des revenus. Par ailleurs, le fait de ne pas terminer ses études secondaires est lié à des taux plus élevés de

¹²³ Engle et Black, « The Effect of Poverty on Child Development and Educational Outcomes ».

¹²⁴ J. P. Shonkoff, W. T. Boyce et B. S. McEwen, « Neuroscience, molecular biology et the childhood roots of health disparities: building a new framework for health promotion and disease prevention », *Jama* 301, n° 21 (3 juin 2009) : 754.

¹²⁵ Trocmé et coll., « National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM) », *Centres of Excellence for Child Welfare*, 2009.

¹²⁶ Frédéric Guay, Herbert W Marsh et Michel Boivin, « Academic self-concept and academic achievement: Developmental perspectives on their causal ordering », *Journal of educational psychology* 95, n° 1 (2003) : 124–136.

¹²⁷ James J. Heckman, « Schools, Skills et Synapses », *Econ Inq* 46, n° 3 (juin 2008) : 289.

criminalité et de dépendance à l'aide sociale¹²⁸. La réussite scolaire est également un facteur déterminant de la participation au marché du travail au Canada, en particulier pour les peuples autochtones¹²⁹. Par exemple, en 2009, 82 % des adultes âgés de 25 à 64 ans avec un diplôme d'études postsecondaires occupaient un emploi, contre 55 % pour ceux qui n'avaient pas terminé leur secondaire¹³⁰. Les taux d'emploi sont d'ailleurs plus élevés chez les Autochtones ayant un diplôme d'études postsecondaires¹³¹.

BIEN-ÊTRE PSYCHOLOGIQUE ET ÉMOTIONNEL

Le bien-être psychologique et émotionnel de l'enfant englobe la capacité de régulation émotionnelle, une bonne estime de soi influencée par une attitude optimiste, l'espoir, la résilience et le regard vers l'avenir, ainsi que sa propre perception de sa santé mentale et de son bien-être. Selon l'OMS, « la santé mentale est un état de mieux-être dans lequel une personne comprend ses propres capacités, peut surmonter les tensions normales de la vie, peut accomplir un travail productif et fructueux, et peut contribuer à la vie de sa collectivité¹³² ». La promotion de la santé et du bien-être psychologiques de l'enfant est un moyen efficace d'atteindre une bonne santé mentale à l'âge adulte.

Mesure : Comportement de l'enfant

Le comportement de l'enfant donne une bonne mesure de sa santé psychologique et émotionnelle, spécialement de sa capacité de régulation émotionnelle. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Comportement d'anxiété ou de crainte
- Comportement agressif
- Hyperactivité et inattention

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Comme le décrit Trocmé, « les enfants victimes de violence ou de négligence courent un risque élevé de rencontrer des troubles affectifs

¹²⁸ Karoly, Kilburn et Cannon, *Early Childhood Interventions: Proven results, future promise*.

¹²⁹ Melisa Brittain et Cindy Blackstock, *First Nations child poverty: A Literature Review and Analysis* (Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations, 2015) : 1-175; Statistique Canada, « Les Autochtones et le marché du travail », mis à jour le 16 mars 2017, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170316/dq170316d-fra.htm>.

¹³⁰ Statistique Canada, « Niveau de scolarité et emploi : le Canada dans un contexte international », (février 2012), https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/81-599-x/81-599-x2012008-fra.pdf?st=3M_G8r85.

¹³¹ Karen Kelly-Scott et Kristina Smith, *Les peuples autochtones : Feuille d'information du Canada*, Statistique Canada, 2015, consulté le 27 juillet 2020, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-656-x/89-656-x2015001-fra.pdf?st=WCQG7FUK>.

¹³² Organisation mondiale de la Santé, « La santé mentale: renforcer notre action », 2018, <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>.

et de comportement à la maison, à l'école et dans leur communauté », et connaissent un manque de stabilité de placement¹³³. En outre, ce manque de stabilité ne peut que renforcer les troubles affectifs et les troubles du comportement. Par conséquent, le comportement de l'enfant est une mesure importante à surveiller lorsqu'il entre en contact avec le système canadien de protection de l'enfance, afin qu'il puisse être orienté vers les services d'intervention précoce appropriés.

Les troubles du comportement chez les enfants proviennent entre autres de désavantages socioéconomiques et entraînent des effets négatifs à l'âge adulte. Par exemple, des recherches ont établi un lien entre les troubles du déficit de l'attention et de mauvais résultats à l'âge adulte (ex. taux d'emploi plus faibles, revenus moins élevés et des emplois moins bien rémunérés¹³⁴). Les troubles du comportement pendant l'enfance, notamment les comportements antisociaux tels que la désobéissance, les crises de colère, les bagarres, la destruction, le mensonge et le vol, augmentent la propension à la violence, à la criminalité, à entretenir de mauvaises relations et à connaître des problèmes de santé mentale¹³⁵.

Il en résulte également des coûts considérables pour la société¹³⁶. Scott et coll.¹³⁷ ont constaté que les coûts engendrés par les personnes souffrant de troubles du comportement pendant l'enfance sont dix fois plus élevés que pour celles qui ne souffrent d'aucun problème. La majeure partie de ces coûts est associée à la criminalité, à l'encadrement pédagogique supplémentaire, au placement hors du foyer et aux prestations de l'État. Une autre étude portant sur la santé physique des adultes ayant manifesté des comportements agressifs pendant l'enfance a révélé un lien direct et clair avec l'utilisation des services médicaux ainsi qu'avec les visites médicales dues à

¹³³ Nico Trocmé et coll., « National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM) », *Centres of Excellence for Child Welfare*, 2009.

¹³⁴ Martin Knapp et coll., « Economic outcomes in adulthood and their associations with antisocial conduct, attention deficit and anxiety problems in childhood », *Journal of mental health policy and economics* 14, n° 3 (2011) : 137–47.

¹³⁵ Jonathan Hill et Barbara Maughan, *Conduct disorders in childhood and adolescence* (Cambridge University Press, 2001).

¹³⁶ Stephen Scott et coll., « Financial cost of social exclusion : follow up study of antisocial children into adulthood », *Bmj* 323, n° 7306 (juill. 2001) : 191–195; Renee Romeo, Martin Knapp et Stephen Scott, « Economic cost of severe antisocial behaviour in children—and who pays it », *British Journal of Psychiatry* 188, n° 6 (2006) : 547–53.

¹³⁷ Stephen Scott et coll., « Financial cost of social exclusion: follow up study of antisocial children into adulthood », *Bmj* 323, n° 7306 (juillet 2001) : 191–195.

des maladies et blessures liées au mode de vie, de même que des conséquences indirectes sur la réussite scolaire¹³⁸.

Mesure : Compétence sociale

La compétence sociale est définie de différentes manières, mais elle est généralement décrite comme « mettant en jeu les connaissances et les aptitudes personnelles acquises par chacun afin de faire face efficacement aux nombreux choix, défis et potentiels de la vie¹³⁹ ». Plus précisément, elle porte sur la qualité des interactions et des relations. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Habilités de communication
- Comportement prosocial et d'aide
- Intelligence sociale

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Bien que les compétences liées à la réussite scolaire soient sans conteste importantes pour la réussite future, James Heckman, lauréat du prix Nobel d'économie, soutient qu'il faut accorder une attention équivalente au développement des fonctions non cognitives pertinentes pour la participation au marché du travail et à la société. On compte parmi ces fonctions la régulation émotionnelle, les facteurs de personnalité, la motivation, la persévérance et la capacité à collaborer avec les autres¹⁴⁰.

L'étude de Heckman sur le programme de test de la formation générale aux États-Unis a été la première à révéler ce lien. Il s'agit d'une série de tests cognitifs réalisés par des jeunes en décrochage scolaire afin de savoir s'ils répondent aux normes minimales requises pour obtenir un diplôme d'études secondaires. On y a constaté que bien que ces jeunes ayant suivi une formation générale obtiennent au test des résultats similaires à ceux des titulaires d'un diplôme d'études secondaires, leurs revenus demeurent dans les mêmes eaux que les revenus des décrocheurs¹⁴¹. Heckman et coll. en ont conclu que l'amélioration des habiletés cognitives apportée par la formation générale ne compensait pas le déficit de fonctions non cognitives¹⁴².

¹³⁸ E. Temcheff et coll., « Predicting adult physical health outcomes from childhood aggression, social withdrawal and likeability: a 30-year prospective, longitudinal study », *Int J Behav Med* 18, n° 1 (mars 2011).

¹³⁹ Heejeong Sophia Han et Kristen Mary Kemple, « Components of Social Competence and Strategies of Support: Considering What to Teach and How », *Early Childhood Education Journal* 34, n° 3 (2006) : 241-46.

¹⁴⁰ James J. Heckman, « Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children », *Science* 312, n° 5782 (2006) : 1900-1902.

¹⁴¹ James J Heckman and Yona Rubinstein, « The importance of noncognitive skills: Lessons from the GED testing program », *American Economic Review* 91, n° 2 (2001) : 145-149.

¹⁴² James J Heckman, Jora Stixrud et Sergio Urzua, « The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior », *Journal of Labor Economics* 24, n° 3 (2006) : 411-482.

La nécessité d'acquérir des compétences non cognitives pour assurer la réussite à l'âge adulte est renforcée par les travaux de Heckman et d'autres chercheurs dans le domaine de l'intervention précoce auprès des enfants défavorisés. Par exemple, le projet d'éducation préscolaire Perry, qui visait à accroître le développement intellectuel et social des enfants afro-américains à risque d'échec scolaire. Lors du suivi initial, le programme fut qualifié d'échec, car les participants ne semblaient pas avoir un QI supérieur à celui des enfants non participants. Toutefois, ces enfants ont obtenu plus tard des résultats plus élevés aux tests. De plus, lors du suivi à l'âge de 40 ans, on a relevé que les enfants participants avaient des taux plus élevés de diplomation au secondaire, des revenus plus élevés, des taux d'accession à la propriété plus élevés, des taux plus faibles de recours à l'assistance sociale, moins de naissances hors mariage et moins d'arrestations que les enfants non participants¹⁴³. Heckman attribue bon nombre de ces différences au développement de compétences non cognitives acquises dans le cadre de ces programmes, lesquelles contribuent à la réussite sociale.

Comme le conclut Denham¹⁴⁴, en ce qui concerne les résultats scolaires, de nombreuses données probantes permettent d'établir un lien entre habiletés socioaffectives et une meilleure attitude à l'égard de l'école et des études supérieures. En revanche, les élèves dont l'aptitude n'a pas été développée ont des rapports moins étroits avec leurs pairs et les enseignants. Il en découle un désintérêt pour l'école qui se prolonge dans les années ultérieures d'apprentissage, susceptible de conduire au décrochage scolaire.

Mesure : Bien-être subjectif

Le bien-être subjectif des enfants, un principe qui découle en grande partie de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, est aujourd'hui une mesure importante. Elle garantit aux enfants des droits en tant que personnes, et montre que leur opinion compte et doit être prise en considération¹⁴⁵. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Bonheur/satisfaction de vivre autodéclarés
- Santé mentale autodéclarée

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Les indicateurs tels que le bonheur et la santé mentale autodéclarés des enfants permettent de distinguer le concept de bien-être « en

¹⁴³ James J. Heckman, « Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children », *Science* 312, n° 5782 (2006) : 1900–1902.

¹⁴⁴ Susanne A. Denham, « Social-Emotional Competence as Support for School Readiness: What Is It and How Do We Assess It? », *Early Education and Development* 17, n° 1 (2006) : 57–89.

¹⁴⁵ Asher Ben-Arieh, « Where Are the Children? Children's Role in Measuring and Monitoring Their Well-Being », *Social Indicators Research* 74, n° 3 (décembre 2005) : 573–596.

devenir », jusqu'à l'âge adulte, du concept de bien-être « actuel », pendant l'enfance. En intégrant les droits de l'enfant aux droits de la personne, on se doit d'étudier et de comprendre le bien-être à partir de l'expérience et de la perspective de l'enfant. Huebner et coll¹⁴⁶. décrivent la « satisfaction de vivre » comme l'évaluation subjective et globale de la positivité de la vie d'une personne (dans son ensemble ou dans des domaines spécifiques) selon un jugement pouvant aller de très négatif à très positif, en passant par l'état neutre.

Ces indicateurs sont complémentaires à la compréhension d'autres indicateurs importants pour le bien-être de l'enfant. Bien qu'il existe un grand nombre de données probantes mettant en évidence les associations entre la satisfaction de vivre et ses effets sur le bien-être des adultes, on étudie encore la pertinence de ces données pour les enfants. Des recherches récentes ont montré que la satisfaction de vivre est un facteur médiateur sur la façon dont les événements stressants de la vie influencent le comportement parental et les troubles du comportement chez les adolescents¹⁴⁷.

Mesure : Estime

L'estime de soi fait partie intégrante du bien-être psychologique et émotionnel. La définition suivante du bien-être mental du Cadre du continuum du mieux-être mental des Premières Nations résume bien de nombreux aspects de l'estime de soi :

[É]quilibre entre les aspects mental, physique, spirituel et émotionnel. Cet équilibre est enrichi à mesure que les personnes ont : un BUT dans leur vie quotidienne, que ce soit par l'éducation, l'emploi et les activités de prestation de soins, ou par des façons culturelles d'être et de faire; de l'ESPOIR pour leur avenir et celui de leur famille qui est fondé sur un sentiment d'identité, des valeurs autochtones uniques et une croyance en l'esprit; un sentiment d'APPARTENANCE et de connectivité au sein de leur famille, de leur communauté et de leur culture; et enfin, un sentiment de SENS et une compréhension de la façon dont leur vie et celle de leurs familles et de leurs communautés font partie de la création et d'une riche histoire¹⁴⁸.

¹⁴⁶ E. Scott Huebner, Shannon M. Suldo et Robert F. Valois, « Children's Life Satisfaction », dans *What Do Children Need to Flourish? Conceptualizing and Measuring Indicators of Positive Development*, éd. Kristin Anderson Moore et Laura H. Lippman (Boston, MA : Springer US, 2005) : 41.

¹⁴⁷ E. Scott Huebner, Shannon M. Suldo et Robert F. Valois, « Children's Life Satisfaction », dans *What Do Children Need to Flourish? Conceptualizing and Measuring Indicators of Positive Development*, éd. Kristin Anderson Moore et Laura H. Lippman (Boston, MA : Springer US, 2005) : 41.

¹⁴⁸ Santé Canada, « Cadre du continuum du mieux-être mental des Premières Nations : Rapport sommaire », (Santé Canada, Assemblée des Premières Nations, Ottawa, ON, 2015).

Comme le notent Dumont et Provost, « des recherches ont montré que les personnes ayant une grande estime de soi ou un sentiment de contrôle élevé adopteront des stratégies d'adaptation actives axées sur les problèmes, tandis que les personnes ayant une faible estime de soi adopteront des stratégies d'adaptation passives axées sur les émotions¹⁴⁹ ». Une faible estime de soi est liée à des problèmes de santé mentale tels que l'anxiété et la dépression¹⁵⁰. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Sentiment d'avoir un but
- Optimisme et espoir
- Résilience
- Confiance en soi
- Capacité d'agir

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Afin d'accroître le bien-être, il faut miser sur la résilience des enfants défavorisés comme approche complémentaire à l'atténuation des facteurs de risque. De manière concrète, il ne sera jamais possible d'éliminer tous les risques, c'est pourquoi le fait de cultiver la résilience psychologique et les stratégies d'adaptation permet de gérer le stress et l'adversité en se basant sur ses forces, et donc de créer de bonnes retombées¹⁵¹.

Les chercheurs ont reconnu l'importance de ces indicateurs à la lumière des effets des traumatismes intergénérationnels sur la santé mentale des peuples autochtones. Par exemple, l'estime de soi et l'optimisme sont des facteurs de protection importants des symptômes dépressifs chez les jeunes Autochtones¹⁵². De plus, le désir de contribuer à sa communauté et la confiance en soi sont également bons pour la santé mentale des jeunes Autochtones¹⁵³.

RELATIONS SOCIALES

Les relations sociales pendant la petite enfance et l'adolescence sont reconnues comme l'un des facteurs les plus importants du

¹⁴⁹ Michelle Dumont et Marc A. Provost, « Resilience in Adolescents: Protective Role of Social Support, Coping Strategies, Self-Esteem et Social Activities on Experience of Stress and Depression », *Journal of youth and adolescence* 28, n° 3, (1999) : 343–363.

¹⁵⁰ Dumont et Provost, « Resilience in Adolescents: Protective Role of Social Support, Coping Strategies, Self-Esteem et Social Activities on Experience of Stress and Depression ».

¹⁵¹ John Harvey et Paul H. Delfabbro, « Psychological resilience in disadvantaged youth: A critical overview », *Australian Psychologist* 39, n° 1 (2011).

¹⁵² Megan E. Ames et coll., « The Protective Role of Optimism and Self-esteem on Depressive Symptom Pathways Among Canadian Aboriginal Youth », *Journal of Youth and Adolescence* 44, n° 1 (2015) : 142–52.

¹⁵³ Joanna Petrusek MacDonald et coll., « A review of protective factors and causal mechanisms that enhance the mental health of Indigenous Circumpolar youth », *International Journal of Circumpolar Health* 72, n° 1 (2013).

développement sain et du bien-être de l'enfant jusqu'à l'adolescence. Au cours des premières années de la vie, on affirme que la qualité des relations et de l'éducation des enfants est le facteur le plus déterminant pour un développement sain¹⁵⁴. Des relations empreintes d'affection, de sécurité et d'attention avec les tuteurs (prestataires de soins) des enfants sont essentielles pour donner à l'enfant la confiance nécessaire afin qu'il puisse jouer, socialiser et explorer son environnement, conditions essentielles à son développement¹⁵⁵.

Mesure : Soutien social et appartenance

Selon la définition qu'en donne Cohen, le soutien social désigne la fourniture par un réseau social de ressources psychologiques et matérielles destinées à favoriser la capacité d'une personne à faire face au stress¹⁵⁶. Le soutien social est particulièrement important pour le bien-être des enfants vulnérables confrontés à de nombreuses adversités au cours de leur vie. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Jeunes qui font état de relations positives avec leurs parents/tuteurs
- Jeunes ayant cinq amis proches ou plus
- Jeunes qui font état de relations positives avec leurs frères/sœurs et la famille élargie
- Jeunes qui font état de relations positives avec des adultes de l'extérieur de la famille
- Jeunes qui font état de liens solides avec des aînés de la communauté

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Alors qu'un enfant progresse vers l'adolescence, le maintien de relations sociales solides demeure un facteur de protection important, car chacun doit faire face à des changements de développement majeurs. Les relations sociales solides, ou leur absence, sont liées à de multiples aspects du bien-être. Par exemple, dans une étude basée sur une population de jeunes adolescents au Canada, Gadermann et coll.¹⁵⁷ ont découvert que les relations sociales, telles que l'appartenance à un groupe à l'école (avec leurs pairs et des adultes), et les liens avec les adultes à la maison étaient les meilleurs indicateurs de la satisfaction de vivre. La recherche a également constaté des associations positives

¹⁵⁴ James J Heckman, « The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education », *American Educator* 35, n° 1 (2011).

¹⁵⁵ Lori G Irwin, Arjumand Siddiqi et Glyde Hertzman, « Early child development: a powerful equalizer », (Human Early Learning Partnership (HELP) Vancouver, BC, 2007).

¹⁵⁶ Sheldon Cohen, « Social Relationships and Health », *The American Psychologist* 59, n° 8 (2004) : 676–684.

¹⁵⁷ Anne M. Gadermann et coll., « A Population-Based Study of Children's Well-Being and Health: The Relative Importance of Social Relationships, Health-Related Activities et Income », *Journal of Happiness Studies* 17, n° 5 (2016) : 1847–1872.

entre les relations sociales et le bien-être physique et psychologique en favorisant des modes de vie plus sains, une meilleure estime de soi, un plus grand sentiment d'avoir un but et un plus grand sentiment de contrôle interne¹⁵⁸.

Le soutien social peut également agir comme un facteur de protection par rapport aux effets du stress sur la santé. D'ailleurs, il a été démontré que les relations empreintes de soutien et d'attention jouent un rôle majeur dans la prévention des effets du stress toxique sur le cerveau en développement¹⁵⁹. Dumont et Provost¹⁶⁰ résument les recherches sur la manière dont ces résultats peuvent s'appliquer aux préadolescents et aux adolescents, en notant un lien entre un manque de satisfaction à l'égard du soutien social et des problèmes de santé mentale tels que l'anxiété, la dépression, les troubles du sommeil et la sensibilité interpersonnelle. Face à l'adversité et à l'instabilité, le soutien social et les relations positives avec les parents peuvent faire office de bouclier contre les mauvais résultats¹⁶¹. En outre, l'attachement aux parents contribue au bien-être psychologique, en particulier durant l'adolescence¹⁶². On a d'ailleurs constaté chez les personnes socialement isolées des taux plus élevés de mortalité, de suicide, de tuberculose, d'accidents et de maladie mentale¹⁶³.

Il est également démontré que le soutien social tempère le lien entre le statut socioéconomique et les résultats scolaires. Malecki et Demaray¹⁶⁴ ont constaté que le statut socioéconomique et le soutien des parents, des enseignants, des camarades de classe, des amis proches et de l'école étaient étroitement liés à la moyenne générale des élèves.

¹⁵⁸ Peggy A. Thoits, « Mechanisms Linking Social Ties and Support to Physical and Mental Health », *Journal of Health and Social Behavior* 52, n° 2 (2011) : 145–61.

¹⁵⁹ « Toxic Stress », Harvard University, n.d., consulté le 27 juillet 2020, <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>; Michelle Dumont et Marc A. Provost, « Resilience in Adolescents: Protective Role of Social Support, Coping Strategies, Self-Esteem et Social Activities on Experience of Stress and Depression », *Journal of youth and adolescence* 28, n° 3, (1999) : 343–363.

¹⁶⁰ Michelle Dumont et Marc A. Provost, « Resilience in Adolescents: Protective Role of Social Support, Coping Strategies, Self-Esteem et Social Activities on Experience of Stress and Depression », *Journal of youth and adolescence* 28, n° 3, (1999) : 343–363.

¹⁶¹ Heather Sandstrom et Sandra Huerta, « The Negative Effects of Instability on Child Development: A Research Synthesis », *Urban Institute*, (2013).

¹⁶² Shyamala Nada Raja, Rob McGee et Warren R. Stanton, « Perceived attachments to parents and peers and psychological well-being in adolescence », *Journal of Youth and Adolescence* 21, n° 4 (1992) : 471–485.

¹⁶³ James S. House, Karl R. Landis et Debra Umberson, « Social relationships and health », *Science* 241, n° 4865 (1988) : 540–545.

¹⁶⁴ Christine Kerres Malecki and Michelle Kilpatrick Demaray, « Social Support as a Buffer in the Relationship between Socioeconomic Status and Academic Performance », *School Psychology Quarterly* 21, n° 4 (2006) : 375–395.

Mesure : Engagement social

Cohen définit l'intégration sociale, un concept proche de l'engagement social, comme la participation à un large éventail de relations sociales¹⁶⁵, avec des composantes à la fois comportementales et cognitives. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Jeunes qui font état d'un certain degré d'engagement, de participation ou de contribution au sein de leur communauté
- Jeunes qui participent à des activités parascolaires

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

La participation à des activités sociales favorise l'acquisition de compétences et d'aptitudes sociales. De plus, elle est liée à une diminution des troubles du comportement et à une meilleure estime de soi¹⁶⁶.

Une étude réalisée par MacDonald a révélé que la communauté et la culture, à savoir des relations saines avec les membres de la famille et de la communauté¹⁶⁷, étaient les facteurs de protection de la santé mentale les plus courants chez les jeunes Autochtones.

BIEN-ÊTRE CULTUREL ET SPIRITUEL

Selon les universitaires et les praticiens autochtones, ainsi que l'Organisation panaméricaine de la santé, combattre les inégalités socioéconomiques et en matière de santé qui persistent chez les peuples autochtones doit dépasser le travail sur les seuls déterminants sociaux de la santé. Le mode de vie et les connaissances autochtones doivent faire partie intégrante de la solution. La langue, la culture, la spiritualité, le lien avec la terre et l'autodétermination en font notamment partie¹⁶⁸. Le contexte de colonialisme et de tentatives d'assimilation forcée, dans lequel les Autochtones grandissent, est considéré comme étant à l'origine des inégalités socioéconomiques et en santé généralisées. Les échos de ces politiques et ces pratiques ont causé des traumatismes intergénérationnels de même qu'une perte de

¹⁶⁵ Sheldon Cohen, « Social Relationships and Health. », *The American Psychologist* 59, n° 8 (2004) : 676–684.

¹⁶⁶ Michelle Dumont et Marc A. Provost, « Resilience in Adolescents: Protective Role of Social Support, Coping Strategies, Self-Esteem et Social Activities on Experience of Stress and Depression », *Journal of youth and adolescence* 28, n° 3, (1999) : 343–363.

¹⁶⁷ Joanna Petrusek MacDonald et coll., « A review of protective factors and causal mechanisms that enhance the mental health of Indigenous Circumpolar youth », *International Journal of Circumpolar Health* 72, n° 1 (2013).

¹⁶⁸ Margo Lianne Greenwood et Sarah Naomi de Leeuw, « Social determinants of health and the future well-being of Aboriginal children in Canada », *Paediatrics & Child Health* 17, n° 7 (août 2012) : 381–384; Commission of the Pan American Health Organization on Equity and Health Inequalities in the Americas, « Just Societies : Health Equity and Dignified Lives », PAHO (Washington, D.C., 2019).

culture et de langue au sein des communautés autochtones¹⁶⁹. Comme le font remarquer Malcom King et coll., la définition de l'indigénéité est intrinsèquement sociale, et il est largement admis que le fait d'être isolé des aspects de cette identité a un effet négatif sur la santé des Autochtones¹⁷⁰. À ce titre, la culture est désormais un déterminant important du bien-être des peuples autochtones, et les experts soulignent qu'elle doit être au cœur de tout effort visant à améliorer le bien-être des enfants.

Mesure : Spiritualité

La notion de spiritualité est large et n'a pas été systématiquement définie dans la perspective autochtone. Fleming et Ledogar¹⁷¹ abordent la spiritualité autochtone à partir de deux cadres conceptuels. Le premier est l'enculturation, à savoir le « degré d'intégration au sein d'une culture »; le second est l'orientation culturelle et spirituelle, qui distingue les *orientations* culturelles et spirituelles des *croyances* spirituelles tribales. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Sentiment d'appartenance à un groupe culturel
- Fierté envers son identité autochtone
- Sentiment de connexion avec le territoire
- Participation aux pratiques/connaissances/cérémonies spirituelles

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Le bien-être culturel et spirituel, bien qu'il constitue une dimension importante du bien-être de l'enfant en général, revêt une importance particulière pour les enfants autochtones, comme l'ont souligné les universitaires, les praticiens et les organismes spécialisés sur le sujet. L'un des effets des politiques coloniales et des pratiques d'assimilation que subissent les enfants autochtones dès la naissance est la dévalorisation systémique de l'identité autochtone, ainsi que la perte du lien avec la terre, élément essentiel de la culture et de la spiritualité autochtones¹⁷². L'importance de restaurer le lien avec la culture et l'identité autochtones est mise en évidence lorsqu'elle est

¹⁶⁹ Margo Lianne Greenwood and Sarah Naomi de Leeuw, « Déterminants sociaux de la santé and the future well-being of Aboriginal children in Canada », *Paediatrics & Child Health* 17, n° 7 (août 2012) : 381–384.

¹⁷⁰ Malcolm King, Alexandra Smith et Michael Gracey, « Indigenous health part 2: the underlying causes of the health gap », *Lancet* 374, n° 9683 (4 juillet 2009) : 77.

¹⁷¹ John Fleming et Robert J. Ledogar, « Resilience and Indigenous Spirituality: A Literature Review », *Pimatisiwin* 6, n° 2 (Été 2008) : 47–64.

¹⁷² Malcolm King, Alexandra Smith et Michael Gracey, « Indigenous health part 2: the underlying causes of the health gap », *Lancet* 374, n° 9683 (4 juillet 2009) : 77.

en relation avec les effets sur la santé mentale et la résilience¹⁷³. Dans une étude portant sur les taux de suicide chez les jeunes Autochtones en Colombie-Britannique¹⁷⁴, les chercheurs ont constaté des taux plus faibles chez les communautés où la continuité culturelle était assurée par divers moyens (défense des revendications territoriales, autonomie gouvernementale, éducation et services de police, d'incendie et de santé administrés par la bande, installations culturelles au sein de la communauté) que dans les communautés où ces facteurs étaient moins présents. Cet exemple axé sur les forces est intéressant, car il permet d'examiner la variabilité entre les différents groupes (et non seulement par rapport à la population non autochtone). D'autres études sont parvenues à des résultats similaires : la spiritualité autochtone agit comme un facteur de protection contre l'abus d'alcool et le suicide¹⁷⁵.

Mesure : Tradition

Transmettre les traditions aux enfants autochtones fait partie du bien-être et de l'identité culturels. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Parler la langue traditionnelle
- Manger des mets traditionnels

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

On reconnaît une place centrale à la langue dans l'identité et la transmission intergénérationnelle de la culture. Les statistiques révèlent que les jeunes enfants apprennent à parler leur langue d'origine comme langue seconde¹⁷⁶. Bien que des langues autochtones aient subsisté pendant la colonisation, leur préservation revêt une importance particulière, car elles ne se parlent nulle part ailleurs dans le monde¹⁷⁷. Malgré le peu de recherches sur les liens entre la connaissance de la langue traditionnelle autochtone et les effets sur la santé, une étude a révélé que le taux de suicide chez les membres des Premières Nations ayant un niveau de connaissance élevé de la langue était nettement inférieur à celui de ceux ayant un niveau de connaissance faible de la langue et à celui des jeunes non autochtones. En fait, « le taux de suicide chez les jeunes est passé à

¹⁷³ Kumar et Tjepkema, « Taux de suicide chez les Premières Nations, les Métis et les Inuits (2011 à 2016) : résultats de la Cohorte santé et environnement du recensement canadien (CSERCAN) », dernière modification le 27 juillet 2020; Lisa Wexler, « The importance of identity, history et culture in the well-being of indigenous youth », *The Journal of the History of Childhood and Youth* 2, n° 2 (2009) : 267–76.

¹⁷⁴ Michael J. Chandler et Christopher Lalonde, « Cultural Continuity as a Hedge against Suicide in Canada's First Nations », *Transcultural Psychiatry* 35, n° 2 (1998) : 191–219.

¹⁷⁵ Fleming et Ledogar, « Resilience and Indigenous Spirituality: A Literature Review ».

¹⁷⁶ Statistique Canada, « Recensement en bref : Les langues autochtones des Premières Nations, des Métis et des Inuits », dernière modification le 3 avril 2019, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016022/98-200-x2016022-fra.cfm>.

¹⁷⁷ Malcolm King, Alexandra Smith et Michael Gracey, « Indigenous health part 2: the underlying causes of the health gap », *Lancet* 374, n° 9683 (juillet 2009) : 76–64.

zéro dans les quelques communautés où au moins la moitié des membres de la bande ont déclaré avoir une connaissance suffisante de leur propre langue autochtone pour converser¹⁷⁸ ». Les chercheurs ont conclu que la langue était le facteur de continuité culturelle le plus important contribuant à cette différence de taux.

La nourriture traditionnelle est également liée à la culture autochtone et au lien avec la terre, et le bien-être en dépend. L'un des nombreux effets de la colonisation est l'adoption de mauvaises habitudes alimentaires transmises ensuite à la génération suivante. Comme le décrit Wilton Littlechild¹⁷⁹, chef cri, ces habitudes découlent du système de pensionnats où la nourriture était inadéquate, ou utilisée comme punition. De plus, la perte des terres et de l'accès aux aliments traditionnels a rendu les choix alimentaires sains coûteux et souvent indisponibles, en particulier chez les Premières Nations rurales et isolées¹⁸⁰. Il en résulte, en partie, des taux disproportionnés de maladies chroniques dues à des facteurs liés au mode de vie tels que le diabète de type 2 et l'obésité¹⁸¹. Comme le font remarquer MacIvor et Napoléon¹⁸², la cueillette d'aliments traditionnels favorise non seulement une alimentation plus saine, mais aussi un mode de vie plus actif et un lien avec l'identité autochtone.

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE PHYSIQUES

La santé et le bien-être physiques constituent un autre pilier important du développement de l'enfant dans d'autres dimensions et de son bien-être en général. La santé physique n'est pas seulement synonyme d'absence de maladie, elle va au-delà pour englober aussi les habitudes et comportements sains qui favorisent le bien-être tant présent que futur. On entend par cela une bonne santé maternelle et de bonnes connaissances parentales pour avoir des enfants en bonne santé dès les premières années de leur vie, une alimentation saine, de l'activité physique, de bonnes habitudes de sommeil et moins de comportements à risque pendant l'adolescence et le passage à l'âge adulte.

Mesure : Santé physique générale

S'assurer d'un bon départ dans la vie, c'est poser les bases de la santé et du bien-être futurs. Cette mesure vise à repérer les facteurs qui

¹⁷⁸ Darcy Hallett, Michael J. Chandler et Christopher E. Lalonde, « Aboriginal language knowledge and youth suicide », *Cognitive Development* 22, n° 3 (2007) : 392.

¹⁷⁹ Wilton Littlechild, « Indigenous peoples must look to the past to nourish our children », *The Globe and Mail* 19 avril 2018, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-indigenous-peoples-must-look-to-the-past-to-nourish-our-children/>.

¹⁸⁰ Wilton Littlechild, « Indigenous peoples must look to the past to nourish our children ».

¹⁸¹ Onowa McIvor et Art Napoleon, « Language and culture as protective factors for at-risk communities », *International Journal of Indigenous Health* 5, n° 1 (2009) : 6–25.

¹⁸² McIvor et Napoleon, « Language and culture as protective factors for at-risk communities ».

favorisent une croissance et un développement sains au cours des premières années de la vie d'un enfant, lesquels peuvent avoir des répercussions sur la santé à tout âge. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Faible poids à la naissance
- Allaitement pendant aux moins six mois
- Enfants vivant avec un handicap ou une maladie chronique

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Tout comme l'alimentation adéquate et l'utilisation des services de soins prénataux, la santé de la mère et ses comportements liés à la santé influencent le développement *in utero*. Un faible poids à la naissance est par ailleurs un indicateur quant à l'état de santé de la mère et à la pauvreté¹⁸³. Les facteurs de risque liés à un faible poids à la naissance sont le tabagisme, la consommation d'alcool ou de drogues pendant la grossesse, les infections pendant la grossesse, une prise de poids insuffisante pendant la grossesse, et l'âge de la mère¹⁸⁴. Un faible poids à la naissance est aussi associé à un certain nombre d'effets négatifs : troubles du développement cognitif et du langage, baisse des résultats scolaires, et risque accru de maladies chroniques plus tard dans la vie, entre autres¹⁸⁵. Il est donc important de surveiller l'état de santé de la mère et les comportements qui influencent le bon développement physique de l'enfant afin de repérer les possibilités d'intervention précoce.

L'allaitement maternel exclusif est également crucial pour la santé des nourrissons, car non seulement il est important sur le plan nutritionnel, mais aussi pour la protection contre les infections, le développement cognitif et la création d'un lien de confiance avec le parent¹⁸⁶. Une alimentation adéquate de la mère et de l'enfant avant et après la naissance favorise la croissance physique et le développement du cerveau, lesquels ont une incidence sur le développement langagier, cognitif et socioaffectif et, en fin de compte, sur la santé et les conditions socioéconomiques futures.

¹⁸³ Clare L. Cutland et coll., « Low birth weight: Case definition & guidelines for data collection, analysis, and presentation of maternal immunization safety data », *Vaccine* 35, n° 48 Pt A (2017) : 6492–6500.

¹⁸⁴ Stanford Children's Health, « Low Birth Weight », n.d., consulté le 27 juillet 2020, <https://www.stanfordchildrens.org/en/topic/default?id=low-birthweight-90-P02382>.

¹⁸⁵ Cutland et coll., « Low birth weight: Case definition & guidelines for data collection, analysis, and presentation of maternal immunization safety data ».

¹⁸⁶ Lori G. Irwin, Arjuman Siddiqi et Clyde Hertzman, « Le développement de la petite enfance : un puissant égalisateur », *Organisation mondiale de la Santé*, (2007), https://www.who.int/social_determinants/themes/earlychilddevelopment/early_child_dev_ecdkn_fr.pdf; Ruth A Lawrence, « Supporting breastfeeding/early childhood social and emotion development », *Breastfeeding* (2008); J. W. Anderson, B. M. Johnstone et D. T. Remley, « Breast-feeding and cognitive development: a meta-analysis », *Am J Clin Nutr* 70, n° 4 (octobre 1999) : 525–35; Cesar G Victora et coll., « Breastfeeding in the 21st century: epidemiology, mechanisms et lifelong effect », *The Lancet* 387, n° 10017 (2016) : 475–90.

Hormis l'état de santé et les comportements de la mère, la présence d'un handicap ou d'une maladie chronique est un autre indicateur important de la santé physique et du bien-être général de l'enfant. Comme le résumait Kim et coll., « les enfants souffrant de problèmes de santé chroniques éprouvent souvent de la douleur, de la fatigue, une détresse émotionnelle et d'autres problèmes capables d'affecter leur bien-être¹⁸⁷ ». Une enquête épidémiologique menée auprès de 3 294 enfants en Ontario a révélé que les enfants souffrant à la fois d'une maladie chronique et d'un handicap qui en découle sont trois fois plus susceptibles de souffrir de maladies mentales¹⁸⁸. D'ailleurs, les troubles d'apprentissage et du comportement sont associés à la criminalité, un risque accru de rencontrer des difficultés scolaires, des besoins médicaux plus importants, des difficultés à tisser des liens affectifs et des difficultés à trouver un emploi à l'âge adulte¹⁸⁹. Par conséquent, il est important de fournir un soutien facile d'accès, efficace et opportun aux enfants souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique, et ce, afin de favoriser leur bien-être.

Mesure : Saines habitudes de vie

L'adoption de saines habitudes contribue à la croissance et au développement. En outre, préconiser un mode de vie sain pendant l'enfance et l'adolescence augmente la probabilité que ces comportements se maintiennent à l'âge adulte. L'importance de mesurer les habitudes saines au regard du bien-être de l'enfant a été principalement étudiée chez les adolescents, puisque les enfants y acquièrent alors plus d'indépendance et d'autonomie quant à leurs choix de vie¹⁹⁰. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Habitudes alimentaires
- Niveau d'activité physique
- Habitudes de sommeil

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

De saines habitudes, telles que le niveau d'activité physique, une alimentation saine et de bonnes habitudes de sommeil, constituent une base importante pour le développement des enfants, et entraînent des effets positifs à l'âge adulte. Adopter de bonnes habitudes d'activité

¹⁸⁷ Jiseon Kim et coll., « Symptoms and quality of life indicators among children with chronic medical conditions », *Disability and health journal* 7, n° 1 (2014) : 96–104.

¹⁸⁸ David Cadman et coll., « Chronic Illness, Disability et Mental and Social Well-Being: Findings of the Ontario Child Health Study », *Pediatrics* 79, n° 5 (1987) : 805–813.

¹⁸⁹ Alex Wright, Diane Hiebert-Murphy et Gwen Gosek, « Supporting aboriginal children and youth with learning and/or behavioural disabilities in the care of aboriginal child welfare agencies », *Faculty of Social Work, University of Manitoba*, (2005).

¹⁹⁰ Kathleen Mullan Harris, Rosalind Berkowitz King et Penny Gordon-Larsen, « Healthy Habits among Adolescents : Sleep, Exercise, Diet, and Body Image », dans *What Do Children Need to Flourish? Conceptualizing and Measuring Indicators of Positive Development*, éd. Kristin Anderson Moore et Laura H. Lippman (Boston, MA : Springer US, 2005).

physique et une alimentation saine contribue à la prévention de l'obésité et de maladies chroniques comme le diabète de type 2, ainsi qu'à la promotion d'une image corporelle saine.

Mesure : Gestion des risques

La prévention et la gestion des comportements à risque chez les enfants et les adolescents sont cruciales, car elles touchent à de nombreuses dimensions du bien-être. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Taux de maternité adolescente
- Pourcentage ayant déclaré avoir consommé des drogues illégales au cours du dernier mois
- Pourcentage ayant déclaré avoir fait une consommation massive d'alcool au cours du dernier mois
- Tabagisme au cours du dernier mois

Pourquoi ces indicateurs sont-ils importants?

Il est important de veiller à la prévention précoce de comportements à risque tels que la consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales ou des relations sexuelles non protégées, car ils peuvent se manifester chez les jeunes et se prolonger à l'âge adulte. Par exemple, une étude portant sur 727 adolescents autochtones aux États-Unis a révélé que ceux dont la consommation d'alcool a commencé à un âge précoce (entre 11 et 13 ans) couraient un risque beaucoup plus élevé de développer des problèmes de consommation d'alcool que ceux ayant commencé plus tard¹⁹¹. L'adolescence est une période où les comportements à risque se manifestent généralement de manière simultanée et sont associés à un risque accru de faible réussite scolaire, de morbidité future et de mortalité prématurée¹⁹². Ce constat s'applique également aux populations autochtones, où des taux élevés de consommation massive d'alcool « constituent un cas majeur de morbidité et de mortalité chez les adolescents à la suite de violences, de chutes, de suicides, de noyades, d'accidents de la route et de comportements sexuels à risque¹⁹³.

EFFET SOUS-STRATÉGIQUE : BIEN-ÊTRE FAMILIAL

Comme mentionné ci-dessus, la littérature scientifique sur la relation intégrale entre le bien-être de l'enfant et le bien-être de la famille

¹⁹¹ Jacob E. Cheadle et Les B. Whitbeck, « Alcohol Use Trajectories and Problem Drinking Over the Course of Adolescence: A Study of North American Indigenous Youth and Their Caretakers », *Journal of Health and Social Behavior* 52, n° 2 (2011) : 228–45.

¹⁹² R.R. Kipping et coll., « Multiple risk behaviour in adolescence », *Journal of Public Health* 34, n° suppl_1 (2012) : i1–i2.

¹⁹³ Sherry H. Stewart et coll., « Hopelessness and Excessive Drinking among Aboriginal Adolescents: The Mediating Roles of Depressive Symptoms and Drinking to Cope », *Depression research and treatment* (2011).

est abondante. Comme le résume Newland (2015), de nombreuses études ont démontré la dépendance du bien-être de l'enfant au bien-être de la famille et aux compétences parentales¹⁹⁴. Dans la littérature spécialisée, le bien-être familial indique la capacité en tant que famille à s'occuper des enfants et à répondre à leurs besoins fondamentaux en matière de développement, de santé, d'éducation, de socialisation, de culture, de spiritualité et de logement. Parallèlement, Newland (2015) définit le bien-être familial comme un concept relationnel : il s'agit des interactions entre les membres de la famille, mais aussi de l'environnement élargi dans lequel les parents et les enfants évoluent. Dans le cadre de la présente recherche, le bien-être familial comprend deux sous-composantes : autonomie économique (emploi des parents et capacité de la famille à subvenir aux besoins fondamentaux) ainsi que santé familiale et facteurs de protection (bien-être mental et physique des parents et facteurs de protection de la famille).

AUTONOMIE ÉCONOMIQUE

Le degré d'autonomie des familles est généralement mesuré sur la base des ressources économiques. On cite régulièrement cet aspect de la vie familiale parmi les facteurs déterminants cruciaux à l'épanouissement des enfants. Les indicateurs choisis pour cette mesure sont les suivants :

- Emploi stable des parents/parents sur le marché du travail
- Capacité à subvenir aux besoins fondamentaux, dont le transport, le logement et les services publics, la nourriture, les vêtements, les soins aux enfants et les autres dépenses essentielles

L'autonomie économique est l'un des facteurs les plus cités dans la littérature sur le bien-être familial. De nombreuses études ont montré qu'un faible revenu parental et des difficultés économiques entraînent une pression économique accrue dans les familles. Il en découle des répercussions négatives sur la santé mentale des parents, les conflits entre les parents/tuteurs, les interactions parents-enfants et les pratiques parentales, les capacités cognitives et socioaffectives, et les résultats scolaires des enfants. En effet, lorsque les parents ne possèdent pas les compétences et les ressources nécessaires pour atteindre l'autonomie économique, ils risquent d'avoir plus de mal à fournir une aide et un soutien adéquats à l'éducation de leurs

¹⁹⁴ Kieran McKeown, Jonathan Pratschke et Trutz Haase, « Family Well-Being: What Makes A Difference? » (octobre 2003); Lisa A. Newland, « Supportive family contexts: promoting child well-being and resilience », *Early Child Development and Care* 184, n° 9–10 (2014) : 1336–1346; Yvonne Rafferty, Kenneth W Griffin et Dimitra Robokos, « Maternal depression and parental distress among families in the Early Head Start Research and Evaluation Project: Risk factors within the family setting », *Infant Mental Health J.* 31, n° 5, (septembre 2010) : 543–569; Lori A. Roggman, Lisa K. Boyce et Mark S. Innocenti, *Developmental parenting: A guide for early childhood practitioners* (Baltimore : Paul H. Brookes Publishing, 2008).

enfants¹⁹⁵. Les familles vivant dans la pauvreté chronique et persistante sont particulièrement exposées à des difficultés de ce type, et donc pourraient avoir besoin d'un soutien supplémentaire pour atteindre cet objectif¹⁹⁶. Les risques relatifs à l'autonomie économique sont souvent plus grands parmi les peuples autochtones qu'ailleurs au Canada. En effet, pour de nombreuses familles autochtones, les choix de vie peuvent être gravement compromis par le coût élevé des aliments, l'accès limité à des aliments sains, les faibles revenus ou encore le prix des logements élevé et les coûts de chauffage.

SANTÉ FAMILIALE ET FACTEURS DE PROTECTION

En plus des besoins financiers immédiats compris dans le volet de l'autonomie économique, la santé des parents/tuteurs, ainsi que le degré de protection de l'unité familiale sont très importants. Les mesures de cet effet sous-stratégique ont été catégorisées comme suit :

- État de santé physique des parents/tuteurs
- État de santé mentale des parents/tuteurs
- Facteurs de protection de la famille

Santé physique et mentale des parents

La santé mentale et physique des parents est une condition nécessaire au maintien d'un environnement familial stable et positif. Les parents ayant des problèmes de santé mentale risquent fortement de nuire à l'ensemble du système familial, y compris aux co-parents, aux enfants et aux autres réseaux à l'extérieur à la famille (au travail ou dans un système de soutien social)¹⁹⁷. Les troubles de santé mentale, combinés aux difficultés quotidiennes du rôle parental, entraînent parfois un sentiment d'être dépassés par les exigences de la vie quotidienne. De plus, les parents touchés par des problèmes de santé mentale sous-cliniques (détresse, dépression légère, anxiété, stress, fatigue,

¹⁹⁵ Erik Jacobson, « Examining Reading Comprehension in Adult Literacy », *Adult Basic Education and Literacy Journal* 5, n° 3 (2011) : 132–140; Jacqueline Lynch, « Print literacy engagement of parents from low-income backgrounds: Implications for adult and family literacy programs », *Journal of Adolescent & Adult Literacy* 52, n° 6 (2009) : 509–521.

¹⁹⁶ Diana D. Coyl, Lori A. Roggman et Lisa A. Newland, « Stress, maternal depression et negative mother–infant interactions in relation to infant attachment », *Infant Mental Health Journal: Official Publication of The World Association for Infant Mental Health* 23, n° 1–2 (2002) : 145–163; Yvonne Rafferty, Kenneth W Griffin et Dimitra Robokos, « Maternal depression and parental distress among families in the Early Head Start Research and Evaluation Project: Risk factors within the family setting », *Infant Ment Health J.* 31, n° 5, (septembre 2010) : 543–569.

¹⁹⁷ Lisa A. Newland, Diana D. Coyl et Harry Freeman, « Predicting preschoolers' attachment security from fathers' involvement, internal working models, and use of social support », *Early Child Development and Care* 178, n° 7–8 (2008) : 785–801; Michael J. Mackenzie et coll., « Spanking and child development across the first decade of life », *Pediatrics* 132, n° 5 (2013) : e1118–e1125; Donald, Sawyer, John A. Gale et David Lambert, « Rural and Frontier Mental and Behavioral Health Care: Barriers, Effective Policy Strategies, Best Practices », Waite Park, MN : *National Association of Rural Mental Health*, (2006).

symptômes somatiques) consultent rarement¹⁹⁸. Dans de telles conditions, on constate plutôt chez les parents une tendance à recourir à des moyens d'adaptation inappropriés, tels que l'évitement ou la consommation de drogues ou d'alcool¹⁹⁹.

Ces conditions persistantes de niveaux de stress accrus, combinées à un faible soutien social, représentent une difficulté particulière pour les familles²⁰⁰. À l'inverse, lorsque les parents utilisent des stratégies appropriées de régulation émotionnelle, de gestion du stress et de recherche de soutien, la santé physique et mentale, la prise de décision, les performances et la stabilité professionnelles, les compétences parentales et les relations sociales sont généralement meilleures²⁰¹. Les indicateurs liés à une bonne santé mentale des parents, notamment la satisfaction de vivre, la bonne humeur et l'efficacité, se traduisent par un meilleur fonctionnement individuel et familial²⁰². Il est essentiel de traiter les parents qui ont des problèmes de santé mentale de manière adéquate afin qu'ils soient autonomes et résilients²⁰³.

La santé physique des parents est une composante tout aussi importante pour le bien-être familial, et ultimement pour les interactions parents-enfants et le bien-être des enfants²⁰⁴. Le comportement des parents en matière de santé ainsi que leurs stratégies de gestion

¹⁹⁸ Rebecca Giallo et coll., « Psychological distress of fathers attending an Australian early parenting service for early parenting difficulties », *Clinical Psychologist* 17, n° 2 (2013) : 46–55.

¹⁹⁹ Joanne Nicholson, Elaine M. Sweeney et Jeffrey L. Geller, « Focus on women: mothers with mental illness: I. The competing demands of parenting and living with mental illness », *Psychiatric Services* 49, n° 5 (1998) : 635–642.

²⁰⁰ Diana D. Coyl, Lisa A. Newland et Harry Freeman, « Predicting preschoolers' attachment security from parenting behaviours, parents' attachment relationships and their use of social support », *Early Child Development and Care* 180, n° 4 (2010) : 499–512.

²⁰¹ Diana D. Coyl, Lori A. Roggman et Lisa A. Newland, « Stress, maternal depression et negative mother–infant interactions in relation to infant attachment », *Infant Mental Health Journal : Official Publication of The World Association for Infant Mental Health* 23, n° 1–2 (2002) : 145–163; Carolyn A. McCarty et Robert J. McMahon, « Mediators of the relation between maternal depressive symptoms and child internalizing and disruptive behavior disorders », *Journal of family psychology* 17, n° 4 (2003) : 545; Delphine Nelis et coll., « Measuring individual differences in emotion regulation: The Emotion Regulation Profile-Revised (ERP-R) », *Psychologica Belgica* (2011); Lisa A. Newland, « Supportive family contexts: promoting child well-being and resilience », *Early Child Development and Care* 184, n° 9–10 (2014) : 1336–1346.

²⁰² Diana D. Coyl, Lori A. Roggman et Lisa A. Newland, « Stress, maternal depression et negative mother–infant interactions in relation to infant attachment », *Infant Mental Health Journal: Official Publication of The World Association for Infant Mental Health* 23, n° 1–2 (2002) : 145–163.

²⁰³ Lisa A. Newland, « Supportive family contexts: promoting child well-being and resilience », *Early Child Development and Care* 184, n° 9–10 (2014) : 1336–1346; Joanne Nicholson, Elaine M. Sweeney et Jeffrey L. Geller, « Focus on women : mothers with mental illness : I. The competing demands of parenting and living with mental illness », *Psychiatric Services* 49, n° 5 (1998) : 635–642.

²⁰⁴ Anne Case et Christina Paxson, « Parental behavior and child health », *Health affairs* 21, n° 2 (2002) : 164–178.

sont liés à la santé mentale des parents et au fonctionnement de la famille (interactions, résultats, rôles et autosuffisance de la famille et participation des parents), autant d'éléments dont dépend la réussite des enfants²⁰⁵. Enfin, les parents sont aussi les « principaux gardiens de la santé des enfants » puisqu'ils prennent les décisions concernant les soins de santé, la nutrition, l'activité physique, les soins de santé mentale ainsi que l'environnement physique et émotionnel de leurs enfants²⁰⁶.

Facteurs de protection de la famille

La dernière composante du bien-être familial étudiée est celle des facteurs de protection de la famille, à savoir la résilience de la famille, les liens sociaux, la connaissance du développement parental et infantile, le soutien concret dans les moments de besoin, ainsi que le parentage développemental et l'attachement. De nombreux systèmes de soutien à l'enfance et à la famille ont souligné l'importance des facteurs de protection dans la prévention des effets négatifs sur les enfants. Ces facteurs peuvent atténuer les risques et favoriser le développement sain des enfants et des familles, en contribuant à amortir et à soutenir les familles à risque. Parmi ces facteurs de risque figurent des conditions de stress telles que les maladies mentales de la mère, la violence familiale, la pauvreté persistante et la toxicomanie. Le fait d'augmenter la force des facteurs de protection est une stratégie de prévention et d'intervention efficace pour compenser l'exposition aux risques et pour apporter des bienfaits durables²⁰⁷.

Le programme de renforcement des familles *Strengthening Families^{MC}*, conçu par le Center for the Study of Social Policy (CSSP), recense cinq facteurs de protection : 1) la résilience des parents; 2) les liens sociaux; 3) la connaissance du développement parental et infantile; 4) le soutien concret dans les moments de besoin; et 5) les compétences sociales et émotionnelles des enfants. De nombreux systèmes de protection de l'enfance se sont basés sur le cadre du CSSP pour mettre au point des initiatives d'intervention axées sur les forces²⁰⁸. Le programme, appuyé

²⁰⁵ Rebecca Giallo et coll., « Psychological distress of fathers attending an Australian early parenting service for early parenting difficulties »; Rhona Hogg et coll., « Parenting support for families with young children—a public health, user-focused study undertaken in a semi-rural area of Scotland », *Journal of clinical nursing* 22, n° 7–8 (2013) : 1140–1150; Newland, 2014; Kristina Ziegart, « Maintaining families' well-being in everyday life », *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being* 6, n° 2, (mai 2011).

²⁰⁶ Case & Paxson, (2002) : 164.

²⁰⁷ Joan E. Zweben et coll., « Enhancing family protective factors in residential treatment for substance use disorders », *Child welfare* 94, n° 5, (2015) : 145–166.

²⁰⁸ Charlyn Harper Browne, « The Strengthening Families Approach and Protective Factors Framework: Branching Out and Reaching Deeper », *Washington, DC : Center for the Study of Social Policy*, (2014); Child Welfare Information Gateway, « Protective Factors Approaches in Child Welfare », (2014).

sur la recherche, a pour but d'améliorer le bien-être des familles, de stimuler le bon développement des enfants et de réduire la probabilité que les enfants soient victimes de violence et de négligence²⁰⁹. De plus, le cadre est couramment utilisé par de nombreuses agences de protection de l'enfance pour réduire les mauvais traitements infligés aux enfants et favoriser des relations positives entre les parents et les enfants.

Selon le CSSP :

« Les facteurs de protection servent de contrepoids aux facteurs de risque. Ils amortissent les effets de ce que les chercheurs appellent le “stress toxique”. Il s'avère que les facteurs de risque ne prédisent pas très bien les événements futurs. Par ailleurs, il ne suffit pas de se concentrer sur la réduction des risques pour parvenir à de bons résultats pour les enfants. Les facteurs de protection du cadre *Strengthening Families* protègent à la fois contre les risques et encouragent les effets positifs²¹⁰. »

Le programme *Strengthening Families* reflète également l'évolution des services de protection de l'enfance, désireux de passer d'un système axé sur la protection à un système axé sur la prévention, en mettant l'accent sur un changement de la relation avec les parents. Le CSSP résume la situation comme suit :

« Les programmes et les prestataires des services offerts par ces systèmes considèrent parfois les parents comme des éléments sans rapport avec leur travail, ou pire, comme des obstacles à l'obtention des effets escomptés pour les enfants. Or, les enfants grandissent dans des familles et non dans des programmes. Ainsi, on ne peut pas atteindre les effets escomptés pour les enfants sans la participation des parents en tant que partenaires²¹¹. »

Enfin, *Strengthening Families* est conforme à la science du développement et souligne l'importance d'entretenir des relations empreintes de bienveillance et d'attention pendant la période critique de la petite enfance. Le CSSP mentionne explicitement les effets des

²⁰⁹ Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening families. A protective factors framework », consulté le 27 juillet 2020, <https://cssp.org/wp-content/uploads/2018/08/ProtectiveFactorsActionSheets.pdf>.

²¹⁰ Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening Families 101 », (2018), <https://cssp.org/resource/strengtheningfamilies101/>.

²¹¹ Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening Families 101 », (2018), <https://cssp.org/resource/strengtheningfamilies101/>.

expériences traumatisantes sur les enfants, ces expériences pouvant laisser des séquelles chez un jeune toute sa vie durant²¹².

Premièrement, la résilience des parents est la capacité des parents à gérer le stress (qu'il soit dû aux responsabilités parentales ou aux facteurs de stress de la vie en général) et la capacité de la famille à bien fonctionner devant les défis, l'adversité et les traumatismes. Selon le CSSP, il a maintes fois été démontré que la manière dont les parents réagissent aux facteurs de stress joue un rôle plus important que le facteur de stress lui-même quant aux effets attendus pour eux-mêmes et pour leurs enfants²¹³.

Deuxièmement, les liens sociaux correspondent aux relations constructives et positives des parents avec les membres de la famille, les amis, les voisins, les collègues de travail, les membres de la communauté et les prestataires de services, lesquels apportent un soutien émotionnel, informationnel et spirituel. Ces liens sont liés à la bonne humeur des parents, à des perceptions positives et à une réactivité des parents envers leurs enfants, ainsi qu'à la satisfaction, à un sentiment de compétence et à une réduction de la colère, de l'anxiété et de la dépression chez les parents.

Troisièmement, la connaissance du développement parental et infantile, autrement dit une compréhension adéquate du développement de l'enfant et des stratégies parentales qui soutiennent le développement physique, cognitif, langagier, social et émotionnel, aide les parents et les tuteurs à reconnaître les besoins des enfants, à y répondre et à interagir avec eux de manière affectueuse, réactive et stimulante. Ce type de prise en charge permet aux enfants de développer un lien d'attachement sûr avec leurs parents/tuteurs et, en retour, de développer un sentiment de sécurité et de confiance en soi et envers les autres²¹⁴.

Quatrièmement, le soutien concret dans les moments de besoin désigne les stratégies et les ressources mises à la disposition des parents dans des moments exceptionnellement difficiles, comme la perte d'un emploi, la saisie du logement, une extrême pauvreté (incapacité à payer les produits de première nécessité), la toxicomanie ou d'autres traumatismes familiaux. Comme le résume le CSSP, lorsque les parents

²¹² Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening Families 101 », (2018), <https://cssp.org/resource/strengtheningfamilies101/>.

²¹³ Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening families. A protective factors framework », consulté le 27 juillet 2020, <https://cssp.org/wp-content/uploads/2018/08/ProtectiveFactorsActionSheets.pdf>.

²¹⁴ Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening families. A protective factors framework », consulté le 27 juillet 2020, <https://cssp.org/wp-content/uploads/2018/08/ProtectiveFactorsActionSheets.pdf>.

sont capables et désireux de se familiariser avec les ressources de soins de santé et de services sociaux offerts dans leur communauté et d'y accéder, ils franchissent une étape décisive en vue d'améliorer leur situation et d'apprendre à mieux gérer le stress et à bien fonctionner²¹⁵.

Enfin, le parentage développemental, concept élaboré par Roggman et coll.²¹⁶, englobe un ensemble de pratiques parentales qui se veulent adaptées au développement de l'enfant et qui évoluent en fonction de ses besoins et de ses compétences. Roggman et d'autres chercheurs ont découvert que le parentage développemental comprend quatre éléments clés : l'affection, la sensibilité, l'encouragement et l'enseignement²¹⁷. Plus récemment, Newland a élargi cette liste pour y inclure l'engagement, un niveau de discipline adéquat et le soutien de co-parents²¹⁸. En général, le parentage développemental se veut sensible et réceptif aux besoins des enfants afin de favoriser des liens d'attachement positifs avec les parents/tuteurs pendant la petite enfance, condition essentielle au bien-être de l'enfant²¹⁹. En effet, la qualité des compétences parentales et la qualité des relations parents-enfants sont extrêmement importantes pour le bien-être des enfants²²⁰. Le parentage de qualité se caractérise par son adéquation au développement de l'enfant, sa cohérence avec les besoins de l'enfant et son adaptation à l'évolution de ces besoins afin de favoriser le bien-être de l'enfant²²¹.

EFFET SOUS-STRATÉGIQUE : BIEN-ÊTRE COMMUNAUTAIRE

Le bien-être communautaire est la plus grande composante du bien-être étudiée dans le cadre de ce projet de recherche; elle englobe

²¹⁵ Center for the Study of Social Policy (CSSP), « Strengthening families. A protective factors framework », consulté le 27 juillet 2020, <https://cssp.org/wp-content/uploads/2018/08/ProtectiveFactorsActionSheets.pdf>.

²¹⁶ Lori A. Roggman, Lisa K. Boyce et Mark S. Innocenti, *Developmental parenting: A guide for early childhood practitioners* (Baltimore : Paul H. Brookes Publishing, 2008).

²¹⁷ Lori A. Roggman, Lisa K. Boyce et Mark S. Innocenti, *Developmental parenting: A guide for early childhood practitioners* (Baltimore : Paul H. Brookes Publishing, 2008).

²¹⁸ Lisa A. Newland, « Supportive family contexts: Promoting child well-being and resilience », *Early Child Development and Care* 184, 9–10, (2014) : 1336–1346.

²¹⁹ Mari Broberg, « Young children's well-being in Finnish stepfamilies », *Early Child Development & Care* 182,3/4, (22 février 2012) : 401–415; Michael J. Lawler, Phillip R. Shaver et Gail S. Goodman, « Toward relationship-based child welfare services », *Children and Youth Services Review* 33, n° 3, (mars 2011) : 473–480; Tim McDougall, « Mental health problems in childhood and adolescence », *Nursing Standard* 26, n° 14, (2011) : 48–56.

²²⁰ Lisa A. Newland, « Supportive family contexts: Promoting child well-being and resilience », *Early Child Development and Care* 184, 9–10, (2014) : 1336–1346.

²²¹ Catherine S. Tamis-LeMonda et coll., « Fathers and mothers at play with their 2- and 3-year-olds: Contributions to language and cognitive development », *Child development* 75, n° 6 (2004) : 1806–1820; Rebecca P. Newland et coll., « The family model stress and maternal psychological symptoms: Mediated pathways from economic hardship to parenting », *Journal of Family Psychology* 27, n° 1 (2013) : 96; Roggman et coll. (2008).

de nombreux facteurs contextuels qui peuvent favoriser ou entraver l'épanouissement d'un enfant. On connaît les effets de la pauvreté sur le développement, sujet mis en évidence dans la phase 1²²².

Comme l'attestent Liebenberg et Hutt-Macleod, la réduction du nombre d'enfants pris en charge dépendra en grande partie sur la mise à disposition de ressources nécessaires aux familles et aux communautés pour leur permettre de bien prendre soin de leurs enfants²²³. Cependant, l'importance du bien-être de la communauté révèle un objectif qui va au-delà de la simple réduction du nombre d'enfants pris en charge. Une approche communautaire déplace plutôt l'objectif vers la promotion de l'égalité réelle et du bien-être des enfants, des familles et des communautés afin de leur donner une chance de se développer sainement. Comme l'a dit Bronfenbrenner, les enfants ne grandissent pas dans des programmes. Ils grandissent au sein de familles et de communautés²²⁴.

Le cadre de développement des capacités communautaires proposé par Liebenberg et Hutt-Macleod (2017) illustre la manière dont le développement de la communauté est essentiel pour le bien-être en général, y compris celui des enfants.

La définition du bien-être communautaire utilisée dans cette recherche est tirée du Earl E. Bakken Center for Spirituality & Healing de l'Université du Minnesota. Elle est la combinaison des conditions sociales, économiques, environnementales, culturelles et politiques identifiées par les personnes et leurs communautés comme étant essentielles à leur épanouissement et à la réalisation de leur potentiel²²⁵. Bien que les facteurs inhérents au bien-être d'une communauté autochtone soient nombreux, ils se limitent à trois sous-composantes pour les besoins de cette recherche :

- Capacité d'une communauté à satisfaire aux besoins de base
- Lacunes dans la prestation de services aux communautés
- Sécurité publique et santé communautaire

SATISFACTION DES BESOINS DE BASE

La capacité d'une communauté à satisfaire aux besoins de base comprend cinq indicateurs clés : l'accès à l'eau potable, l'accès à un

²²² IFPD, « Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir », (2018), https://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf.

²²³ Linda Liebenberg et Daphne Hutt-Macleod, « Community development approaches in response to neoliberalism », *The Routledge Handbook of Global Child Welfare* (2017) : 47.

²²⁴ Center for the Study of Social Policy, « Strengthening Families 101 », (2018), <https://cssp.org/resource/strengtheningfamilies101/>.

²²⁵ University of Minnesota, Early E. Bakken Center for Spirituality and Healing, « What is community well-being? », consulté le 27 juillet 2020, <https://www.takingcharge.csh.umn.edu/enhance-your-well-being/community/what-community-well-being>.

logement adéquat, l'accès à la connectivité haut débit, la proximité aux infrastructures communautaires et le seuil de pauvreté global. Ces composantes figurent dans de nombreuses études et enquêtes documentant le bien-être des peuples autochtones au Canada.

Accès à l'eau potable

Premièrement, il est largement reconnu que l'accès à une eau potable est une condition fondamentale de la santé humaine, et le manque d'accès à une eau potable et à un assainissement adéquat est l'une des plus grandes menaces pour les populations vulnérables dans le monde. Les enseignements autochtones en particulier témoignent des multiples significations et utilisations de l'eau pour les populations, notamment : une maison pour les êtres vivants, un agent de nettoyage qui enrichit la vie, un élément d'interconnexion et un symbole à la fois de force et de douceur²²⁶. Comme documentée par Sanderson, la signification de l'eau chez les Premières Nations est multiple : la vie, le sacré, le pouvoir, la première médecine... l'eau qui relie toutes choses²²⁷.

Au Canada, assurer l'approvisionnement en eau potable pour les Premières Nations dans les réserves est un enjeu de taille. Comme le soulignent Bharadwaj et Bradford, de nombreuses communautés du pays vivant dans les réserves reçoivent des avis à long terme sur la qualité de l'eau potable, en plus d'être dotées de réseaux d'eau à haut risque. La qualité de l'eau y est en outre inférieure par rapport à celle des populations hors réserve²²⁸. Le ministère fédéral Services aux Autochtones Canada fournit des données sur les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable dans les communautés des Premières Nations, c'est-à-dire les avis en vigueur depuis plus de 12 mois²²⁹. En date du 27 juillet 2020, on dénombrait 30 avis à court terme sur la qualité de l'eau potable et 61 avis à long terme dans les réseaux publics des réserves.

²²⁶ Lalita Bharadwaj et Lori Bradford, « Indigenous Water Poverty: Impacts Beyond Physical Health », dans Heather Exner-Pirot, Bente Norbye and Lorana Butler (eds.), « Northern and Indigenous Health and Health Care », (Saskatoon, Saskatchewan : University of Saskatchewan, 2018).

²²⁷ Cheryl Darlene Sanderson, « Nipiy Wasekimew/Clear Water: The Meaning of Water from the Words of the Elders—The Interconnections of Health, Education, Law and the Environment », (Burnaby, BC, Faculty of Education, Simon Fraser University, 2004), 93.

²²⁸ Lalita Bharadwaj et Lori Bradford, « Indigenous Water Poverty: Impacts Beyond Physical Health », dans Heather Exner-Pirot, Bente Norbye and Lorana Butler (eds.), « Northern and Indigenous Health and Health Care », (Saskatoon, Saskatchewan : University of Saskatchewan, 2018), openpress.usask.ca/northernhealthcare.

²²⁹ Services aux Autochtones Canada, « Avis sur la qualité de l'eau à court terme », dernière modification le 17 février 2020, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1506514143353/1533317130660>.

Le Directeur parlementaire du budget au Canada a estimé que le gouvernement devrait investir un minimum de 3,2 milliards de dollars en capital pour mettre aux normes (selon les normes des communautés non autochtones comparables) les réseaux d'eau des Premières Nations afin d'éliminer les avis d'ébullition de l'eau²³⁰. Lorsque cette estimation a été publiée en 2017, le gouvernement ne dépensait que 70 % de ce qui était nécessaire pour mettre fin aux avis d'ébullition de l'eau dans les réserves des Premières Nations dans un délai de cinq ans.

Accès à un logement adéquat

L'accès à un logement adéquat est un besoin fondamental tout aussi important. Selon Statistique Canada, le terme « logement adéquat » désigne un logement d'un ménage privé conforme à la Norme nationale d'occupation (NNO), c'est-à-dire un logement comportant suffisamment de chambres à coucher pour la taille et la composition du ménage²³¹. Statistique Canada a récemment consacré une plus grande attention à la mesure des besoins en logement au Canada au moyen de la nouvelle Enquête canadienne sur le logement de 2018. L'accès à un logement adéquat peut également être évalué grâce à la mesure des besoins impérieux en matière de logement élaborée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

Selon la SCHL²³², il y a besoins impérieux en matière de logement lorsque :

1. le logement exige des réparations majeures et les résidents n'ont pas les moyens d'emménager dans un logement en bon état dans leur collectivité;
2. le nombre de chambres est insuffisant et les résidents n'ont pas les moyens de déménager;
3. le logement actuel est trop cher pour la capacité financière des résidents et ces derniers sont incapables de déménager dans un logement abordable dans leur collectivité.

²³⁰ Directeur parlementaire du budget, « Les besoins d'investissement de l'infrastructure d'aqueduc et d'égout des Premières Nations », (7 décembre 2017), https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/FN%20Water/FN_Water_FR.pdf.

²³¹ Statistique Canada, « Taille convenable du logement », Recensement de la population, 2016, dernière modification le 3 janvier 2019, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/households-menage029-eng.cfm>.

²³² Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), (2019), « Comprendre les besoins impérieux en matière de logement », <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/core-housing-need>.

Toujours selon la SCHL²³³, un ménage a des besoins impérieux en matière de logement si :

- son habitation est inacceptable (non conforme à au moins une des normes d'acceptabilité, soit la qualité, la taille et l'abordabilité);
- les logements acceptables dans sa localité coûtent au moins 30 % de son revenu avant impôt.

Un logement stable et abordable dans un quartier sécuritaire et solidaire est essentiel pour une vie de famille saine²³⁴. Il existe un important corpus de recherche liant le logement adéquat aux indicateurs de la santé humaine²³⁵. De récentes directives publiées par l'OMS soulignent entre autres que l'amélioration des conditions de logement contribue à de meilleures normes en matière de santé et de bien-être²³⁶. Dans son rapport, l'OMS démontre qu'un logement sain est un logement qui offre un environnement sécuritaire, confortable et hygiénique, ainsi qu'un sentiment d'appartenance, de sécurité et d'intimité.

Au Canada, les populations autochtones sont nettement moins susceptibles de vivre dans un logement respectant ces paramètres que les populations non autochtones, en particulier celles qui vivent dans les réserves²³⁷. Selon des données récentes, environ 20 % des Autochtones vivent dans un logement nécessitant des réparations majeures en 2016, et 18,3 % vivent dans un logement surpeuplé²³⁸.

Les familles qui se retrouvent en situation d'itinérance signalent souvent une perte de contrôle parental. De plus, elles sont susceptibles de vivre de la violence domestique ou communautaire et de connaître une

²³³ Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), (2019), « Comprendre les besoins impérieux en matière de logement », <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/data-and-research/core-housing-need>.

²³⁴ Kevin James Swick et Reginald D. Williams, « An analysis of Bronfenbrenner's bio-ecological perspective for early childhood educators: Implications for working with families experiencing stress », *Early childhood education journal* 33, n° 5 (2006) : 371-378.

²³⁵ Xavier Bonnefoy, « Inadequate housing and health: an overview », *International Journal of Environment and Pollution* 30, 3/4 (2007) : 411-429; Lauren Taylor, « Health policy brief. Housing and Health: An Overview of the Literature », *Health Affairs*, 7 juin 2018, <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hpb20180313.396577/full/>.

²³⁶ Organisation des Nations Unies, « Better housing means better health and well-being, stress new WHO guidelines », *ONU Info*, 27 novembre 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026811>.

²³⁷ Statistique Canada, « Recensement en bref : Les conditions de logement des peuples autochtones au Canada », 25 octobre 2017, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016021/98-200-x2016021-fra.cfm>.

²³⁸ Statistique Canada, « Recensement en bref : Les conditions de logement des peuples autochtones au Canada », 25 octobre 2017, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016021/98-200-x2016021-fra.cfm>.

augmentation de la peur et de l'anxiété²³⁹. Les mauvaises conditions de logement sont également liées à la propagation et à la récurrence de virus et de bactéries²⁴⁰, ainsi qu'à l'augmentation de la prévalence des blessures involontaires²⁴¹. En outre, l'instabilité du logement est associée à un moindre engagement de la famille dans les activités scolaires des enfants et à une faible fréquentation scolaire en bas âge. Les enfants qui se retrouvent en situation d'itinérance pendant la petite enfance ou la période préscolaire ont généralement de moins bons résultats scolaires en bas âge²⁴². Mentionnons par ailleurs les rénovations, les déménagements et les projets d'efficacité énergétique sont des facteurs de logement qui favorisent une meilleure santé.

Accès à la connectivité haut débit

La connectivité haut débit génère de nombreux avantages pour les communautés et constitue une priorité urgente pour les communautés autochtones²⁴³. Selon Benkler, une connexion Internet est une infrastructure indispensable à la croissance économique forte et durable ainsi qu'aux aspects essentiels du développement humain²⁴⁴. Comme l'a reconnu le gouvernement du Canada, la connexion haut débit est « un outil essentiel pour les peuples autochtones, car l'infrastructure d'accès à Internet haut débit peut améliorer la santé et la sécurité, accroître le bien-être social et offrir des possibilités de développement économique et de croissance aux communautés autochtones²⁴⁵ ». Aujourd'hui, seuls quelque 24 % des ménages des communautés autochtones ont accès à la connectivité haut débit de 50/10 Mbit/s²⁴⁶. Grâce à ces avantages reconnus, depuis le début de l'année 2011, Services aux Autochtones Canada (anciennement Affaires indiennes et du Nord Canada [AINC])

²³⁹ Kevin James Swick et Reginald D. Williams, « An analysis of Bronfenbrenner's bio-ecological perspective for early childhood educators: Implications for working with families experiencing stress », *Early childhood education journal* 33, n° 5 (2006) : 371–378.

²⁴⁰ James Krieger et Donna L. Higgins, « Housing and health: time again for public health action », *American journal of public health* 92, n° 5 (2002) : 758–768.

²⁴¹ Dawn Lee Garzon, « Contributing factors to preschool unintentional injury », *Journal of pediatric nursing* 20, n° 6 (2005) : 441–447.

²⁴² Fantuzzo, John, et coll., « A population-based inquiry of homeless episode characteristics and early educational well-being », *Children and Youth Services Review* 35, n° 6 (2013) : 966–972.

²⁴³ Rob McMahon et coll., « Putting the 'last-mile' first: Re-framing broadband development in First Nations and Inuit communities », *Centre for Policy Research on Science and Technology (CPROST)*, Simon Fraser University, (3 décembre 2010), <http://www.sfu.ca/cprost/tacs.html>.

²⁴⁴ Yochai Benkler, *Berkman Centre for Internet & Society at Harvard University*, (2010).

²⁴⁵ Services aux Autochtones Canada, « Connectivité et partenariats », *Gouvernement du Canada*, consulté le 27 juillet 2020, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1343229993175/1533643807551>.

²⁴⁶ Innovation, Sciences et Développement économique Canada, « La haute vitesse pour tous : la stratégie canadienne pour la connectivité », *Gouvernement du Canada*, consulté le 27 juillet 2020, https://www.ic.gc.ca/eic/site/139.nsf/fra/h_00002.html.

élabore une stratégie de connectivité pour les Autochtones, pendant que d'autres ministères fédéraux, dont Industrie Canada, mettent sur pied une stratégie numérique nationale complète. Dans certains cas, l'infrastructure d'accès à Internet haut débit est considérée comme une composante de l'autodétermination des peuples autochtones²⁴⁷. Il est communément admis que cette infrastructure fait partie intégrante d'une communauté prospère, qu'il s'agisse d'un outil de préservation culturelle et d'apprentissage de la langue ou encore d'un outil de prestation de services en matière de soins de santé et d'éducation²⁴⁸.

Infrastructures communautaires

La prise en compte de la présence et de la proximité des infrastructures communautaires est conforme à la définition de bien-être communautaire élaborée par le Earl E. Bakken Center for Spirituality & Healing, qui repose sur trois facteurs : la connectivité (soutien social, engagement social), l'habitabilité (logement, transport) et l'équité (satisfaction des besoins de base, égalité des chances)²⁴⁹.

Le Earl E. Bakken Center for Spirituality & Healing cite de nombreuses études qui soulignent les effets positifs des espaces et des services communautaires sur le bien-être communautaire, notamment les systèmes de transport, les centres de santé et de services sociaux, les services de sécurité publique et de protection, les parcs, les centres de loisirs et les centres culturels, ainsi que les institutions gouvernementales et juridiques. Les recherches montrent qu'une infrastructure communautaire est essentielle pour stimuler les services, les installations et les réseaux qui améliorent la qualité de vie et réduisent la pauvreté²⁵⁰.

²⁴⁷ Javier Mignone et Heather Henley, « Impact of information and communication technology on social capital in aboriginal communities in Canada », *Journal of Information, Information Technology, and Organizations* 4, (2009) : 127–145.

²⁴⁸ Cynthia J. Alexander et coll., « Inuit cyberspace: The struggle for access for Inuit Qaujimagatuqangit », *Journal of Canadian Studies* 43, n° 2, (22 décembre 2009) : 220–249; Susan O'Donnell et coll., « Information and communication technologies (ICT) and remote and rural First Nations communities: An overview », présenté lors du colloque annuel de l'Association canadienne de communication, Montréal, QC, (juin 2010), <http://nparc.cisti-icist.nrc-cnrc.gc.ca/npsi/ctrl?action=shwart&index=an&req=15703733&lang=en>; Susan O'Donnell et coll., « Information and communication technologies to support health and wellness in remote and rural first nations communities: Literature review », (Fredericton, NB : *Conseil national de recherches*, 2010); David Falconer, « Rural and remote broadband access: Public policy issues », *Journal of Policy Engagement* 1, n° 3, (2009) : 15–20; Centre d'étude des niveaux de vie, « The Contribution of Broadband to the Economic Development of First Nations in Canada », consulté le 27 juillet 2020 : <http://www.csls.ca/reports/csls2013-04.pdf>.

²⁴⁹ University of Minnesota, Early E. Bakken Center for Spirituality and Healing, « What is community well-being? », consulté le 27 juillet 2020, <https://www.takingcharge.csh.umn.edu/enhance-your-well-being/community/what-community-well-being>.

²⁵⁰ Laurel Rothman, « Strong Neighbourhoods Task Force Research Product Two: The Role of Community Infrastructure in Building Strong Neighbourhoods », *Service Association of Toronto*, (14 février 2005), <http://3cities.neighbourhoodchange.ca/files/2011/05/2005-Strong-Nhoods-TF-Role-of-Community-Infrastructure-in-Strong-Nhoods.pdf>.

Dans de nombreuses communautés autochtones, des investissements en matière d'infrastructures matérielles et virtuelles sont indispensables à la qualité de vie des membres de la communauté. Ces investissements peuvent également contribuer à attirer des gens dans la communauté et en dissuader d'autres de la quitter²⁵¹.

Les infrastructures communautaires sont également importantes dans la mesure où elles renforcent la sécurité dans les quartiers, qui à son tour renforce la sécurité au sein des familles²⁵². Les quartiers sécuritaires sont dotés d'éléments qui encouragent les activités familiales ainsi que la santé communautaire et l'établissement de liens, notamment des parcs, des trottoirs ou des sentiers de marche, des bibliothèques et des centres communautaires²⁵³. La sécurité du quartier offre aux enfants des occasions d'apprendre les coutumes sociales, de développer un sentiment de confiance dans leur communauté et d'établir des relations interpersonnelles avec leurs pairs²⁵⁴.

Pauvreté

La pauvreté fait partie des composantes du bien-être communautaire. Comme l'affirment Gustavsson et MacEachron (2010), il y a peu de désaccord sur le lien entre pauvreté et protection de l'enfance²⁵⁵. Les effets négatifs de la pauvreté sont souvent complexes et se renforcent d'eux-mêmes :

« Les enfants peuvent avoir faim, vivre dans un logement insalubre ou être sans abri, être laissés sans surveillance quand un parent travaille ou s'acquitte d'autres responsabilités, s'absenter de l'école, manquer de soins médicaux, ou être confiés à une personne souffrant d'une maladie mentale non traitée ou de toxicomanie²⁵⁶. »

²⁵¹ Conseil national de développement économique des Autochtones, « Recommandations sur le développement d'infrastructures nordiques à l'appui du développement économique », (janvier 2016), <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/recommandations-sur-le-developpement-dinfrastructures-nordiques.pdf>.

²⁵² National Center on Parent, Family et Community Engagement (NCPFCE), « Family well-being », (2013).

²⁵³ Mary Kay Kenney, « Child, family et neighborhood associations with parent and peer interactive play during early childhood », *Maternal and Child Health Journal* 16, n° 1, (avril 2012) : 88–101; Sharon Kingston et coll., « Parent Involvement in education as a moderator of family and neighborhood socioeconomic context on school readiness among young children », *Journal of Community Psychology* 41, n° 3, (25 février 2013) : 265–276.

²⁵⁴ Martha Boethel, « Readiness: School, Family, & Community Connections », *National Center for Family & Community Connections with Schools*, (2004).

²⁵⁵ Nora Gustavsson et Ann E. MacEachron, « Poverty and Child Welfare, 101 Years Later » *Social Work* 55, n° 3, (juillet 2010) : 279–280.

²⁵⁶ Nora Gustavsson et Ann E. MacEachron, « Poverty and Child Welfare, 101 Years Later » *Social Work* 55, n° 3, (juillet 2010) : 279–280.

La pauvreté des parents ou de la famille a été associée à de nombreux effets néfastes sur le bien-être des enfants, notamment à des problèmes émotionnels et à des troubles du comportement, et se traduisent par d'autres perturbations à l'école et avec les amis. La pauvreté est également associée à un faible développement de la petite enfance et constitue un facteur de risque de rupture familiale, deux facteurs reliés à de médiocres résultats scolaires chez les enfants. De plus, les milieux défavorisés enregistrent souvent davantage de signalements de mauvais traitements infligés aux enfants, en corrélation avec des logements inadéquats et la monoparentalité²⁵⁷. Enfin, la pauvreté des communautés est également liée aux disparités en matière de santé et de développement du langage chez les enfants²⁵⁸.

Liens communautaires et sécurité culturelle

Les liens communautaires et la sécurité culturelle, qui permettent d'évaluer la cohésion sociale et l'attachement culturel, sont des éléments importants du bien-être communautaire. La sécurité culturelle fait référence aux pratiques et aux environnements sociaux qui reconnaissent, respectent et honorent les diverses identités culturelles²⁵⁹. Il est important de mesurer la sécurité culturelle compte tenu des effets néfastes du racisme et du colonialisme sur les personnes issues de cultures non dominantes, susceptibles d'affecter le niveau de stress, l'état de santé et même l'espérance de vie²⁶⁰. Comme le note Czyzewski, le colonialisme peut être compris comme un déterminant social de la santé chez les populations autochtones²⁶¹. La sécurité culturelle fait également référence à une approche de la prestation de services consistant à faire appel, dans le respect, aux familles pour choisir le chemin qui leur convient le mieux²⁶². La prévalence et l'utilisation des langues traditionnelles au sein des Premières Nations servent d'indicateur pour évaluer les liens culturels d'une communauté.

²⁵⁷ Nora Gustavsson et Ann E. MacEachron, « Poverty and Child Welfare, 101 Years Later » *Social Work* 55, n° 3, (juillet 2010) : 279–280; Brenda D. Smith, Emma Sophia Kay et Tracy D. Pressley, « Child maltreatment in rural southern counties: Child welfare: », *Child Abuse and Neglect* 80, (2018) : 52–61.

²⁵⁸ Caitlin A Farrell, « Community Poverty and Child Abuse Fatalities in the United States », *Pediatrics* 139, n° 5, (2017) : 2.

²⁵⁹ Robyn Williams, « Cultural Safety—What Does It Mean for Our Work Practice? », *Australian and New Zealand journal of public health* 23, n° 2, (1999) : 213–214.

²⁶⁰ David H. Chae et coll., « Discrimination, Racial Bias, and Telomere Length in African American Men », *American Journal of Preventive Medicine* 46, n° 2 : 103–11.

²⁶¹ Karina Czyzewski, « Colonialism as a Broader Social Determinant of Health », *The International Indigenous Policy Journal* 2, n° 1 2(1), Chapitre 3, « Social Determinants of Health Among First Nations, Inuit, and Métis », *Journal d'obstétrique et gynécologie du Canada* 35, n° 6, (juin 2013) : S13–S23.

²⁶² Jessica Ball, « Supporting Young Indigenous Children's Language Development in Canada: A Review of Research on Needs and Promising Practices », *La Revue Canadienne Des Langues Vivantes* 66, n° 1 : 19–47.

Applications

Le succès d'un cadre de rendement dépend de la pertinence, de l'opportunité et de la qualité des données. La section suivante examine l'état actuel des données sur les Premières Nations au Canada, les lacunes dans ces données ainsi que les besoins pour soutenir un cadre de rendement axé sur l'épanouissement des enfants autochtones.

DONNÉES SUR LES PREMIÈRES NATIONS AU CANADA : ÉTAT DES LIEUX

Malgré la grande quantité d'informations recueillies sur les Premières Nations, la plupart sont non coordonnées et traitées de manière fragmentaire dans les différents ministères, organismes, régions et organisations fédéraux, à la fois par des groupes autochtones et non autochtones (voir le Tableau 8)²⁶³. Souvent, les données ne sont pas collectées à une fréquence suffisante pour servir à la planification et aux opérations ni pour répondre aux questions pertinentes, en raison des lacunes dans la couverture des Premières Nations vivant dans les réserves (par exemple, l'Enquête auprès des peuples autochtones de Statistique Canada ne collecte des données que sur les Premières Nations vivant hors réserve, de même que sur les Métis et les Inuits). De plus, certaines enquêtes ne distinguent pas les Autochtones de la population non autochtone, notamment en raison d'un manque d'uniformité dans la définition de l'identité autochtone (auto-identification, « Indien inscrit », etc.). D'autres enquêtes ont également été critiquées pour avoir utilisé des indicateurs inappropriés sur le plan culturel²⁶⁴ et s'être concentrées sur des questions secondaires (par exemple, la prévalence des maladies), plutôt que sur les causes profondes des problèmes de santé et de bien-être²⁶⁵. En outre, les communautés des Premières Nations éprouvent souvent des difficultés à exploiter ces données à des fins de planification, car elles sont agrégées aux paliers provincial et national.

Des efforts ont été déployés pour relever ces défis. Par exemple, le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN) a été créé en 2010 avec pour objectif principal d'élaborer et de réaliser

²⁶³ Shelley Trevethan, « Strengthening the Availability of First Nations Data », (30 janvier 2019), https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2019/05/NCR-11176060-v1-STRENGTHENING_THE_AVAILABILITY_OF_FIRST_NATIONS_DATA-MAR_25_2019-FINAL_E.pdf.

²⁶⁴ Trevethan, *Strengthening the Availability of First Nations Data*.

²⁶⁵ Kate McBride, « Data Resources and Challenges for First Nations Communities: Document Review and Position Paper », *The Alberta First Nations Information and Governance Centre*, consulté le 27 juillet 2020.

Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, « Foire aux questions », consulté le 27 juillet 2020, <https://fnigc.ca/fr/about-fnigc/foire-aux-questions.html>.

des enquêtes nationales sur les Premières Nations en collaboration avec des partenaires régionaux (voir l'exemple de ces enquêtes dans le Tableau 1)²⁶⁶. L'une de leurs initiatives les plus importantes est l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations (ERSPN ou ERS), qui collecte des informations sur la santé et le bien-être de plus de 250 communautés des Premières Nations. L'ERS a permis de combler d'importantes lacunes dans les données sur les peuples des Premières Nations vivant dans les réserves et les communautés du Nord. En tant qu'initiative dirigée par les Premières Nations, elle comprend des indicateurs appropriés sur le plan culturel pour un ensemble holistique de résultats. Le CGIPN abrite également le Centre de données des Premières Nations, qui permet aux chercheurs, aux décideurs et aux autres parties prenantes d'accéder aux données selon un système de paiement en fonction de l'utilisation. Les données de recensement peuvent fournir une large couverture de différents indicateurs pour chaque communauté des Premières Nations, sans toutefois être entièrement représentatives.

²⁶⁶ Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, « Foire aux questions », consulté le 27 juillet 2020, <https://fnigc.ca/fr/about-fnigc/foire-aux-questions.html>.

TABEAU 8 : Données disponibles et considérations pour la mise en application du cadre *Mesurer pour s'épanouir*

Source	Types de données collectées	Limitations pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)
Statistique Canada	<i>Recensement</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Caractéristiques démographiques et familles ▪ Scolarité, travail et revenu ▪ Ménages et types de logement ▪ Langue, mobilité et migration 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données agrégées pour donner une vue d'ensemble au palier national ▪ Recensement effectué tous les 5 ans ▪ Indicateur du statut autochtone autodéclaré ▪ Manque de pertinence culturelle des indicateurs
Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN)	<i>Enquête régionale sur la santé des Premières Nations (ERS)</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Déterminants de la santé, du bien-être et déterminants sociaux pour les enfants, les adolescents et les adultes <i>Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi des Premières Nations (EREE)</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Éducation et développement de la petite enfance ▪ Emploi et scolarité des jeunes ▪ Emploi et scolarité des adultes ▪ Conditions du marché du travail <i>Enquête communautaire</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Environnement ▪ Refuges, infrastructures et logements ▪ Sécurité alimentaire et sécurité d'emploi ▪ Santé et services sociaux ▪ Identité autochtone ▪ Justice et sécurité ▪ Gouvernance des Premières Nations 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquête menée uniquement sur un échantillon des communautés des Premières Nations/de la population ▪ Données de l'ERS et l'EREE agrégées pour donner une vue d'ensemble au palier national (parfois sans possibilité de les désagréger au palier communautaire) ▪ Certaines communautés n'ont pas accès aux données pour des raisons de confidentialité ▪ Aucun calendrier précis pour les prochaines collectes de données et les prochains rapports
Services aux Autochtones Canada (SAC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profils de la connectivité haut débit ▪ Avis d'ébullition de l'eau ▪ Données sur les profils de la population autochtone 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données parfois difficiles d'accès ▪ Données parfois obsolètes (les plus récentes données publiques de SAC sur la connectivité des communautés autochtones datent de 2013) ▪ Aucune agrégation de données

ANALYSER LES LACUNES : LES ÉLÉMENTS MANQUANTS

Parmi les principaux obstacles à la réussite de ce projet figure le manque de données de qualité sur les communautés des Premières Nations. Afin d'harmoniser les données existantes avec les données requises pour soutenir un cadre de rendement des SEFPN, on tient compte de deux dimensions ayant trait à la qualité des sources des données : l'accessibilité des données et la granularité des données (voir la Figure 37).

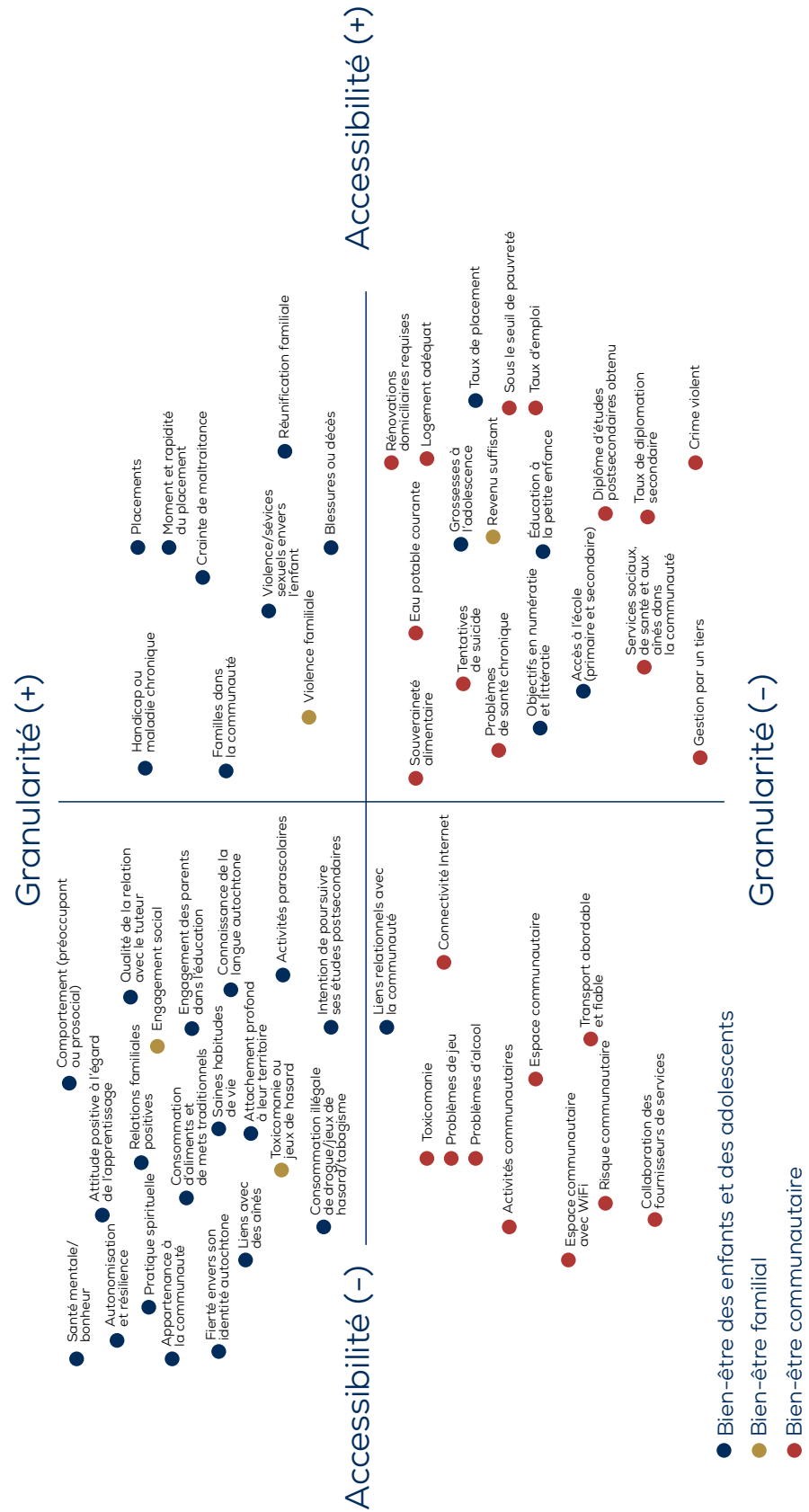
L'accessibilité des données, comme son nom l'indique, fait référence à la possibilité d'accéder aux données enregistrées dans une base de données, ou de les extraire. Les données accessibles au public sont généralement disponibles (par exemple sur le logement ou l'accès à l'eau potable), mais sous une forme agrégée, qui en limite l'applicabilité à la prise de décisions dans des domaines particuliers. À l'inverse, les données granulaires font référence au degré de détail et de spécificité des données, en l'occurrence la possibilité de diviser les données entre communautés autochtones et unités familiales. Plus les données sont subdivisées, plus elles sont granulaires. De plus, elles peuvent être agrégées ou désagrégées en fonction des différents domaines analysés. Si les données ne sont pas granulaires, il devient très difficile de les analyser clairement. Il peut exister des données granulaires au niveau de l'agence ou de la Première Nation individuelle, mais elles ne sont pas toujours facilement disponibles, comparables ou récoltées de façon uniforme (perte de séries chronologiques).

Il existe actuellement peu d'informations et de données cohérentes sur le rendement du programme des SEFPN. Les faits sont connus : le système est sous-financé, le système encourage le placement des enfants autochtones sous protection, et aucun cadre axé sur les résultats n'est couramment utilisé. L'une des priorités immédiates pour la transition vers une autre approche de financement est l'adoption d'un cadre de rendement qui soit soutenu et utilisé par tous, et qui soit ancré dans l'objectif d'épanouissement des enfants, des familles et des communautés.

Le diagramme préliminaire ci-dessous trace les indicateurs du cadre de rendement selon leur accessibilité et leur granularité dans l'état actuel. Pour une grande majorité des indicateurs, les données sont accessibles, mais insuffisamment granulaires (quadrant inférieur droit). Cela indique que malgré l'existence de données agrégées au niveau d'une Première Nation, d'une province ou d'une région, ces données ne présentent pas nécessairement un niveau de détail suffisant pour mesurer l'indicateur défini dans le cadre de rendement. Par exemple, il peut exister des données au niveau de la Première Nation sur l'abus d'alcool et de drogue (pour l'évaluation de l'indicateur de gestion des risques), mais les données ne sont pas nécessairement disponibles pour chaque enfant. Même lorsque les données individuelles ne sont pas communiquées, il s'agit d'un paramètre de mesure interne utile pour étayer la prise de décisions dans l'agence et pour la planification touchant pour l'enfant et la famille. Le décalage entre l'accessibilité et la granularité n'est pas insurmontable. Il nécessite une intervention de l'agence, avec les ressources nécessaires.

Pour les indicateurs figurant dans le quadrant supérieur droit, les données sont à la fois accessibles et suffisamment granulaires. La plupart de ces données concernent la sécurité des enfants, puisqu'on s'attend à ce que les agences recueillent déjà ces informations au niveau de chaque enfant pour leurs dossiers de cas. Même si ces données ne sont pas rendues publiques au niveau de l'individu, les données agrégées constitueront vraisemblablement une source d'information fiable permettant d'évaluer les résultats globaux pour les enfants et les familles dans une communauté. Certaines données au niveau communautaire sont également incluses, puisqu'on peut y accéder à partir de sources publiques au niveau de la Première Nation. Ces données portent notamment sur l'adéquation des logements et l'accès à l'eau potable, afin de répondre à certains indicateurs. Les deux indicateurs de bien-être communautaire reliés aux infrastructures ainsi qu'aux services de santé et aux services sociaux, dans le coin inférieur gauche, sont jugés à la fois insuffisamment granulaires et insuffisamment accessibles parce que les données requises n'existent généralement pas. Il appartiendrait à chaque communauté ou agence individuelle de recueillir ou de produire ces données.

FIGURE 37 : Aperçu de l'accessibilité et de la granularité des données en fonction des indicateurs du cadre Mesurer pour s'épanouir



FAISABILITÉ ET CRITICITÉ DE LA COLLECTE DE DONNÉES

Compte tenu des importantes lacunes actuelles, un travail d'analyse a été entrepris afin de déterminer la faisabilité de la collecte de données et son importance pour saisir le degré d'avancement des quatre effets sous-stratégiques. Cette analyse repose sur les critères suivants :

TABLEAU 9 : Définition de la faisabilité et de la criticité de la collecte de données pour le cadre *Mesurer pour s'épanouir*

Faisabilité		Criticité
1	Faisable : Les données sont déjà recueillies ou la collecte est au cœur du mandat d'une agence ET elles sont suffisamment granulaires pour répondre aux indicateurs.	La collecte des données est indispensable à l'évaluation des effets sous-stratégiques et stratégiques.
2	Relativement faisable : Les données ne sont probablement pas du domaine public, mais la collecte est assez près du mandat d'une agence pour être raisonnable.	La collecte des données est relativement importante pour l'évaluation des effets sous-stratégiques et stratégiques.
3	Difficile : Les données n'ont pas été collectées par une agence et la collecte déborde du mandat des agences. La collecte nécessite la collaboration d'une tierce partie.	La collecte des données n'est pas essentielle à l'évaluation des effets sous-stratégiques et stratégiques.

Selon cette configuration, un codage *Faisable* (vert) signifie que l'accès aux données est faisable, parce que les données sont déjà recueillies ou qu'elles pourraient facilement l'être par une agence. Un codage *Relativement faisable* (jaune) signifie que les données ne sont pas du domaine public et ne sont vraisemblablement pas recueillies par les agences. La demande relève du mandat de l'agence, qui serait en mesure de recueillir les données. Enfin, un codage *Difficile* (rouge) indique une difficulté d'accès aux données, puisque leur collecte déborde du mandat habituel des agences et peut nécessiter la collaboration d'une tierce partie (voir le Tableau 9).

La criticité de la collecte de données sur un indicateur précis découle des conclusions de la recherche sur les besoins liés au bien-être de l'enfant. On a également cherché à savoir si l'indicateur mesurait la santé et la sécurité immédiates de l'enfant ou son bien-être de manière plus générale, où les indicateurs liés à la sécurité priment.

BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

Le bien-être de l'enfant est un concept multidimensionnel; des données provenant de multiples domaines sont donc nécessaires pour

comprendre la situation d'un enfant de manière holistique. Sur le plan de la faisabilité, la majorité des indicateurs ont été classés dans la catégorie « relativement faisable ». Autrement dit, les travailleurs sociaux sont capables de collecter ces données grâce à des évaluations avec l'enfant et sa famille, exception faite des indicateurs liés aux résultats scolaires, tels que les résultats en littératie et en numératie. Dans de tels cas, une collaboration avec des entités externes est possible entre différentes communautés. Par exemple, les agences peuvent collaborer avec les commissions scolaires pour récolter des informations sur les résultats scolaires et les troubles du comportement en classe. De même, lorsqu'un programme d'intervention précoce, comme le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves, est mis en œuvre au sein de la communauté d'une agence précise, il est possible de partager des données sur les effets de la santé maternelle et du développement de la petite enfance.

Le programme sous-stratégique de bien-être de l'enfant est le plus complet des quatre programmes sous-stratégiques et comprend des éléments liés au rendement ayant trait au développement cognitif, aux relations sociales, au bien-être psychologique et émotionnel, au bien-être culturel et spirituel et enfin à la santé et au bien-être physique. Le développement cognitif repose sur des programmes de préparation à l'école et de réussite scolaire. Les relations sociales sont renforcées par des programmes de soutien et d'appartenance sociale et d'engagement social. Le bien-être psychologique et émotionnel est favorisé par des programmes axés sur le comportement de l'enfant, les aptitudes sociales, le bien-être subjectif et l'estime de soi. Le bien-être culturel et spirituel est favorisé par des programmes consacrés à la spiritualité et aux traditions. La santé et le bien-être physiques sont appuyés par des programmes de santé physique générale, d'habitudes saines et de gestion des risques.

BIEN-ÊTRE FAMILIAL

L'effet sous-stratégique du bien-être familial est constitué d'éléments liés au rendement ayant trait à l'autonomie économique ainsi qu'à la santé de la famille et aux facteurs de protection. L'autonomie économique est soutenue par des programmes axés sur la satisfaction des besoins fondamentaux ainsi que sur la sécurité d'emploi des parents et leur participation au marché du travail. La santé de la famille et les facteurs de protection sont soutenus par des programmes axés sur la santé physique des parents/tuteurs, la santé mentale des parents/tuteurs et les facteurs de protection de la famille.

Sur le plan de la faisabilité, la plupart de ces indicateurs sont relativement faciles d'accès, les travailleurs sociaux sont capables de collecter ces données grâce à des évaluations avec l'enfant et sa famille.

La collecte de certains indicateurs relatifs à la santé de la famille et aux facteurs de protection, tels que la consommation de drogues illégales, des symptômes d'anxiété et de dépression et des idées suicidaires et d'automutilation chez les parents/tuteurs, est sans doute possible (et, dans une certaine mesure, est déjà en cours), car ils sont au cœur du mandat des agences et sont essentiels à l'obtention des effets sous-stratégiques et stratégiques escomptés.

BIEN-ÊTRE COMMUNAUTAIRE

L'effet sous-stratégique du bien-être communautaire est constitué des éléments liés au rendement ayant trait à la satisfaction des besoins de base, aux lacunes dans les services à la communauté, à la sécurité publique et à la santé de la communauté. La satisfaction des besoins de base est fortement centrée sur l'infrastructure communautaire et porte sur l'accès à l'eau potable, à un logement adéquat, à la connectivité haut débit et à des infrastructures communautaires. Les programmes de lutte contre la pauvreté sont également pris en compte. Les lacunes dans les services à la communauté sont relevées par l'intermédiaire des programmes visant à combler les lacunes ou les manques dans les services. La sécurité publique et la santé de la communauté sont soutenues par des programmes de santé et de sécurité ainsi que des programmes de réussite scolaire.

Sur le plan de la faisabilité, la plupart de ces indicateurs sont relativement faciles d'accès, à l'exception des infrastructures communautaires et des indicateurs de sécurité publique et de santé de la communauté, ces derniers nécessitant une collaboration avec des organisations externes qui ne font pas partie du mandat principal des services de protection de l'enfance.

LIEN AVEC LE CADRE *MESURER POUR S'ÉPANOUIR*

De toute évidence, il existe de nombreuses lacunes et difficultés relatives à l'utilisation des données sur les Premières Nations de manière plus globale et au palier requis par les agences des SEFPN. La nécessité de créer une approche plus coordonnée et normalisée de la gestion des données sur les Premières Nations pour soutenir un cadre de rendement des SEFPN soulève la question suivante : quelles entités et relations institutionnelles seraient utiles à la collecte et au stockage de ces données? À cette fin, l'exemple de Chapin Hall à l'Université de Chicago fournit un parallèle utile.

Chapin Hall, une organisation indépendante affiliée à l'Université de Chicago et située sur son campus, prend part à de vastes partenariats avec les communautés afin de partager des informations et des données sur les indicateurs de rendement des agences de protection de l'enfance. Chapin Hall assure régulièrement la gestion des données administratives de plusieurs organismes publics. Ces données sont

utilisées avec l'autorisation expresse de l'agence source, à des fins approuvées par l'agence source, et au profit de ladite agence ainsi que des personnes et des familles qu'elle sert.

L'État du Tennessee est un exemple de partenariat clé, car il a introduit en 2006 l'impartition fondée sur le rendement dans le secteur de la protection de l'enfance afin de promouvoir la permanence rapide des enfants. Dans ce modèle, les prestataires sont incités à contribuer financièrement à la promotion du placement permanent des enfants, puis sont évalués sur la base de leurs rendements. Ainsi, le gouvernement paie pour un résultat et facture un coût aux prestataires sans atteindre les objectifs convenus. Le modèle du Tennessee s'appuie sur des données collectées par les prestataires et agrégées par Chapin Hall, qui fournit une expertise en analyse des données et de rendement, ainsi qu'en évaluation des résultats et en ajustement de programme selon les besoins.

Chapin Hall, par l'utilisation fréquente de données fiables de haute qualité et de partenariats dans divers secteurs, systèmes et programmes, propose des politiques et des solutions de financement fondées sur des données probantes afin de répondre aux besoins complexes des enfants, des familles et des communautés. Nous proposons la création d'un secrétariat dirigé par les Premières Nations pour aider les Premières Nations et les agences à mener à bien la transition vers un état futur avec une approche axée sur le bien-être des enfants, des familles et des communautés.

Les données nécessaires pour prendre la mesure et évaluer les effets chez les enfants des Premières Nations sont rares, et la plupart devront être recueillies par les agences et les prestataires de services des SEFPN. La collecte, l'analyse et la gestion des données requièrent une capacité institutionnelle dont ne disposent pas actuellement toutes les agences. Un financement adéquat pour la mise en place de cette infrastructure, l'adhésion des parties prenantes et l'appropriation de tous les aspects de la mesure du rendement et de la planification stratégique seront essentiels. Il faudra également laisser les communautés définir ce qui constitue un succès pour elles, établir une culture positive qui ne cherche pas à trouver de coupables, et instaurer une vision d'amélioration (par opposition à une simple évaluation du rendement).

Lien avec l'architecture du Système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) a mis en place au gouvernement fédéral une série de normes et d'exigences en matière

d'évaluation, notamment la Politique sur les résultats (2016)²⁶⁷ et la Directive sur les résultats (2016)²⁶⁸, cette dernière contenant les Procédures obligatoires pour les évaluations et les Normes pour les évaluations. La Politique sur les résultats a remplacé trois politiques du Conseil du Trésor, dont la Politique sur l'évaluation. Le SCT continue d'exercer un leadership fonctionnel quant à la mise en œuvre, l'utilisation et l'élaboration de pratiques d'évaluation à l'échelle du gouvernement fédéral. En particulier, la Politique sur les résultats vise à permettre au gouvernement fédéral d'évoluer vers une budgétisation axée sur le rendement²⁶⁹.

Le Secrétariat avait préalablement établi un document d'orientation sur les stratégies de mesure du rendement au sein du gouvernement fédéral²⁷⁰. Comme expliqué dans le présent guide, la mesure du rendement est un outil de gestion axé sur les résultats servant à planifier, à surveiller et à évaluer le rendement des politiques et des programmes en fonction de leurs progrès par rapport à des points de référence et des objectifs précis. En général, les objectifs de la mesure du rendement sont doubles : assurer un suivi continu des programmes, et soutenir et faciliter une évaluation efficace. Plus précisément, la mesure du rendement permet aux gouvernements et aux évaluateurs :

1. De surveiller et d'évaluer le rendement des programmes
2. D'évaluer l'économie et l'efficacité des programmes afin de déterminer la valeur des résultats par rapport aux dépenses
3. D'exiger la reddition de comptes et la transparence de la mise en œuvre de programmes et des dépenses afférentes
4. De faciliter la planification stratégique des programmes afin d'augmenter leur efficacité et d'atteindre les résultats escomptés²⁷¹

²⁶⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Politique sur les résultats », 1^{er} juillet 2016, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>.

²⁶⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Directive sur les résultats », 1^{er} juillet 2016, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31306>.

²⁶⁹ Derek Armstrong, « Performance (-informed) Budgeting in the Government of Canada », *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*, octobre 2018, <https://fmi.ca/wp-content/uploads/2019/04/en-presentation-derek-armstrong-to-fmi-oct-25-pd.pdf>.

²⁷⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement », 29 septembre 2010, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation/guide-elaboration-strategies-mesure-rendement.html>.

²⁷¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement », 29 septembre 2010, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation/guide-elaboration-strategies-mesure-rendement.html>.

ÉLÉMENTS DU GUIDE SUR LES INITIATIVES HORIZONTALES

La complexité et l'ampleur de l'approche à l'échelle du système des SEFPN deviennent évidentes lorsque l'on considère les influences du contexte sur le bien-être. Le respect des orientations définies dans le *Guide à l'intention des ministères sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes* contribuerait à l'obtention de résultats positifs.

Le *Guide sur les initiatives horizontales* encourage la gestion et l'établissement de rapports sur les initiatives horizontales en :

- précisant ce qu'est une initiative horizontale;
- indiquant la gouvernance appropriée (menée par les Premières Nations);
- décrivant les rôles et responsabilités des ministères responsables et partenaires;
- établissant le processus pour leur gestion et leur établissement de rapports;
- décrivant les exigences de présentation de rapports au Parlement et au SCT.

1. Les SEFPN répondent-ils aux critères d'une initiative horizontale?

Le cadre de mesure du rendement *Mesurer pour prospérer* répond à la définition d'une initiative horizontale. Il est holistique, car il s'attaque aux causes profondes du système, celles qui ont empêché les enfants des Premières Nations de s'épanouir. Ce cadre de mesure du rendement traite de la protection, de la santé mentale, de la santé physique, de l'éducation et des infrastructures, pour ne citer que quelques-uns des domaines d'intervention. Le financement associé à la réalisation des objectifs de ce cadre impliquera SAC et d'autres ministères.

2. Une gouvernance appropriée pour le cadre de mesure du rendement des SEFPN

Après avoir établi que le cadre *Mesurer pour s'épanouir* répond à la définition d'une initiative horizontale, il est important de définir une gouvernance appropriée. Les mesures suivantes devraient figurer dans la feuille de route de la mise en œuvre du cadre :

- a. Nommer un comité de surveillance de haut niveau des Premières Nations
 - i. Responsabilités : collecte des données, surveillance des indicateurs et des dépenses, règlement des litiges, établissement du calendrier des réunions et des ordres du jour, liaison et mobilisation continue avec les principaux intervenants et les organismes centraux, préparation des stratégies de communication, etc.

- b. Établir une structure d'organes subordonnés en fonction des effets sous-stratégiques
- c. S'assurer que la gouvernance traite les enjeux et les obstacles simples
- d. S'assurer que le comité de surveillance signale les enjeux à risque élevé et à incidence élevée au SCT ou à tout autre organe subordonné

La mise en place d'une gouvernance appropriée et efficace est essentielle au succès de cette initiative horizontale.

3. *Établir les rôles et les responsabilités des ministères responsables et partenaires, ainsi que des agences*

Partant de la nécessité d'une gouvernance appropriée, il est important que les rôles et les responsabilités des agences ou des entités responsables et partenaires soient clairement définis afin de garantir une coordination et une synergie à l'échelle du système, et ce, avec toutes les parties mobiles du cadre de mesure du rendement. Une harmonisation et une vision à l'échelle du système de l'efficacité et de l'efficience (optimisation des ressources) de l'ensemble des opérations témoigneront de la probité financière et de la bonne gestion du cadre *Mesurer pour s'épanouir*.

4. *Établir le processus pour la gestion et l'établissement de rapports de l'initiative horizontale*

Le succès du processus de gestion et de présentation des rapports de cette initiative horizontale exige une compréhension commune des :

- Effets attendus
- Indicateurs de réussite
- Activités requises
- Capacités nécessaires pour les réaliser

Cette compréhension commune souligne l'importance de garantir la responsabilité de la collecte, de l'analyse et de la présentation des données. Le cadre de mesure du rendement des SEFPN fonctionne de manière horizontale et mesure les progrès réalisés grâce aux approches axées sur les forces et à la résolution des obstacles contextuels. En raison du manque actuel de données nécessaires à la compréhension du rendement à l'échelle du système, la priorité initiale consiste à établir une base de données sur le rendement et de données financières dans l'état actuel des choses. Elle permettra de cerner clairement l'ampleur du défi à relever et d'établir une feuille de route du rendement à moyen et long terme. Celle-ci aidera à mesurer la réussite du modèle de financement et du cadre de mesure du rendement, puis à en rendre

compte. Les Premières Nations sont les mieux placées pour collecter, analyser et rendre compte des données relatives au bien-être.

5. Décrire les exigences de présentation de rapports au Parlement et au SCT

Compte tenu de l'importance du modèle de financement et du cadre de mesure du rendement des SEFPN, il est primordial que le comité de surveillance établisse des exigences claires en matière d'évaluation et de présentation des rapports au Parlement, et ce, afin de garantir une évaluation transparente, fondée sur des données probantes, des progrès accomplis et des lacunes qui subsistent. La présentation régulière de rapports et d'évaluations sur le rendement et les ressources allouées fournira une évaluation de haute qualité, fondée sur des preuves, des progrès réalisés selon la vision établie dans *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir*.

LISTE DE VÉRIFICATION DÉTAILLÉE DU GUIDE SUR LES INITIATIVES HORIZONTALES

Pour consulter la liste de vérification détaillée du *Guide à l'intention des ministères sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes* du cadre de mesure du rendement des SEFPN, voir l'[Annexe L](#). L'objectif est de fournir une liste de vérification des meilleures pratiques en matière d'assurance qualité pour la mise en œuvre du nouveau système des SEFPN.

Partie III : Mode de financement

Introduction

Depuis longtemps, les fonds publics sont utilisés pour tenter de régler les problèmes publics. Selon Schick (1966), la budgétisation a toujours été vue comme un processus qui relie systématiquement les dépenses de fonds à l'accomplissement d'objectifs prévus²⁷². D'après les recherches de l'OCDE, la budgétisation axée sur le rendement est pratiquée dans différents pays depuis les années 1960, mais son adoption plus répandue dans les pays de l'OCDE remonte aux années 1990²⁷³. Crises financières, pressions croissantes pour la réduction des dépenses publiques et nouvelle administration politique sont quelques exemples de motivations qui ont poussé les pays de l'OCDE à adopter cette pratique²⁷⁴.

La décision de passer à la budgétisation axée sur le rendement découle souvent d'autres réformes ou d'autres événements. Le Danemark et la Suède l'ont adoptée après avoir mis en place des politiques de contrôle des dépenses face aux crises économiques des années 1980 et 1990. Presque dix ans plus tard, en Corée du Sud, la rapide détérioration des finances publiques après la crise financière asiatique a engendré une vaste réforme ambitieuse du processus budgétaire. En 1997, le Royaume-Uni a entre autres réformé la gestion dans le secteur public et modifié son processus budgétaire²⁷⁵. Les exigences de la budgétisation axée sur le rendement peuvent être fixées dans la loi, dans des directives générales officielles, ou un mélange des deux.

Budgétisation axée sur le rendement

L'une des définitions les plus répandues de ce concept nous vient des ouvrages de Schick au sein de l'OCDE. Faisant la distinction entre le sens large (courant) et le sens strict (restreint) de la budgétisation axée sur le rendement, il explique :

²⁷² Allen Schick, « The Road to PPB: The Stages of Budget Reform », *Public Administration Review* 26, n° 4 (1966) : 244.

²⁷³ OECD, « OECD good practices for performance budgeting », modifié le 10 mai 2019, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

²⁷⁴ OECD, « OECD good practices for performance budgeting », modifié le 10 mai 2019, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

²⁷⁵ L'Autriche a aussi mis en place la « budgétisation sexospécifique » dans le cadre de ses réformes globales de la budgétisation axée sur le rendement en 2009 et en 2013.

Au sens large, la budgétisation axée sur le rendement nous renseigne sur ce que les agences ont fait ou prévoient faire avec les fonds qui leur sont confiés. Au sens strict, la budgétisation axée sur le rendement établit un lien explicite entre chaque dépense et des extrants ou d'autres résultats. Le sens large voit la budgétisation du point de vue de la présentation, tandis que le sens strict la voit du point de vue des allocations. Les pratiques de beaucoup de gouvernements répondent à la définition au sens large, mais très peu répondent à la définition au sens strict²⁷⁶.

Selon Page (2016), le terme « budgétisation axée sur le rendement » a plus récemment été utilisé pour décrire la façon dont est utilisée l'information sur le rendement (extrants et effets) dans le processus budgétaire. Il s'agit d'une forme de budgétisation qui établit un lien entre les fonds alloués et des résultats mesurables. Les ressources peuvent être directement ou indirectement liées à des résultats.

Les gouvernements utilisent l'information sur le rendement (gestion et budgétisation) pour quatre raisons :

- Améliorer la prise de décisions lors du processus budgétaire (allocation)
- Accroître l'efficacité
- Réaliser des économies (prudence financière)
- Améliorer la transparence et la redevabilité²⁷⁷

Selon l'OCDE, la budgétisation axée sur le rendement, c'est :

L'utilisation systématique de l'information sur le rendement pour éclairer les décisions budgétaires, qu'elle contribue directement aux décisions d'allocation du budget ou serve d'information contextuelle pour orienter la planification budgétaire, mais aussi pour accroître la transparence et la redevabilité tout au long du processus budgétaire en renseignant les législateurs et le public sur les motifs des dépenses et les résultats atteints²⁷⁸.

L'adoption de la budgétisation axée sur le rendement mène généralement à réorienter la budgétisation, c'est-à-dire s'éloigner de la

²⁷⁶ Allen Schick, « The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not », *OECD Journal on Budgeting* 3, n° 2 (2003) : 72–95.

²⁷⁷ Kevin Page, « Performance Budgeting & Legislative Budget Offices » (présentation, Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget de la Banque mondiale, Washington DC, 6–9 juin 2016).

²⁷⁸ OCDE, « OECD best practices for performance budgeting », *OECD Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials* (23 novembre 2018), [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf).

gestion des intrants pour se concentrer sur les résultats des dépenses et l'atteinte des objectifs stratégiques²⁷⁹.

La budgétisation axée sur le rendement prend une grande variété de formes, que l'OCDE regroupe en quatre catégories : présentationnelle, éclairée par le rendement, administrative, et directe. Selon cette classification, chaque forme de budgétisation axée sur le rendement représente un lien progressivement plus fort entre la mesure de la performance et la prise de décisions budgétaires. Selon les résultats du sondage de 2018, les trois premiers modèles étaient adoptés par sensiblement le même nombre de pays. Aucun pays n'a indiqué employer la budgétisation axée sur le rendement directe, qui établit directement un lien entre les allocations budgétaires et les mesures du rendement. Ce fait montre les limites inhérentes d'un modèle aussi technocratique, compte tenu de la dimension politique des budgets, ainsi que les nombreux problèmes conceptuels et pratiques que pose l'établissement de liens entre les allocations et les retombées dans le secteur public.

Voici les catégories de modèles de budgétisation axée sur le rendement selon l'OCDE²⁸⁰ (voir aussi le Tableau 10 : *Synthèse des approches de budgétisation axée sur le rendement de l'OCDE*) :

1. Budgétisation présentationnelle : Le document budgétaire est présenté séparément des extraits, des effets et des indicateurs de rendement. Ce modèle peut être utile pour démontrer que les dépenses concordent avec les priorités énoncées, mais rend le suivi difficile, puisque les données sur le rendement et les dépenses ne sont pas reliées.
2. Budgétisation éclairée par le rendement : Le document budgétaire est présenté par programme et établit un lien entre les dépenses et le rendement des programmes. Il s'agit du modèle le plus couramment adopté par les pays de l'OCDE.
3. Budgétisation administrative : Les démarches organisationnelles des changements apportés à la budgétisation axée sur le rendement font l'objet d'un suivi pour mettre l'accent sur les implications pour la gestion.

²⁷⁹ OCDE, « OECD best practices for performance budgeting », *OECD Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials* (23 novembre 2018), [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf).

²⁸⁰ OECD, « OECD best practices for performance budgeting », *OECD Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials* (23 novembre 2018) : 7–8, [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf).

4. Budgétisation directe : Les dépenses et les résultats sont directement liés dans les documents. Ce modèle démontre clairement l'incidence des allocations de ressources sur le rendement.

TABLEAU 10 : Synthèse des approches de la budgétisation axée sur le rendement de l'OCDE²⁸¹

Type de budgétisation axée sur le rendement	Principaux objectifs dans le processus budgétaire	Lien entre les données sur le rendement et le financement	Rendement attendu ou réel
Présentationnelle	Redevabilité et discussion publique sur les politiques.	Aucun lien : Les données ne jouent aucun rôle dans les décisions relatives aux dépenses.	Cibles de rendement ou résultats liés au rendement.
Budgétisation éclairée par le rendement	Planification ou redevabilité. L'importance accordée à l'information sur le rendement varie selon les circonstances.	Lien indirect : Il n'y a pas forcément de lien entre le rendement et les niveaux de financement.	Cibles de rendement ou résultats liés au rendement.
Budgétisation administrative	Planification ou redevabilité. L'importance accordée à l'information sur le rendement varie selon les circonstances.	Lien indirect : Il n'y a pas forcément de lien entre le rendement et les niveaux de financement.	Cibles de rendement ou résultats liés au rendement.
Budgétisation directe	Allocation des ressources et redevabilité.	Lien direct : Lien explicite entre les allocations budgétaires et les éléments de rendement.	Résultats liés au rendement.

La budgétisation axée sur le rendement fait partie intégrante d'un secteur public transparent et responsable. Il s'agit également d'un important complément à la pratique plus courante de la budgétisation

²⁸¹ OCDE, « OECD best practices for performance budgeting », *OECD Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials*, (2018); OCDE, « OECD good practices for performance budgeting », modifié le 10 mai 2019, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>; Kevin Page, « Performance Budgeting & Legislative Budget Offices » (présentation, Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget de la Banque mondiale, Washington DC, 6–9 juin 2016).

politique; soit la perception des recettes du gouvernement et la dépense de ces sommes en fonction des priorités en matière de dépenses d'une entité publique donnée. C'est ce que l'OCDE appelle « écosystème de performance²⁸² ». La budgétisation axée sur le rendement peut être perçue comme un processus passif de reddition de comptes pour satisfaire aux obligations législatives et réglementaires (comme les crédits) ou une aide à la décision qui fait partie de l'écosystème financier global d'un gouvernement et de ses constituants.

Le système de budgétisation d'un gouvernement passe d'abord par le programme électoral du parti élu lors d'une élection générale, puis par les comptes publics. Pour donner de bons résultats, la budgétisation axée sur le rendement et les systèmes de gestion du rendement doivent être considérés comme inhérents à divers éléments financiers et opérationnels du système de budgétisation d'un gouvernement, comme :

- La planification stratégique, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle des secteurs
- Les cadres budgétaires à moyen terme
- Les revues des dépenses
- Les évaluations du rendement individuel, qui s'inscrivent dans la gestion des ressources humaines
- Les systèmes d'octroi de contrats et de paiement axés sur le rendement
- L'évaluation prospective et rétrospective des programmes
- La vérification du rendement²⁸³

En pratique, l'information sur le rendement doit donc être intégrée aux processus selon lesquels le financement est affecté à l'origine, réaffecté et, possiblement, coupé dans le contexte des critères d'aide à la décision du gouvernement.

Budgétisation axée sur le rendement dans le secteur de la santé et des services sociaux

Ces dernières décennies, les modèles de budgétisation axée sur le rendement ont été appliqués à de nombreux secteurs de dépenses dans le secteur de la santé et des services sociaux. Voici une brève présentation de ces applications à l'enseignement postsecondaire dans des économies avancées (Australie, Canada et États-Unis) et à la santé dans des économies en développement.

²⁸² OCDE, « OECD best practices for performance budgeting » (2018).

²⁸³ OCDE, « OECD best practices for performance budgeting » (2018).

L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Le financement axé sur les retombées, ou « financement fondé sur le rendement », est défini en règle générale comme l'association du financement public (octroyé par le gouvernement national ou infranational) des établissements d'enseignement postsecondaires et des universités au rendement de ces établissements par rapport à des retombées déterminées²⁸⁴. Le financement de l'enseignement supérieur fondé axé sur les retombées a connu deux grandes itérations, surtout aux États-Unis. La première, qui a eu lieu au Tennessee à la fin des années 1970, a pris la forme d'un financement supplémentaire dépendant des résultats des étudiants (comme le taux de diplomation) plutôt qu'exclusivement du nombre des inscriptions. Dans les années 1990, des pratiques semblables se sont répandues dans d'autres États américains dans le contexte d'une vaste campagne en faveur de la reddition de comptes envers les contribuables.

La deuxième itération, qui a pris forme ces dernières années, est caractérisée par une beaucoup plus grande intégration du financement, du fonctionnement et des retombées pour les intervenants. Le Conseil des universités de l'Ontario dresse un portrait du financement axé sur le rendement en enseignement postsecondaire et le décline en trois grands types²⁸⁵ :

1. *Formules de financement axées sur les extrants et les retombées (ou paiement en fonction des résultats)* : Ce modèle lie les formules de financement aux extrants, comme l'augmentation du nombre d'étudiants qui franchissent des étapes (obtention de crédits ou du diplôme).
2. *Montants réservés pour le rendement* : Ce modèle alloue un pourcentage du financement de l'enseignement supérieur au financement axé sur le rendement. Les fonds peuvent provenir du financement de base ou d'autres sources. Les établissements se font concurrence pour obtenir leur part de ce financement en atteignant des résultats qui satisfont à certaines cibles ou les dépassent.
3. *Contrats axés sur le rendement* : Selon ce modèle, les États et les établissements d'enseignement concluent des ententes qui garantissent un certain niveau de financement ou une disposition réglementaire si l'établissement satisfait à des objectifs donnés.

²⁸⁴ Mary B. Ziskin et coll., « Le financement fondé sur le résultat : la situation actuelle, les pratiques prometteuses et les tendances naissantes », *Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur*, 2014, <http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/Outcomes-Based%20Funding%20FR.pdf>.

²⁸⁵ Conseil des universités de l'Ontario, « Performance-based funding » (décembre 2013), <https://cou.ca/wp-content/uploads/2013/12/COU-Background-Paper-Performance-Based-Funding.pdf>.

Ontario

Le gouvernement Wynne a ajouté des conditions au financement de l'enseignement postsecondaire pour lier davantage le financement des collèges et des universités de l'Ontario aux retombées liées au rendement. En 2019, le nouveau gouvernement Ford a annoncé dans son premier budget que la petite proportion du financement de l'enseignement postsecondaire qui était liée au rendement des établissements dans les dernières années, soit 1,4 % pour les universités et 1,2 % pour les collèges, passerait à 60 % dans les cinq prochaines années. À la première année des nouvelles ententes, 25 % du financement sera lié à ces retombées. Cette proportion augmentera chaque année jusqu'en 2024–2025²⁸⁶. Même si les taux d'obtention de diplôme et d'emploi sont déjà utilisés pour évaluer le rendement²⁸⁷, l'ampleur du changement sera plutôt considérable pour les établissements qui ont peu modifié leur modèle opérationnel ces dernières décennies.

États-Unis

Le financement des établissements postsecondaire selon le rendement est une pratique largement adoptée aux États-Unis (une quarantaine d'États américains actuellement²⁸⁸). Voici quelques indicateurs de rendement courants qui aident à établir des points de référence et à évaluer le rendement des établissements :

- La réussite des cours ou l'atteinte d'un certain nombre seuil d'heures-crédits
- Les transferts réussis dans d'autres établissements
- Le nombre de diplômes décernés
- Les primes accordées pour les étudiants à faible revenu
- Les primes accordées selon le nombre de diplômés en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STIM)

Le Tennessee est le premier État dans lequel 100 % du financement accordé à l'enseignement supérieur dépend de la réussite des cours et d'autres indicateurs de rendement, et ce, depuis 2011–2012. Cet État est un pionnier de la budgétisation axée sur le rendement dans les établissements d'enseignement postsecondaire, mais d'autres États américains le suivent de près.

²⁸⁶ CBC, « Funding for Ontario colleges and universities to be tied to 'performance outcomes' », 11 avril 2019, <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-colleges-university-performance-funding-budget-1.5094751>.

²⁸⁷ CBC, « Funding for Ontario colleges and universities to be tied to 'performance outcomes' », 11 avril 2019, <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-colleges-university-performance-funding-budget-1.5094751>; CBC 2019, « How the Ford government will decide on university, college funding », <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-doug-ford-university-college-post-secondary-grants-1.5121844>.

²⁸⁸ TV Ontario, « Evaluating Performance-based Funding », 3 octobre 2019, <https://www.tvo.org/video/evaluating-performance-based-funding>.

Australie

En 2019, après recommandation d'un groupe d'experts²⁸⁹, le gouvernement de l'Australie a annoncé adopter le financement axé sur le rendement pour financer les universités dans le cadre du programme de subventions Commonwealth Grant Scheme (CGS)²⁹⁰. Depuis 2020, le financement des établissements universitaires de premier cycle augmente selon la croissance de la population de la tranche d'âge de 18 à 64 ans, à condition que les universités atteignent certaines cibles de rendement.

En 2020, le montant de financement axé sur le rendement (1,36 % du financement du CGS, selon la croissance de la population), soit plus de 80 M\$ par année, sera ajouté au montant maximal de subvention de base des universités. Selon le Department of Education, Skills and Employment, les universités pourront continuer d'accéder au financement du CGS d'environ 7 G\$ par année sans égard à leur rendement et à un financement de plus de 17 G\$ par année pour l'enseignement supérieur et la recherche au total. Le gouvernement de l'Australie a annoncé qu'il continuera de vérifier la pertinence du modèle du financement axé sur le rendement, qui sera d'ailleurs revu en 2020 et en 2023²⁹¹.

L'approche australienne est relativement limitée si on la compare à celle du Tennessee. Il sera intéressant de voir si l'approche très graduelle de l'Australie conduit au type de budgétisation axée sur les retombées et aux résultats connexes que la budgétisation axée sur le rendement cherche à atteindre.

LA SANTÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le financement axé sur le rendement et la rémunération au rendement sont également appliqués pour financer le secteur de la santé, selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)²⁹². Souvent destinée aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, la rémunération au rendement est définie comme une rémunération à l'acte qui dépend de la qualité.

²⁸⁹ Gouvernement de l'Australie, Department of Education, Skills and Employment, « Final report for performance-based funding for the Commonwealth Grant Scheme », juin 2019, https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/ed19-0134_-_he-performance-based_funding_review_acc.pdf.

²⁹⁰ Gouvernement de l'Australie, Department of Education, Skills and Employment, « The future of Australian universities focuses on achievement », 2 octobre 2019, <https://ministers.education.gov.au/tehan/future-australian-universities-focuses-achievement>.

²⁹¹ Gouvernement de l'Australie, Department of Education, Skills and Employment, « The future of Australian universities focuses on achievement », 2 octobre 2019, <https://ministers.education.gov.au/tehan/future-australian-universities-focuses-achievement>.

²⁹² OMS, « Performance-based financing », consulté le 27 juillet 2020, https://www.who.int/health_financing/topics/performance-based-financing/en/.

Les fournisseurs de soins de santé sont, du moins en partie, financés en fonction de l'atteinte d'objectifs de rendement. L'OMS définit plus précisément comme suit le modèle :

- Les mesures incitatives sont destinées uniquement aux fournisseurs et non aux bénéficiaires
- Les primes sont purement financières
- Le paiement dépend explicitement de la mesure dans laquelle les fournisseurs atteignent certains indicateurs de rendement préétablis²⁹³.

Le financement axé sur le rendement assujettit la rémunération au rendement aux indicateurs d'extrants et est rajusté selon des mesures de la qualité. Le modèle de la budgétisation axée sur le rendement est adapté à chaque pays, mais tend à lier explicitement le financement aux résultats en fonction de l'offre de certains soins de santé touchant la procréation, les mères, les nouveau-nés et les enfants, habituellement au moyen d'une vérification formelle. Les modèles opérationnels prévoient généralement l'autonomie, le renforcement de la redevabilité et l'habilitation des fournisseurs de premières lignes et des gestionnaires d'établissement.

L'OMS a tiré un certain nombre de leçons de la mise en œuvre des modèles de budgétisation axée sur le rendement. Les causes des mauvais rendements sont souvent complexes. La budgétisation axée sur le rendement doit s'inscrire dans une plus vaste transformation, car elle ne générera pas de retombées à elle seule. La structure de prestation de services actuelle aura une incidence sur la réceptivité des fournisseurs aux mesures incitatives d'un nouveau système budgétaire²⁹⁴.

FINANCEMENT SELON LE RENDEMENT DANS LE SECTEUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Comme pour la budgétisation axée sur le rendement en enseignement postsecondaire, les États-Unis ont été un précurseur du financement selon le rendement dans le secteur de la protection de l'enfance et des services à la famille. Ce financement a d'abord été adopté dans différents États (et variait donc d'une administration à l'autre). L'adoption a été motivée par trois facteurs : un changement fiscal et deux transformations de la prestation des services de protection de l'enfance. Certains

²⁹³ OMS, « Performance-based financing as an instrument to introduce strategic purchasing to move towards universal health coverage », consulté le 27 juillet 2020, https://www.who.int/health_financing/topics/performance-based-financing/universal-health-coverage/en/.

²⁹⁴ OMS, « Main lessons on performance-based financing (PBF) programmes to date », consulté le 27 juillet 2020 : https://www.who.int/health_financing/topics/performance-based-financing/lessons/en/.

amendements constitutionnels obligent de nombreux États américains à avoir des budgets équilibrés, ce qui est venu compliquer le rationnement des ressources et l'intégration de l'allocation financière et des résultats. Du côté des services de protection de l'enfance et des services à la famille, les facteurs ont été l'expansion rapide de la privatisation des services et les efforts de reddition de comptes du gouvernement fédéral.

Surtout vers la fin des années 1980 et 1990, bien des États et des administrations municipales ont commencé à intervenir face à la montée du nombre d'enfants placés en famille d'accueil et aux préoccupations concernant le coût des services de protection de l'enfance. Parallèlement, les administrations subissaient des pressions de plus en plus fortes pour satisfaire aux normes de rendement nationales du processus de révision des services à l'enfance et à la famille établies en vertu de l'*Adoption and Safe Families Act* (ASFA)²⁹⁵. En 1997, l'ASFA a explicitement établi les retombées attendues de la prestation des services de protection de l'enfance sur les fronts de la sécurité des enfants, du placement rapide en garde permanente et du bien-être²⁹⁶.

Ces changements ont conduit à des réformes budgétaires dans le secteur de la protection de l'enfance, qui est passé d'ententes de rémunération à l'acte classiques à des soins gérés par les agences de protection de l'enfance. Avant ce virage, les contrats étaient majoritairement des ententes de rémunération à l'acte, où le fournisseur est payé par l'État ou le comté pour offrir des services précis, un peu comme pour le système canadien des SEFPN. Même si, au Canada, les pressions budgétaires ne sont pas prédominantes dans le cadre de financement, des facteurs de changement semblables sont présents, notamment : les préoccupations concernant les normes de rendement (adaptées sur le plan culturel), le nombre d'enfants en famille d'accueil et les conséquences (et coûts) à long terme d'un système qui ne donne pas de résultats pour les enfants et les familles des Premières Nations.

Mode de financement

Le mode de financement stable actuel des SEFPN est un modèle de rémunération à l'acte, selon lequel les agences se font rembourser les frais d'entretien liés aux enfants confiés aux services de protection. Les

²⁹⁵ Quality Improvement Center on the Privatization of Child Welfare Services, « Examples of Performance based contracting in child welfare services », *Quality Improvement Center on the Privatization of Child Welfare Services (QIC PCW) on behalf of the Children's Bureau, US Department of Health and Human Services*, 2009, <https://www.fox.temple.edu/cms/wp-content/uploads/2012/09/Performance-Based-Contracts-in-Child-Welfare.pdf>.

²⁹⁶ *An Act to promote the adoption of children in foster care*, Public Law 105-89, 19 novembre 1997, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-105publ89/pdf/PLAW-105publ89.pdf>.

enfants placés sont le principal inducteur du mode actuel. Compte tenu de la nature du mode de financement, il existe une corrélation presque parfaite entre la taille du budget d'une agence de SEFPN et le nombre de placements. Lorsque le nombre de placements augmente, le budget de l'agence augmente aussi. Même si cette approche apporte constance et prévisibilité du financement pour des services précis (comme l'entretien), elle est rigide et limite la capacité des agences à répondre aux besoins de leur clientèle sans passer par le système de protection.

Après que différentes décisions du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) aient jugé le système des SEFPN discriminatoire et mal financé, un financement ordonné par le TCDP pour des paiements rétroactifs ainsi que des programmes centrés sur le bien-être et la prévention sont venus s'ajouter au mode actuel. Toutefois, la structure du financement elle-même est demeurée la même, à l'exception du financement supplémentaire ordonné par le TCDP. Ce financement supplémentaire a permis à beaucoup de mettre sur pied de nouveaux programmes et des pistes de service, de rénover des bâtiments et d'embaucher du personnel. Ces progrès ont été rendus possibles grâce au financement accru, mais le financement n'a qu'un horizon à court terme et ne règle pas les difficultés sous-jacentes du système.

Pour travailler en faveur du bien-être des enfants, des familles et des communautés, il faut adopter un autre mode de financement qui reconnaît le besoin d'utiliser avec souplesse les fonds et pallie les lacunes du financement. Les enfants, les familles et les communautés ont des besoins. Pour différentes raisons, certains peuvent avoir besoin de plus de soutien que d'autres. Les professionnels et les communautés devraient être outillés pour remédier aux *causes des causes* de ces besoins (pauvreté, traumatisme intergénérationnel, etc.). Le choix des outils ou les méthodes d'exécution de ce mandat ne devraient pas avoir de conséquences financières négatives quand des décisions sont prises de façon responsable pour le bien-être des enfants, des familles et des communautés.

Dans le préambule de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, le gouvernement fédéral s'est engagé « à dialoguer avec les peuples autochtones et les gouvernements des provinces pour appuyer une réforme en profondeur des services à l'enfance et à la famille fournis à l'égard des enfants autochtones²⁹⁷ ».

²⁹⁷ Gouvernement du Canada, « Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis », *Site Web de la législation*, modifié le 26 juin 2020, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.73/index.html>.

Guidé par sa collaboration avec les agences de SEFPN, des dirigeants des communautés, des experts et des intervenants, l'IFPD présente une structure de financement visant à réformer la structure de financement des SEFPN en faveur de l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations. Le mode de financement viendra pallier les lacunes relevées par le TCDP et les agences de SEFPN, en plus de concorder avec les objectifs communs visant le bien-être. Les objectifs, établis dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, correspondent aux trois principes fondamentaux au cœur de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (article 9) : l'intérêt de l'enfant; l'égalité réelle des services; l'importance de la continuité culturelle.

Affirmant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (paragraphe 18(1)), la *Loi* sert de plateforme pour les organismes autochtones de gouvernance intéressés à assumer la compétence en matière de services à l'enfance et à la famille. Qu'elles soient assurées par une agence de SEFPN en place ou une autre structure mise sur pied, la planification, la prestation et l'évaluation continue des services à l'enfance et à la famille nécessitent des ressources. Le paragraphe 20(2) de la *Loi* oblige la conclusion d'un accord de coordination pour exercer cette compétence. Le ministre du gouvernement fédéral responsable de la *Loi*, la province et l'organisme autochtone de gouvernance doivent, entre autres, coordonner « des arrangements fiscaux concernant la fourniture de services à l'enfance et à la famille par le corps dirigeant autochtone qui soient durables, fondés sur les besoins et conformes au principe de l'égalité réelle afin d'atteindre des retombées positives à long terme pour les enfants, les familles et les collectivités autochtones et de soutenir la capacité du groupe, de la collectivité ou du peuple autochtones d'exercer efficacement la compétence législative » (alinéa 20(2)(c)).

Le mode de financement proposé donne suite à l'engagement inscrit dans la *Loi* de trouver des accords financiers qui tiennent compte des retombées positives à long terme, de l'égalité réelle et des besoins. Pensé et conçu selon une approche ascendante, ce mode de financement prévoit une combinaison essentielle de ressources et de structures pour l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations, comme l'attestent les intervenants sur le terrain.

SPLATSIN COLOMBIE-BRITANNIQUE

« Une approche pleine de bon sens pour les soins »

Splatsin est une importante étude de cas, car il s'agit de la seule agence de SEFPN ayant pleine compétence. Ce cas met en évidence l'utilité de la souplesse dans le fonctionnement pour atteindre les résultats souhaités. Même si la souplesse opérationnelle de Splatsin vient de la compétence de la Première Nation Splatsin (anciennement la Première Nation Spallumcheen) et du règlement administratif pour les services à l'enfance et à la famille, d'autres pourraient avoir recours au financement global, c'est-à-dire un financement laissant une certaine souplesse pour l'utilisation et l'allocation, et ainsi profiter d'une latitude semblable dans le processus décisionnel.

Contexte

Splatsin Stsmamlt Services (anciennement le « Spallumcheen Child Welfare Program ») est une organisation composée de Talkstaltn neglmucw (travailleurs sociaux) et d'intervenants en soutien familial responsables de mettre en œuvre le programme de services stsmamlt (à l'enfance) et à la famille de la communauté. Actuellement, parmi les Premières Nations, il s'agit de la seule agence de SEFPN ayant pleine compétence pour les services à l'enfance et à la famille (protection comprise).

Splatsin est le peuple le plus au sud de la Nation Secwépemc, la plus grande Première Nation parlant le salish de l'intérieur au Canada. Son territoire autochtone s'étend de la frontière britanno-colombienne et albertaine, près du col Yellowhead, jusqu'au plateau ouest du fleuve Fraser, au sud-est des lacs Arrow et des cours supérieurs du fleuve Columbia.

Le règlement administratif de la Première Nation Splatsin régissant les services à l'enfance et à la famille s'applique à tout membre de la bande partout dans le monde (*A By-Law for the Care of Our Indian Children: Spallumcheen Indian Band By-Law #3*)²⁹⁸. La compétence a été négociée en 1980, après beaucoup d'efforts et de manifestations connues sous le nom de « Indian Child Caravan ». Le peuple Splatsin ne voulait plus tolérer le taux élevé d'enfants retirés par l'État dans sa communauté. Le chef en poste à ce moment, chef Christian, qui avait lui-même vécu les adversités liées au placement, a mené les négociations et joué un rôle déterminant dans l'allégation de compétence.

« Nous restons réveillés la nuit, en nous demandant comment améliorer la situation. Comment savoir si nous faisons mieux? »

²⁹⁸ Le règlement administratif atteste de l'autodétermination et de la compétence, en plus d'établir les pratiques à suivre pour les interventions des services à l'enfance et à la famille dans la Première Nation Splatsin.

La compétence de la communauté en matière de services à l'enfance et à la famille lui donne de la souplesse dans le choix des méthodes à adopter dans ses programmes pour répondre aux besoins de la communauté.

Portrait de la Première Nation Splatsin

Le passé de la Première Nation Splatsin a été décrit comme difficile par les membres de la communauté. La réserve a été divisée par des projets hydroélectriques et ferroviaires, et les membres de la communauté ont été déplacés. Les conséquences des pensionnats et le racisme dont ont été victimes les membres de la communauté alourdissent aussi son histoire. Des problèmes de toxicomanie, d'alcoolisme surtout, ont accablé la communauté. Les jeunes de Splatsin qui réussissent en dehors de la Première Nation n'y reviennent généralement pas.

Splatsin comprend le lien entre une évolution économique favorable et les retombées qu'elle peut apporter à son peuple. Splatsin a récemment collaboré avec l'Université de Victoria pour offrir une formation entrepreneuriale à la Première Nation, qui souhaite créer un événement touristique sur la réserve. Un grand nombre de touristes et d'autocars de tourisme traversent la région et Splatsin collabore avec la communauté pour développer cette industrie sur son territoire. L'événement touristique comprendrait une visite au centre communautaire, de la danse, des percussions et de l'art; une expérience authentique pour les visiteurs. Pour l'agence, cette initiative est une occasion d'aider à doter la communauté d'un but, d'un sens et de compétences pratiques.

Considérations relatives aux programmes et au fonctionnement

Splatsin adopte une « approche pleine de bon sens » pour les services à l'enfance et à la famille. Son mandat, autant de protection que de préservation de la famille, est fondé sur les besoins de sa communauté. Nation régie par ses propres règlements, Splatsin a la latitude et la souplesse de gérer son programme de services à l'enfance et à la famille dans l'intérêt des enfants et des familles. Comme elle n'a pas à se conformer aux lois ou aux procédures autres que les siennes, Splatsin peut prendre des décisions pour s'attaquer aux causes des causes des recours au système de protection (pauvreté, parents qui ont besoin d'un modèle ou de soutien, sécurité alimentaire, logement, etc.). Ce contexte stimule la créativité et l'innovation au travail de bien des employés. De plus, les employés encouragent systématiquement les visites dans les familles et la participation de celles-ci aux activités communautaires. La programmation exhaustive offerte pour le « soutien complet à la famille » est la pierre angulaire du programme. Elle est indispensable pour s'attaquer aux effets multigénérationnels du réseau des pensionnats canadiens et de la rafle des années 1960. Les pratiques originales du programme de Splatsin ont été mises au point pour s'attaquer à la nature multifactorielle des traumatismes du colonialisme qui perdurent.

L'agence Splatsin, qui compte 12 équivalents temps plein, considère jouer un rôle de soutien pour la communauté. La communauté n'utilise pas d'outils d'évaluation traditionnels dans le cadre de son processus de protection. Elle se fie plutôt aux connaissances de la famille et aux circonstances particulières (l'avantage d'être une petite agence mobilisée). Lorsque l'agence reçoit un appel, le personnel de Splatsin évalue la situation et propose l'un de ces quatre plans d'action : aucune

intervention ni recommandation; services de soutien; accord de soins volontaire; retrait de l'enfant. Fait particulier, le personnel du programme communiquera immédiatement avec le conseil de bande (comme dicté par le règlement administratif) dans le cas d'un retrait. Une fois que le conseil est avisé, une « audience » est tenue avec la famille, le personnel du programme et le conseil dans un délai de sept jours. Le conseil acceptera alors le plan de retrait ou proposera d'autres dispositions pour veiller à la protection de l'enfant et au soutien de la famille. Selon la loi, le conseil de bande peut orienter les interventions de l'agence pour les services à l'enfance et à la famille. Toutefois, en pratique, le programme et le conseil de bande arrivent généralement à un consensus et conviennent du même plan d'action.

Si un enfant est placé, Splatsin gère le cas, puisque les accords de prise en charge par des proches ne sont pas possibles pour le moment (afin d'atténuer les risques de traumatismes inconnus ou cachés dans les familles). Splatsin fait tout en son possible pour confier les enfants à un membre de la famille élargie, mais croit qu'il est sain de rester en contact avec les enfants et la famille élargie pour s'assurer qu'ils reçoivent tous le soutien dont ils ont besoin.

Splatsin consacre beaucoup d'efforts et de ressources à la recherche de parents de famille d'accueil, à la collaboration avec eux et au suivi de l'état de l'enfant dans la famille. Par exemple, un travailleur social de Splatsin peut accompagner les parents de familles d'accueil à des examens médicaux. Les contacts fréquents entre l'enfant, le travailleur social et les parents de famille d'accueil sont uniquement possibles en raison du petit nombre de cas qu'ont à traiter les travailleurs sociaux de Splatsin.

Afin de garder des liens continus et réguliers avec la famille et la communauté, Splatsin adopte, si possible, le principe de coparentalité lorsqu'un enfant est placé. Dans ce modèle, en vertu d'une entente antérieure, l'enfant reste en contact régulièrement et continuellement avec ses parents biologiques et la communauté pendant le placement, par exemple par des visites la fin de semaine ou lors d'occasions spéciales.

Splatsin, même si elle ne fait pas toujours l'unanimité dans la communauté, est perçue comme une organisation fiable digne de confiance. Au-delà de son travail pour les services à l'enfance et à la famille, l'agence contribue activement aux programmes parascolaires et estivaux, des programmes de prévention, même s'ils n'en portent pas officiellement le titre. Splatsin aide à instaurer un milieu sécuritaire et stimulant pour tous les enfants et les jeunes (et non seulement à ceux qui ont recours aux services à l'enfance et à la famille). Comme il œuvre dans une petite communauté, le personnel de Splatsin a appris à bien connaître sa clientèle et partage aussi la vision de renforcer la communauté.

Gouvernance

L'entente de gouvernance de Splatsin est propre à la législation de Splatsin. Le conseil de bande de Splatsin agit comme un conseil d'administration. Il a le pouvoir de prendre des décisions sur des dossiers et a son mot à dire sur le fonctionnement de l'agence. Le conseil de bande peut approuver ou rejeter une entente de soins volontaire ou le retrait d'un enfant. Même s'il est rare que le conseil de bande déroge à la recommandation du programme de Splatsin, c'est possible. Parfois, le conseil de bande offre sa contribution ou donne des idées

pour la gestion des dossiers. Ces suggestions peuvent venir compléter le dossier si le conseil a des connaissances sur la communauté que l'agence n'a pas nécessairement.

Pour permettre l'exercice de la compétence, le conseil de bande dispose d'une importante politique d'assurance responsabilité civile, puisqu'il est légalement responsable des enfants de Splatsin placés.

Leçons et considérations

La compétence en matière de services à l'enfance et à la famille peut accroître la souplesse quant au fonctionnement, mais s'accompagne aussi d'une immense responsabilité juridique envers les enfants placés.

Les dispositions de la gouvernance de Splatsin pourraient compliquer la situation en raison du rôle que joue le conseil de bande dans la prise de décisions. Pour certains, cette situation parle en faveur des soins de santé communautaires, mais pose aussi des risques d'ingérence politique ou de complexité si, par exemple, le parent d'un membre du conseil de bande est en cause (dans une telle situation, le membre du conseil doit déclarer être en conflit d'intérêts et se retirer des procédures). Même si cette approche fonctionne pour Splatsin, elle n'est pas nécessairement applicable universellement, car elle dépend du jugement et du discernement des conseillers de bande, mais aussi du respect du règlement administratif et des politiques et procédures du programme. Le directeur de l'agence, au cœur de cette approche, doit être professionnel et neutre. Il doit avoir confiance en la communauté et la respecter, mais doit aussi continuer à s'acquitter de ses obligations professionnelles.

Dans une petite communauté comme Splatsin, la prise de décisions fondée sur les besoins repose sur les perspectives sur le terrain. Le financement global pourrait offrir une latitude semblable dans la prise de décisions aux agences qui n'ont pas compétence ou qui souhaitent faire reconnaître leur compétence.

COMMENTAIRES EXPRIMÉS

Les membres de la table ronde d'experts sont d'accord avec la structure du mode de financement²⁹⁹. Ce modèle est conçu pour combler les lacunes et offrir aux agences la souplesse dont elles ont besoin pour répondre aux besoins de leur clientèle.

1. On ne peut pas espérer obtenir des résultats différents si on utilise la même quantité et structure de ressources.

²⁹⁹ Le 15 avril 2020, les praticiens et les experts se sont réunis en vue d'étudier un nouveau mode de financement pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et d'en débattre. Ce mode repose sur les agences et leurs communautés clientes. La structure du mode de financement est conçue de sorte à combler les lacunes relevées à la phase 1, Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir, et reflète les leçons tirées des études de cas pertinentes.

2. Les données et la saine gouvernance peuvent promouvoir la redevabilité. Il faut renforcer la capacité à **convertir les données en données probantes** pour améliorer la prise de décisions.
3. Le mode de financement devrait mettre l'accent sur le **bien-être global** et abattre les cloisons entre les entités actives dans une communauté (SEF, soins de santé, etc.).

Fondements du financement

Tout mode de financement devrait s'accompagner d'un objectif souhaité ou d'un but établi. Dans ce cas-ci, le mode de financement proposé vise à favoriser l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations. Qu'il soit mis en œuvre au moyen d'une agence de SEFPN existante ou à l'appui d'un conseil de bande qui rapatrie sa compétence en matière de SEF, ce mode de financement est conçu de sorte à concorder avec les objectifs prévus dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*.

Pour passer de l'état actuel à l'état futur proposé, il faut réorienter le fondement selon lequel le financement est affecté, la façon de déterminer le besoin et la source de la gouvernance et du contrôle (voir le Tableau 11).

TABLEAU 11 : Comparaison entre l'état actuel et l'état futur proposé du programme de SEFPN

État actuel	État futur proposé
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financement déterminé par la prise en charge d'enfants 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financement déterminé par les indicateurs de bien-être
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche budgétaire descendante; financement basé sur une formule, avec ajouts ponctuels 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche ascendante, suppléée par des éléments de besoin et de rendement
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modèle de gouvernance mixte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle par les Premières Nations (<i>Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis</i>)

L'adoption d'un nouveau mode de financement ne changera pas immédiatement elle-même le système ni ses résultats. Toutefois, grâce à des changements à court terme, des agences ont pu capitaliser rapidement le financement ordonné par le TCDP. La transition sera graduelle; les agences et communautés devront s'adapter aux nouvelles pratiques. Le passage au mode de financement proposé amènera des défis imprévus qui nécessiteront collaboration et rajustements en

cours de route. Les intervenants apprendront de leurs expériences mutuelles, puisque l'approche axée sur les données proposée facilitera la planification et le cadre redditionnel.

Comme ce travail repose sur la participation, la rétroaction et les propres données probantes des agences, nous pouvons avoir confiance dans l'approche de budgétisation ascendante qui fait suite à la phase 1. Grâce à la participation de 76 % des agences de SEFPN, la phase *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir* a permis de recueillir suffisamment de données représentatives pour cibler les lacunes du système actuel et leur ampleur. Selon les agences, les lacunes du financement touchent principalement la prévention, la géographie et l'éloignement, les immobilisations et la technologie de l'information (TI). La pauvreté et les problèmes connexes comme les pénuries de logements, la qualité des logements et l'accès à de l'eau potable encerclent ces lacunes. Les lacunes relevées à la phase 1 sont intégrées dans le mode de financement proposé afin que celui-ci réponde aux besoins des agences, de leurs mandats et, surtout, de leur clientèle.

TABLERAU 12 : Éléments du mode de financement

Facteur	Définition
Pauvreté	Vérification de la pauvreté des ménages dans la réserve (par rapport au seuil de pauvreté dans la province); remarque sur l'inégalité dans la réserve (plutôt un euphémisme).
Prévention	Par habitant, en fonction de la population complète de la communauté (pas uniquement les enfants; 0-18 ans); trois taux potentiels par habitant selon les modèles en place.
Géographie	Accès aux routes et proximité des centres de service; budget doublé lorsqu'au moins une communauté n'a pas un accès routier à l'année.
Immobilisations	Variation des besoins en immobilisations corporelles selon les agences pour effectuer le mandat; de manière générale, investissements requis.
TI	Écarts substantiels dans le matériel et les logiciels utilisés par les agences; besoin d'investir pour augmenter la fonctionnalité générale et accroître les capacités.
Résultats	Financement pour réduire les écarts identifiés dans le cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i> .

Cerner et combler les lacunes du financement sont des étapes cruciales en vue d'atteindre l'objectif, soit l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés. La façon dont les fonds sont acheminés aux bénéficiaires est tout aussi importante que la quantité de ressources. Actuellement, le financement est étroitement lié à des activités précises. Dans le mode de financement proposé, les fournisseurs de services recevraient le financement par blocs. Ainsi, leur budget total serait clairement établi au début de l'exercice financier pour

faciliter la planification et l'allocation des ressources (voir le Tableau 12). Le montant total du financement global augmenterait au minimum selon les facteurs de croissance (comme la population pour la prévention et l'inflation) chaque année. Après cinq ans, le mode de financement global serait évalué et revu pour vérifier qu'il permet aux agences d'exécuter leur mandat de répondre aux besoins des enfants, des familles et des communautés.

Les agences ne seront pas laissées pour compte. Les intervenants ont proposé la constitution d'un secrétariat qui aidera les agences dans leur transition vers le mode de financement proposé. Comme les besoins des agences varieront et qu'elles ne partiront pas toutes du même point, le secrétariat jouera à la fois le rôle de centre d'établissement de données probantes et de centre de soutien opérationnel et organisationnel. Le personnel aidera les agences à cerner les problèmes et à trouver des solutions aux problèmes de fonctionnement, en plus de les aider à mettre sur pied et à former une équipe pour les données de base, au besoin. Les agences peuvent aussi externaliser leur collecte de données et leur travail de surveillance en payant des frais annuels au secrétariat.

Cinq ans après, elles pourront déterminer, avec l'aide du secrétariat, si le cadre de mesure montre un besoin de financement supplémentaire. Le secrétariat aidera régulièrement les agences et les fournisseurs de services avec l'évaluation et la surveillance, et ce, dès les débuts du nouveau mode de financement.

APERÇU DES MODES DE FINANCEMENT

Il y aura deux principaux types de financement :

1. Financement prospectif : Les agences de prestation de services reçoivent un paiement pour offrir les services.
2. Financement rétrospectif : Les agences de prestation de services reçoivent un remboursement pour des activités précises.

Ces deux principaux types de financement comportent de nombreux mécanismes pour acheminer les ressources aux agences. Voici les mécanismes communément associés aux services à l'enfance et à la famille : rémunération à l'acte; financement global; contrats axés sur le rendement (une variante du financement global).

La différence entre les deux groupes de mécanismes est la façon de calculer le transfert de fonds. Dans le modèle de la rémunération à l'acte, l'allocation est rétrospective. Les recettes et les flux de trésorerie sont les mêmes, puisque le fournisseur de services reçoit de l'argent

selon un processus et non selon les retombées. Selon le modèle de la rémunération à l'acte, le coût unitaire du service est inconnu, puisqu'il dépend du nombre de dossiers. Les recettes sont donc aussi inconnues, puisqu'elles dépendent du coût unitaire. La rémunération à l'acte peut limiter l'efficacité des services des fournisseurs de services. Ce mécanisme de financement ne leur donne pas de motivation à être plus performant. Il crée plutôt une tension entre la satisfaction des besoins et l'amélioration des services.

Le financement global et les contrats axés sur le rendement sont prospectifs. Les recettes sont distinctes des flux de trésorerie. Même si le total des recettes allouées (ou le budget total) est connu au début de l'exercice financier, la façon dont les recettes sont versées aux bénéficiaires peut varier. Par exemple, dans le cadre d'un contrat axé sur le rendement, le flux des recettes est déterminé par les modalités du contrat. Pour le financement global, le fournisseur de services est libre d'établir un nombre d'unités et un coût unitaire, ce qui lui permet de rajuster ses pratiques en fonction de ses recettes. Pour le financement global, les fournisseurs de services assument le risque de travailler selon des limites de recettes préétablies. Toutefois, ils ont la souplesse d'offrir les services selon leurs propres modalités. Ce mode de financement peut inciter les fournisseurs à être plus efficaces et à livrer de meilleurs résultats (si le financement est suffisant).

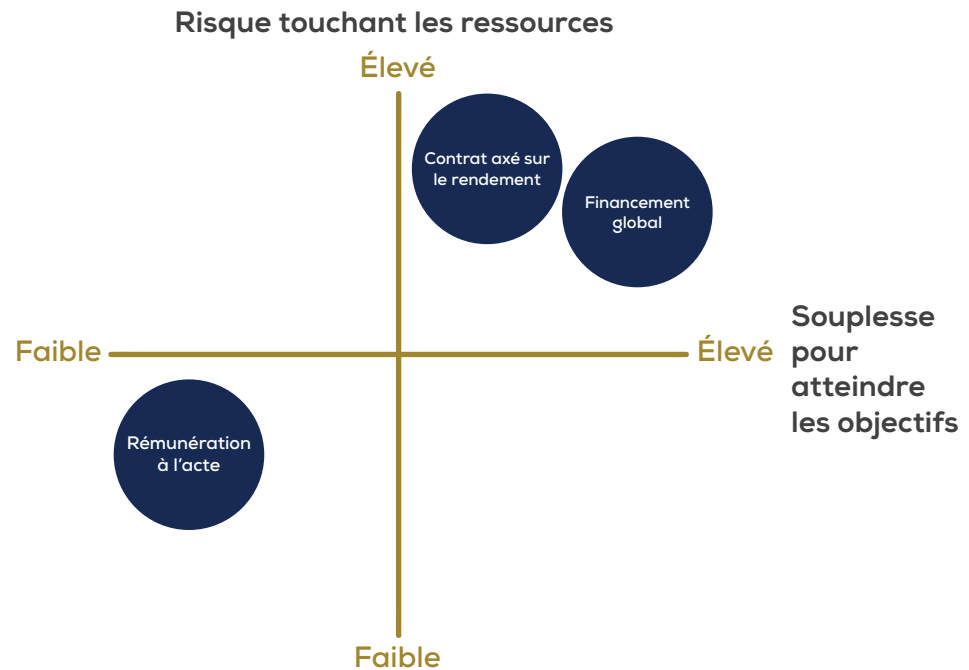
Comme pour toute question administrative, il y a des compromis à faire pour les mécanismes de financement. Les ressources garanties et la souplesse dans la prestation de services varient entre les deux types de financement (et leurs mécanismes connexes) (voir la Figure 38).

TABLEAU 13 : Description des mécanismes de financement

Mécanisme de financement	Étude de cas	Description
Rémunération à l'acte	Mécanisme de financement actuel des SEFPN	Les ressources requises sont versées sous forme de paiements pour des activités précises selon un coût unitaire ou la population servie. Le financement est uniforme, mais les fournisseurs disposent de peu de souplesse, puisque le remboursement ne s'applique qu'à certaines activités admissibles.
Financement global	Programme pilote de financement global du West Region Child and Family Services	Les ressources sont allouées en fonction d'une combinaison de données financières antérieures et des besoins. Un montant de financement établi est versé et le fournisseur de services est libre de décider comment l'utiliser de façon optimale. Même si la souplesse est plus grande, le fournisseur de services assume le risque de travailler selon le montant de financement établi.
Contrats axés sur le rendement (variante du financement global)	Programme de protection de l'enfance du Tennessee	Les ressources sont versées à l'atteinte d'objectifs préétablis. Les objectifs sont établis en fonction du rendement antérieur des fournisseurs de services. Cette approche offre une plus grande souplesse dans la prestation, mais oblige les fournisseurs à satisfaire à des attentes pour recevoir des fonds.

Les modes de financement rétrospectifs (rémunération à l'acte) ont tendance à offrir une plus grande quantité de ressources garanties (puisque les activités financées sont clairement définies), mais à limiter la souplesse dans la prestation de services (puisque les activités admissibles peuvent être limitées). À l'opposé, les modes prospectifs (financement global, contrats axés sur le rendement) ont tendance à offrir une plus grande souplesse dans la prestation des services (puisque les fournisseurs peuvent allouer les ressources au besoin), mais les fournisseurs doivent travailler selon les limites établies pour les ressources (l'obtention de ressources supplémentaires n'est pas garantie) (voir le Tableau 13).

FIGURE 38 : Compromis à faire pour le risque lié aux ressources et la souplesse dans l'atteinte des résultats



Aucune approche de financement de politique sociale n'est parfaite, mais il est possible de faire des compromis acceptables qui aident les agences de SEFPN à mieux servir les enfants, les familles et les communautés. L'approche proposée est fondée sur la détermination de la combinaison cruciale de ressources requises et les leçons tirées d'autres cas et administrations. À la mise en place de cette nouvelle approche, la collaboration entre le Canada, les Premières Nations et le Comité consultatif national sera essentielle pour évaluer les progrès et rectifier le tir au besoin.

MODE DE FINANCEMENT GLOBAL

Les ressources sont affectées aussi bien en fonction des données financières antérieures (pour financer l'entretien et la protection) que des besoins (taille de la population, géographie, niveau de pauvreté, etc.).

Les fonds sont versés pour les fins générales indiquées dans les modalités d'un accord de contribution, ou dans une loi. Les fournisseurs de services ont la latitude nécessaire pour rajuster les allocations (p. ex. fonctionnement et immobilisations; protection et prévention).

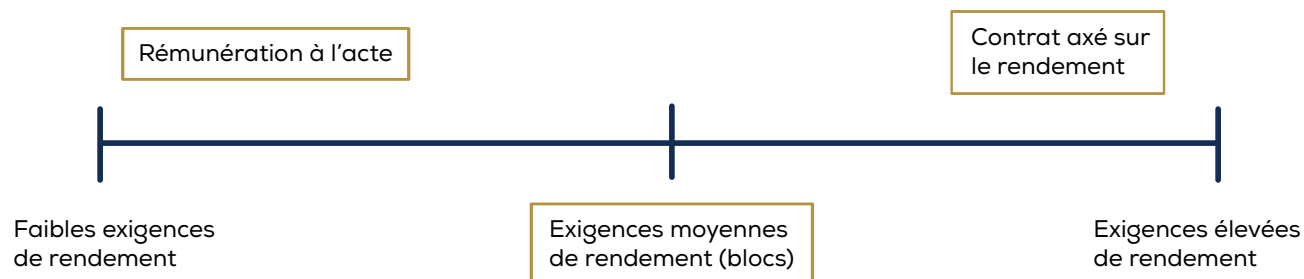
La capacité de « reporter prospectivement » de l'argent (capacité de reporter à plus tard des fonds non dépensés dans l'année en cours, comme la subvention décennale) et d'accéder à des fonds d'urgence, comme il est prévu, cadre avec un mode de financement global et la complète.

Des fonds d'urgence seraient disponibles dans les cas où un fournisseur de services serait incapable—en raison d'une hausse exceptionnelle de la demande de services (ex. demandes de protection, accroissement des problèmes de santé)—de combler les besoins de sa communauté au moyen des recettes prédéterminées.

Dans le modèle proposé, un mécanisme de gestion du risque habilite les fournisseurs de services à agir dans l'intérêt des enfants, des familles et des communautés.

Le mode de financement proposé prévoit un transfert par blocs des fonds et leur allocation en fonction de la population, des besoins et des montants d'appoint. Le financement global se distingue du modèle de la rémunération à l'acte actuellement en place et du modèle des contrats axés sur le rendement, bien défini par le cas du Tennessee. Si ces deux modes de financement étaient évalués sur une échelle de rendement (voir la Figure 39), le Tennessee serait à l'extrémité supérieure de l'échelle, où le financement dépend de l'atteinte de résultats prédéterminés. Le modèle des contrats axés sur le rendement utilise une politique de la carotte et du bâton pour stimuler l'atteinte des résultats : si les fournisseurs de services affichent un bon rendement et sont efficaces, ils peuvent conserver l'argent non dépensé (carotte); mais s'ils n'atteignent pas les cibles convenues, leur budget est réduit (bâton). À l'autre extrémité de l'échelle se trouve l'état actuel, le modèle de la rémunération à l'acte, utilisé sans cadre de rendement. Dans ce mode, des fonds sont alloués à des activités précises, sans tenir compte des résultats globaux.

FIGURE 39 : Les mécanismes de financement sur une échelle de rendement



Le mode de financement proposé se trouve à mi-chemin de l'échelle de rendement, entre les contrats axés sur le rendement et le modèle de la rémunération à l'acte. Il se veut un transfert par blocs pluriannuel (sur cinq ans) versé chaque année aux agences. Ce programme axé sur les résultats vise à maximiser la souplesse dans la prestation des services et à répondre aux besoins dans les communautés.

Le mode de financement proposé garantit aux fournisseurs de services un montant de financement de base qui serait utilisé pour financer la protection et l'entretien. Ce montant minimal serait basé sur les budgets de 2018–2019, mais bonifié selon les lacunes du financement. Compte tenu du transfert par blocs, les fournisseurs de services devraient travailler selon des limites établies pour les recettes et affecter les fonds de façon à répondre le mieux possible aux besoins de leurs communautés. En tant que fournisseurs de services, les agences assumeraient le risque de veiller à ce que les fonds soient bien affectés pour atteindre les résultats souhaités. Elles auraient aussi l'avantage de pouvoir gérer leur organisation pour favoriser le bien-être de leur clientèle, quelle que soit la meilleure façon d'y parvenir.

Dans l'entente de financement actuelle selon la rémunération à l'acte, le gouvernement fédéral, à titre de bailleur de fonds, est exposé au risque d'une augmentation du nombre de placements, puisque c'est ce nombre qui détermine le montant du financement. En principe, le fournisseur de services n'est pas enclin à adopter une méthode plus efficace parce qu'il risquerait de perdre son financement. Dans ce contexte, plutôt que de compter sur un système qui fonctionne pour eux et leur clientèle, les agences passent du temps à contourner le système. Dans le modèle proposé, le nombre de placements n'est plus à la base des budgets. Les fournisseurs de services reçoivent leurs recettes en un bloc au montant connu et garanti. S'ils ne dépensent pas tous les fonds du bloc au cours de l'exercice financier, ils peuvent rediriger les fonds pour améliorer leur rendement (comme accroître les mesures de prévention). Le gouvernement fédéral agirait comme assureur de dernier ressort et rendrait des fonds d'urgence disponibles si une agence n'est pas en mesure—en raison d'une hausse exceptionnelle de la demande de services (demandes de protection, accroissement des problèmes de santé, etc.)—de combler les besoins de sa communauté au moyen des recettes prédéterminées. Dans l'approche proposée, le risque est géré de manière à autonomiser les fournisseurs de services.

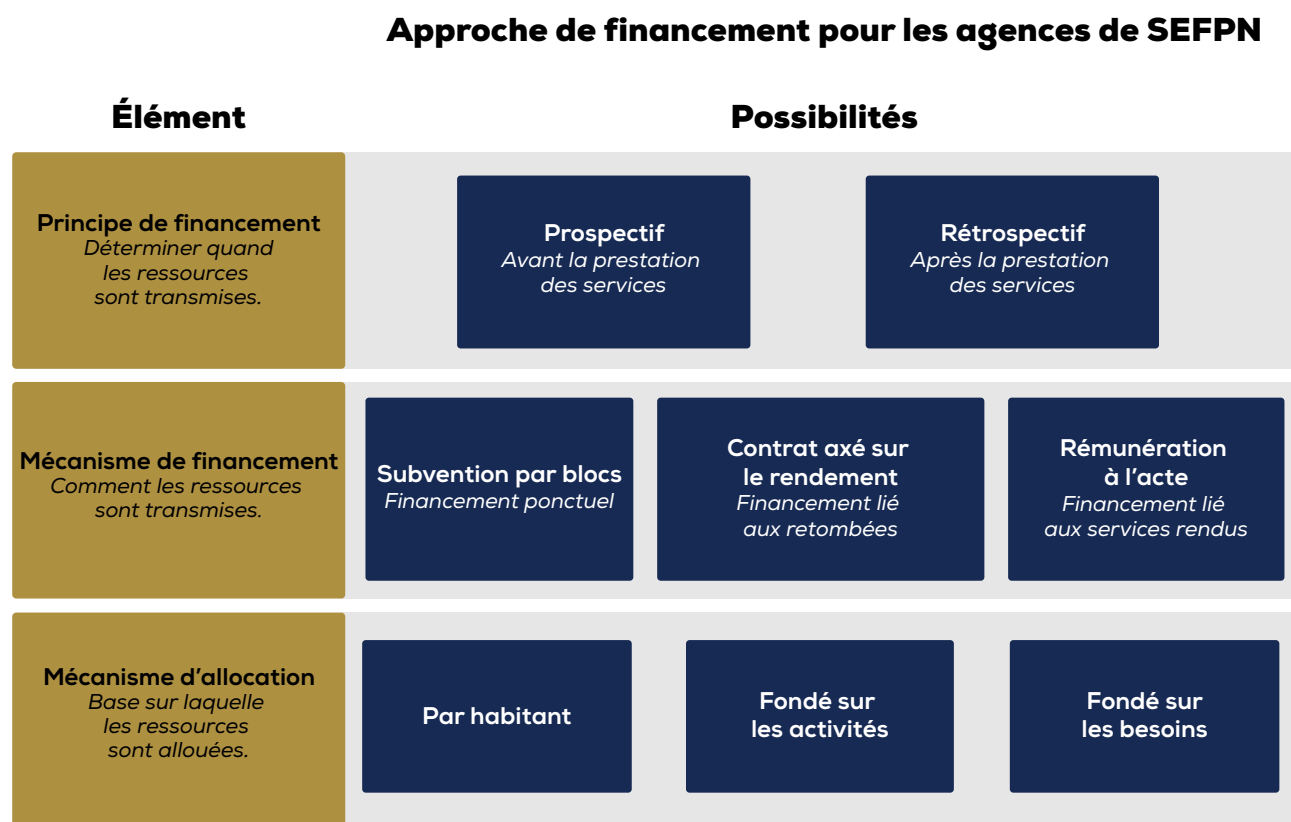
Le taux de partage du risque serait évalué au cas par cas. Les excédents découlant d'une augmentation prouvée de la demande (pour des services précis, comme la protection) seraient couverts en entier. En cas de besoin avéré de fonds supplémentaires, comme un nombre plus élevé que la normale de placements, les fournisseurs de services

pourraient recevoir des excédents budgétaires couverts par un fonds d'urgence. Le fonds d'urgence s'applique aux facteurs exogènes, hors du contrôle des fournisseurs de services. Le fonds d'urgence ne couvrira pas les questions d'ordre opérationnel (mauvaise gestion, mauvaise utilisation des fonds, etc.).

Établissement d'un mode de financement

Pour le nouveau mode de financement des SEFPN, il faudra tenir compte du principe de financement, du mécanisme de financement et du mécanisme d'allocation. Il est possible d'opter pour une combinaison d'options, mais il faut tenir compte des résultats souhaités du système de financement (voir la Figure 40).

FIGURE 40 : Aperçu des éléments possibles du financement



Dans la situation actuelle des SEFPN, il y a un désalignement entre les politiques sociales et les ressources financières. Les recherches en politiques sociales, tout comme les agences de SEFPN, ont maintes fois souligné l'importance de privilégier les approches de soins préventives qui autonomisent les enfants, les familles et les communautés, plutôt que les approches de protection. Dans leur quête de bien-être pour leurs communautés, les agences de SEFPN ont adopté de nombreuses

approches. La mise en concordance des politiques et des ressources suppose que les individus, les processus et les données contribuent à l'exécution des activités et encouragent la reddition de comptes.

Les agences de SEFPN ne fonctionnent pas en vase clos; elles sont influencées par les réalités concrètes des communautés qu'elles desservent. Pour soutenir le bien-être des communautés, il faut s'assurer que les ressources financières correspondent à ces réalités.

Structure du financement

Cette approche devrait être lue dans l'optique d'en avoir une vision d'ensemble. Prises individuellement, les parties ne sont pas suffisantes pour instaurer un système de SEFPN en faveur de l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés. Le mode de financement actuel ne fonctionne pas et peut être remplacé par un mode axé sur les résultats et sur l'avenir qui habilite les fournisseurs de services des communautés.

Après cinq ans, le cadre *Mesurer pour s'épanouir* et le mode de financement seront entièrement revus. Le premier examen aidera à déterminer si les niveaux de financement sont suffisants et si des ajustements doivent être apportés pour atteindre les objectifs du cadre. Après 10 ans, le cadre aura permis de recueillir suffisamment de données et de les convertir en données probantes pour déterminer si la structure globale du financement et des mesures permet d'atteindre de meilleurs résultats pour les enfants, les familles et les communautés. Le budget de base comprend des fonds pour la protection, un volet central des activités des agences de SEFPN.

Un processus en deux étapes est proposé pour arriver à l'adoption du nouveau mode de financement :

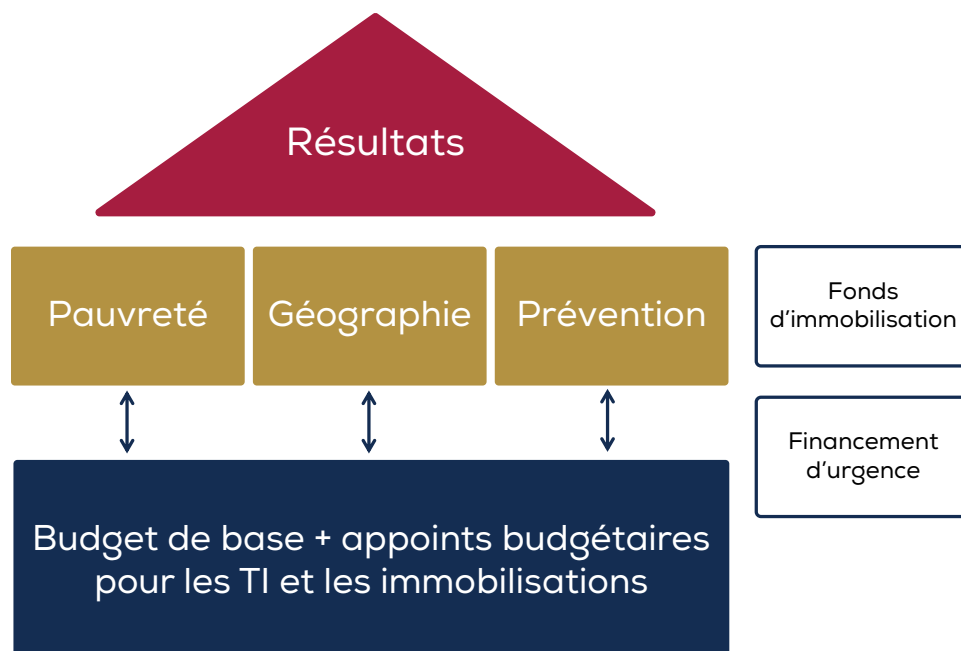
1. **Transitoire** : Fondé sur les intrants; ajustements pour combler les lacunes touchant la pauvreté, la géographie et la prévention, appoints au budget de base pour les immobilisations, les TI et les résultats. vise à faciliter la transition des agences de SEFPN de l'état actuel à l'état futur axé sur l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations.
2. **À long terme** : Appoints au budget de base axés sur les résultats pour favoriser l'égalité réelle dans les services et les retombées; variation du budget de base d'une agence à l'autre reliée au bien-être des communautés, des familles et des enfants, état évalué au moyen d'un cadre de mesure. vise à refléter les réalités sur le terrain.

Travailler à améliorer le bien-être signifie allouer d'autres ressources à la prévention et aux services liés au bien-être (plutôt que seulement à la protection). Ce n'est pas nécessairement une diminution du besoin de services à l'enfance et à la famille. Grâce aux appoints adaptés aux besoins, un budget ne devrait pas diminuer, à moins que le besoin se résorbe ou que la population diminue considérablement.

Pour le mode de financement proposé, l'IFPD recommande le financement global combiné à des approches d'allocation visant à cerner les besoins sur le terrain, selon les changements démographiques et économiques. Les facteurs de croissance standard (comme l'inflation et la population) seront appliqués à l'approche globale.

Le mode de financement repose sur une structure qui sera décrite ci-dessous (voir la Figure 41). Pour chacun des éléments du financement (pauvreté, géographie, immobilisations, TI et protection), une gamme d'estimations de coûts seront présentées. Comme pour toute estimation de coût ou exercice de modélisation, il n'y a pas de réponse unique, mais plutôt divers scénarios que les intervenants peuvent envisager pour leur négociation selon les limites de la structure de financement. L'élément le plus important est la structure ascendante axée sur les besoins qui repose sur les contributions des agences. La structure devrait être prise dans son ensemble, même si les approches peuvent être divisées en niveaux ou en portions pour chacun des éléments qui forment le tout.

FIGURE 41 : Aperçu du mode de financement proposé



Les données de références du mode de financement sont les dépenses totales déclarées par les agences de SEFPN en 2018–2019 dans le sondage auprès des agences (voir le questionnaire à l'[annexe M](#)). Les budgets sont considérés comme suffisamment représentatifs des dépenses actuelles des agences, qui couvrent la protection et l'entretien (puisque le modèle actuel est un mode de rémunération à l'acte) avec les suppléments ordonnés par le TCDP pour faciliter l'élaboration de divers programmes et répondre aux besoins en immobilisations, comme la prévention et l'espace consacré aux programmes. Les données de référence constituent la portion du budget théoriquement consacrée à la protection et aux frais d'entretien. Comme le budget sera transféré en entier en un bloc, les fournisseurs de services auront la souplesse d'affecter les ressources selon les besoins.

Les dépenses de base sont rajustées à la hausse en fonction de l'inflation chaque exercice financier. Le financement supplémentaire est ajouté au budget de base rajusté en fonction de l'inflation chaque exercice financier. Comme les appoints sont calculés à partir des dépenses de base, ils sont aussi rajustés à la hausse en fonction de l'inflation.

TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION (TI)

Le matériel informatique, les logiciels et les compétences techniques varient considérablement d'une agence de SEFPN à l'autre. Pour propulser les agences qui utilisent efficacement la technologie à différents escients et aider celles qui ont besoin d'une mise à niveau, elles devraient investir de 5 à 6 % de leur budget de base total. Cette proportion représente le standard dans l'industrie pour les dépenses en TI dans les organismes de prestation de services du secteur sans but lucratif, d'après les recherches menées à la phase 1³⁰⁰.

IMMOBILISATIONS

Les agences de SEFPN ont exprimé différents besoins en immobilisations au cours de la phase 1. Pour certains, de tout nouveaux bâtiments s'avèreraient nécessaires parce que les bâtiments existants sont délabrés ou inutilisables pour les programmes axés sur l'enfance et la famille. D'autres agences devaient rénover ou agrandir leurs bâtiments pour mettre au point des types de programmes précis axés sur le bien-être. D'autres agences encore avaient besoin d'un parc de véhicules afin

³⁰⁰ IFPD (2018), Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir, 2018, 97–101, https://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf.

de transporter les enfants et les familles pour des visites, des rendez-vous ou d'autres services connexes.

Au-delà des besoins variables en immobilisations, il est important de reconnaître les particularités des propriétaires dans les réserves. Une agence peut faire partie de l'organisation d'un conseil de bande, d'un conseil tribal ou d'une organisation indépendante exploitée sur la réserve. Certaines agences ont des bureaux dans des centres urbains, même si leurs clients sont principalement sur les réserves, alors que d'autres ont au moins un bureau dans chaque communauté cliente des Premières Nations. Compte tenu de la diversité des dispositions organisationnelles, le financement des projets d'immobilisations peut présenter une occasion, mais aussi un enchevêtrement de champs de compétences et de politiques.

Au-delà des différents besoins en immobilisations pour les programmes de services à l'enfance et à la famille, **une évaluation des besoins en infrastructure plus vaste est nécessaire dans les communautés des Premières Nations**. En complément à la structure de financement axée sur les résultats du programme de SEFPN proposée dans cette approche, un mécanisme axé sur les besoins est proposé pour allouer les fonds aux coûts du cycle de vie des immobilisations, qui comprennent le déboursé initial, les dépenses d'entretien continu, la recapitalisation future et les dépenses de remplacement des immobilisations.

Pour répondre aux besoins des enfants, des familles et des communautés et travailler dans leur intérêt, les SEFPN devraient adopter une approche à deux volets pour le financement des immobilisations.

Premier volet : Selon les normes du Conseil du Trésor, les agences qui sont propriétaires de leurs immobilisations devraient prévoir une proportion de 1 à 2 % de la valeur des immobilisations (comme les bâtiments) pour leur entretien annuel. Cet appoint permet aux agences de s'assurer qu'elles disposent de fonds pour entretenir leurs immobilisations de base afin d'en prolonger la durée de vie utile. Si une agence loue ses installations ou que celles-ci appartiennent à un conseil de bande ou à un gestionnaire immobilier, l'entretien des immobilisations devrait être aux frais du propriétaire. Une évaluation des immobilisations actuelles des agences est nécessaire pour déterminer la valeur exacte du financement de l'entretien des immobilisations.

Deuxième volet : Un fonds de remplacement des immobilisations devrait être constitué. Il est suggéré que ces fonds soient affectés par le Parlement exclusivement pour les projets d'immobilisations destinés aux services à l'enfance et à la famille (financement « cantonné »). Cette méthode permettrait aux agences de présenter des demandes de

financement ou de collaborer avec leurs partenaires du conseil de bande ou du conseil tribal pour les grands projets d'immobilisation, comme les bâtiments et les centres des programmes pour le bien-être.

Les constatations de la phase 1 ont permis d'établir trois estimations de la valeur du fonds des immobilisations³⁰¹. Les estimations sont représentatives du coût à engager pour reconstruire la structure du siège des agences de SEFPN selon les coûts de construction du Groupe Altus (2018) au pied carré. Les besoins en espace sont estimés de trois façons.

Scénario 1 : Besoins en espace par équivalent temps plein (ETP), selon l'espace de travail alloué aux employés du gouvernement du Canada, et moyenne pour les agences non répondantes.

Scénario 2 : Estimation par les agences de la superficie en pieds carrés du siège, estimation selon les équivalents temps plein (n° 1) pour les agences non répondantes.

Scénario 3 : Estimation par les agences de la superficie en pieds carrés du siège et superficie moyenne en pieds carrés pour les agences non répondantes.

Les estimations du fonds de remplacement des immobilisations pour 2021 se situent entre 133 M\$ et 200 M\$. Un fonds basé sur la présentation de demandes pourrait être financé *tous les dix ans*. Les fournisseurs de services feraient valoir leurs besoins de remplacement ou de rénovation d'installations en utilisant un modèle, comme celui présenté à l'[annexe N](#). Le montant du fonds des immobilisations aux décennies est pour l'instant théorique, mais pourrait être établi plus précisément après l'évaluation des immobilisations.

Pour estimer très approximativement la valeur des besoins en entretien des immobilisations, il convient de prévoir un montant de 1 à 2 % de la valeur du fonds des immobilisations. Cette proportion est utilisée à titre indicatif et permet de se faire une idée du coût estimatif de l'entretien des immobilisations en attendant l'évaluation des besoins.

La nouvelle structure de financement axée sur les résultats du programme des SEFPN nécessite un mécanisme adéquat pour allouer le financement aux coûts du cycle de vie des immobilisations, qui comprennent le déboursé initial, les dépenses d'entretien continues et les dépenses de recapitalisation.

³⁰¹ IFPD (2018), Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir, 2018, 94–97, https://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf.

Les stratégies d'investissement en immobilisations efficaces permettent de mieux exploiter les immobilisations en les faisant correspondre aux objectifs stratégiques et à tous les facteurs opérationnels pertinents pendant les processus de prise de décisions. Cette section présente le mécanisme de financement privilégié pour le montant alloué aux immobilisations qui appuiera le nouveau cadre de rendement des SEFPN.

Une immobilisation doit satisfaire à tous les critères ci-dessous :

- A été acquise, construite, conçue ou améliorée dans l'intention d'être utilisée sur une base continue (et non seulement à l'année d'acquisition).
- Est destinée à être utilisée pour la prestation de services ou la production, la fourniture ou la location de biens à des fins d'administration, d'enseignement ou de recherche.
- N'est pas destinée à la vente dans le cours normal des activités.
- Est habituellement rénovée si endommagée plutôt que remplacée.
- A une durée de vie utile de plus d'un an dans des conditions d'utilisation normales.
- A une valeur évaluée à un montant plus élevé qu'un seuil d'importance relative établi d'une organisation à l'autre. Par exemple, dans la Directive sur les normes comptables, l'article GC 3150 Immobilisations corporelles dicte que tous les actifs dont le coût unitaire est supérieur à 10 000 \$ doivent être capitalisés.

Le coût du cycle de vie désigne tous les coûts associés à une initiative sur toute la durée de son cycle de vie, du moment de la conception jusqu'à la fin du programme ou l'aliénation de l'actif. Le coût du cycle de vie se divise généralement en quatre étapes, dont les noms et les descriptions varient en fonction de la nature du projet (bien ou programme). Les voici³⁰² :

1. **Planification** : Cette étape comprend la définition des besoins, le choix des options et la planification, y compris la recherche, la conception et le prototypage.
2. **Acquisition** : Cette étape comprend l'achat d'une immobilisation ou de l'amélioration d'une immobilisation existante. Cette phase peut également inclure les activités de coordination et de soutien, telles que celles menées par le bureau de gestion des projets.
3. **Entretien et exploitation** : Cette étape englobe l'entièreté de la durée de vie utile du bien.

³⁰² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Guide de l'estimation des coûts », modifié le 4 juin 2019, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32600>.

- 4. Aliénation et remise à neuf :** Cette étape comprend les frais de nettoyage (consultez la Stratégie pour un gouvernement vert), qui seraient soustraits de la valeur résiduelle de l'immobilisation.

IMMOBILISATIONS DES SEFPN

La base des immobilisations des agences de SEFPN peut efficacement être divisée en deux principales catégories d'actifs (bâtiments et véhicules), qui répondent à trois besoins distincts, et une catégorie « fourre-tout », qui regroupe tous les autres actifs et englobe tous les besoins en immobilisations imprévus qui pourraient se présenter à l'avenir. Voici une liste de ces besoins :

- Véhicules : Protection et autres besoins de déplacement
- Bâtiments : Besoins en locaux pour les programmes
- Bâtiments : Besoins en locaux pour l'administration
- Autre

La proposition, pour le nouveau mode de financement, est que l'entretien de ces catégories d'actifs devrait aussi être inclus dans l'appoint pour les dépenses d'immobilisations. Ainsi, le coût du cycle de vie des immobilisations des SEFPN sera pris en compte dans le mécanisme de financement du montant alloué aux immobilisations.

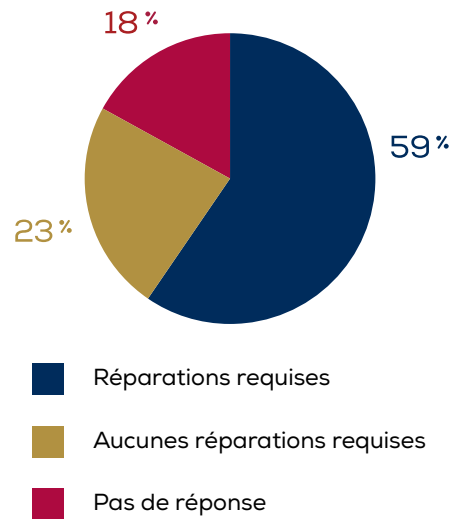
Il convient de noter que certaines agences louent leurs installations et n'en sont pas propriétaires. Dans le cas des installations louées, les propriétaires devraient être responsables de la budgétisation des immobilisations pendant leur cycle de vie. Les agences concernées n'ont donc pas besoin de financement supplémentaire pour les installations dans ces cas-là.

Constatations de la phase 1 : Immobilisations

Dans le cadre de son sondage mené à la phase 1, l'IFPD souhaitait mieux comprendre la nature et l'état des actifs qui sous-tendent les activités des agences.

Le sondage réalisé auprès de 104 agences de SEFPN a révélé que la grande majorité des agences louaient leurs installations. En ce qui concerne l'état des actifs, le schéma ci-dessous résume les résultats du sondage. Près de 60 % des agences ont indiqué avoir besoin de réparations (voir la Figure 42) :

FIGURE 42 : Réparation requises dans les locaux des agences (2017–2018)



De plus, lors des ateliers tenus à la phase 1, les agences ont exprimé leurs inquiétudes concernant l'adéquation de leurs installations pour la transition vers l'accent sur des programmes de prévention.

Compte tenu du manque de données et de données probantes concernant la base d'immobilisations des agences de SEFPN, l'IFPD a tenté d'estimer les coûts globaux de remplacement des bâtiments (sièges) pour les agences de SEFPN selon trois scénarios afin de quantifier l'appoint ponctuel pour les immobilisations.

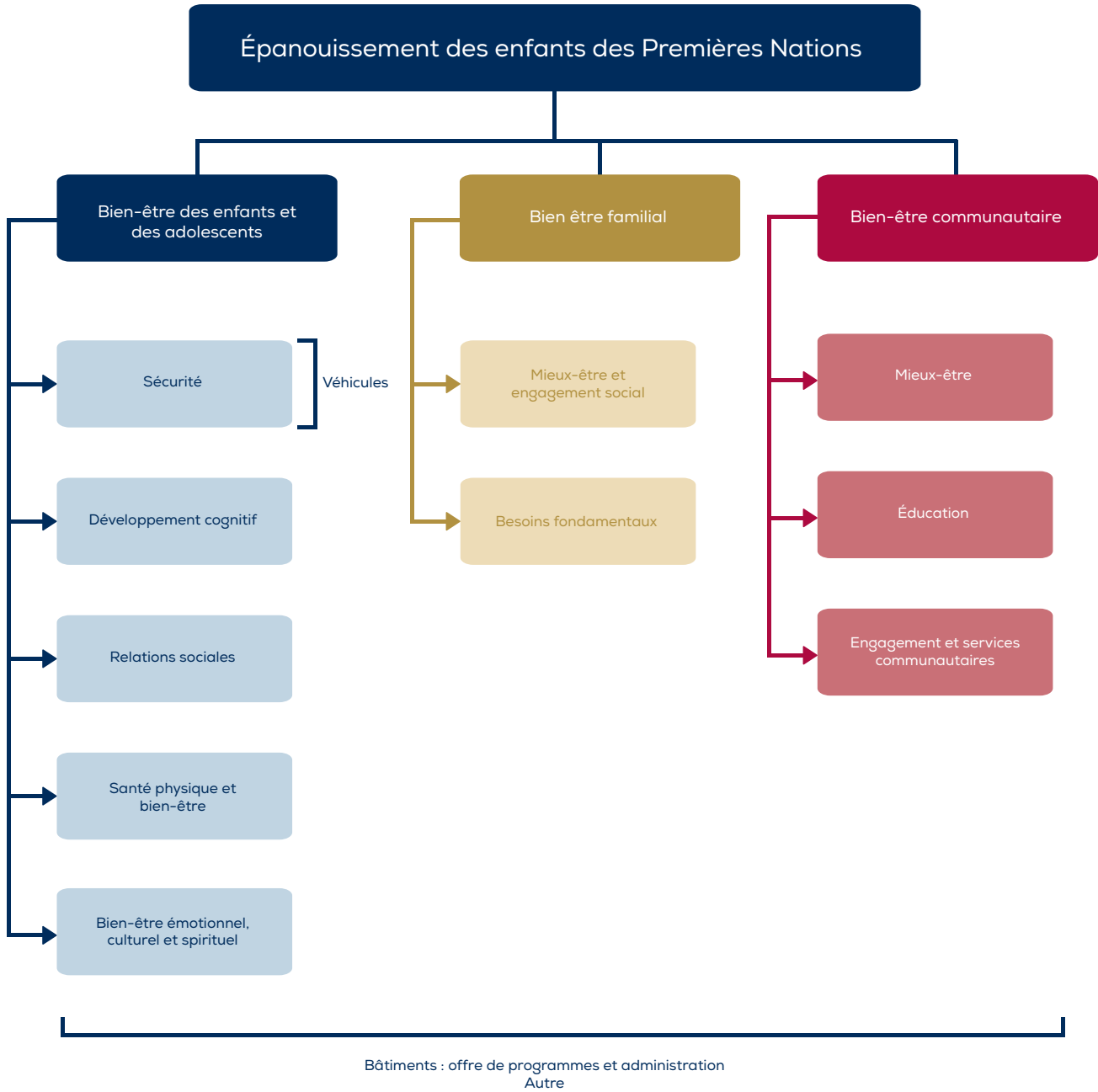
Une fois les besoins en espace cernés, les coûts de construction et d'aménagement ont été appliqués à chacun des scénarios en recourant au Guide canadien des coûts 2018 (Groupe Altus), selon les coûts de construction médians applicables aux immeubles à bureaux commerciaux de classe B de moins de cinq étages avec stationnement en surface et les coûts d'aménagement intérieur de classe B qui s'y rattachent. Des indices régionaux ont été appliqués pour estimer les coûts dans chaque zone métropolitaine.

Le coût de remplacement des bâtiments a ensuite été calculé pour chaque scénario. Le coût global de remplacement des bâtiments variait d'environ 117 M\$ pour le scénario 1 à 175 M\$ pour le scénario 3. Comme l'échantillon d'agences était plus grand pour ce travail, les estimations ont été rajustées en fonction des données publiques accessibles. Le coût moyen de remplacement des immobilisations a été estimé par agence pour chaque scénario, puis multiplié par 112 pour le rajuster à la taille de l'échantillon actuel ((scénario (\$))/104 (nombre d'agences à la phase 1)) x 112).

Concordance entre les catégories d'actifs des SEFPN et le nouveau cadre de mesure du rendement des SEFPN

Voici le cadre de mesure du rendement général des SEFPN (voir la Figure 43) :

FIGURE 43 : Concordance entre les catégories d'actifs des SEFPN et le cadre *Mesurer pour s'épanouir*



La concordance entre les catégories d'actifs et le cadre de mesure du rendement est assez claire.

Les véhicules correspondent au sous-objectif Bien-être des enfants et des adolescents, mais surtout à la mesure Protection qui fait partie de l'axe de rendement Sécurité. Les véhicules servent à transporter les enfants et les jeunes à risque vers l'endroit où ils sont placés en garde préventive et les autres activités de prévention. L'élément relatif au niveau de service permet de s'assurer qu'il y a suffisamment de véhicules par rapport à la population et à la superficie du secteur que couvre l'agence de SEFPN concernée et que les véhicules sont en bon état de fonctionnement pour éviter le risque de blessures chez les enfants ou les adolescents.

Le bâtiment est nécessaire pour s'assurer qu'il y a suffisamment de locaux pour le personnel administratif, le personnel responsable des programmes et les besoins des services prévus par les programmes. L'élément relatif au niveau de service permet simplement de s'assurer que le bâtiment est en bon état. Habituellement, un indice de l'état des installations est utilisé pour évaluer l'état du bâtiment.

Dans la transition vers le nouveau modèle de financement et le nouveau cadre de mesure du rendement, les agences de SEFPN devraient fortement revoir leurs besoins *globaux* en immobilisations, puisqu'elles offriront désormais des programmes axés sur la prévention plutôt que sur la protection. Ainsi, elles devraient fortement procéder à un examen ponctuel de l'adéquation de leurs besoins en immobilisations (bâtiments, véhicules et autres) pour obtenir une masse de données probantes objectives sur l'état de l'infrastructure de leurs immobilisations, les niveaux de services et leurs besoins en vue d'atteindre les résultats du nouveau cadre de mesure du rendement pour l'épanouissement des enfants. L'avantage de cette analyse des besoins est qu'elle *ne se fonde pas sur l'activité antérieure*; elle est plutôt fondée sur les *résultats futurs* et la direction des programmes de SEFPN dans la transition vers le nouveau cadre de mesure du rendement.

Du côté des véhicules, le besoin de services de protection devrait diminuer dans le futur, puisque les agences de SEFPN commenceront à récolter les fruits du recentrement vers les services des programmes de prévention pour s'attaquer aux causes profondes qui empêchent les enfants des Premières Nations de s'épanouir.

La catégorie des autres actifs est une catégorie « fourre-tout » utilisée au cas où d'autres actifs qui satisfont à la définition d'« immobilisation » seraient requis pour l'épanouissement des enfants à l'avenir.

Considérations basées sur les besoins pour cibler le bon mécanisme d'allocation d'un montant aux immobilisations

L'approche idéale consiste à s'assurer que le mécanisme d'allocation d'un montant aux immobilisations concorde avec les besoins fondamentaux

du cadre de mesure du rendement pour l'épanouissement des enfants. Le lien entre les immobilisations ou les dépenses d'immobilisations et la mesure dans laquelle leur rendement contribuera à la réalisation des résultats stratégiques du cadre de rendement est au cœur du nouveau modèle de financement axé sur le rendement des SEFPN.

Comme mentionné plus tôt, les deux catégories d'actifs permettent de répondre à trois besoins primaires du cadre de mesure du rendement pour l'épanouissement des enfants. Par exemple, les bâtiments sont nécessaires pour offrir des locaux aux services des programmes et au personnel administratif. Les véhicules servent à la protection, à la prévention et à d'autres services offerts aux enfants des Premières Nations.

Le tableau ci-dessous présente les principales considérations axées sur les besoins (voir le Tableau 14) :

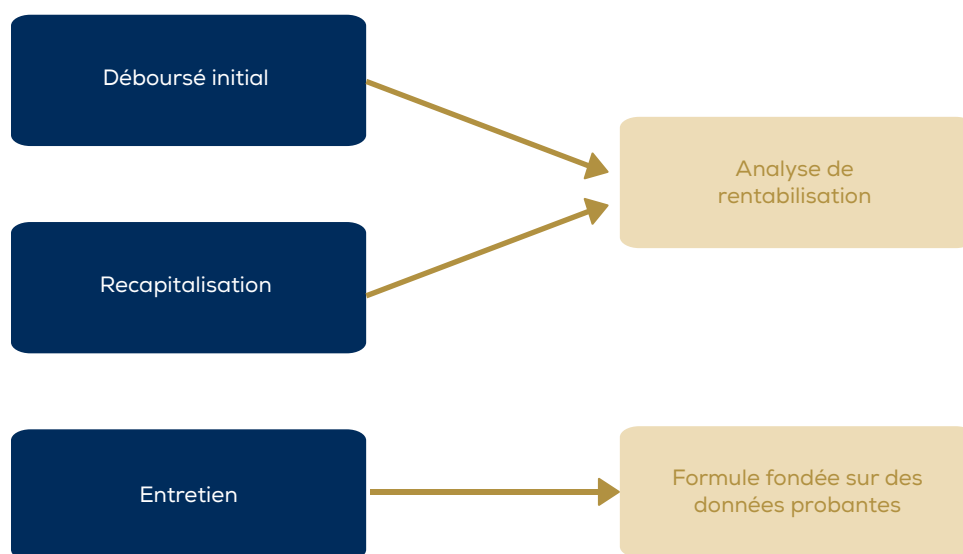
TABLEAU 14 : Principales considérations basées sur les besoins pour déterminer le type d'immobilisation et l'allocation

Type d'immobilisation	Considérations basées sur les besoins
Bâtiment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un examen ponctuel de l'adéquation de l'espace pourrait être nécessaire compte tenu de la grande importance qui sera accordée aux programmes de prévention plutôt qu'aux programmes de protection après la transition. ▪ Les locaux utilisés pour les services de prévention des programmes doivent être suffisants pour répondre aux besoins de prévention de la population d'enfants cliente de la communauté. ▪ Les locaux utilisés pour les services de protection des programmes doivent être suffisants pour répondre aux besoins de protection de la population d'enfants d'après la prévalence de la maltraitance et de la violence dans la communauté locale. ▪ Les locaux utilisés pour l'administration doivent satisfaire aux besoins du personnel administratif.
Véhicule	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le parc de véhicules doit être suffisant pour satisfaire à la protection, à la prévention et aux autres besoins de la communauté des SEFPN. ▪ Les principaux facteurs qui jouent sur la protection, la prévention et les autres besoins sont le nombre annuel moyen d'enfants sous protection, la taille de la région et l'éloignement de la communauté locale.
Autre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toute autre demande d'immobilisations devrait être clairement liée aux résultats articulés dans le cadre de mesure du rendement pour l'épanouissement des enfants visant le bien-être des enfants et des jeunes, des familles et des communautés.

Mécanisme de financement proposé pour le montant alloué aux immobilisations

Comme indiqué, le mécanisme de financement pour le montant alloué aux immobilisations doit prévoir les coûts du cycle de vie des immobilisations, qui comprennent le déboursé initial, l'entretien annuel, ainsi que toute dépense future de recapitalisation. Voici le mécanisme d'allocation d'un montant aux immobilisations recommandé pour les dépenses (voir la Figure 44) :

FIGURE 44 : Mode de financement proposé pour l'allocation d'un montant aux immobilisations



Comme indiqué dans le schéma, les agences des SEFPN peuvent recevoir du financement pour des immobilisations de deux façons. Ces deux façons sont nécessaires pour refléter la différence fondamentale dans la nature des dépenses d'immobilisations périodiques et des dépenses annuelles en activités d'entretien.

Une analyse de rentabilisation³⁰³ devra être produite pour l'achat d'un nouveau bâtiment (ou la rénovation majeure d'un bâtiment actuel), d'un nouveau véhicule ou d'un autre actif. Ces achats sont considérés comme de grands projets d'immobilisations et, par conséquent, les agences des SEFPN doivent monter une analyse de rentabilisation pour justifier le déboursé initial, ainsi que toute recapitalisation future attendue, s'il y a lieu. L'analyse de rentabilisation devra articuler la justification de l'achat de l'immobilisation en indiquant clairement les contributions de l'actif au niveau de service en vue d'atteindre les résultats pour le bien-être des enfants et des jeunes, des familles et des communautés. Un fonds

³⁰³ Une analyse de rentabilisation justifie la réalisation d'un projet, à l'aide d'une information probante pertinente.

des immobilisations annuel devra être établi pour permettre aux agences d'accéder aux besoins en immobilisations une fois l'analyse terminée, examinée et approuvée.

Une formule annuelle fondée sur des données probantes sera utilisée pour prévoir les coûts d'entretien annuels des bâtiments, des véhicules et des autres immobilisations exploitées. L'appoint annuel accordé pour l'entretien devra concorder avec les indices de référence généralement acceptés et les pratiques exemplaires applicables aux bâtiments et aux véhicules.

Pratiques exemplaires de référence pour l'entretien des bâtiments

Selon le principe sans formalité du Secrétariat du Conseil du Trésor :

La somme à consacrer chaque année à l'entretien et à la réparation d'une immobilisation est d'au moins 2 % du coût de sa reconstruction. En posant qu'un bien bâti durera environ 50 ans, une tranche supplémentaire de 2 % doit être investie dans des projets d'immobilisations qui en renouvellent la durée de vie. Par conséquent, l'investissement annuel minimal nécessaire pour assurer le bon état d'un bien immobilier est estimé à 4 % de sa valeur de remplacement³⁰⁴.

Comme mentionné, il ne s'agit que d'une règle générale. Selon le SCT, les taux de recapitalisation devraient être déterminés individuellement pour chaque actif en tenant compte du risque. Les méthodes comptables varient d'une municipalité à l'autre, mais différents rapports insistent sur l'importance de normaliser le calcul de la valeur de remplacement. Les différentes méthodes compliquent la fixation uniforme des taux de recapitalisation des actifs.

Selon le Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes, le taux de réinvestissement dans les bâtiments devrait se tenir entre 1,7 et 2,5 %. Selon un rapport sur l'infrastructure du ministère de la Défense, « conformément à la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* et aux objectifs du Conseil du Trésor, le Ministère a fixé le taux des dépenses de réfection annuelles à 2,5 % du coût de remplacement des biens immobiliers ». S'y ajoutent « 2 % au titre de l'entretien et de la réparation³⁰⁵. »

³⁰⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Guide de la gestion des biens immobiliers », <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-biens-immobilier-federaux/guide-gestion-biens-immobiliers.html>.

³⁰⁵ Bureau du vérificateur général du gouvernement du Canada, « Chapitre 5—Les biens immobiliers—Défense nationale », 23 octobre 2012, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_05_f_37349.html.

Toutefois, différentes municipalités ont été interrogées dans le cadre d'un rapport produit en 2002 pour la Ville d'Ottawa, et malgré leur consensus quant au taux d'environ 2 % pour les réparations majeures et l'entretien (plus 2 % pour les réparations mineures accessoires et l'entretien), aucune d'entre elles n'avait réussi à établir un taux aussi élevé³⁰⁶.

Il serait donc raisonnable pour les agences des SEFPN d'allouer à l'entretien des bâtiments une portion du financement des immobilisations correspondant à 2 % du coût de remplacement des bâtiments, ce qui colle à l'opinion dominante dans l'industrie.

Pratiques exemplaires de référence pour l'entretien des véhicules

Les coûts proposés dans ce rapport pour l'entretien des véhicules reposent sur le rapport annuel de 2019 de Corporate Fleet Services, qui a été demandé par le SCT pour le Guide des taux et indemnités du Comité national mixte³⁰⁷.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses canadiennes moyennes par élément de coût, telles qu'elles ont été calculées dans l'étude, en dollars par kilomètre, avant d'être arrondi au demi-cent le plus près (voir le Tableau 15) :

TABLEAU 15 : Coûts associés aux véhicules

Élément de coût	Coût (dollars/km)
Dépréciation	0,188 \$
Intérêt	0,017 \$
Taxe de vente à l'achat	0,039 \$
Immatriculation	0,007 \$
Assurance	0,082 \$
Carburant	0,111 \$
Entretien préventif	0,049 \$
Réparations	0,018 \$
Pneus	0,013 \$
Divers	0,007 \$
Taxe de vente de l'entretien	0,011 \$

³⁰⁶ Ville d'Ottawa, « Best Practices Guide Planning Re-investment in Real Property CONTRIBUTION RATE STUDY CRG File 02-165 » https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2004/09-21/ACS2004-CRS-RPR-0023_CAM%20Strategy%20For%20Bldg%20%20Park%20Assets_Annex%20A.pdf.

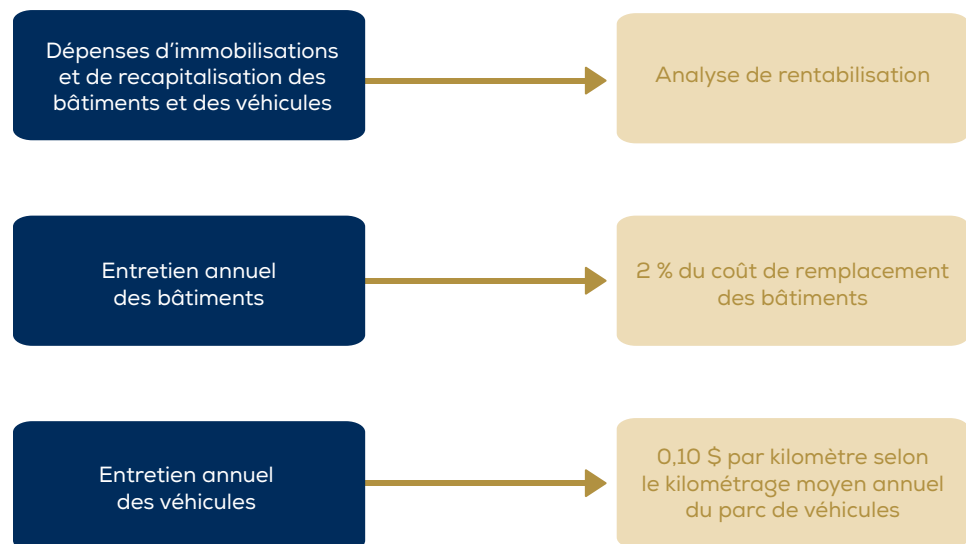
³⁰⁷ Corporate Fleet Services, « Remboursement des coûts d'utilisation en service commandé d'un véhicule particulier pour l'année modèle 2019 » (novembre 2018), <https://www.njc-cnm.gc.ca/s3/d711/fr>.

La méthodologie qui sous-tend ce rapport classe l'entretien préventif, les réparations, les pneus, les dépenses diverses et la taxe de vente de l'entretien comme les principaux éléments variables de l'entretien des véhicules. Ensemble, ils s'élèvent à 0,098 \$ par kilomètre.

Les agences des SEFPN pourraient donc arrondir ce montant et allouer 0,10 \$ par kilomètre parcouru aux fonds pour l'entretien annuel des véhicules selon le kilométrage moyen par année.

D'après l'analyse ci-dessus, voici le mécanisme d'allocation des fonds privilégié pour les immobilisations qui vient compléter le modèle de financement des SEFPN (voir la Figure 45) :

FIGURE 45 : Méthode d'allocation des fonds privilégiée pour les immobilisations



Lorsque vient le temps d'établir le montant qui convient pour le fonds des immobilisations annuel, le manque de données de grande qualité pour chiffrer les besoins des agences de SEFPN à l'aide de données probantes est problématique. Comme mentionné plus tôt, les agences devraient fortement évaluer leurs besoins en immobilisations afin d'obtenir une base de données probantes sur ceux-ci qui concorde avec le nouveau cadre de mesure du rendement pour l'épanouissement des enfants.

Comme indiqué, les immobilisations englobent les bâtiments et les véhicules. Les bâtiments ont un cycle de vie de 25 à 30 ans, alors que les véhicules ont généralement une vie utile de 8 ans.

Mécanisme transitoire proposé pour l'allocation des fonds

L'idéal serait d'appliquer le mécanisme privilégié pour l'allocation des fonds d'immobilisations dès le départ. Toutefois, ce ne sera pas possible

comme beaucoup d'agences de SEFPN ne disposent pas de données exactes et objectives pour justifier le coût de remplacement des bâtiments dans le calcul de l'entretien annuel des bâtiments.

De plus, aucune analyse des besoins convenable n'a été faite pour cibler les besoins des agences de SEFPN en bâtiments, en véhicules et en autres immobilisations dans cette transition vers le nouveau cadre de mesure du rendement et de financement. Les agences devraient vraiment entreprendre une telle analyse des besoins afin de pouvoir justifier à l'aide de données probantes les coûts du cycle de vie (dépenses d'immobilisations et d'entretien) pour la méthode privilégiée d'allocation des fonds aux immobilisations.

Il faut donc établir provisoirement une méthode raisonnable d'allocation des fonds aux immobilisations, jusqu'à l'analyse des besoins en immobilisations.

Afin de trouver une méthode provisoire raisonnable pour affecter les fonds, l'IFPD a mené un sondage de portée limitée auprès de certaines agences des SEFPN pour estimer le pourcentage des dépenses annuelles que représentait l'entretien des immobilisations. De plus, l'IFPD a analysé les données sous-jacentes obtenues à la phase 1 pour les montants du budget total et les dépenses en réparation et en entretien (y compris les coûts liés aux TI). La portée et l'analyse des données de la phase 1 visaient à mieux comprendre les dépenses en entretien actuelles des agences de SEFPN pour aider à établir la méthode d'allocation des fonds du nouveau modèle de financement.

Les résultats du sondage et de l'analyse des données de la phase 1 ont souligné la grande variabilité et imprévisibilité des données concernant les dépenses d'entretien des bâtiments.

Cette variabilité souligne l'imprévisibilité des dépenses puisque, selon la rétroaction qualitative reçue par l'IFPD, bien des agences reçoivent généralement insuffisamment de fonds pour les dépenses d'entretien des immobilisations et doivent ensuite engager des dépenses beaucoup plus élevées au cours d'un exercice donné pour tenter de se rattraper et de remédier au sous-financement des années précédentes.

Par conséquent, deux options s'offrent aux agences pour allouer des fonds à l'entretien des bâtiments provisoirement jusqu'à l'analyse des besoins en immobilisations :

1. Allouer des fonds à l'entretien des bâtiments selon un pourcentage du total du budget de fonctionnement.

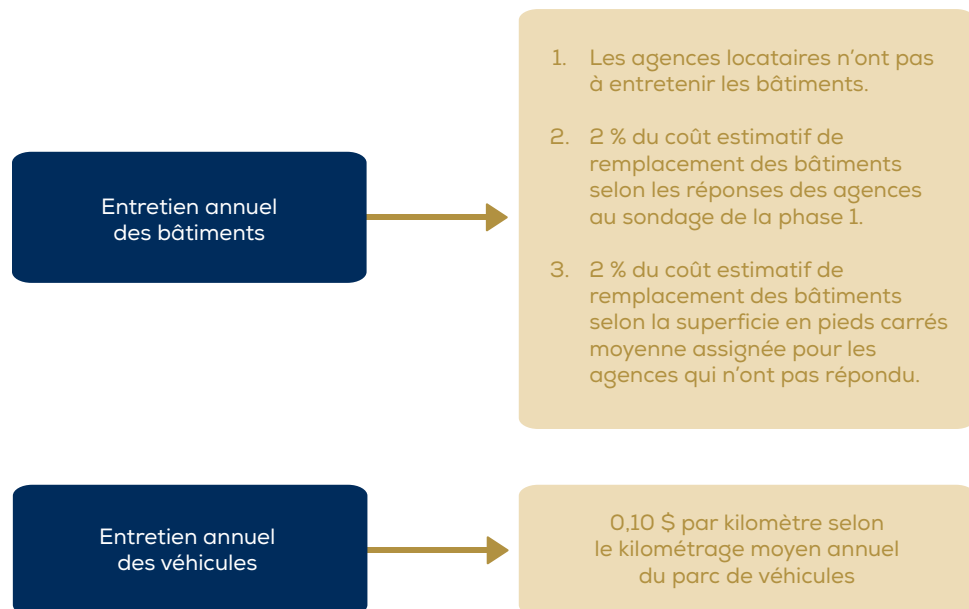
2. Allouer des fonds à l'entretien des bâtiments selon le pourcentage standard dans l'industrie de 2 % appliqué à la meilleure estimation faite par l'IFPD du coût de remplacement des bâtiments à la phase 1 du rapport *Permettre aux enfants des Premières nations de s'épanouir*.

L'IFPD recommande la deuxième option, car elle donne une approximation plus juste et représentative de l'allocation de fonds à l'entretien des bâtiments selon les recherches sur les pratiques exemplaires de référence dans l'industrie.

Pour l'entretien des véhicules, il est possible d'utiliser le mécanisme d'allocation privilégié. Le kilométrage annuel moyen est facile à obtenir en divisant le relevé total du compteur kilométrique par l'âge du véhicule. Il suffit ensuite d'appliquer au kilométrage annuel moyen un taux de 0,10 \$ par kilomètre pour connaître le montant à allouer à l'entretien des véhicules. Par exemple, si une agence de SEFPN a en 2020 un véhicule de 2017 affichant 80 000 kilomètres, le kilométrage annuel moyen serait de 20 000 kilomètres. L'entretien annuel pour ce véhicule serait donc de 2 000 \$ (soit 0,10 \$ pour chacun des 20 000 kilomètres parcourus en moyenne annuellement).

Voici la méthode provisoire proposée aux agences de SEFPN pour allouer les fonds à l'entretien annuel des bâtiments et des véhicules (voir la Figure 46) :

FIGURE 46 : Allocation des fonds à l'entretien annuel des bâtiments et des véhicules



Processus d'adoption du mécanisme de financement pour l'allocation des fonds aux immobilisations

1. Établir le fonds de remplacement des immobilisations évalué entre 133 M\$ et 200 M\$.
2. Faire approuver le fonds de remplacement des immobilisations par le Parlement.
3. Officialiser le processus à suivre avec les analyses de rentabilisation pour accéder au fonds de remplacement des immobilisations.
4. Appliquer le modèle recommandé pour le coût de remplacement des bâtiments afin de déterminer le montant provisoire alloué à l'entretien annuel des bâtiments pour les agences de SEFPN propriétaires.
5. Pour déterminer le montant à allouer à l'entretien des véhicules, chaque agence de SEFPN doit dresser l'inventaire de son parc de véhicules, puis noter l'âge et le kilométrage total de chaque véhicule.
6. Les agences de SEFPN doivent entreprendre une analyse des besoins en immobilisations pour établir leurs besoins en immobilisations à l'appui du nouveau cadre de rendement des SEFPN *Mesurer pour s'épanouir*.

Cadre pour la réalisation d'analyses de rentabilisation avant l'acquisition d'immobilisations

Des analyses de rentabilisation devront être préparées pour justifier les dépenses d'immobilisations des déboursés initiaux et de toute recapitalisation future. Comme indiqué, ces dépenses concernent généralement les bâtiments et les bureaux nécessaires aux services administratifs et aux services de protection et de prévention, mais aussi les véhicules nécessaires à la prestation de services de protection pour transporter les enfants des Premières Nations de leur lieu de résidence à des lieux sûrs et sécuritaires.

Il est entendu que les bureaux actuels pourraient s'avérer insuffisants au fil de la transition des SEFPN vers le nouveau modèle de financement axé davantage sur les programmes de prévention et que des dépenses d'immobilisations supplémentaires pourraient être nécessaires.

Les remplacements de véhicules seraient possiblement périodiques, puisque le parc des véhicules des agences vieillit et atteindra un point où l'achat de nouveaux véhicules sera plus rentable que l'entretien des vieux.

L'IFPD a mis au point un modèle de formulaire de demande d'immobilisations inspiré du modèle d'analyse de rentabilisation du SCT³⁰⁸. La version simplifiée du modèle d'analyse de rentabilisation du SCT donne des directives sur l'information et les données probantes habituellement requises pour l'évaluation indépendante des acquisitions d'immobilisations (voir l'[Annexe N](#)).

PAUVRETÉ

La pauvreté constitue une lacune critique à combler; le terme a été utilisé par euphémisme pour englober les difficiles contextes où évoluent de nombreuses agences de SEFPN. Ces défis comprennent le manque de logement, les logements ayant besoin de rénovations majeures, le manque d'accès à une eau potable du robinet et à Internet haut débit, etc. Combler ces lacunes est un moyen de renforcer la capacité des agences à répondre aux besoins fondamentaux, comme le loyer du premier et du dernier mois, les couches et d'autres nécessités, qui ont été des sources de négligence et des raisons du placement d'enfants. Différentes agences ont fait part des problèmes posés par la pauvreté qui auraient pu être atténués sans placer des enfants si le financement avait été suffisant et souple.

YORKTON CHILD AND FAMILY SERVICES (YELLOW THUNDERBIRD LODGE) SASKATCHEWAN

Ce cas illustre de façon éloquente les répercussions d'un décalage entre le mandat d'une agence et le financement. Le financement peut donner des ailes, mais aussi être une cage et limiter les moyens. Des sources de financement fiables et constantes sont indispensables à la planification, aux programmes et à l'élaboration de politiques. Dans le cas des enfants et des familles, une occasion ratée d'intervention précoce et constructive peut conduire à des dossiers plus problématiques et coûteux plus tard.

Contexte

Yellow Thunderbird Lodge (Yorkton Child and Family Services) est une agence offrant des services à une grande population, soit 14 Premières Nations, dans des milieux souvent difficiles. Cette agence axée sur la prévention se retrouve obligée de placer des

³⁰⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, gouvernement du Canada, « Modèle d'analyse de rentabilisation », consulté le 27 juillet 2020, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-information-technologie-projets/gestion-projets/modele-analyse-rentabilisation.html>.

enfants en protection pour débloquer des fonds lui permettant de gérer des problèmes autrement réglables.

Fonctionnement

La pauvreté, les faibles revenus, le chômage élevé et le niveau de scolarisation limité contribuent à la complexité des milieux où évoluent les programmes et ont des répercussions sur les communautés. Yellow Thunderbird tente de tenir compte des effets de ces éléments contextuels (faim chez les enfants, négligence, etc.), mais ne peut pas systématiquement accéder aux ressources dont elle a besoin par l'intermédiaire des services à l'enfance et à la famille. L'agence tente d'intervenir et d'offrir du soutien sans prendre les enfants, mais n'a parfois aucun autre choix si elle souhaite débloquer des ressources. Compte tenu du manque de logements et du surpeuplement dans de nombreuses communautés, la présence de punaises des lits et de coquerelles est devenue problématique. Des enfants ont même parfois été confiés aux services de protection afin de débloquer du financement pour fumiger des logements.

« SAC ne met pas nos enfants à l'abri des risques. » Le financement acheminé ne peut être utilisé qu'avec peu de souplesse. Si une agence demande des fonds spéciaux, l'approbation et le processus prennent du temps. Lorsqu'une réponse est finalement donnée, il est souvent trop tard pour intervenir véritablement auprès de l'enfant à risque. Les délais de réponse dépassent généralement de loin les délais établis. Les variations dans l'interprétation des demandes sont problématiques, faisant de l'acceptation des demandes spéciales un simple coup de dé. Il en résulte un financement irrégulier qui complexifie la planification.

Leçons et considérations

Le financement peut donner des ailes, mais aussi être une cage et limiter les moyens. Des sources de financement fiables et constantes sont indispensables à la planification, aux programmes et à l'élaboration de politiques. Lorsqu'il est question de travailler pour des communautés aux prises avec des problèmes complexes, le personnel sur le terrain est le mieux placé pour intervenir dans l'intérêt des enfants et des familles. Il est difficile de travailler activement à renforcer les services axés sur la prévention lorsque le financement est versé précisément pour la protection.

Les communautés clientes d'une même agence ont été évaluées séparément, puisque leurs taux de pauvreté peuvent varier. Les agences ne reçoivent pas toutes un appoint pour la pauvreté si le revenu médian des ménages des communautés clientes est plus haut que le seuil de pauvreté provincial. Même si un revenu égal au seuil de pauvreté n'est pas nécessairement un revenu décent, il s'agit d'une mesure qui garantit que les besoins fondamentaux peuvent être satisfaits, face à des niveaux plus importants de pauvreté communautaire.

La valeur du montant d'appoint pour la pauvreté par ménage a été calculée par la Première Nation. Les données du recensement de 2016 de Statistique Canada³⁰⁹ ont permis de calculer la différence entre le revenu médian total des ménages des Premières Nations et le seuil de pauvreté provincial³¹⁰. Un montant de 0 \$ était alloué aux Premières Nations dans lesquelles le revenu médian total des ménages était égal ou supérieur au seuil de pauvreté provincial respectif. La différence a ensuite été multipliée par le nombre de logements dans les réserves pour obtenir une estimation du coût à engager pour combler le fossé de la pauvreté par ménage dans la Première Nation. À l'échelle des agences, ce coût a été calculé en compilant les différences entre le revenu médian total des ménages et le seuil de pauvreté provincial pour toutes les Premières Nations clientes de l'agence³¹¹. Pour allouer l'appoint pour la pauvreté aux budgets d'une agence de SEFPN, on a utilisé une proportion de 3 à 5 % du coût à engager par l'agence pour combler le fossé de la pauvreté.

Pour un calcul hypothétique de la pauvreté, prenons l'exemple de l'agence Y.

L'agence Y sert les Premières Nations A et B. Le revenu total moyen des ménages sur les réserves est de 20 000 \$ pour la Première Nation A et de 25 000 \$ pour la Première Nation B. Il y a 500 ménages dans la Première Nation A et 1 000 ménages dans la Première Nation B. Le seuil de pauvreté provincial est de 30 000 \$.

³⁰⁹ L'IFPD reconnaît que les Premières Nations n'ont pas toutes répondu au recensement. Si aucune donnée n'était disponible dans le recensement de 2016 pour une Première Nation cliente d'une agence, un revenu médian total moyen et un nombre moyen de résidences étaient assignés pour estimer si un appoint était accordé pour la pauvreté.

³¹⁰ Les seuils de pauvreté provinciaux reposent sur les mesures de la pauvreté fondées sur un panier de consommation de chaque province, dans les régions comptant moins de 30 000 habitants. La pauvreté est calculée par ménage, en utilisant le revenu médian. Source : Statistique Canada <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020002-fra.htm>.

³¹¹ Il faudrait investir près d'un demi-milliard de dollars (494 M\$) pour amener toutes les Premières Nations du Canada à un revenu égal au seuil de pauvreté provincial. Les débats sur les mérites du revenu de base universel ou du supplément de revenu garanti se poursuivent et les services à l'enfance et à la famille ne régleront pas la question.

Voici le calcul permettant de déterminer l'appoint accordé à l'agence Y pour la pauvreté :

Différence entre le revenu total médian des ménages et le seuil de pauvreté

Première Nation A : 30 000 \$ – 20 000 \$ = 10 000 \$

Première Nation B : 30 000 \$ – 25 000 \$ = 5 000 \$

Différence entre le revenu total médian des ménages et le seuil de pauvreté, multipliée par le nombre de ménages

10 000 \$ x 500 = 5 000 000 \$

5 000 \$ x 1 000 = 5 000 000 \$

Estimation compilée du montant nécessaire pour combler le fossé de la pauvreté dans les Premières Nations clientes de l'agence Y.

5 000 000 \$ + 5 000 000 \$ = 10 000 000 \$

Valeur de l'appoint pour la pauvreté accordé à l'agence Y (modélisé à 3, 5 et 7 %)

10 000 000 \$ x 3 % = 300 000 \$

10 000 000 \$ x 5 % = 500 000 \$

10 000 000 \$ x 7 % = 700 000 \$

PRÉVENTION

Tous s'entendent sur l'importance des programmes liés au bien-être.

La raison de financer les programmes de prévention ou d'intervention

précoce est qu'il est plus efficace et moins coûteux de régler les

facteurs qui causent des problèmes sociaux plus tard dans la vie plutôt

que d'attendre que ces problèmes surviennent et d'avoir à investir dans

des programmes pour atténuer leurs répercussions sur les personnes et

les communautés.

MI'KMAQ CHILD AND FAMILY SERVICES

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Pour prévenir, il faut d'abord connaître sa clientèle.

Mi'kmaq Child and Family Services propose un « mécanisme de contrôle » utile pour comprendre la valeur des services de prévention dans le contexte du bien-être des enfants et des familles. Cet exemple montre que les programmes ne concernent pas uniquement les enfants, mais aussi leurs parents, leur famille et leur communauté. Il est primordial de définir le bien-être et

d'en faire le suivi pour mieux comprendre comment s'en sortent les enfants, les familles et les communautés. Le simple fait de ne pas avoir recours aux services de protection n'est pas synonyme de bien-être.

Contexte

Mi'kmaq Child and Family Services (MCFS) est une agence axée sur la prévention mise sur pied en 2007. Comme la province de l'Île-du-Prince-Édouard couvre les services de protection, MCFS a le mandat d'offrir des services de prévention à deux Premières Nations sur l'île. Les activités de prévention comprennent : aider les familles en présence d'un travailleur social préposé à la protection de la jeunesse, veiller au traitement équitable en cas de prise en charge, collaborer avec les familles qui passent par le système de protection et offrir des programmes pour répondre aux divers besoins de la communauté.

Comme son mandat ne vise que la prévention, l'organisation souligne la difficulté bien concrète de trouver des méthodes qui fonctionnent dans des communautés aux prises avec de la pauvreté, des traumatismes et un lourd passé.

Programmes

Pour prévenir, il faut d'abord connaître sa clientèle.

Le personnel de MCFS a des bureaux dans la communauté et s'efforce, formellement comme informellement, de rester au fait de ce qui se passe, qu'il y ait ou non des préoccupations relatives à la protection. Le travail de prévention repose sur une démarche empirique adaptée pour répondre aux besoins d'une communauté. Par exemple, MCFS a perfectionné ses programmes pour intégrer des ressources sur les pratiques sécuritaires en ligne pour les enfants. La souplesse de l'approche de MCFS est primordiale pour offrir au bon moment des programmes adaptés qui répondent aux besoins.

Que ce soit par des visites à domicile ou l'animation de séances de groupe, MCFS a su gagner la confiance de ses communautés au fil du temps. Instaurer la confiance prend du temps. Monter le programme de A à Z demande du temps et de la patience. Les membres de la communauté devaient être à l'aise d'aller chercher de l'aide auprès de l'agence (plutôt que l'agence vienne vers eux). Cette confiance peut être fragile et facilement brisée par des changements politiques ou d'autres situations.

Comme son mandat vise la prévention, l'expérience de MCFS montre que la protection ou la prévention ne peuvent pas à elles seules changer une communauté. Les services à l'enfance et à la famille ne concernent pas seulement les enfants, mais aussi leurs parents, leur famille et leur communauté. En présence de traumatismes parentaux, familiaux ou communautaires, les gens peuvent recourir à la banalisation ou au silence comme mécanisme de défense. Les programmes de prévention doivent donc aller au-delà des enfants pour instaurer un climat qui favorise leur bien-être. *Il y a paradoxe entre les problèmes dans les communautés et le désir de garder les enfants dans leur foyer. Si une famille ou une communauté est malsaine, en quoi est-il bon d'y laisser l'enfant?*

Démontrer qu'une hausse des fonds en prévention amène une réduction du nombre de dossiers de protection peut être positif, mais le bien-être n'est pas garanti simplement parce qu'il n'y a pas recours aux services de protection. Pour comprendre le mélange de ressources et de programmes nécessaires en faveur du bien-être global dans les communautés, il est primordial de qualifier le bien-être et de définir des bases de référence qui englobent les familles et les communautés.

Gouvernance

Les conseils de bande peuvent jouer un rôle dans le fonctionnement des agences, surtout si le financement passe par eux. Dans certains cas, la retenue des fonds ou la prise de décisions peut être un outil tacite pour contraindre ou orienter le fonctionnement et les décisions des entités, comme les agences des SEFPN.

Comme les conseils de bande contrôlent la plupart des opérations et des activités sur les réserves, ils peuvent aussi avoir une influence sur les angles des services en offrant ou en retenant différentes mesures incitatives. La dimension politique dans les réserves peut parfois s'avérer difficile.

Les problèmes de ressources pourraient se concrétiser davantage depuis l'entrée en vigueur de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. Les conseils de bande peuvent voir les agences comme un obstacle à leur occasion d'accéder à des ressources destinées aux services à l'enfance et à la famille et de les partager.

Il est bien prouvé que, d'un point de vue social et économique, le taux de rendement de ces programmes est élevé. Selon James Heckman, un chercheur qui travaille sur le redressement de l'inégalité à l'enfance, les interventions dès la naissance sont celles qui apportent les meilleures retombées économiques et sociales. Heckman conclut que les programmes de la petite enfance peuvent sortir du cycle de la pauvreté plusieurs générations et que les investissements dans une éducation de la petite enfance de grande qualité aident les enfants désavantagés, en plus de donner de meilleurs résultats pour la société³¹².

Selon une étude plus récente de 2020 qui se penche sur les avantages des programmes sociaux aux États-Unis, en tenant compte des « effets externes fiscaux » (les manières indirectes dont les programmes influent sur le budget du gouvernement, puisque les programmes changent les choix que font les participants), bien des programmes sont en fin de compte rentables pour les contribuables³¹³. Ces constatations trouvent écho en sol canadien. Selon un rapport de la Commission de la santé mentale du Canada, les ratios du rendement du capital investi varient de 1,80 \$ à 17,07 \$ par dollar investi dans les programmes d'éducation des parents et de soutien à la famille qui améliorent la situation des personnes souffrant de maladies mentales³¹⁴.

**CHILD AND FAMILY ALL NATIONS COORDINATED RESPONSE NETWORK (ANCR)
WINNIPEG (MANITOBA)**

L'ANCR peut consacrer des ressources et offrir du soutien dès le premier point de contact avec l'enfant et la famille. Son mode de financement lui donne la souplesse d'adopter cette approche.

L'ANCR est responsable de tous les services d'admission et services à l'enfance et à la famille d'urgence à Winnipeg, et offre entre autres des services d'admission en dehors des heures normales pour 20 agences. Gouverné par un conseil d'administration (dont les membres sont nommés par quatre agences de protection de l'enfance manitobains), l'ANCR est un organisme à but non lucratif constitué en vertu d'une loi provinciale au service des Premières Nations de la ville.

³¹² James J. Heckman, « The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education », *American Educator* 35, n° 1 (2011).

³¹³ Seema Jayachandran, « Social Programs Can Sometimes Turn a Profit for Taxpayers », *The New York Times*, 10 juillet 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/10/business/social-programs-profit.html?referringSource=articleShare>.

³¹⁴ Commission de la santé mentale du Canada, « La nécessité d'investir dans la santé mentale au Canada » (2010) : 22.

Entièrement financé par la province, l'ANCR reçoit des fonds tous les trimestres³¹⁵. *La nature de ce financement permet une utilisation souple des ressources selon les besoins, surtout pour les services de prévention.* L'ANCR peut consacrer des ressources et offrir du soutien dès le premier point de contact avec un enfant et une famille. En 2018–2019, les services de soutien à la famille ont coûté près de 530 000 \$. Le modèle est viable sur le plan financier parce que l'ANCR n'offre habituellement pas de services sur une aussi longue période que les autres agences. Le budget total de l'ANCR est d'environ 15 M\$ et sa catégorie de dépenses principale correspond aux *salaires et avantages sociaux* de près de 200 employés (à temps plein et à temps partiel). Cette structure de coûts concorde avec le fait que l'ANCR est un organisme de services.

Le rôle de l'ANCR en tant que fournisseur de services est unique, puisqu'il peut, en une seule rencontre, intervenir pour offrir des services prévention, prendre en charge l'enfant si c'est nécessaire pour sa protection, et transférer des dossiers à une agence qui convient mieux pour s'assurer que les enfants et les familles reçoivent les meilleurs soins disponibles. Les approches d'intervention précoce ont fait leurs preuves, considérant que plus de 75 % des quelque 450 familles par année qui reçoivent du soutien d'intervention précoce ne vont pas plus loin dans le système de protection.

Comme la population autochtone de Winnipeg continue de croître, les agences comme l'ANCR joueront un rôle central dans l'offre de services adaptés à la culture en milieu urbain, tout en collaborant avec les enfants et les familles pour mettre en place la solution à long terme la plus pertinente pour eux.

Pour aider les agences à collaborer avec d'autres partenaires du conseil de bande, du conseil tribal ou de la communauté et favoriser la mise au point de programmes pour le bien-être axés sur les services à l'enfance et à la famille, un montant d'appoint par habitant sera accordé pour la prévention. Un investissement de 800, 2 000 ou 2 500 \$ par personne dans une communauté cliente de l'agence sera appliqué au budget. Ces montants par habitant correspondent à une série de programmes

³¹⁵ Le financement de l'ANCR n'a pas été rajusté (inflation, coût de la vie) depuis 2007. Les seuls changements apportés au financement sont venus de changements apportés aux programmes.

réels, selon les recherches menées à la phase 1³¹⁶. Les agences comme Mashteuitsch ont instauré une grande coordination et collaboration pour leurs programmes de prévention, liant les services à l'enfance et à la famille à la santé et au bien-être.

**KANIKANAPIT—MILUELINIUN MAHK MAMU MILUE LIMUN
(MASHTEUITSCH)
QUÉBEC**

L'importance de la structure pour gérer les réalités du contexte.

La nette distinction entre les rôles des dirigeants communautaires élus, de la direction de l'agence et des professionnels favorise une culture axée sur les résultats fondée sur les données, les données probantes et l'évaluation.

Contexte

Kanikanapit—Milueliniun mahk mamu miluelimun, dont le mandat fusionne les soins de santé et les services sociaux, met l'accent sur le bien-être et s'assure que ses Premières Nations clientes s'épanouissent. En 2018, une importante crise en santé mentale a forcé à changer la façon de penser les soins de santé et les services sociaux. Comme les taux de suicide et les taux de recours aux services de protection étaient élevés, l'organisation et sa communauté ont pris la décision stratégique de se concentrer sur la prévention. Depuis, le nombre de dossiers de services de protection a diminué et les programmes de prévention multidisciplinaires s'adressent maintenant aussi aux aînés, aux familles et à la communauté en général. Les travailleurs sociaux, médecins, nutritionnistes, coordonnateurs de la promotion de la santé et autres spécialistes collaborent pour mettre au point et offrir des programmes axés sur le bien-être global.

Fonctionnement

Le centre est un organisme professionnel relevant d'un conseil de bande dans lequel les représentants élus et l'exécutif sont distincts. Compte tenu des cycles d'élection fréquents, la stabilité de la bureaucratie professionnelle du conseil de bande favorise la continuité et fait rayonner l'expertise. Cette structure permet aux directeurs, comme le directeur du centre des soins de santé et des services sociaux, de gérer leur portefeuille et d'assurer la liaison avec les autres directeurs avec peu d'ingérence politique.

³¹⁶ IFPD, *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir*, 2018, 89–94, https://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf.

Les données et données probantes sont indispensables pour prouver la pertinence du centre et le rendre autonome par rapport aux représentants élus. Le système de données du centre concorde avec son architecture de programme. Il permet de faire le suivi de la participation des clients et des besoins changeants en soins de santé et en services sociaux. Jumelé à l'évaluation de ses programmes, ce système permet au centre de savoir en temps réels ce qui se passe dans la communauté et d'intervenir pour répondre aux besoins.

Pour maintenir la culture de planification stratégique et de rendement en vue d'obtenir de meilleures retombées pour la communauté, le centre investit dans son personnel. La latitude dans les interventions et la prise de décisions nécessite un personnel compétent et fiable. Garder en poste les employés performants et perfectionner leurs talents est essentiel à la réussite du centre. La participation du personnel à la planification et à la prise de décisions stratégiques motive et responsabilise face aux résultats. Une équipe mobilisée et fiable peut faire des efforts pour gérer le changement, surtout dans des circonstances difficiles ou des moments de grand changement.

Leçons et considérations

La politique est inévitablement présente. Elle peut faire avancer les choses, mais aussi les freiner. Les fournisseurs de services peuvent atténuer les défis liés au contexte en utilisant les données probantes pour la planification, les programmes et la prise de décisions. La mise au point d'outils et de pratiques pour la collecte et l'analyse de données pertinentes et informatives est une première étape importante pour les fournisseurs de services établis et nouveaux.

Abattre les cloisons des programmes en élaborant des programmes collaboratifs pour les activités de prévention peut aider à améliorer la portée, la base de ressources et la participation dans la communauté. Les interventions collectives pour le bien-être global ont plus de chance de porter des fruits durables à l'échelle communautaire que les interventions cloisonnées.

GÉOGRAPHIE

L'emplacement des communautés clientes des agences a une incidence sur les coûts, les bassins de ressources humaines et la prestation de services. Selon l'analyse de la phase 1 et de la phase 2, une agence

desservant au moins une communauté sans accès routier à l'année a un budget environ deux fois plus élevé qu'une agence qui ne dessert que des communautés accessibles par route toute l'année. Dans le cas des services à l'enfance et à la famille, l'éloignement a souvent été cité comme un problème, mais n'a pas toujours été systématiquement pris en compte. Selon l'analyse des budgets des agences, l'éloignement est compensé tacitement (les agences qui sont plus éloignées ou desservent au moins une communauté sans accès routier à l'année ont généralement des budgets globaux plus élevés). Toutefois, les allocations semblent arbitraires, c'est-à-dire que, selon l'approche axée sur les bandes de SAC³¹⁷, le lien statistique entre les budgets des agences et leur coefficient d'éloignement est relativement faible.

AWASIS MANITOBA

« Ce n'est pas juste ce que nous voyons qui manque. »

Couplée à l'éloignement, la pauvreté n'est pas uniquement une situation économique, mais aussi une situation qui envahit tous les aspects de la vie familiale et communautaire. Sans une plus grande quantité de ressources et plus de souplesse, les services à l'enfance et à la famille sont contraints de se concentrer sur les interventions d'urgence plutôt que de pouvoir chercher à obtenir de meilleurs effets à long terme pour les enfants et les familles.

Contexte

Par suite de pressions exercées par les chefs du nord du Manitoba, Awasis a été mis sur pied en 1983. À l'origine, les SEFPN devaient d'abord être offerts par l'intermédiaire d'Awasis, puis cédés aux Premières Nations pour leur prestation communautaire. Même si certaines Premières Nations ont fondé leurs propres agences, Awasis demeure le principal intermédiaire pour la prestation de services dans 11 Premières Nations, surtout des peuples éloignés du nord du Manitoba. Souvent, le personnel de l'agence est le seul à offrir un service régulier dans la communauté. Le personnel est « toujours en mode gestion de crise » et tente de jouer plusieurs rôles pour beaucoup de gens dans des régions insuffisamment desservies. Cette réalité pousse

³¹⁷ L'approche axée sur les bandes de SAC utilise les mêmes données que l'indice d'éloignement de Statistique Canada. L'approche de SAC est plus nuancée par ses références croisées et l'intégration du nom et du numéro des bandes. Dans certains cas, un coefficient d'éloignement pondéré selon la population de la bande est calculé lorsque la bande est composée de plus d'une subdivision de recensement. Toutefois, si une subdivision de recensement contient plusieurs bandes, chaque bande conserve son propre coefficient d'éloignement.

l'agence à consacrer ses efforts à l'intervention d'urgence plutôt qu'à se concentrer sur le rétablissement des communautés.

Fonctionnement et programmes

N'importe quel observateur peut facilement voir des marqueurs de pauvreté comme le manque de logements ou d'infrastructure. Toutefois, pour dresser un portrait global de la pauvreté, il faut voir ce qui n'est pas toujours visible. La pauvreté, comme décrite par Awasis, ce n'est pas juste ce que *nous voyons* qui *manque*. L'appauvrissement émotionnel, spirituel, mental et physique est problématique pour la guérison des communautés, sans nécessairement être visible, et a une influence sur le travail des agences.

Le fonctionnement d'Awasis est conditionné par son contexte. Comme la majorité des Premières Nations clientes sont dans des régions éloignées, l'agence manque souvent d'infrastructure de base pour entreprendre son travail. Il n'y a pas toujours d'accès à une infrastructure informatique ni à une connexion haut débit. Cette situation peut rendre les communications avec différentes ressources pratiquement impossibles. « *Nous voulons accomplir de grandes choses, mais nous avons aussi besoin d'outils pour y arriver.* » Un outil aussi simple que l'accès à Internet pour utiliser Skype peut révolutionner une communauté.

La dotation en personnel constitue également un défi, parce qu'il peut être difficile de garder les employés en poste dans les régions éloignées. Souvent, le personnel en début de carrière et, malgré ses bonnes intentions, n'a pas toute l'expérience nécessaire pour s'attaquer aux problèmes complexes des communautés d'Awasis. L'idéal serait de compter sur du personnel et des ressources pour investir abondamment en amont, plutôt que de corriger la situation en aval.

Pour le rétablissement des communautés, Awasis insiste sur l'importance d'une approche double : faire appel aux compétences et aux technologies occidentales, mais en les jumelant au savoir, à la langue et aux pratiques culturelles traditionnelles. Le renforcement des capacités et la résilience dans les communautés peuvent ainsi être exploités à leur meilleur.

Le renforcement des compétences et de la résilience demande du temps et des ressources. Le Programme d'amélioration de la famille est lié cette démarche. Conçu pour soutenir les familles, le programme s'attaque aux causes des recours au système

de protection et permet aux enfants (placés) de renouer avec leur communauté. Le Conseil des aînés est un nouvel ajout à la planification du soutien, à l'élaboration des programmes et à la prestation des services, surtout l'aide aux familles. Les aînés qui font partie du conseil sont sélectionnés par leurs communautés respectives et interviendront même dans des moments de crise en tant que membres dignes de confiance dans la communauté. Les aînés jouent un rôle de soutien, surtout lorsque la personne n'est pas régulièrement présente dans les communautés éloignées ou difficiles d'accès.

Leçons et considérations

Les agences et les communautés font face à différents défis qui peuvent être amplifiés ou complexifiés par leur contexte. Les communautés éloignées et isolées ont besoin de ressources supplémentaires pour offrir leurs programmes en raison du peu de services complémentaires offerts et des lacunes de l'infrastructure.

Se faire une conception globale de la pauvreté au-delà du « visible » est un point de départ pour conceptualiser avec un œil neuf la portée et l'ampleur de l'intervention précoce et de l'investissement. L'approche doit être axée sur les communautés et vouée au renforcement des compétences et de la résilience. S'assurer que des fonds sont réservés à la prévention peut favoriser les changements à long terme.

Dans le mode de financement proposé, l'éloignement est compensé dans les dépenses de base pour uniformiser et clarifier l'allocation. Le professeur John Loxley (Université du Manitoba) a dirigé l'analyse de ce projet selon des approches déjà employées pour compenser l'éloignement, comme l'exercice sur l'éloignement de la Nation Nishnawbe Aski et l'indice d'éloignement de Statistique Canada (voir l'[Annexe O](#)). L'évaluation analyse la pertinence de différentes approches et pratiques de compensation de l'éloignement des États-Unis et de l'Australie pour les SEFPN. Pour une application nationale, Loxley conclut que l'approche axée sur les bandes de SAC ou l'indice d'éloignement de Statistique Canada seraient les échelles les plus fiables pour évaluer l'éloignement. Le montant de la compensation, par contre, serait arbitraire, puisqu'il n'existe aucune norme fiable.

Le coefficient d'éloignement des agences a été assigné selon les coefficients de l'approche axée sur les bandes de SAC. Dans le

cas des agences comptant plus d'une Première Nation cliente, le coefficient d'éloignement a été déterminé par une pondération de tous les coefficients des Premières Nations clientes par population (les données démographiques du recensement de 2016 ont été utilisées par souci d'uniformité avec l'ensemble de données). Une échelle de la compensation pour l'éloignement a été mise au point par l'IFPD. Trois échelles ont été utilisées pour offrir différentes options de rajustement du budget réservé à l'éloignement, de même qu'un profil polynomial pour s'assurer que l'échelle demeure évolutive. Les échelles changent l'importance relative de l'éloignement en ce qui concerne les besoins financiers. Les agences qui desservent plus d'une communauté éloignée recevront de fonds plus élevés pour l'éloignement que les agences qui ont moins de clients éloignés, proportionnellement à la position sur l'échelle.

Voici les trois options possibles puisque les données disponibles ne donnent pas assez d'information pour nous aider à en retenir une.

Indice d'éloignement d'entrée à la puissance 1.1 : Indice d'éloignement d'entrée^{1.1}

Indice d'éloignement d'entrée à la puissance 1.2 : Indice d'éloignement d'entrée^{1.2}

Indice d'éloignement d'entrée à la puissance 1.3 : Indice d'éloignement d'entrée^{1.3}

Il y a trois échelles et trois points de référence. Chaque échelle prévoit une fourchette différente de rajustements du budget. Au total, il y a donc neuf options de rajustement du budget pour l'éloignement.

Pour établir le montant supplémentaire affecté pour l'éloignement, l'agence qui aura l'indice d'éloignement le plus faible (considérée comme l'agence la moins éloignée) servira de point de référence pour évaluer les autres éloignements.

Formule :

$$\text{Ratio} = \frac{\text{Coefficient d'éloignement de l'agence}}{\text{Indice d'éloignement du point de référence}}$$

La compensation (en dollars) accordée pour l'éloignement a été calculée en fonction du point de référence selon trois facteurs : 0,25 %, 0,5 % et 1 %. Le facteur est multiplié par le ratio obtenu avec la formule ci-dessus. Ce pourcentage est le pourcentage d'augmentation du budget de l'agence pour compenser l'éloignement par rapport aux dépenses totales déclarées.

Prenons l'exemple de l'agence Z :

Coefficient d'éloignement : 0,5

Budget total : 10 M\$

Indice d'éloignement du point de référence : 0,06

Ratio = $0,5/0,06$

Ratio = 8,3

Remarque : L'agence Z est 8,3 fois plus éloignée (chiffres pondérés selon la population) que l'agence de référence.

Compensation d'après trois facteurs arbitraires multipliés par le ratio :

Scénario A, 0,25 % de référence : $0,25 \times 8,3 = 2,1$ %

Scénario B, 0,5 % de référence : $0,5 \times 8,3 = 4,15$ %

Scénario C, 1,0 % de référence : $1 \times 8,3 = 8,3$ %

Valeurs des trois scénarios de compensation pour l'éloignement selon le budget de l'agence Z de 10 M\$:

Scénario A : $10\,000\,000 \$ \times 2,1 \% = 210\,000 \$$

Scénario B : $10\,000\,000 \$ \times 4,15 \% = 415\,000 \$$

Scénario C : $10\,000\,000 \$ \times 8,3 \% = 830\,000 \$$

Par conséquent, la compensation de l'agence Z pour l'éloignement devrait se situer entre 210 000 \$ et 830 000 \$ selon les hypothèses employées.

Les études de cas et les experts-conseils ont fait ressortir certaines considérations concernant la géographie. Même si certaines agences et leurs communautés clientes sont situées à une distance accessible par route d'un centre de services, ces routes peuvent être dangereuses (non entretenues, par exemple) ou accessibles de façon limitée selon les conditions météorologiques. Dans les situations où l'accès aux services ou la capacité des enfants placés de retourner dans leurs communautés pour des visites sont menacés, il faut tenir compte des agences. De plus, il faut vérifier si le transport en commun est limité et accessible pour tous ceux qui travaillent ou habitent dans la réserve. Il faudra tenir compte de ces réalités et s'y adapter ou outiller les agences et leur donner la souplesse de trouver des solutions.

Lorsqu'il est question de SEFPN, l'attention est principalement accordée aux réserves (le Canada finance les SEFPN sur les réserves et au Yukon seulement). Toutefois, sur le plan démographique, les peuples autochtones représentent le groupe qui connaît la croissance la plus rapide au pays et habitent généralement dans des centres urbains. La

prestation de services dans les centres urbains a un coût. Les loyers sont souvent plus élevés (Toronto, Vancouver), les salaires du personnel doivent être plus élevés pour être concurrentiels, etc. C'est la réalité des agences comme les Services aux enfants et aux familles autochtones de Toronto, qui subissent souvent des hausses de coûts en raison de leur localisation.

NATIVE CHILD AND FAMILY SERVICES (NCFS) TORONTO (ONTARIO)

Quand la diversification du financement est synonyme de liberté dans la pratique.

La diversification du financement offre de la latitude dans la pratique. Les mécanismes de financement sont aussi importants. L'occasion d'adopter un mode de financement global dans les SEFPN favoriserait l'uniformité des interventions en services à l'enfance et à la famille, ce qui réduirait les pratiques de facturation cloisonnées en place. Compte tenu de la croissance des populations autochtones en milieu urbain, il y a lieu de revoir la façon dont les agences urbaines et agences qui servent des communautés urbaines obtiennent le financement nécessaire à l'exécution de leur mandat.

Contexte

Depuis un bureau principal et 18 bureaux satellites et grâce à 285 employés, NCFS offre des services à l'enfance et à la famille adaptés à la culture, y compris des services de prévention et de protection, aux Autochtones de Toronto, de passage à Toronto et du Canada.

Organisme habitué de la prévention, NCFS a travaillé pendant 18 ans au mandat de protection de la province de l'Ontario. Créé à l'origine comme organisme de prévention de Toronto, NCFS a appris tôt la nécessité de varier ses sources de financement pour établir sa pratique adaptée à la culture.

Fonctionnement et programmes

NCFS est un organisme de prestation de services (statut d'organisme de bienfaisance enregistré). Son financement de base vient de son rôle comme fournisseur de services. En raison de sa compétence, d'autres organismes le paient pour offrir des services. Par exemple, les centres « ON y va » (anciennement « Early Years ») sont administrés par NCFS.

L'organisme cherche activement à prouver l'incidence de son modèle de services sur les bailleurs de fonds ou sa propre planification interne. Le modèle d'évaluation des programmes de NCFS est lié à la conception des programmes. Ses initiatives et ses programmes sont fondés sur les pratiques exemplaires et la documentation existante et guidés par le bien-être des Autochtones. Après la participation aux programmes, les clients répondent à un sondage, des suivis réguliers sont faits et les services sont rajustés en fonction des commentaires.

La structure de NCFS demande et stimule une certaine créativité. La structure de financement de différentes sources permet à NCFS de travailler sous un angle de prévention en trouvant des ressources lui permettant d'agir dans l'intérêt des enfants et de développer sa pratique selon une vision à long terme. Par exemple, le conseil d'administration de NCFS a encouragé l'agence à acheter ses locaux plutôt qu'à les louer. Être propriétaire lui donne la liberté de pratiquer en tenant compte de la culture. Que ce soit par la purification par la fumée sur place ou la construction de pavillons, être propriétaire lui permet de pratiquer dans l'intérêt des enfants et des familles clients sans être contraint par des « cases à cocher » du gouvernement.

Même si le financement de base est stable, les ressources nécessaires pour concevoir une programmation ascendante adaptée dépendent du financement obtenu auprès de subventions et de donateurs. La haute direction est réceptive et cherche régulièrement à obtenir de 10 à 15 % de son financement global pour permettre la mise au point et l'exécution des programmes axés sur les besoins.

En tant qu'agence urbaine, NCFS est confronté aux défis des pénuries de logements, de l'itinérance, de la santé mentale et des dépendances. Pour faire face à ces défis, l'agence brise les silos opérationnels et mobilise ses ressources pour s'attaquer à un grand nombre de programmes et de services, plutôt que de faire la distinction entre la protection et la prévention et leurs sources de financement respectives.

Le milieu urbain peut certes attirer du personnel, mais aussi imposer des contraintes. Le coût de la vie à Toronto peut réduire la compétitivité relative des salaires et rendre plus coûteuses les affaires à cause du prix des biens immobiliers et des stationnements (qui limitent le côté pratique des parcs de véhicules). Même si NCFS n'est pas contraint par des voies de

financement et une budgétisation selon la rémunération à l'acte axée sur la protection, la diversification de son financement l'oblige à être un chef de file concurrentiel dans les services à l'enfance et à la famille.

Plus la population autochtone augmentera, plus la demande en services ciblant les autochtones augmentera. Avant le financement du TCDP, NCFS ne recevait pas régulièrement des fonds du gouvernement fédéral (au-delà du financement des programmes accordé au programme autochtone en milieu urbain Bon départ). Au fil de l'évolution démographique, les peuples autochtones souhaiteront encore obtenir des services, qu'ils soient rattachés à une bande, à une réserve, à plusieurs d'entre elles ou à aucune d'entre elles, et il faudra faire face à cette réalité.

Leçons et considérations

Cibler ses fonctions de base et bien les remplir.

La diversification du financement donne de la souplesse dans la pratique. Même si les fournisseurs de services n'auront pas tous la base de ressources diversifiée de NCFS, il est important de retenir que les mécanismes de financement jouent sur les activités. L'occasion d'adopter un mode de financement global dans les SEFPN favoriserait l'uniformité des interventions en services à l'enfance et à la famille, ce qui réduirait les pratiques de facturation cloisonnées en place.

Les populations autochtones en milieu urbain augmentent et auront besoin de services adaptés à leur culture. L'obtention des ressources nécessaires à ces activités est un défi constant. Tout comme le TCDP a mis en lumière les pratiques discriminatoires du sous-financement fédéral des SEFPN, il y a lieu de revoir la façon dont les agences urbaines et agences qui desservent des communautés urbaines obtiennent le financement nécessaire à l'exécution de leur mandat.

L'accès aux outils de services, comme l'Internet haut débit, a aussi été envisagé. Les communautés plus près des centres urbains ont plus de chances d'avoir accès à une connexion haut débit fiable et à des vitesses de téléchargement et de téléversement raisonnables. Toutefois, bien des communautés n'ont pas un accès régulier ou fiable à ces services. La connexion haut débit n'est pas qu'un outil de connectivité. C'est aussi un moyen pour les services et programmes d'accéder à de nouvelles

occasions. L'Internet haut débit représente une occasion de renforcer les capacités existantes et de bonifier les services au besoin, comme par la télémédecine et les consultations avec des spécialistes comme des nutritionnistes et des psychologues. Comme tout autre outil, l'Internet haut débit peut être un ajout utile pour miser sur la connectivité si les agences et les communautés ont des liens avec les fournisseurs.

FINANCEMENT AXÉ SUR LES RÉSULTATS

Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* comporte un ensemble d'indicateurs de suivi qui guident l'objectif de l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations. C'est un outil qui aide à cerner les besoins. Utilisé comme outil pour évaluer le rendement des programmes, il orientera la collecte de données pertinentes pour mieux comprendre les réalités des communautés et, éventuellement, soutenir et anticiper leurs besoins. Dans le préambule de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, le gouvernement fédéral s'est engagé à financer les SEFPN conformément au principe d'égalité réelle.

Selon les prévisions, une période de transition de deux ans sera nécessaire avant que le cadre soit pleinement fonctionnel. Pendant cette période, le secrétariat travaillera de près avec les agences pour cibler les données déjà disponibles, les données à recueillir, les méthodes de collecte, ainsi que la façon de faire le suivi des besoins et de les quantifier. Les données de sources fiables comme Statistique Canada seront autant que possible mises à profit pour remplir le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, surtout pour les indicateurs communautaires. En collaboration avec le secrétariat, les agences peuvent miser sur les données comme données probantes pour la prise de décisions et déterminer le type d'intervention nécessaire, comme les appoints du budget, l'accès à du soutien organisationnel, etc.

Le cadre peut aider les agences à cerner leurs besoins ou à déterminer si leur fonctionnement va de bon train selon les limites de leur budget. En finances publiques, augmenter les fonds n'est pas toujours la solution. Une affectation plus efficace et efficiente des ressources dans un programme bien conçu peut donner des résultats. Les agences des SEFPN devront établir des cibles de rendement pour faire correspondre leurs activités et les résultats souhaités.

Le financement axé sur les résultats sera alloué aux agences sous forme d'un pourcentage de leurs dépenses de base. Ce supplément a été modélisé à 1, 3 et 5 % des dépenses totales pour 2018–2019. La valeur de ce supplément devrait permettre d'embaucher au moins un nouvel employé. Grâce aux suppléments pour les TI et au soutien du

secrétariat, les agences des SEFPN devraient avoir suffisamment de ressources pour passer à la collecte de données du cadre *Mesurer pour s'épanouir*.

FINANCEMENT D'URGENCE

Les SEFPN représentent un service essentiel qui doit continuer à être offert en temps normal et en temps de crise. Les situations d'urgence augmentent généralement la demande en services sociaux, comme les services à l'enfance et à la famille (voir l'[Annexe P](#)). Le financement sera disponible pour faciliter les interventions face à des circonstances imprévues liées aux services à l'enfance et à la famille qui ont une incidence sur la demande de services essentiels d'une agence. Il pourrait s'agir d'une vague de suicides dans une communauté, d'un désastre ou d'une pandémie, tant que les dépenses sont directement liées aux services à l'enfance et à la famille. L'agence des services à l'enfant et à la famille de Dakota Ojibway au Manitoba dispose d'un plan d'intervention d'urgence bien conçu.

DAKOTA OJIBWAY CHILD AND FAMILY SERVICES (DOCFS) MANITOBA

« Les enfants ne seront jamais laissés dans une situation à risque. »

Principales leçons apprises de l'intervention d'urgence de DOCFS :

- 1. Se préparer : Un plan de continuité des activités ou d'urgence qui prévoit la communication avec les conseils de bande et les conseils tribaux permet de déterminer et de planifier la façon de collaborer et d'intervenir collectivement en cas d'urgence.*
- 2. Habilitier le personnel : Les situations de crise sont changeantes et nécessitent des interventions évolutives. Le personnel devrait avoir son mot à dire dans la planification, recevoir des directives claires et avoir la latitude d'intervenir dans l'intérêt des enfants, des familles et des communautés clients.*
- 3. Avoir accès à des ressources financières : L'argent est essentiel si on veut offrir des biens et des services. Une crise apporte son lot d'incertitudes. Avoir un fonds de prévoyance (ou avoir accès à des fonds) est indispensable pour intervenir rapidement.*
- 4. Tisser des liens : Collaborer de près et en continu avec les communautés et la direction pour répondre aux besoins des enfants, des familles et des communautés.*

« Les enfants ne seront jamais laissés dans une situation à risque. »

DOCFS est loin d'être un débutant lorsqu'il est question d'intervention d'urgence. Inondation, tempête de verglas, pandémie comme maintenant... L'agence n'en est pas à sa première intervention pour protéger les plus vulnérables de ses huit Premières Nations clientes en temps de crise. Composante intégrante de la structure plus large du conseil tribal, DOCFS collabore avec les autres organismes (santé, éducation, etc.) et les bureaux communautaires. Les appels quotidiens des directeurs et la communication constante permettent de coordonner les interventions selon les circonstances changeantes dans l'ensemble du conseil tribal.

DOCFS souhaite que les enfants et les familles soient en santé et en sécurité. Les urgences ne freinent pas cette volonté; elles l'accroissent. Les services à l'enfance et à la famille sont un service essentiel et DOCFS demeure disponible en tout temps pendant une urgence (comme en temps normal). Comme les préoccupations quant à la sécurité et au bien-être des enfants et des familles peuvent augmenter en temps de crise, les interventions d'urgence de DOCFS vont au-delà de la sécurité physique des enfants et englobent la sécurité alimentaire, les vivres et les ressources éducatives.

Se préparer

Le plan de continuité des activités de DOCFS sert de feuille de route pour l'intervention de l'agence en cas de crise en vue de remplir son mandat de base et de maintenir (minimalement) ses activités de base.

En une demi-journée, tout le mécanisme du plan de continuité des activités de DOCFS peut être mis en place, puisque le personnel en est au courant et connaît bien ses responsabilités. Un rôle et un champ d'action en cas d'urgence sont assignés au préalable à chaque membre du personnel. Ainsi, l'organisation peut garder une certaine uniformité lorsqu'elle est confrontée à une crise inattendue.

Le modèle de DOCFS repose sur de solides liens avec ses huit communautés clientes. Grâce à la confiance entre DOCFS et ses bureaux communautaires et ses employés, l'agence dépend sur la collaboration avec les Premières Nations locales et le soutien pour comprendre les besoins sur le terrain et bien y répondre. Chacune des huit communautés cliente a son propre plan d'urgence

pour les interventions locales. Des plans de remplacement du personnel aux plans opérationnels, chaque communauté a planifié son approche de gestion des services à l'enfance et à la famille en mode d'intervention de crise.

Des plans sont en place, mais les employés doivent régler les problèmes et trouver des solutions.

Direction habilitée; personnes habilitées

Lorsque l'intervention d'urgence s'intensifie, la haute direction subit une forte pression et doit orchestrer l'intervention initiale. Par exemple, la haute direction a travaillé de 8 h à 23 h pour établir et mettre en place une première approche de gestion de crise face à la COVID-19.

La haute direction et DOCFS insistent sur l'importance de la souplesse de l'intervention de crise. Ils sont connus pour laisser place aux idées des employés dans un souci de répondre aux besoins de la communauté. Les urgences sont changeantes et le personnel de DOCFS doit adapter son intervention en conséquence, en temps réel.

Différentes équipes spéciales sont formées en cas de crise pour répondre aux besoins changeants. Par exemple, face à la COVID-19, une équipe de bien-être global a été mise sur pied pour mettre au point des ressources d'information fiables et rallier les personnes aux services dont elles avaient besoin. La petite équipe de six personnes mise sur des ressources extérieures, comme d'autres médecins et spécialistes en santé mentale, et met au point ses propres outils pour soutenir la lutte globale contre la pandémie.

La principale préoccupation des communautés est la sécurité alimentaire. Certaines familles sont nombreuses et, au confinement des communautés, elles ne sont pas toutes arrivées à accéder à des provisions de base à temps. DOCFS est intervenu et a fourni des aliments et des provisions que les bureaux communautaires locaux ont livrés gratuitement aux personnes dans le besoin. En cas d'urgence, DOCFS aidera tout membre de la communauté dans le besoin (même s'il se concentre principalement sur les enfants placés). Cette initiative, orchestrée en collaboration avec le personnel communautaire, démontre l'importance des liens et de la confiance entre les agences et les habitants, surtout en temps d'intervention d'urgence. Or, pour mobiliser les ressources nécessaires, les agences ont besoin d'argent rapidement.

Toujours avoir de l'argent sous la main

DOCFS souligne l'importance de sensibiliser à la mission de l'agence. Pour s'assurer que leur organisation et les enfants placés ont tout ce dont ils ont besoin, DOCFS est prêt à faire de la représentation à qui veut bien l'entendre, que ce soit le chef du conseil tribal, SAC ou les ressources externes. La constitution d'un fonds de réserve et la mise en valeur active des ressources sont des processus continus. Lorsqu'une crise frappe, le budget peut alors offrir une certaine latitude.

En cas de crise, le stress de l'incertitude et le délai de recouvrement des coûts augmentent. Les ressources associées à la situation d'urgence ne seront pas acheminées tant que le conseil tribal n'aura pas déclaré l'état d'urgence. Dans le cas de la COVID-19, SAC a indiqué que les agences peuvent garder la trace des coûts liés à leur intervention face à la pandémie.

Toutefois, les agences et les communautés ont besoin d'argent liquide pour agir et intervenir face à une urgence. Par exemple, DOCFS a payé ses dépenses liées à la COVID-19 grâce à des allocations de dépenses, à des chèques, à des cartes de crédit d'entreprise et à des cartes de crédit personnelles. Lorsqu'il est question de dépenses importantes, le directeur administratif obtient l'approbation du personnel régional de SAC à l'avance pour éviter toute incertitude quant au remboursement. Que ce soit pour des vivres de base, des ressources éducatives pour les enfants placés, des heures supplémentaires du personnel, des suppléments pour les ressources informatiques et bien d'autres choses, les agences doivent être capable de poursuivre leurs activités de base pour garder les enfants et les familles en sécurité, sans nuire à l'intervention d'urgence. Les circonstances imprévues peuvent nécessiter des ressources imprévues.

Puisqu'un nouveau mode de financement est mis au point pour les services à l'enfance et à la famille, différentes options de financement d'urgence sont envisagées. Différentes combinaisons de mécanismes de financement sont étudiées en vue de proposer les outils qui répondent aux besoins immédiats, mais aussi de s'attaquer aux défis fondamentaux qui ont une incidence sur la gestion de crise. DOCFS est un exemple utile d'agence bien coordonnée qui mise sur les ressources au-delà de son organisation pour intervenir rapidement de manière décisive en cas d'urgence.

Selon le mode de financement global proposé, les agences fonctionneront selon des limites de recettes préétablies et recevront un complément pour atteindre les résultats établis dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*. Toutefois, si la demande pour ces services évolue en raison de facteurs exogènes, les agences auront recours à un financement supplémentaire. Ce financement est comme une assurance qui entre en vigueur lorsque des facteurs extérieurs à l'organisation changent. Parmi ces facteurs se trouve entre autres l'augmentation du nombre de demandes de services de protection ou de prévention.

Ce fonds d'assurance est distinct du supplément axé sur les besoins visant l'atteinte des résultats. Le financement axé sur les résultats vise à stimuler le rendement d'une agence pour l'aider à maintenir ou à améliorer ses programmes et ses services. L'assurance en cas d'augmentation de la demande offre, à l'inverse, un financement pour s'adapter aux changements des exigences opérationnelles de base. Si l'augmentation de la demande dure plus d'un exercice financier, l'agence peut demander une révision de son budget de base. La collecte de données pertinentes est donc cruciale pour les fournisseurs de services, puisqu'elles sont liées à l'organisation dans son ensemble, à ses activités et à la concordance du financement. Les données pertinentes peuvent être analysées à titre de données probantes utiles et améliorer la prise de décisions.

Deux options sont proposées pour la gestion du financement d'urgence. La première est de prévoir un supplément annuel de 0,5 à 2 % du budget de base d'une agence. Les agences seraient responsables de gérer ces fonds et d'établir leurs propres réserves d'urgence lorsqu'elles n'en ont pas besoin. Si un supplément est appliqué aux budgets d'une agence, celle-ci n'aurait plus d'autres recours au financement fédéral pour les dispositions d'urgence touchant aux services à l'enfance et à la famille (sauf en cas de circonstances exceptionnelles impossibles à gérer avec le financement normal).

La deuxième option consisterait à établir un fonds d'urgence. Ce fonds serait affecté exclusivement à l'adaptation aux changements de la demande et aux urgences et accompagné d'un financement « cantonné » au sein du ministère. Les agences devraient satisfaire à ensemble de critères établis par la loi pour débloquer les fonds. Un peu comme la loi dans différentes administrations (voir l'[Annexe Q](#)), les dispositions d'urgence sont enclenchées, par exemple, lorsqu'un désastre se déclare. Une fois le désastre déclaré, les ressources sont acheminées aux parties qui en ont besoin pour remplir leur mandat.

La somme allouée au fonds d'urgence peut être déterminée selon différents modèles, par voie législative ou non. Dans certains pays

comme le Mexique, une proportion (soit 0,4 %) du budget total annuel du pays est allouée à un fonds de prévention et de secours en cas de catastrophe. Dans l'État de l'Utah, l'allocation au fonds de secours est déterminée par rapport aux autres fonds publics alloués par l'État. Dans d'autres États, comme le Dakota du Nord et la Californie, un montant préétabli est alloué aux secours en cas de catastrophe tous les ans ou tous les deux ans. Selon la proposition, le fonds d'urgence devrait varier de 0,5 à 2 % des dépenses de base des agences de SEFPN.

Le fonds d'urgence devrait être créé et, préférablement, défini dans la loi. La distribution du fonds d'urgence pourrait être énoncée dans la loi. Le Parlement n'aurait à approuver les dépenses qu'une fois, par vote. Après un certain temps (cinq ans, dix ans ou autre), l'argent du fonds serait automatiquement distribué sans autre vote. Sinon, le fonds d'urgence pourrait être distribué par des voies non législatives. Le Parlement pourrait alors distribuer la valeur du fonds chaque année. En principe, si le fonds est prévu dans la loi, le Parlement pourrait avoir quelques raisons particulières de refuser les dépenses. Toutefois, l'allocation pourrait ne pas être approuvée et le fonds d'urgence pourrait ne pas disposer des ressources nécessaires.

SECRÉTARIAT

Le secrétariat prendra la forme d'un organisme à double mandat dirigé par les Premières Nations. En tant que tierce partie de confiance parmi les intervenants, le secrétariat serait un organisme d'experts neutres gouverné par un conseil d'administration. On pourrait y centraliser les pratiques exemplaires, le soutien opérationnel et l'affectation du financement axé sur les résultats.

En tant qu'organisme de données indépendant axé sur le fonctionnement, le secrétariat serait bien placé pour diriger la collecte de données annuelle sur les progrès provisoires par rapport au mode de financement proposé, même pendant la transition. Le secrétariat devrait diriger des évaluations sur les demandes de financement et les résultats provisoires. Les paiements supplémentaires ordonnés par le TCDP suggèrent qu'il est possible de modifier les programmes et les pratiques opérationnelles, même pendant un exercice financier. À cette fin, le secrétariat pourrait soutenir les efforts nationaux de collecte de données sur la façon dont ont changé l'affectation des ressources et les programmes depuis l'adoption du nouveau mode de financement.

Ces évaluations annuelles sont distinctes des données recueillies pour le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, puisqu'elles seront facultatives. Les évaluations annuelles seront conçues pour évaluer l'incidence du financement à court terme, en vue d'une évaluation à moyen terme du

mode de financement à la troisième année de la transition. Puis, à la cinquième année, une évaluation complète du mode de financement et des résultats suivis dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir* sera entreprise.

L'évaluation externe complète après les cinq premières années d'adoption du mode de financement proposé évaluera le lien entre les ressources et les résultats. Le changement dans la structure de financement a-t-il permis d'atteindre de meilleurs résultats pour les enfants et les familles? Les ressources affectées étaient-elles suffisantes pour atteindre les résultats souhaités? Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* a-t-il vraiment reflété les réalités changeantes des Premières Nations? Ces questions et bien d'autres devraient être posées pour réévaluer le mode de financement complet et son profil de ressources connexe par rapport aux objectifs à long terme.

Le financement du secrétariat est estimé à 3 M\$ par année (ajusté selon l'inflation) pour soutenir le fonctionnement (voir la section *Transition* pour en savoir plus sur le secrétariat).

Application du mode de financement

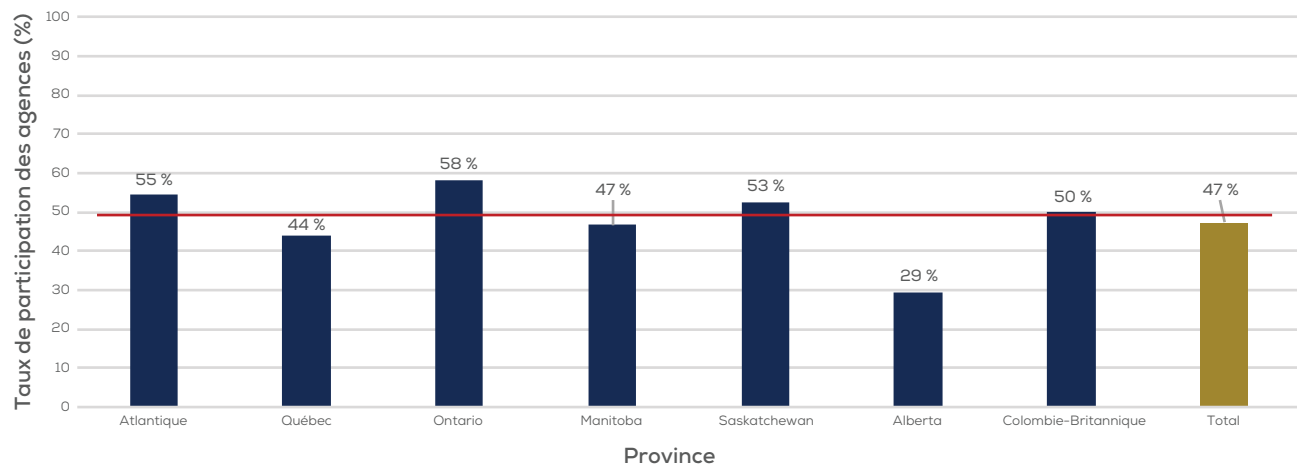
Les estimations proposées des niveaux de financement des agences ont été élaborées à partir des dépenses déclarées par les agences des SEFPN pour 2018–2019 et des normes de l'industrie.

Comme pour tout exercice d'estimation, nous n'avons pas obtenu une seule estimation, mais plutôt une plage d'estimations qui varient selon différentes combinaisons et situations.

SONDAGE AUPRÈS DES AGENCES DES SEFPN³¹⁸

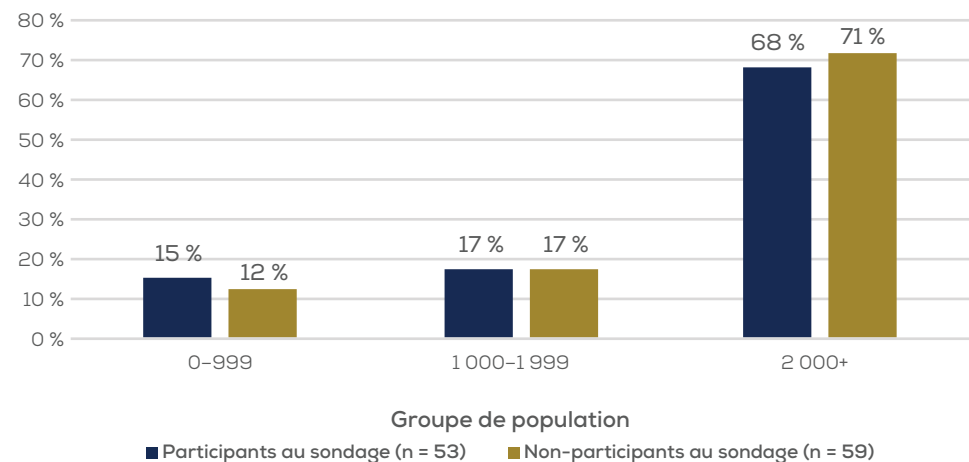
À l'automne 2019, un sondage de sept questions a été envoyé aux agences des SEFPN (voir l'[Annexe M](#)). Le sondage devait permettre de recueillir des données sur les dépenses et les recettes, les demandes de financement du TCDP et les pratiques de mesure du rendement pour l'exercice financier 2018–2019. Le sondage a été envoyé sous forme de document PDF à remplir aux directeurs des agences et était accompagné d'explications sur le sondage et son application. Sur les 112 agences des SEFPN sur la liste de l'IFPD, 53 ont répondu, ce qui représente un taux de participation de 47 % (voir la Figure 47).

³¹⁸ Toutes les données liées aux agences de SEFPN dans les figures de cette section sont issues du sondage réalisé en 2019 auprès des agences.

FIGURE 47 : Taux de participation des agences au sondage, par province (n = 122)

Note : L'Atlantique comprend les provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador.

Les agences participantes sont généralement représentatives de la population générale échantillonnée pour les agglomérations (figure 48), la zone géographique³¹⁹ (figure 49) et l'accessibilité par route de toutes les Premières Nations clientes (figure 50).

FIGURE 48 : Pourcentage des agences des SEFPN par groupes de population sur les réserves, données SAC de 2019 (n = 112)

³¹⁹ La zone géographique désigne la distance entre une Première Nation et le centre de services le plus près et les moyens de transport connexes. Zone 1 : Premières Nations situées à moins de 50 km d'un centre de services.

Zone 2 : Premières Nations situées entre 50 et 350 km d'un centre de services.

Zone 3 : Premières Nations situées à plus de 350 km d'un centre de services.

Zone 4 : Premières Nations dans lesquelles il est possible d'accéder à un centre de services par avion, train ou bateau.

FIGURE 49 : Pourcentage des agences des SEFPN, par zone géographique (n = 112)

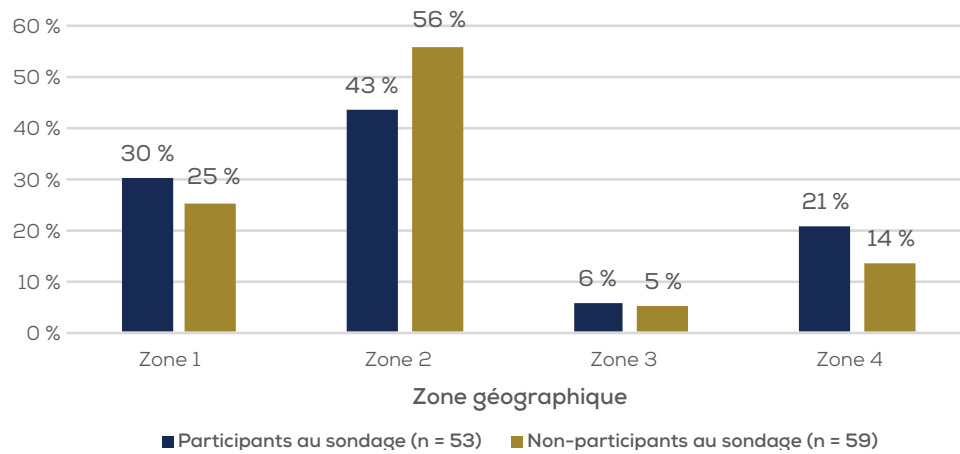
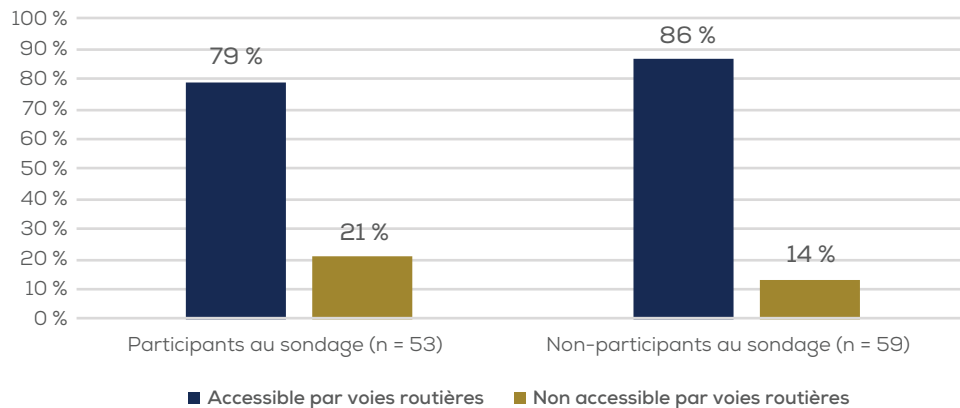


FIGURE 50 : Pourcentage des agences des SEFPN, par participation au sondage et accès à des voies routières (n = 112)

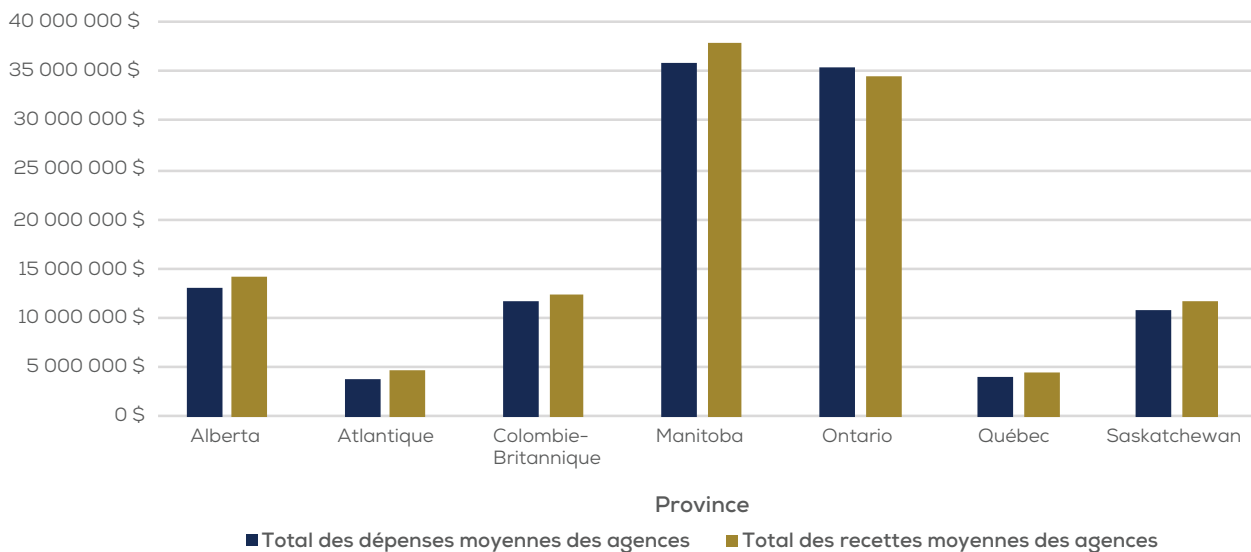


Les agences des SEFPN répondantes ont des dépenses moyennes de 15 M\$ et des recettes moyennes de 16 M\$ (voir le Tableau 16). Les recettes sont légèrement plus élevées grâce aux paiements supplémentaires ordonnés par le TCDP ou à des fonds non dépensés au moment du sondage. Les agences des SEFPN du Manitoba et de l'Ontario ont déclaré les recettes et les dépenses totales les plus élevées (Figure 51). La taille de la population cliente et les profils géographiques des Premières Nations clientes peuvent contribuer à expliquer les recettes et les dépenses moyennes plus élevées.

TABLEAU 16 : Aperçu des résultats du sondage auprès des agences des SEFPN

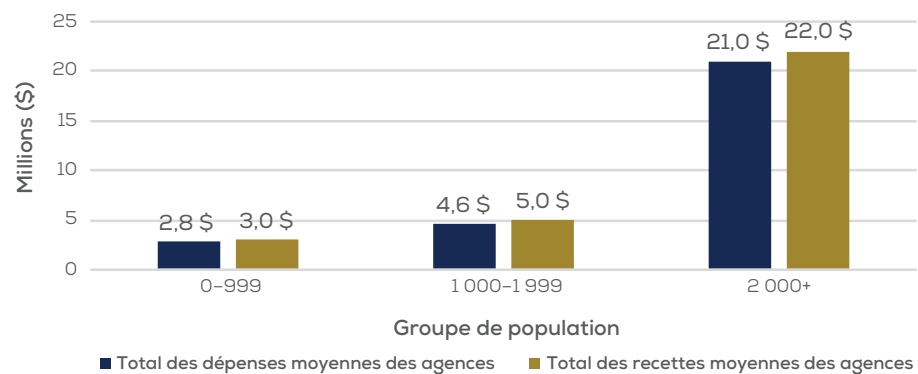
Nombre total de réponses au sondage	57
Nombre total de réponses au sondage utilisables	53
Dépenses moyennes (n = 53)	15 462 653 \$
Recettes moyennes (n = 53)	16 217 900 \$

FIGURE 51 : Total des dépenses et recettes moyennes des agences, par province/région (n = 53)



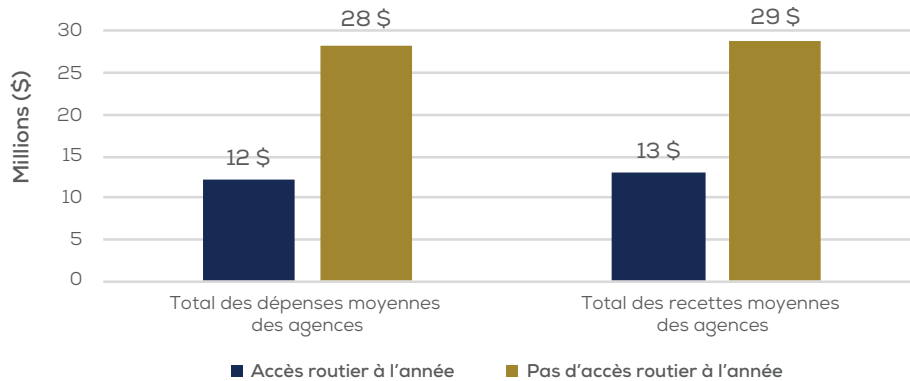
Nous pouvons observer le plus grand écart dans les budgets moyens des agences lorsque les données sont classées par groupe de population (Figure 52). Les agences desservant de plus grandes populations ont déclaré des dépenses et des recettes moyennes plus élevées.

FIGURE 52 : Total des dépenses et recettes moyennes des agences, par groupes de population sur les réserves, populations SAC de 2018 (n = 53)



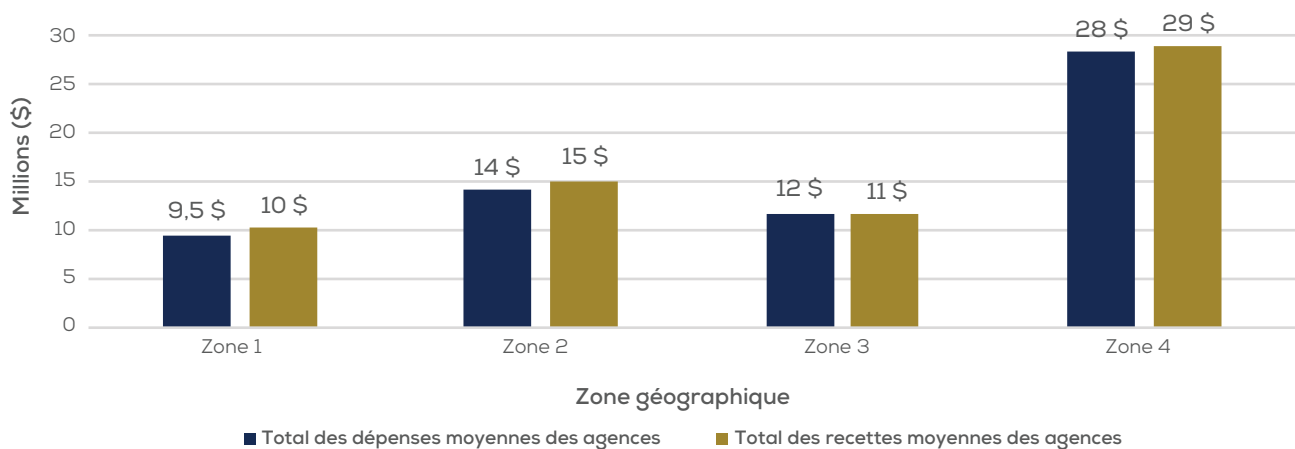
Les agences desservant au moins une communauté sans accès routier à l'année déclarent des dépenses et des recettes au moins deux fois plus élevées que celles des agences qui servent des Premières Nations accessibles par route à l'année (Figure 53).

FIGURE 53 : Total des dépenses et recettes moyennes des agences, selon l'accès routier



Lorsque classées par zone géographique la plus éloignée³²⁰ des Premières Nations clientes, les dépenses et recettes moyennes des agences étaient plus élevées pour la zone 4, conformément aux constatations concernant l'accessibilité par route (Figure 54).

FIGURE 54 : Total des dépenses et recettes moyennes des agences, par zone géographique (n = 53)



³²⁰ La zone géographique désigne la distance entre une Première Nation et le centre de services le plus près et les moyens de transport connexes.

Zone 1 : Premières Nations situées à moins de 50 km d'un centre de services.

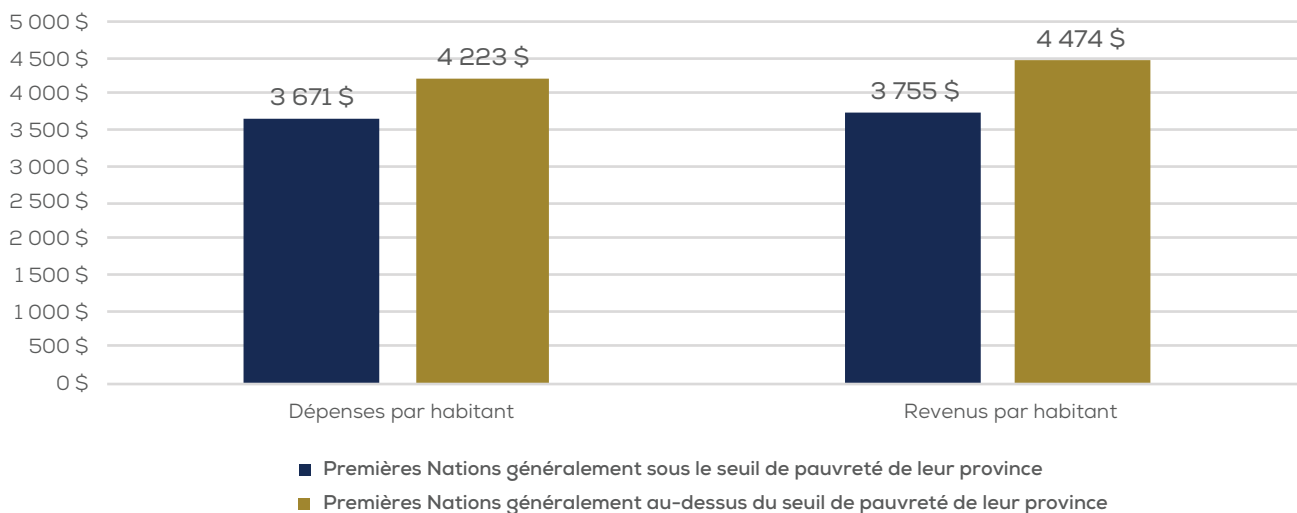
Zone 2 : Premières Nations situées entre 50 et 350 km d'un centre de services.

Zone 3 : Premières Nations situées à plus de 350 km d'un centre de services.

Zone 4 : Premières Nations dans lesquelles il est possible d'accéder à un centre de services par avion, train ou bateau.

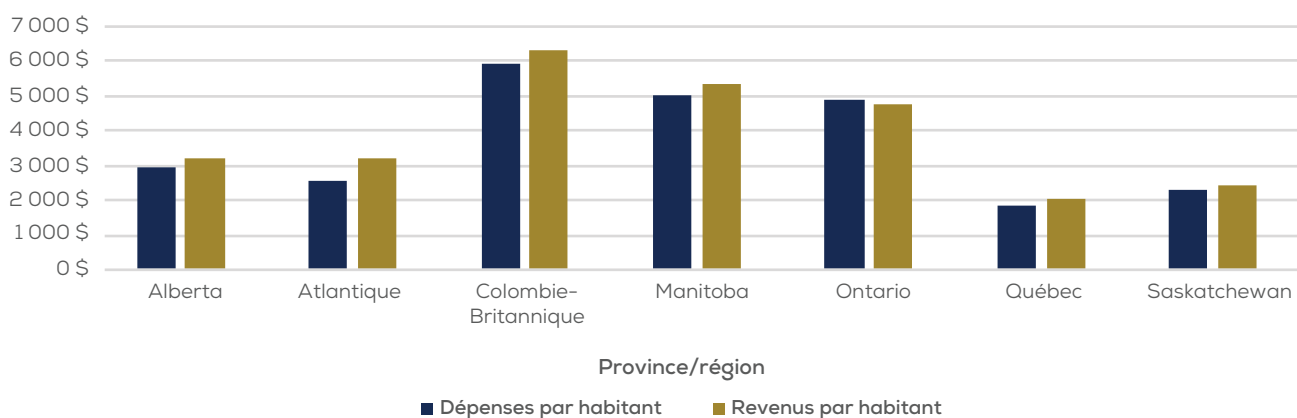
Par habitant, les agences qui desservent des Premières Nations généralement sous leur seuil de pauvreté provincial respectif déclarent des recettes et des dépenses plus élevées que celles qui desservent des Premières Nations au-dessus de ce seuil (Figure 55). Cette situation pourrait s'expliquer par le plus grand nombre de placements (parce que la pauvreté et la négligence sont des causes de recours aux services de protection) et l'emplacement géographique des agences (plus elles sont éloignées, plus il est coûteux d'offrir des services).

FIGURE 55 : Dépenses et recettes moyennes par habitant, selon le seuil de pauvreté (n = 52)



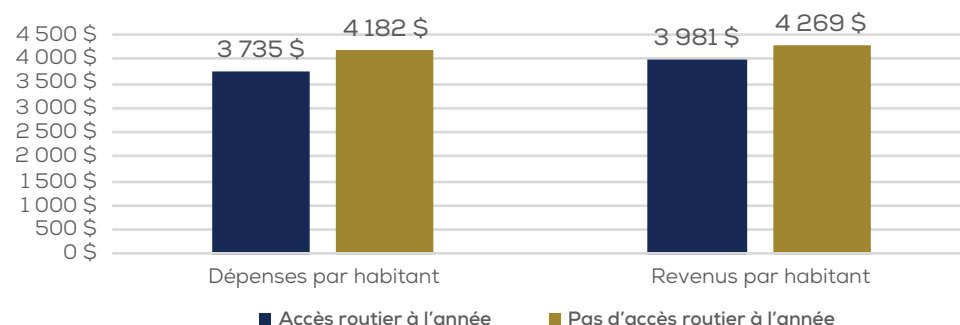
Ce sont les agences des SEFPN de la Colombie-Britannique qui ont les dépenses et recettes par habitant les plus élevées, et celles du Québec qui ont les dépenses les moins élevées (Figure 56).

FIGURE 56 : Dépenses et recettes moyennes par habitant, par province/région (n = 53)



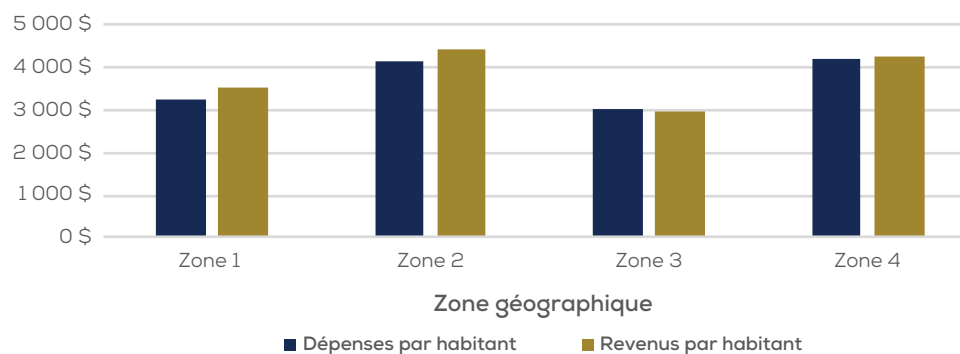
Conformément aux constatations précédentes concernant l'accessibilité par route, les dépenses et les recettes par habitant des agences des SEFPN qui desservent au moins une communauté sans accès routier à l'année sont légèrement plus élevées que celles des agences qui servent des Premières Nations accessibles par route à l'année (Figure 57).

FIGURE 57 : Dépenses et recettes moyennes par habitant, selon l'accès routier (n = 53)



Par zone géographique³²¹, les dépenses par habitant les plus élevées sont enregistrées dans la zone 4, alors que les recettes par habitant les plus élevées sont enregistrées dans la zone 2 (Figure 58). Les agences des SEFPN dont l'agence la plus éloignée est dans la zone 3 enregistrent les dépenses par habitant les plus basses.

FIGURE 58 : Dépenses et recettes moyennes par habitant, par zone géographique



³²¹ La zone géographique désigne la distance entre une Première Nation et le centre de services le plus près et les moyens de transport connexes.

Zone 1 : Premières Nations situées à moins de 50 km d'un centre de services.

Zone 2 : Premières Nations situées entre 50 et 350 km d'un centre de services.

Zone 3 : Premières Nations situées à plus de 350 km d'un centre de services.

Zone 4 : Premières Nations dans lesquelles il est possible d'accéder à un centre de services par avion, train ou bateau.

La majorité (81 %) des agences des SEFPN ont demandé le financement ordonné par le TCDP (Figure 59). Parmi toutes les agences qui ont fait une demande, celles de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de l'Ontario ont affirmé avoir reçu des fonds supplémentaires (Figure 60).

FIGURE 59 : Pourcentage des agences des SEFPN ayant demandé du financement ordonné par le TCDP (n = 52)

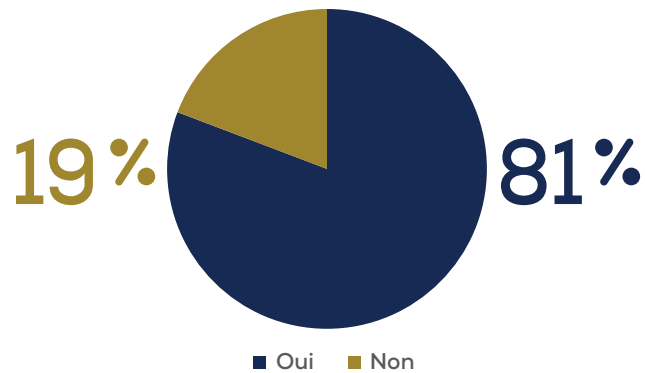
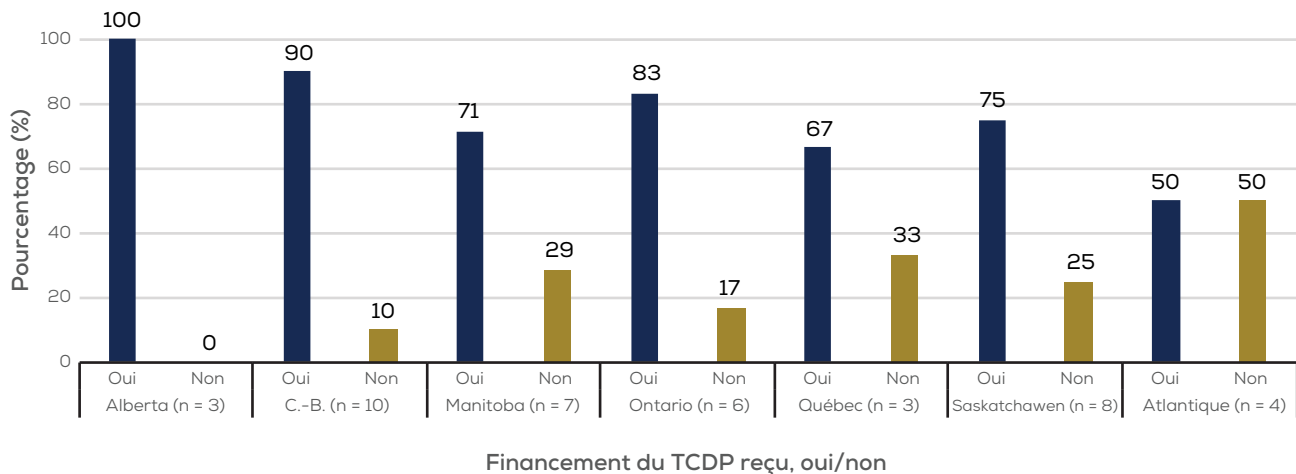


FIGURE 60 : Pourcentage d'agences qui reçoit du financement ordonné par le TCDP, par province (n = 41)



Il y a une légère variance entre les demandes de financement anticipées par le TCDP et les demandes réellement présentées (Figure 61).

La grande partie du financement du TCDP a été utilisé pour les immobilisations et les coûts d'exploitation par les agences; plusieurs autres l'ont utilisé pour les programmes et la prévention (Figure 62).

FIGURE 61 : Utilisation projetée du financement du TCDP, distribué par pourcentage (plusieurs réponses possibles) (n = 42)

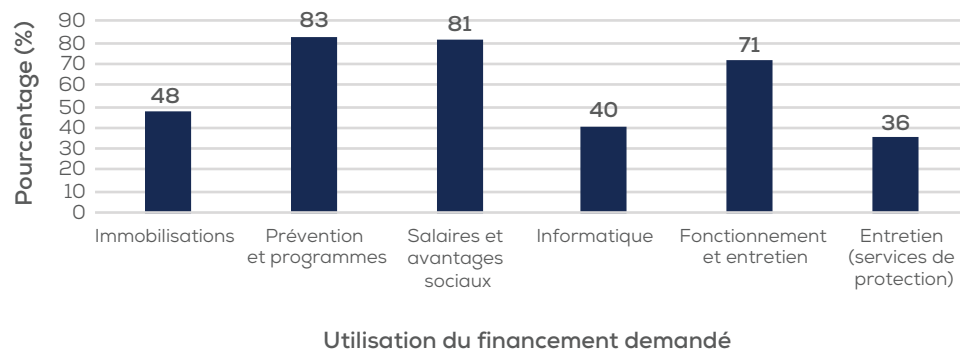
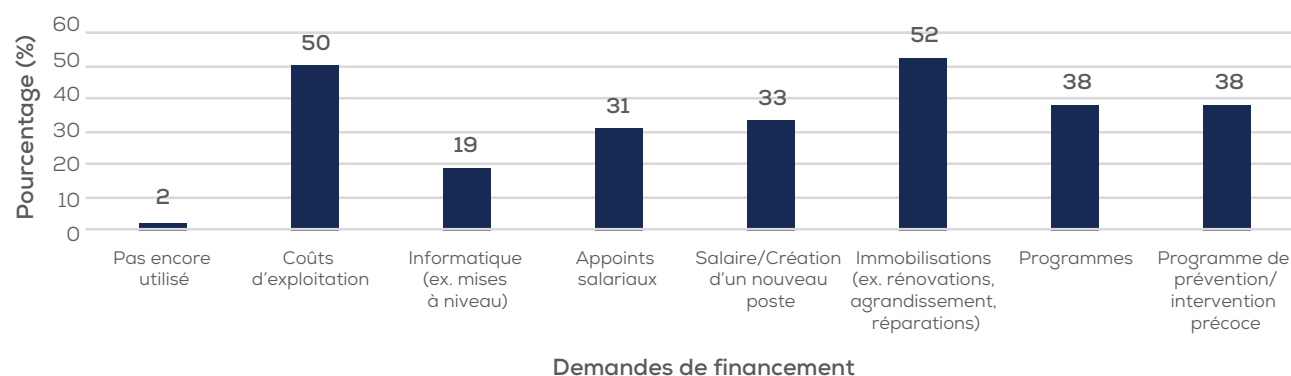


FIGURE 62 : Utilisation réelle du financement du TCDP (plusieurs réponses possibles) (n = 42)



Plus du trois quarts des agences des SEFPN affirment recueillir des données sur les programmes et environ deux tiers sur les dépenses. Les données sont le plus souvent utilisées pour la budgétisation, la conception de programmes et les demandes de financement.

Scénarios du mode de financement

Le mode de financement proposé est conçu pour combler les lacunes évidentes relevées dans le fonctionnement des agences des SEFPN. Une agence ou un bénéficiaire devrait pouvoir comprendre facilement les éléments qui contribuent au montant de financement octroyé. En prenant comme base de référence les dépenses de 2018–2019 des agences des SEFPN, le mode de financement rajuste le budget de base en ajoutant des éléments qui reflètent les Premières Nations desservies, conformément au cadre de rendement *Mesurer pour s'épanouir* (Tableau 17).

Les données de référence actuelles sur les dépenses comprennent probablement les dépenses parmi la gamme d'éléments de financement.

L'adoption du mode de financement nécessitera une évaluation du stock d'immobilisations actuel (structures, parcs de véhicules, infrastructure de TI actuelle, etc.) pour s'assurer que les dispositions conviennent et que la compensation n'est pas trop grande par rapport aux dépenses antérieures de ces éléments budgétaires.

TABLEAU 17 : Composantes du mode de financement, avec leurs applications

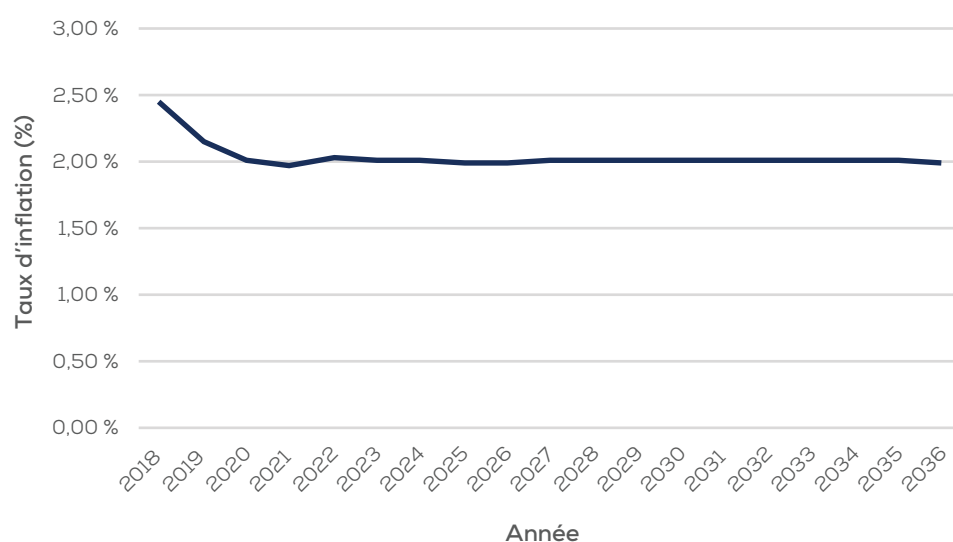
Composante	Quantification
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Financement visant à appuyer les objectifs du cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i>. Pourcentage du budget de base.
Prévention	<ul style="list-style-type: none"> Allocation par habitant de 800 \$, 2 000 \$ ou 2 500 \$, selon la population vivant dans la réserve.
Géographie	<ul style="list-style-type: none"> Hausse proportionnelle du budget de base, selon le quotient d'éloignement pondéré de SAC.
Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> Par ménage; relativement au seuil de pauvreté provincial; données du recensement de 2016.
Immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage (par exemple 2 %) de la valeur totale des immobilisations, pour leur entretien. Financement basé sur la présentation de demandes pour les grands projets d'immobilisations (nouveau bâtiment, rénovations à grande échelle, etc.).
TI	<ul style="list-style-type: none"> Appoint proportionnel (5 à 6 %) du budget de base, basé sur les normes de l'industrie pour les organismes de services sans but lucratif.
Fonds d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> Appoint proportionnel du budget de base visant à financer les situations imprévues en matière de SEF qui impactent la demande exercée sur les services centraux de l'agence.

Pour modéliser le mode de financement, nous proposons trois scénarios, basés sur les points bas, les points intermédiaires et les points élevés des fourchettes associées à chacun des facteurs de coût. Pour estimer le coût total du système dans le futur, les facteurs de croissance standard de l'inflation et de la population ont été appliqués. Un taux d'inflation de 2 % (Figure 63) et le scénario de population constante de Statistique Canada³²² (pour les projections) ont été appliqués aux estimations.

³²² Selon le scénario de population constante, la probabilité de donner naissance estimée en 2011 demeure constante chez les peuples autochtones jusqu'en 2036. Pour le deuxième scénario, les taux de natalité convergent modérément pour atteindre la moitié du taux de natalité de la population générale d'ici 2036. Le troisième scénario prévoit une convergence complète au taux de natalité de la population générale d'ici 2036. Le scénario constant est adopté dans ce travail à des fins d'estimation des coûts. Pour en savoir plus : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-552-x/2015001/section06-fra.htm>.

Le mode de financement s'appuie sur une base de référence existante pour couvrir les coûts de protection et d'entretien liés à la sécurité. Les agences nouvelles et émergentes peuvent avoir besoin d'un mélange de différentes ressources pour répondre aux besoins de leurs communautés. Si aucune donnée antérieure sur la protection n'était disponible, la proportion d'enfants qui pourraient avoir recours au système de protection peut être estimée à partir des constatations de la phase 1³²³. À partir de la proportion de la population cliente qui aura recours aux services de protection selon les estimations, le coût moyen par placement de 63 000 \$ pourrait être utilisé pour estimer le budget de base d'une nouvelle agence pour les activités de protection et d'entretien.

FIGURE 63 : Estimation par l'IFPD de l'inflation 2018–2036



L'approche proposée est représentée pour 2021 selon des scénarios de population stable (Figure 64). Le mode de financement proposé donne lieu à une augmentation des coûts globaux du système qui peut varier entre 437 M\$ et 1,25 G\$ en 2021, selon le scénario retenu, plus les investissements dans le fonds de remplacement des immobilisations.

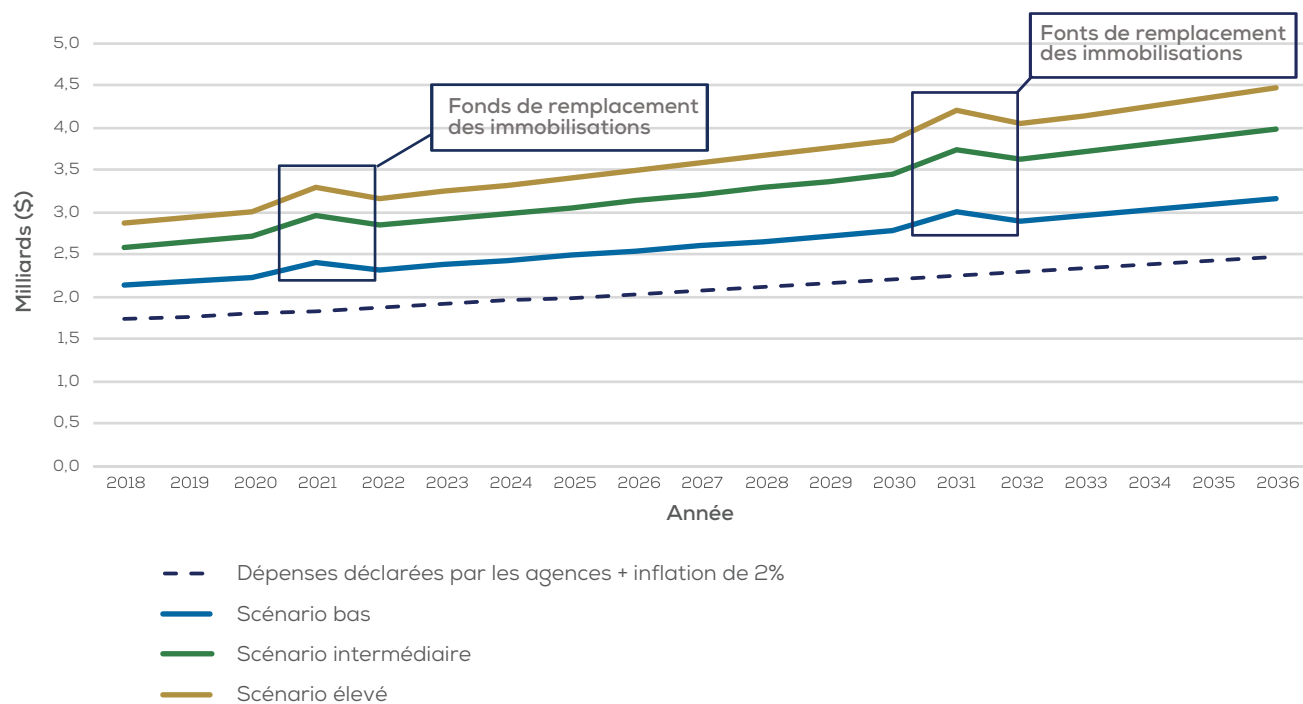
³²³ IFPD, Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir, 2018, p. 63, tableau 6 et p. 67, tableau 9, https://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf.

FIGURE 64 : Aperçu des estimations de coûts du mode de financement proposé



Les estimations sont ensuite projetées jusqu'en 2036 selon l'inflation et la population (selon un scénario de population stable) comme facteurs de croissance (Figure 65).

FIGURE 65 : Estimations de coûts globaux du système (bas, intermédiaire, élevé), 2018-2036 (avec le scénario d'accroissement de population constant de Statistiques Canada et l'inflation de 2%)



Le cadre de rendement et le mode de financement s'inscrivent dans le droit fil de la Loi, ils cherchent à donner suite aux constats du TCDP et ils proposent une voie qui privilégie le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations.

Partie IV : Transition

Introduction

Le rapport de l'IFPD *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir* publié en décembre 2018 mettait beaucoup l'accent sur des analyses de l'état actuel des opérations, de la gouvernance et du financement pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Les efforts de la Phase 2 ont été portés sur la conception d'un état futur en fonction des effets désirés, d'une mesure et d'un nouveau mode de financement. Planifier l'état futur a demandé un effort de collaboration ascendant avec les agences des Premières Nations et les communautés qu'elles servent. L'exercice a été bonifié par des études des pratiques des Premières Nations et des analyses comparatives internationales.

Toutefois, le succès d'une vision d'un état futur qui bénéficie aux enfants des Premières Nations, aux familles et aux communautés repose sur les stratégies de gestion du *changement* et de la *transition*, elles-mêmes fondées sur des stratégies et des plans crédibles, des communications efficaces, des approches progressives et encadrées, du leadership et un soutien continu.

LA GESTION DU CHANGEMENT ET DE LA TRANSITION

Les publications sur le changement organisationnel et la transition portent à s'entendre sur l'idée que le changement est difficile. L'Administration for Children and Families du US Department of Health and Human Services définit le changement organisationnel comme des « changements dans les politiques d'organismes d'aide à l'enfance, dans les procédures et pratiques qui découlent de la mise en œuvre de l'initiative de systèmes d'aide³²⁴. » L'implantation de ce type de changement peut être compliquée pour un individu ou une petite entreprise, mais plus un organisme grandit, plus il est difficile d'accomplir un changement. Ce phénomène est dû en grande partie à ce que Romanelli et Tushman appellent l'inertie rampante qui s'ancre dans les grandes organisations. Elle s'infiltré dans l'organisation au fil des ans et devient extrêmement difficile à secouer.

La compréhension du changement est indispensable à la réalisation de transitions réussies. Gray fait la distinction entre deux types

³²⁴ US Department of Health and Human Services, « Systems and Organizational Change Resulting from the Implementation of Systems of Care », (Novembre 2010) : 32.

de changement : progressif et intermittent. Le premier se produit lentement, lors de périodes de stabilité relative, alors que l'autre se produit de façon erratique, et implique souvent des changements radicaux. En situation de changement intermittent, le chef de l'organisation est primordial, mais il ne peut tout faire par lui-même. L'équipe de direction doit aussi jouer un rôle prépondérant pour réussir un changement à grande échelle. Le changement intermittent requiert des approches novatrices permettant aux gens de s'améliorer, en alliant leur motivation et leurs compétences à l'agenda du changement³²⁵. Comme Romanelli et Tushman le démontrent, il est important de comprendre ces différents types de changement pour accomplir un changement significatif. Ce dernier doit être suffisamment radical pour permettre de se défaire de l'inertie rampante dans les organismes³²⁶.

Même si la gestion du changement n'est pas aisée, il y a généralement des éléments clés qui, selon les études, conditionnent une transition réussie : l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan clair, une bonne communication, une approche progressive, un bon leadership, la planification des imprévus et la prévision de moyens de les contourner.

UNE STRATÉGIE OU UN PLAN CLAIR

Pour opérer tout type de changement avec succès, il faut établir un plan clair, cohérent et communicable qui explique le changement en question et ce qu'il engendrera. Sirkin, Keenan et Jack soutiennent que bien que le changement soit effectivement difficile, les vrais défis sont généralement provoqués par les désaccords entourant les buts à atteindre ou les résultats escomptés³²⁷. Par conséquent, le principal point de départ est d'avoir une large adhésion, un accord sur le résultat à atteindre ainsi qu'une méthode pour y parvenir.

Le changement ne peut être perçu comme la simple implantation d'une politique qui entraîne de meilleurs résultats. Une stratégie ou un plan complet est nécessaire pour que l'environnement soit favorable au succès. Ostroff indique qu'un plan contient normalement trois phases majeures : l'identification des objectifs de rendement, l'établissement des priorités et le déploiement du programme. Il suggère de mobiliser les parties prenantes, acteurs et intervenants à l'avance lors d'ateliers et de discuter des transitions en posant des questions : La procédure

³²⁵ Jo Ellen Gray, « Discontinuous Change: Leading Organizational Transformation », *Academy of Management Perspectives* 9, n° 2 (1995) : 77–80.

³²⁶ Elaina Romanelli et Michael Tushman, « Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium », *The Academy of Management Journal* 37, n° 5 (Octobre 1994) : 1141–1166.

³²⁷ Harold L. Sirkin, Perry Keenan, et Alan Jackson, « The Hard Side of Change Management », *Harvard Business Review*, 1^{er} octobre 2005, <https://hbr.org/2005/10/the-hard-side-of-change-management>.

contient-elle des étapes redondantes? Y a-t-il des transferts qui devraient être éliminés? Des étapes à ajouter? Lesquelles devraient être automatisées?³²⁸ Des résultats concrets qui se manifestent tôt dans le processus et montrent la voie du succès peuvent favoriser une adhésion au changement durable, même si ce n'est pas le but principal. Ostroff mentionne également qu'il est important de « semer les graines du changement dans un sol fertile³²⁹ » : commencer avec les plus performants, les gens les mieux disposés à changer et ceux qui sont les plus enclins au succès; ils montreront l'exemple et motiveront les autres en montrant comment c'est fait, que c'est possible et que ça en vaut la peine.

Comme énoncé par Johnson et Austin, l'un des plus grands défis qui s'opposent à l'amélioration dans plusieurs organismes de services publics et de services sociaux est le manque de culture organisationnelle basée sur des données probantes. Ces auteurs proposent trois grandes stratégies pour intégrer une telle culture : a) des partenariats entre organismes et universités permettant d'identifier les données qui soutiennent une pratique fondée sur des données probantes; b) la formation du personnel, dans les organismes et sur les campus, avec une démarche pédagogique centrée sur la résolution de problèmes afin d'appuyer l'introduction et l'utilisation de pratiques fondées sur des données probantes; et c) la modification des cultures de l'organisme pour soutenir et maintenir une pratique fondée sur des données probantes³³⁰.

Toutes ces approches et expériences exposent l'importance capitale de commencer avec un plan clair sur lequel il y a un large consensus quant aux objectifs finaux. Bien que le processus soit une partie importante du changement, l'objectif doit rester l'obtention des résultats.

COMMUNICATION

Réaliser un changement organisationnel avec succès est difficile, et c'est en grande partie parce qu'il s'agit d'une mission complexe qui est souvent faite contre les forces de l'inertie organisationnelle. Baines indique que le type de changement organisationnel systémique dont il est question ici ne peut être abordé comme un ensemble de mécanismes d'intervention apolitiques. Il est préférable de communiquer clairement pour que les personnes affectées par le changement

³²⁸ Frank Ostroff, « Change Management in Government », *Harvard Business Review*, 1^{er} mai 2006, <https://hbr.org/2006/05/change-management-in-government>.

³²⁹ Frank Ostroff, « Change Management in Government », *Harvard Business Review*, 1^{er} mai 2006, <https://hbr.org/2006/05/change-management-in-government>.

³³⁰ Michelle Johnson et Michael J. Austin, « Evidence-Based Practice in the Social Services », *Administration in Social Work* 30, n° 3 (25 septembre 2006) : 75-104.

comprennent les répercussions générales de la transition proposée³³¹. Des changements de modes de financement ont été apportés dans différents secteurs de l'OCDE sous le masque du rendement ou de la productivité, alors que l'objectif final était de réduire les dépenses d'une manière ou d'une autre. Nelson montre que l'une des clés du succès pour la transition vers un budget par programme de la ville de Indian Well était justement d'utiliser ce changement pour promouvoir la transparence et la responsabilisation. En plus d'atteindre d'autres objectifs, en liant le financement aux mesures clairement énoncées et en rendant l'information publique, le processus tout entier a été démystifié. Les résidents et décideurs politiques ont accueilli le changement plutôt que d'y résister³³².

La communication est la clé d'un changement réussi, selon Kezar. Cette dernière expose qu'il est important de commencer en se mobilisant, ce qui implique « la prise de conscience initiale d'un besoin de changement (données), la création d'une vision, la mobilisation d'appuis pour du changement suite à une discussion, le rassemblement du leadership et de l'action collective³³³ ». Cette communication est l'élément principal servant à convaincre les parties prenantes. Ostroff déduit qu'elles seront nombreuses et qu'il faut théoriquement parler à chacune d'entre elles pour arriver à toutes les convaincre, mais pour être efficaces, l'énergie et les ressources devraient être consacrées principalement aux parties prenantes les plus importantes, les plus grandes et les plus impliquées, qui peuvent agir en tant que leader et montrer la voie aux autres. Les recherches d'Ostroff permettent de constater que généralement, environ un quart des parties prenantes seront réceptives au changement, qu'un quart y résistera et qu'environ la moitié sera indécise³³⁴. Donc, bien que d'avoir une stratégie et un plan solide soit la première étape la plus importante, communiquer ce plan de manière efficace est tout aussi important pour une transition réussie.

L'APPROCHE PROGRESSIVE

Un stress professionnel important peut établir une corrélation négative en lien avec le changement organisationnel. En général, plus le personnel d'un organisme est stressé, moins il sera enclin à changer,

³³¹ Donna Baines, « Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery », *Critical Social Policy* 24, n° 1 (1^{er} février 2004) : 5–29.

³³² Kristen Nelson, « Transitioning to Program-Based Budgeting », *Alliance for Innovation*, Août 2017, <https://www.transformgov.org/articles/transitioning-program-based-budgeting>.

³³³ Adrianna Kezar, « Bottom-Up and Top-Down Change », 1, <https://www.usf.edu/atle/steer/events/change-theory-handouts.pdf>.

³³⁴ Ostroff, « Change Management in Government ».

et moins il sera efficace à apporter des changements fructueux³³⁵. Newman examine le cas des pays de l'ancien bloc soviétique après la fin de la guerre froide. Le communisme a rapidement disparu, mais les nouveaux mécanismes ont pris du temps à s'établir puisqu'il y avait trop de changements structuraux et fondamentaux qui s'opéraient dans tout le système, empêchant les changements de s'effectuer rapidement. Ces changements majeurs sont ce que Newman appelle un bouleversement institutionnel, caractérisé par un changement fondamental des normes, des valeurs et des suppositions sous-jacentes à l'activité économique. Des changements importants comme ceux-ci sont difficiles à accomplir jusqu'à ce que le contexte institutionnel devienne prévisible et stable, ce qui doit comprendre un « consensus social [...] à propos des nouvelles valeurs, normes et hypothèses qui sous-tendent l'activité économique³³⁶ ».

Pour qu'un changement soit réussi, il doit être suffisamment radical pour briser l'inertie organisationnelle. Romanelli et Tushman ont constaté des « résultats encourageants qui démontrent que 1) une grande majorité des transformations organisationnelles ont été accomplies grâce à des changements rapides et intermittents dans l'ensemble ou dans la plupart des domaines de l'activité organisationnelle, et 2) de petits changements dans les stratégies, les structures ainsi que la répartition du pouvoir n'ont pas produit de transformations fondamentales³³⁷ ». Chaque étape du processus de changement doit être planifiée et gérée, ce qui signifie qu'il faut préparer le personnel de l'organisation et ne pas se contenter d'attendre que le changement soit accueilli à bras ouverts.

Une partie de la mesure de l'état de préparation consiste à évaluer à quel point l'organisation est prête à faire des changements et à quelle vitesse elle désire les faire. Ces éléments devraient d'ailleurs faire l'objet d'une évaluation continue avec des observations constantes tout au long de l'implantation du changement. Le Conseil des universités de l'Ontario indique que ce changement devrait souvent avoir une approche progressive qui, comme pour le financement axé sur le rendement, représente un plus petit pourcentage de financement lié au rendement au départ, mais qui augmente au fil du temps. Dans d'autres cas, une « année d'apprentissage » a été utilisée pour travailler avec des fournisseurs dans le but de prévoir comment la nouvelle approche aurait pu servir si elle avait été adoptée. Le mécanisme de protection du financement a été une autre méthode utilisée

³³⁵ Maria Vakola et Ioannis Nikolaou, « Attitudes towards Organizational Change: What Is the Role of Employees' Stress and Commitment? », *Employee Relations* 27, n° 2 (1^{er} janvier 2005) : 160–74.

³³⁶ Karen Newman, « Organizational Transformation during Institutional Upheaval », *The Academy of Management Review* 25, n° 3 (juillet 2000) : 616.

³³⁷ Elaina Romanelli et Michael Tushman, « Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium », *The Academy of Management Journal* 37, n° 5 (octobre 1994) : 1141.

pour que tout financement de cas individuel ne puisse varier que d'un montant limité chaque année. Il peut être avantageux d'avoir des outils de modélisation conviviaux pour permettre aux fournisseurs d'estimer et de planifier des changements dans le financement³³⁸.

Pour la ville de Los Angeles, la transition vers une budgétisation axée sur le rendement a pris la forme d'une approche progressive avec des programmes pilotes pour deux départements de la ville. Au fur et à mesure que le programme a pris forme, et en fonction de la progression des réalités politiques, ces départements ont pu être utilisés comme modèle pour une expansion. Le plan comprend sept facteurs de budget axés sur le rendement. Pour l'approche progressive, seuls les deux premiers sont intégrés et les cinq autres font partie des options pour une planification future. Les deux premiers facteurs étaient : 1) redéfinir la structure organisationnelle de la ville en fonction des effets et 2) créer un processus de mesure du rendement. Les deux projets pilotes intègrent les sept facteurs de budget pour montrer ce à quoi ils pourraient ressembler en pratique, permettant ainsi de prendre des décisions concernant l'intégration future des cinq autres éléments. Il est prévu qu'un poste équivalent temps plein (ÉTP) sera dédié, en plus de postes existants dans l'ensemble des départements, pour aider dans le processus de transition en cours³³⁹.

En prenant pour exemple le National Health Service du Royaume-Uni, McNulty et Ferlie se sont demandé si les changements à grande échelle fonctionnaient. La réponse à leur question était relativement complexe puisqu'essayer de tout changer au même moment ne fonctionne généralement pas et peut avoir des conséquences néfastes. D'un autre côté, un changement graduel peut être ignoré par les parties de l'organisation qui utilisent encore les anciennes techniques. Finalement, le changement graduel est vu comme étant plus efficace s'il est assez gros pour briser l'inertie organisationnelle, sans toutefois essayer d'en faire trop à la fois et d'ainsi créer un stress improductif³⁴⁰.

LEADERSHIP/SOUTIEN

Un fort leadership compétent de l'équipe de direction est un facteur clé pour un changement organisationnel efficace. Dans le contexte de

³³⁸ Council of Ontario Universities, « Performance-Based Funding », décembre 2013, <https://www.deslibris.ca/ID/241617>.

³³⁹ Harvey Rose Associates, LLC, « Blueprint for a Transition to Performance-Based Budgeting for the City of Los Angeles (Los Angeles, CA) | Government Innovators Network », (2011), <https://www.innovations.harvard.edu/opex/reports/blueprint-transition-performance-based-budgeting-city-los-angeles-los-angeles-ca>.

³⁴⁰ Terry McNulty et Ewan Ferlie, « Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations », *Organization Studies* 25, n° 8 (1^{er} octobre 2004) : 1389–1412.

la fonction publique, Hornstein est d'avis qu'il faut d'abord un soutien politique venant des échelons supérieurs du gouvernement, mais qu'un bon leadership doit aussi être présent dans toute l'équipe en dessous. Ce leadership doit favoriser la créativité, les partenariats et l'autonomisation³⁴¹. Tams défend qu'un changement réussi part des échelons du haut : le directeur général doit s'investir entièrement et être un modèle de changement. Ramanelli et Tushman en sont arrivés à des conclusions similaires, qui montraient que le succès des transformations était largement influencé par les directeurs généraux³⁴². Le leadership est l'élément clé pour institutionnaliser le changement et garantir qu'il soit significatif et durable. Pour y parvenir, Kezar mentionne que les dirigeants doivent diffuser les résultats, réviser, s'engager et persévérer³⁴³.

Le Conseil des universités de l'Ontario a également constaté qu'au-delà du leadership provenant des échelons supérieurs, il est important de fournir un soutien transitionnel sur le terrain pour accomplir un changement³⁴⁴. Pour ce faire, Lawler et Foster soutiennent que les données devraient être gérées par un groupe qui ne fait pas partie des fournisseurs puisque ces derniers pourraient ne pas avoir, entre autres, la technologie, la méthodologie ou les compétences nécessaires pour faire le travail, ce qui pourrait alourdir la transition. Il est primordial et indispensable de disposer de directives strictes pour le programme relatif aux suivis, aux rapports, etc. Toutefois, une fois l'implantation faite, il est important d'avoir une certaine latitude et flexibilité pour garder les objectifs finaux en vue plutôt que de se concentrer sur le processus. Il faut reconnaître les incitations néfastes et tenter d'en tenir compte³⁴⁵.

SE PRÉPARER EN VUE DES DÉFIS

Le changement organisationnel est souvent basé sur une sorte de mode de financement. Lorsque des intervenants faisant partie de l'organisation entendent parler de changements, la première chose qui leur vient en tête est « est-ce que je perdrai du financement ou des ressources en raison de ce changement? ». Il est donc important d'être réceptif à ce type de défis. Une partie de la difficulté sera les éventuels coûts imprévus dans l'implantation du processus de changement. Le Conseil des universités de l'Ontario rapporte que l'un des écarts relevés dans les publications sur la transition concerne le

³⁴¹ Henry Hornstein, « Successes and Potential Obstacles to Change Management in the Public Service », (Novembre/Décembre 2010).

³⁴² Romanelli et Tushman, « Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium. »

³⁴³ Kezar, « Bottom-Up and Top-Down Change », 1.

³⁴⁴ Conseil des universités de l'Ontario, *Performance-Based Funding*.

³⁴⁵ Patrick Lawler et Jessica Foster, « Making Performance-Based Contracting Work for Kids and Families », *Community Development Investment Review*, (Avril 2013) : 142, <https://www.frbsf.org/community-development/files/making-success-work-kids-families.pdf>.

degré de coûts inattendus associés au suivi des données, au développement de la capacité d'apprentissage, aux initiatives pour la portée du rendement et à l'évaluation des résultats³⁴⁶. Certains États ont utilisé, pour la première année de transition, un mécanisme de limitation des écarts ou des pertes afin de garantir qu'aucun fournisseur ne soit lésé par l'intégration du changement ou ne souffre de tout coût imprévu, permettant ainsi un changement plus doux³⁴⁷. Par ailleurs, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (aujourd'hui le ministère des Collèges et Universités) de l'Ontario indique que, comme la transition peut s'avérer assez dispendieuse, les collèges devraient recevoir un financement ponctuel afin de restructurer les coûts associés aux nouvelles formules de financement³⁴⁸.

Inévitablement, il y aura plusieurs défis et incertitudes à surmonter. Selon Hornstein, toute résistance au changement doit être considérée et traitée de manière efficace. Il ne faut pas l'ignorer³⁴⁹. Personne ne se fera d'illusions en espérant que la tentative de changer les choses se fasse sans embûches, tant avec la nouvelle politique qu'avec le processus de transition. Il sera profitable pour tout le monde de pouvoir aborder ouvertement n'importe quel coût en surplus, faiblesse, incitation néfaste, besoin d'effort additionnel ou autre, afin de trouver des solutions collectivement. Plutôt que de rencontrer des problèmes qui se forment sournoisement et qui s'étendent, les affronter augmentera les chances de réussir la transition et le changement.

Enfin, les publications exposent deux considérations importantes : une structure organisationnelle formelle qui dépeint ce à quoi le plan devrait ressembler, puis un modèle organisationnel informel, qui met de l'avant ce qui en est réellement, en pratique. Ces considérations laissent donc entendre qu'un plan parfait peut être dressé avec une stratégie de communication spécialisée pour une approche progressive idéale, mais en pratique, la transition sera parsemée de défis inattendus. Il est indispensable de garder la version du plan « idéal » en tête, tout en demeurant flexible et en acceptant les imprévus qui surviennent. Les éléments clés pour parvenir à une telle approche comprennent le développement d'un système administratif permettant de déléguer les tâches, l'établissement de mécanismes de surveillance et l'utilisation de mesures pour faire un compte rendu du rendement³⁵⁰.

³⁴⁶ Conseil des universités de l'Ontario, *Performance-Based Funding*.

³⁴⁷ Janice Friedel et coll., *Performance-Based Funding: The National Landscape*, 2013.

³⁴⁸ Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle de l'Ontario, « College Funding Model Reform Consultation Summary: What We Heard », Juillet 2016, 21.

³⁴⁹ Henry Hornstein, « Successes and Potential Obstacles to Change Management in the Public Service, » (Novembre/Décembre 2010).

³⁵⁰ OpenStax, « Organizational Structures and Design », in *Principles of Management* (OpenStax, 2019), <https://opentextbc.ca/principlesofmanagementopenstax/chapter/organizational-structures-and-design/>.

Considérations pour la stratégie de transition des SEFPN

Une révision des facteurs clés du succès pour une gestion efficace du changement fournit certaines indications pour la stratégie de transition destinée à une nouvelle structure de rendement, à une approche de mesures et à des modèles de financement pour les SEFPN. Des plans et stratégies crédibles, une communication efficace, une approche graduelle et encadrée, du leadership et un soutien continu seront des éléments essentiels à une implantation réussie. Cependant, toute approche de transition devrait être faite en tenant compte des besoins et aspirations des Premières Nations. Il appartient aux dirigeants des Premières Nations ainsi qu'aux professionnels de la protection de l'enfance de prendre l'initiative de la transition et d'intégrer les conclusions de la recherche en gestion de transition à leurs propres traditions et pratiques éclairées.

La transition vers l'état futur proposé se fonde sur la vision exprimée dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*. Cette approche met l'accent sur le bien-être holistique en passant par les enfants, les familles et les communautés. L'importance accordée aux résultats se distingue de l'état actuel qui est segmenté en différents volets d'activité, soit l'entretien, la protection et la prévention. Dans la vision de *Mesurer pour s'épanouir*, le bien-être holistique est atteint en reconnaissant les besoins, et les réalités contextuelles ne sont pas soigneusement divisées par secteurs de politique. Elles doivent plutôt être comprises et considérées comme des éléments interconnectés qui façonnent les effets.

Les modes de financement incitent à passer à l'action. Le système actuel des SEFPN est axé sur la protection : les budgets des agences correspondent presque parfaitement au nombre d'enfants pris en charge. Il va de soi que de changer les paramètres de financement influencerait les opérations, les programmes, la gouvernance et en fin de compte, les résultats. Il est prouvé que de tels changements ont lieu de façon provisoire grâce aux investissements supplémentaires découlant de la décision du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP). Plusieurs agences mettent en valeur les programmes de prévention, la formation de leurs équipes de personnel, et le développement de pratiques d'évaluation et d'assurance de la qualité. Des éléments d'un état futur ont donc émergé de l'exercice du TCDP.

La transition de l'état actuel vers l'état futur proposé demandera des changements dans la mesure du rendement, dans les méthodes de financement et dans la gouvernance. L'état futur représente un changement significatif dans les pratiques des agences, des Premières Nations et de Services aux Autochtones Canada (SAC). Construit

de toutes pièces en ayant à cœur les besoins et réalités sur le terrain, l'état futur proposé est influencé par la pratique et par des expériences vécues.

Bien que la transition de l'état actuel vers l'état futur ne s'effectuera pas du jour au lendemain, certains facteurs contextuels favoriseront le changement. Les décisions initiales et subséquentes du TCDP ont permis des changements de façon provisoire en augmentant le financement et en exigeant une réforme de système. Aux possibilités offertes par le TCDP s'ajoutent les principes d'égalité réelle définis par voie législative, une approche culturellement adaptée et dans l'intérêt des enfants dont il est question dans la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, sur lesquels fonder le changement de la prestation de services aux enfants et aux familles. Grâce au contexte actuel permettant un changement, les Premières Nations, les agences des SEFPN, SAC et les gouvernements provinciaux ont une réelle possibilité d'adopter des mesures décisives afin de tracer la voie pour l'épanouissement des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations, en se fondant sur le bien-être holistique.

TABLE 18 :

		Actions immédiates (3 à 6 mois)	Actions à court terme (6–9 mois)	Actions à moyen terme (9 à 12 mois)	Actions à long terme (1 an et +)
Organisation	Agence de type 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobiliser les Premières Nations qui reçoivent les services ▪ Choisir l'équipe (ou se préparer à embaucher au besoin) pour intégrer le cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i> ▪ Rassembler les dépenses et les données du programme des 5 à 7 dernières années pour en faire la révision et préparer la transition 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Considérer servir d'agence pilote pour la transition ▪ Identifier les actifs immobilisés (pour l'évaluation des besoins recommandée) ▪ Faire un modèle correspondant à l'évaluation interne du nouveau mode de financement, c.-à-d. estimer un nouveau budget ▪ Déterminer les données disponibles et les exigences concernant les données nécessaires pour <i>Mesurer pour s'épanouir</i> ▪ Examiner les plans des ressources humaines et les changements nécessaires pour un nouveau mode de financement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commencer à rassembler les données de façon régulière pour le cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i> ▪ Préparer l'exercice financier avec la nouvelle entente de financement et la structure de rapport ▪ Prendre en note les défis de la transition ▪ Collaborer avec le secrétariat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Noter et suggérer des changements au cadre de <i>Mesurer pour s'épanouir</i> ▪ Soutenir les autres agences et Premières Nations qui font la transition vers la nouvelle approche ▪ Collaborer avec le secrétariat

	Actions immédiates (3 à 6 mois)	Actions à court terme (6–9 mois)	Actions à moyen terme (9 à 12 mois)	Actions à long terme (1 an et +)	
Organisation	Agence de type 2	<ul style="list-style-type: none"> Mobiliser les Premières Nations qui reçoivent les services Planifier d'embaucher du personnel pour l'intégration du cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i> Identifier les besoins (ressources humaines, facteurs contextuels) pour soutenir la transition Commencer à rassembler les dépenses et données du programme pour en faire la révision 	<ul style="list-style-type: none"> Considérer servir d'agence pilote pour la transition Faire un modèle correspondant à l'évaluation interne du nouveau mode de financement, c.-à-d. estimer un nouveau budget Déterminer les données disponibles et les exigences concernant les données nécessaires pour <i>Mesurer pour s'épanouir</i> Examiner les plans des ressources humaines et les changements nécessaires pour un nouveau mode de financement 	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les actifs immobilisés (pour l'évaluation des besoins recommandée) Préparer l'exercice financier avec la nouvelle entente de financement et la structure de rapport Prendre en note les défis de la transition Collaborer avec le secrétariat 	<ul style="list-style-type: none"> Commencer à rassembler les données de façon régulière pour le cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i> Noter et suggérer des changements au cadre de <i>Mesurer pour s'épanouir</i> Collaborer avec le secrétariat
	Agence de type 3	<ul style="list-style-type: none"> Commencer à rassembler les dépenses et les données du programme pour en faire la révision 	<ul style="list-style-type: none"> Mobiliser les Premières Nations qui reçoivent les services Identifier les besoins (ressources humaines, facteurs contextuels) pour soutenir la transition Collaborer avec le secrétariat 	<ul style="list-style-type: none"> Faire un modèle correspondant à l'évaluation interne du nouveau mode de financement, c.à.d. estimer un nouveau budget Déterminer les données disponibles et les exigences concernant les données nécessaires pour <i>Mesurer pour s'épanouir</i> Examiner les plans des ressources humaines et les changements nécessaires pour un nouveau mode de financement Collaborer avec le secrétariat 	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les actifs immobilisés (pour l'évaluation des besoins recommandée) Préparer l'exercice financier avec la nouvelle entente de financement et la structure de rapport
	Agence de type 4	<ul style="list-style-type: none"> Commencer à rassembler les dépenses et données du programme pour en faire la révision 	<ul style="list-style-type: none"> Mobiliser les Premières Nations qui reçoivent les services Identifier les besoins (ressources humaines, facteurs contextuels) pour soutenir la transition 	<ul style="list-style-type: none"> Faire un modèle correspondant à l'évaluation interne du nouveau mode de financement, c.-à-d. estimer un nouveau budget Collaborer avec le secrétariat 	<ul style="list-style-type: none"> Examiner les plans des ressources humaines et les changements nécessaires pour un nouveau mode de financement Préparer l'exercice financier avec la nouvelle entente de financement et la structure de rapport Identifier les actifs immobilisés (pour l'évaluation des besoins recommandée) Collaborer avec le secrétariat

	Actions immédiates (3 à 6 mois)	Actions à court terme (6–9 mois)	Actions à moyen terme (9 à 12 mois)	Actions à long terme (1 an et +)	
Organisation	SAC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lancer l'évaluation des besoins en capitaux ▪ Définir une recommandation pour le changement de mode de financement ▪ Explorer le changement d'architecture des données dans le département pour les SEFPN 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutenir la recommandation de changement de mode de financement par l'entremise du cabinet ▪ Le bureau du Dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution et le programme des SEFPN collabore afin de guider les changements architecturaux dans le département ▪ Remettre à zéro les pratiques internes pour s'harmoniser à la nouvelle structure de financement; ajuster la structure des ressources humaines si nécessaire ▪ Collaborer avec les agences pilotes des SEFPN pour intégrer le nouveau mode de financement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se préparer pour une évaluation intérimaire du mode de financement et des pratiques de rassemblement des données ▪ Travailler en étroite collaboration avec les agences pilotes des SEFPN sur les progrès intérimaires du cadre des résultats et du rassemblement des données ▪ Se préparer pour la transition vers le nouveau mode de financement pour le premier exercice financier 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluer le mode de financement et le cadre des résultats
	Secrétariat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SAC finance la mise en place du secrétariat ▪ Le CCN en tant que conseil d'administration doit engager un directeur général du secrétariat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collaborer avec le CCN comme comité consultatif pour la rétroaction ▪ Embaucher du personnel ▪ Définir un plan de travail pour soutenir les agences et les Premières Nations 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collaborer avec les agences pilotes de SEFPN pour surveiller les résultats du cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i> ▪ Prendre part aux activités de soutien opérationnel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuster les activités au besoin ▪ Recevoir et évaluer les premiers résultats du cadre <i>Mesurer pour s'épanouir</i>

Liens avec le cadre de rendement

En tant que cadre de rendement nouveau et amélioré, *Mesurer pour s'épanouir* offrira une nouvelle perspective sur le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations, tout en respectant les principes d'**égalité réelle**, de **l'intérêt de l'enfant**, et d'une **approche culturellement adaptée**. Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* est destiné à réunir les données probantes au financement et à l'évaluation des effets. Initialement conçu pour définir un plan de départ pour les Premières Nations et pour les agences de SEFPN, le cadre identifiera les défis et offrira un moyen de réajuster les plans et les priorités en fonction des données probantes. Le cadre vise à établir une responsabilité bidirectionnelle entre le gouvernement fédéral en tant que bailleur de fonds, et l'agence en tant que prestataire de service.

Cette approche s'harmonise à la politique sur les résultats du Conseil du Trésor et marque un changement significatif par rapport aux pratiques actuelles. Plutôt que de faire un rapport sur les intrants, tel que le nombre d'enfants pris en charge ou le nombre de fois qu'un enfant

est pris en charge, le cadre permettra de se concentrer sur comment les enfants, les familles et les communautés s'en sortent, à l'aide d'indicateurs contextuellement pertinents et culturellement adaptés. Au lieu de récolter des informations et de faire un compte rendu en fonction des fondements du programme (particulièrement sur les intrants), le cadre *Mesurer pour s'épanouir* recueille des informations à l'échelle individuelle des enfants, des familles et des communautés puis rassemble les résultats pour mieux comprendre le bien-être global.

Pour s'adapter à cette approche axée sur le rendement, une importante réforme dans l'approche de Services aux Autochtones Canada concernant la gestion de programme sera nécessaire. Dorénavant, les programmes et indicateurs de rendement ne seraient plus traités en vase clos, mais plutôt comme un tout indissociable. Pour les agences des SEFPN et les Premières Nations, il sera nécessaire d'adopter des méthodes de collecte de données, joignant ainsi des informations qualitatives et quantitatives de sources variées. Les Premières Nations et les agences des SEFPN ne seront pas seules dans ce cheminement. Par le processus de consultation, le Comité consultatif national et le groupe de travail du projet, il est connu que certaines Premières Nations et agences récoltent et analysent déjà leurs propres données, et qu'ils pourraient aisément s'adapter à la nouvelle approche. Toutefois, d'autres auront besoin de ressources et de soutien supplémentaires. Un secrétariat dirigé par les Premières Nations, avec un mandat de collecte de données, d'analyse et de soutien opérationnel sera une source importante d'informations, d'outils d'analyse et de connaissances, prêt à travailler de concert avec les agences et les Premières Nations dans la transition vers cette nouvelle approche.

Prestation de services

Les services de protection et de prévention des SEFPN sont essentiellement offerts par des agences ayant divers mandats et degrés de délégation (pour les interventions et les retraits). Les administrations qui régissent les services à l'enfance ont tendance à déterminer les fonctions et paramètres de prestation de services dans les textes de loi³⁵¹. Le personnel de l'agence est principalement constitué de spécialistes en travail social ayant les compétences et la formation nécessaire pour apporter les soins spécialisés dont les enfants, familles et communautés ont parfois besoin.

³⁵¹ Se référer à la *Loi sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* de l'Ontario; *The Child and Family Services Act* de la Saskatchewan; *Child, Youth and Family Enhancement Act* de l'Alberta; et *Child, Family and Community Services Act* de la Colombie-Britannique.

Il existe des réseaux de spécialistes en travail social, des lois provinciales et des codes de déontologie permettant de guider les interventions et décisions. À l'échelle provinciale, l'Ordre des travailleurs sociaux et des techniciens en travail social est l'organisme de réglementation qui gère la profession, accompagné par d'autres associations qui s'engagent pour cette cause. Par exemple, en Colombie-Britannique, le British Columbia College of Social Workers (BCCSW) supervise la pratique du travail social grâce à un examen d'admission, une réglementation (normes de pratique et code de déontologie), un programme de perfectionnement professionnel continu et un traitement des plaintes contre les travailleurs sociaux autorisés³⁵². Le British Columbia Association of Social Workers (BCASW) soutient les membres, aide à renforcer les méthodes de travail social et milite pour la justice sociale. À l'échelle nationale, l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTC) possède un code de déontologie et des directives pour une pratique éthique. L'ACTC évalue également les attestations des travailleurs formés à l'étranger, offre des ressources et des possibilités de développement professionnel, parmi ses autres responsabilités³⁵³.

L'un des principaux objectifs de la professionnalisation des services sociaux et des services de santé est d'améliorer la qualité des soins reçus par les clients. Pour cette raison, différentes mesures, incluant des protocoles, sont implantées³⁵⁴. De manière générale, la recherche montre que de bonnes lignes directrices fondées sur des données probantes peuvent réduire le risque de dommages potentiels³⁵⁵. Des chercheurs ont aussi fait ressortir les avantages d'une pratique axée sur les données probantes dans les services d'aide à l'enfance, et la manière dont les travailleurs sociaux pourraient implanter un cadre de pratiques fondées sur les données probantes³⁵⁶.

Aux États-Unis, des partenariats ont souvent eu lieu entre le US Children's Bureau, des organismes d'état d'aide à l'enfance et des départements de travail social dans les universités publiques et privées. Ces partenariats ont mené au développement et à la

³⁵² BC College of Social Workers, « A Summary of the Differences Between Membership with the BCASW and Registration with the BCCSW », consulté le 12 août 2020, <https://bccsw.ca/wp-content/uploads/2019/06/Chart-of-BCASW-and-BCCSW-May-28-2019.pdf>.

³⁵³ CASW, « What we do », consulté le August 11, 2020, <https://www.casw-acts.ca/en/about-casw/what-we-do>.

³⁵⁴ Steven Woolf, « Potential benefits, limitations, and harms of clinical guidelines », *BMJ*, vol 318, (20 février 1999) : 527.

³⁵⁵ Steven Woolf, « Potential benefits, limitations, and harms of clinical guidelines. » (1999) : 527.

³⁵⁶ Richard Barth, « The Move to Evidence-Based Practice : How Well Does it Fit Child Welfare Services? », *Journal of Public Child Welfare* 2, vol. 2 (2008) : 145–171.

professionnalisation de services publics d'aide à l'enfance³⁵⁷. Le gouvernement fédéral s'est engagé à faire augmenter le nombre de travailleurs sociaux présents dans les services publics d'aide à l'enfance. La croyance sous-jacente étant que d'engager davantage de travailleurs sociaux qualifiés améliorera la prestation de service³⁵⁸. En évaluant la méthode des États-Unis, des études ont permis de démontrer que les enfants dont les intervenants possédaient un diplôme en travail social étaient plus enclins à ce que leurs situations fassent l'objet d'une enquête, à ce que des preuves soient fournies à l'appui de mauvais traitements, à être placé chez une personne apparentée, à déménager moins souvent lors du placement en famille d'accueil, à rencontrer plus souvent leur famille et à être placé dans des foyers d'adoption³⁵⁹. Une étude de 2012 a révélé que des travailleurs sociaux ont rapporté en savoir davantage sur les ressources aux communautés, et qu'ils se sentaient mieux équipés en vue de créer des plans de service que leurs homologues qui n'étaient pas des travailleurs sociaux. La même étude a permis de démontrer que dans les agences, le taux de rétention après trois ans était considérablement plus élevé chez les travailleurs sociaux que chez ceux qui ne l'étaient pas³⁶⁰.

Les avantages des prestations professionnelles de services d'aide à l'enfance et à la famille sont bien établis, mais ils ne sont pas impartiaux. Une étude indique l'influence des préjugés raciaux sur le processus décisionnel professionnel. Une autre étude révèle que l'ethnie est un déterminant majeur dans la différence des résultats du processus décisionnel chez les spécialistes de l'aide à l'enfance et chez les organismes en collaboration³⁶¹. De plus, des familles de minorités visibles expriment le besoin que leurs intérêts soient défendus par des gens qui leur ressemblent dans le processus décisionnel de

³⁵⁷ Maria Scannapieco, Rebecca L. Hegar, Kelli Connell-Carrick, « Professionalization in public child welfare: Historical context and workplace outcomes for social workers and non-social workers », *Children and youth Services Review*, 34, (2012) : 2170.

³⁵⁸ Maria Scannapieco, Rebecca L. Hegar, Kelli Connell-Carrick, « Professionalization in public child welfare: Historical context and workplace outcomes for social workers and non-social workers », *Children and youth Services Review*, 34, (2012) : 2171.

³⁵⁹ Barbee et coll. (2009) cited in Maria Scannapieco, Rebecca L. Hegar, Kelli Connell-Carrick, « Professionalization in public child welfare: Historical context and workplace outcomes for social workers and non-social workers », *Children and youth Services Review*, 34, (2012) : 2172.

³⁶⁰ Maria Scannapieco, Rebecca L. Hegar, Kelli Connell-Carrick, « Professionalization in public child welfare: Historical context and workplace outcomes for social workers and non-social workers », *Children and youth Services Review*, 34, (2012) : 2174–2176.

³⁶¹ Keva Miller, Katharine Cahn, E. Roberto Orellana, « Dynamics that contribute to racial disproportionality and disparity: Perspectives from child welfare professionals, community partners, and families », *Children and Youth Services Review*, n° 34, (2012) : 2202.

l'aide à l'enfance³⁶². Certaines associations de travail social, comme la National Indian Child Welfare Association (NICWA), mettent l'accent sur la représentation des communautés victimes de discrimination raciale. Les programmes de la NICWA sont centrés sur les risques de nature structurelle et sur le renforcement du bien-être holistique des enfants autochtones de l'Alaska et des enfants autochtones aux États-Unis³⁶³.

Des universitaires indiquent également que la mise en valeur de différentes formes de connaissances et de champs d'expertise est un élément essentiel pour accomplir l'autonomisation des communautés³⁶⁴. Cette approche met l'accent sur l'importance des gens de la communauté locale ayant de l'expérience dans les services d'aide à l'enfance et à la famille. Des études viennent également prouver le succès des approches communautaires dans l'aide à l'enfance³⁶⁵. David Este, entre autres, a rédigé sur l'importance du savoir-faire culturel dans le domaine du travail social³⁶⁶. Il mentionne que la plupart des approches théoriques et modèles de pratique sont eurocentriques, et qu'ils ignorent donc les expériences sociales et culturelles des groupes victimes de discrimination raciale³⁶⁷. Une approche centrée sur le savoir-faire culturel reconnaît que les valeurs, les croyances et les normes de la communauté qui reçoit les services doivent être prises en compte³⁶⁸. Le code de déontologie national de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux encourage à mettre de l'avant le savoir-faire culturel à l'échelle individuelle et organisationnelle³⁶⁹.

³⁶² Keva Miller, Katharine Cahn, E. Roberto Orellana, « Dynamics that contribute to racial disproportionality and disparity: Perspectives from child welfare professionals, community partners, and families », (2012) : 2206.

³⁶³ NICWA, « Our Work », consulté le 11 août 2020, <https://www.nicwa.org/our-work/>.

³⁶⁴ Brown et coll., 2002 dans Alexandra Wright, « A Review of Best Practices in Child Welfare », consulté le 11 août 2020, page 16, <http://www.phoenixsinclairinquiry.ca/exhibits/exhibit42.pdf>.

³⁶⁵ Alexandra Wright, « A Review of Best Practices in Child Welfare », consulté le 11 août 2020, page 17, <http://www.phoenixsinclairinquiry.ca/exhibits/exhibit42.pdf>.

³⁶⁶ Alexandra Wright, « A Review of Best Practices in Child Welfare », consulté le 11 août 2020, page 17, <http://www.phoenixsinclairinquiry.ca/exhibits/exhibit42.pdf>.

David Este, « Cultural Competency and Social Work Practice in Canada: A Retrospective Examination », *Canadian Social Work Review* 24, n° 1, (2007) : 94.

³⁶⁷ David Este, « Cultural Competency and Social Work Practice in Canada: A Retrospective Examination. »

³⁶⁸ David Este, « Cultural Competency and Social Work Practice in Canada: A Retrospective Examination », 94.

³⁶⁹ David Este, « Cultural Competency and Social Work Practice in Canada: A Retrospective Examination », 94.

Étant donné l'existence de disparités raciales dans le secteur des services sociaux³⁷⁰ et la surreprésentation des enfants autochtones dans le système d'aide à l'enfance, il est indispensable que les bonnes pratiques des services à l'enfance et à la famille soient adaptées aux communautés autochtones recevant ces services. Une approche qui favorise le renforcement communautaire, dans le contexte des SEFPN, aiderait à améliorer le principe de continuité culturelle tel que détaillé dans la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*.

Au Canada, plusieurs établissements d'enseignement offrent des programmes en travail social qui mettent l'accent sur la réunion de divers champs d'expertise pour s'assurer que les communautés autochtones soient servies par des travailleurs sociaux professionnels pouvant s'adapter aux réalités culturelles. Par exemple, la faculté de travail social de l'Université du Manitoba offre une maîtrise en travail social en lien avec les connaissances autochtones (Indigenous Knowledges Program)³⁷¹. Ce programme garantit que la formation en travail social et les compétences pratiques sont ancrées dans la façon d'être et dans les formes de savoir autochtones. L'un des objectifs de ce programme est de maintenir un lien étroit entre les agences et les communautés autochtones dans la prestation du programme³⁷². L'Université Laurentienne offre également un programme de baccalauréat spécialisé en travail social autochtone pouvant mener à l'agrément et à l'attribution du droit d'exercice de l'organisme provincial en travail social. Le programme comprend deux stages de formation pratique et se concentre sur les enseignements traditionnels Anishnaabe³⁷³.

D'autres institutions, comme le Yellowhead Tribal College et l'Université nuhelot'jine thaiyots'j nistameyimâkanak Blue Quills, ont également des méthodes d'enseignement qui garantissent le savoir-faire culturel des travailleurs sociaux de la communauté³⁷⁴. Le Yellowhead Tribal College a été fondé par le Yellowhead Tribal Council et se situe sur le territoire du traité n° 6 pour servir ses quatre nations membres. Le collège

³⁷⁰ Keva Miller, Kathatine Cahn, E. Roberto Orellana, « Dynamics that contribute to racial disproportionality and disparity: Perspectives from child welfare professionals, community partners, and families », 2201–2207.

³⁷¹ Université du Manitoba, « SW-IK Program », *Faculty of Social Work*, consulté le 11 août 2020, https://umanitoba.ca/faculties/social_work/programs/fort_garry/943.html.

³⁷² University of Manitoba, « MSW-IK Program », *Faculty of Social Work*, consulté le 11 août 2020, https://umanitoba.ca/faculties/social_work/programs/fort_garry/943.html.

³⁷³ Université Laurentienne, « Indigenous Social Work », consulté le 11 août 2020, <https://laurentian.ca/program/Indigenous-social-work>.

³⁷⁴ Université nuhelot'jine thaiyots'j nistameyimâkanak Blue Quills, « Diploma of Social Work », consulté le 11 août 2020, <http://www.bluequills.ca/social-work/>.

permet d'obtenir un diplôme en travail social autochtone. Le programme est fondé sur le savoir autochtone et aborde aussi les concepts et approches occidentales³⁷⁵.

Alors que les agences et les Premières Nations continuent de militer pour la prestation des SEFPN et de l'explorer, une pratique professionnelle permettant de soutenir les enfants, les familles et les communautés, ainsi que la responsabilité légale de pratiquer et la centralité du contexte culturel devraient être examinées attentivement.

Modes de financement

Les changements d'architecture du financement proposés sont destinés à mettre en valeur la pratique sur le terrain à l'aide d'un financement durable, fiable, flexible et constant. L'approche avantagerait aussi le gouvernement fédéral en tant que bailleur de fonds, en permettant un horizon de planification à plus long terme, avec la répartition et les comptes rendus du financement public lié aux résultats. Des résultats positifs pour les enfants, les familles et les communautés des Premières Nations ne sont pas incompatibles avec des pratiques de finances publiques saines, et ils sont, en fait, soulignés dans le dossier d'analyse de l'approche proposée. Des études de cas permettront d'identifier les avantages des nouveaux modes de financement, ainsi que la considération stratégique de la transition vers un état futur.

Le projet pilote de West Region Child and Family Services (WRCFS) du début des années 1990 donne d'importantes leçons sur la transition : l'importance d'optimiser les données internes pour la planification et le développement de la méthode, ainsi que de s'attaquer à la racine des problèmes dans les services à l'enfance et à la famille, en vue d'obtenir de meilleurs résultats et d'améliorer l'harmonisation des ressources et des effets.

Des politiques de financement et directives déjà en place ont empêché WRCFS de faire la prestation des services qui auraient pu atténuer les risques pour les enfants et, lorsque les enfants étaient en foyer d'accueil, de promouvoir la permanence culturelle et relationnelle de ceux-ci. Selon les analyses faites par WRCFS concernant les enfants pris en charge et les habitudes de dépenses établies depuis des années, l'agence croyait qu'il était possible de passer à un mécanisme de financement global. L'agence considérait qu'en ayant une plus grande flexibilité, des économies pouvaient être réalisées de façon immédiate

³⁷⁵ Yellowhead Tribal College, « Indigenous Social Work Diploma », consulté le 11 août 2020, <https://ytced.ab.ca/programs-courses/programs/indigenous-social-work/>.

dans les dépenses d'entretien, laissant ainsi des fonds pouvant être réattribués dans des programmes et services de prévention ou autre, sans fonds supplémentaires.

Bien que des risques étaient encourus, les analyses et stratégies d'atténuation du risque de l'agence indiquaient que les avantages du plafonnement du budget d'entretien étaient plus grands que les risques. Le projet pilote de WRCFS a débuté pendant l'exercice financier de 1992–1993. Il devait normalement être en fonction pendant un an, mais le projet a été renouvelé annuellement jusqu'à l'exercice financier 2010–2011.

Les premier et deuxième trimestres du premier exercice financier ont été consacrés principalement à faire la transition des opérations de l'agence et la dotation en personnel, dans la mesure de ce qui était considéré comme possible dans le cadre d'une entente de financement global. Pendant les six premiers mois de cet exercice, l'agence a récolté, révisé et analysé des données sur les enfants pris en charge et le coût pour subvenir à leurs besoins dans les années précédentes.

Le financement global a permis à l'agence d'élargir la définition d'*enfants pris en charge* pour y inclure les enfants *ayant besoin* d'être pris en charge, et ainsi fournir des services étoffés de soutien familial dans le but de permettre aux enfants de rester dans leur propre foyer. Sans la flexibilité qu'offrait le financement global, la prestation de ces services de soutien familial n'aurait pu être possible.

L'un des principaux avantages du financement global était que l'agence soit capable d'offrir des services qui répondaient aux préoccupations liées à la sécurité des enfants sans les placer dans des foyers d'accueil. Avec la prestation de nombreux programmes de prévention communautaires et de programmes régionaux, en plus du soutien individuel offert aux enfants ou aux familles, l'agence a pu réduire le nombre d'enfants pris en charge en les réunissant de nouveau avec leur famille, en réduisant le temps que les enfants passaient en foyer d'accueil et en évitant, en premier lieu, les placements en familles d'accueil.

En passant au financement global de l'entretien, WRCFS a accepté de faire plafonner son budget d'entretien et de gérer les dépenses liées aux besoins des enfants en fonction d'une somme d'argent fixe. L'agence a réussi à redistribuer des fonds vers d'autres programmes et services de prévention, tout en gardant la sécurité des enfants comme priorité.

Pour accomplir les changements de manière pratique, des modifications non négligeables ont été nécessaires dans l'attitude, la politique et la

méthode, à tous les niveaux de l'agence. Le besoin d'avoir le soutien et l'engagement de la communauté était tout autant, voire davantage indispensable au succès de ce changement (consulter [l'Annexe R](#) pour un récit plus détaillé de l'expérience de WRCFS).

Leçons du Tennessee

L'approche de l'aide à l'enfance de l'État du Tennessee est fondée sur l'objectif de permanence rapide pour l'enfant, soit par la réunification avec la famille ou par l'adoption. En réduisant le temps qu'un enfant passe en famille d'accueil, celui-ci en a de meilleurs résultats et les coûts associés à sa prise en charge sont réduits.

Dans le but d'atteindre la permanence, le Tennessee a adopté un modèle de contrat axé sur le rendement. Avec ce modèle, les fournisseurs sont incités à promouvoir le placement permanent des enfants et sont évalués en fonction de leur rendement. L'État paye pour un résultat et charge les fournisseurs qui n'atteignent pas les objectifs ayant été fixés.

Il y a trois composantes principales au modèle de conclusion de marché axé sur le rendement :

1. Réduire la durée de prise en charge d'un enfant
2. Augmenter les taux de permanence
3. Réduire les taux de réinsertion des enfants dans le système de protection

Depuis sa mise en œuvre initiale en 2006, le modèle utilisé au Tennessee a fait la preuve qu'il n'occasionnait aucun coût supplémentaire à l'État, et a encouragé la réduction du nombre d'enfants pris en charge.

Le système d'aide à l'enfance du Tennessee est constitué de services de prise en charge gérés par l'État, auquel s'ajoute un réseau de fournisseurs. Ces derniers sont responsables de l'entretien, des placements, du soutien familial et des services d'aide qui suivent la prise en charge de l'enfant ou son contact avec le système d'aide à l'enfance.

Afin de faciliter le processus de transition, le Tennessee a offert un tarif journalier par enfant plus élevé pour permettre aux fournisseurs de s'adapter. Une fois la transition faite, les tarifs journaliers ont été standardisés.

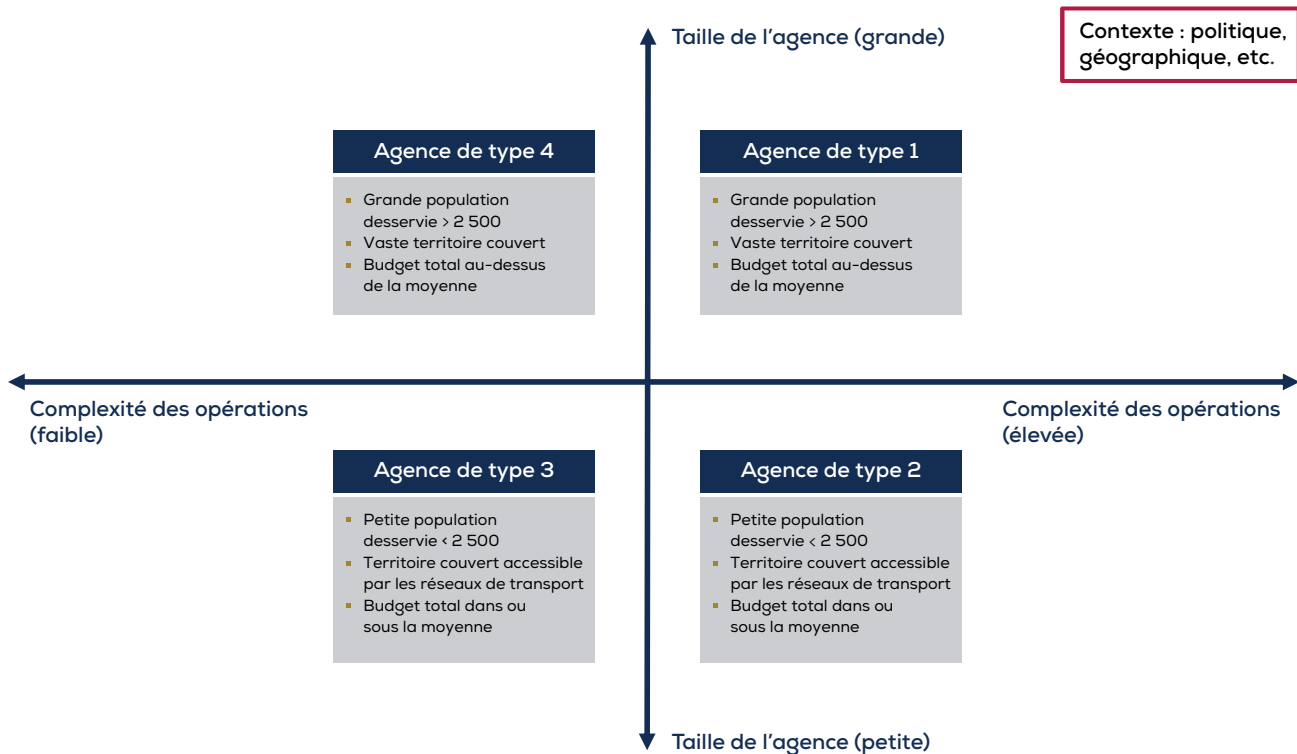
Exploitation, programmes et considérations majeures

La plus grande préoccupation de toute agence en transition sera le bien-être des enfants, des familles et des communautés ayant besoin de leur soutien. Les agences et Premières Nations ont différents points de départ en fonction de leurs contextes individuels, de leur localisation, de leurs réalités politiques, etc. La transition serait façonnée par ces réalités. Les expériences de chacune des agences et de chacune des Premières Nations seraient différentes les unes des autres.

La taille, le budget et la complexité du mandat d'une agence influencent les approches et activités. Les agences des SEFPN ont toujours su s'adapter aux circonstances changeantes des communautés ainsi qu'aux changements de ressources ou de fonds. Cette capacité d'adaptation dépend de la grandeur et de la situation de l'agence. On peut en déduire que la complexité opérationnelle et la taille de l'agence ou la complexité de son mandat semblent être des facteurs principaux dans la gestion du changement. La cohérence opérationnelle, c'est-à-dire le fait de connaître l'organisation et d'avoir des politiques, des méthodes et des procédures en place, peut aider à opérer un changement. La complexité de l'agence, donc le fait d'avoir un mandat à volets multiples ou d'assurer le service d'une population nombreuse, aura une influence sur les ressources nécessaires pour apporter un changement.

Reconnaître les différents points de départ, la **taille** de l'agence (en fonction de la population qui reçoit les services) et sa **complexité opérationnelle** aura une incidence sur la gestion de la transition. En fonction des séries d'études de cas faites pour ce rapport, quatre types d'agences ont été définis (Figure 66).

FIGURE 66 : Types d'agences en fonction de la taille et de la complexité opérationnelle



Une agence peut avoir une ou toutes les caractéristiques d'une catégorie. Cette typologie ne se veut pas exhaustive, mais vise simplement à illustrer et à comprendre les éléments fondamentaux de la transition. Les plus grandes agences ont souvent un budget total plus élevé que la moyenne, donc plus d'employés et, habituellement, un certain degré de souplesse opérationnelle pour redistribuer les ressources en fonction des changements de circonstances, compte tenu de sa taille. De plus, les grandes agences ont tendance à avoir divers services à l'interne pour des raisons d'efficacité et pour réduire les coûts. De manière générale, elles font preuve d'indépendance opérationnelle, que ce soit en matière de ressources humaines, de finances ou d'assurance de la qualité. Au contraire, les petites agences auront un coût fixe d'exploitation plus élevé puisque leurs dépenses ne peuvent être absorbées par une plus grande population. En ce sens, certaines agences plus petites ont signalé la pertinence de mobiliser le soutien des services administratifs de leurs conseils de bande. Des espaces de travail jusqu'aux ressources humaines, les petites agences n'ont pas toujours la flexibilité budgétaire leur permettant d'acquérir une gamme complète de services et de structures internes, ou n'en ont pas besoin.

Pour les grandes comme les petites agences, la transition doit être clairement définie en matière de finance, de rendement et de gouvernance. Cependant, on s'attend à ce que tout changement de

mode de financement ou de cadre de rendement demande un préavis, des informations claires, une consultation et une approche progressive. On ne peut attendre des agences et des Premières Nations de réorienter instantanément les services à l'enfance et à la famille, mais comme les cas de WRCFS et de l'État du Tennessee le démontrent, une transition accompagnée d'une planification préliminaire, de données et de leadership, peut s'avérer une réussite.

Au-delà de la façon dont les petites et grandes agences gèrent leurs opérations et changements, les études de cas font ressortir des leçons pouvant être appliquées de manière universelle. Du temps et des ressources sont nécessaires pour entreprendre des analyses d'impact et pour planifier les implications humaines, financières et au niveau de la gouvernance d'un changement de mode de financement et de structure du rendement. Des défis imprévus, comme la pandémie de la COVID-19, des catastrophes naturelles ou des crises psychologiques peuvent affecter la planification. Bien que ces défis ne puissent pas toujours être prévus, des stratégies de gestion du risque et le renforcement de la résilience peuvent être de bons ajouts aux agences et aux Premières Nations. Comme le montre le cas du Dakota Ojibway Child and Family Services, un plan d'urgence pour la mobilisation de ressources humaines et financières peut s'appliquer à diverses urgences et situations n'ayant pas été anticipées.

Dans des circonstances normales comme exceptionnelles, le personnel des agences est essentiel à l'exécution des mandats et pour se sortir de situations complexes. Le Carrier Sekani Family Services (CSFS) a encouragé son personnel à innover, à tester, à échouer et à réussir dans les programmes et services. Bien que toutes les agences ne soient pas assez grandes pour avoir un département des communications, le CSFS compte sur la sensibilisation faite sur différentes plateformes pour faire participer les communautés et le personnel aux activités de l'agence. Pendant la transition, une communication régulière, cohérente et claire avec le personnel et les Premières Nations sera nécessaire. Au moment d'être confronté à leurs propres changements à l'interne, Mashteuitsch a impliqué le personnel dans des séances de planification régulières. Leurs groupes de travail qui avaient besoin de l'intégration et de la collaboration de divers secteurs et départements ont mené l'agence vers un nouveau modèle organisationnel.

Le leadership est un élément essentiel du succès opérationnel et de la transition. Les agences ayant des dirigeants compétents et respectés ont tendance à bâtir des équipes soudées. La culture que le dirigeant aide à inculquer peut motiver et encourager le personnel. Les directeurs généraux font rarement la promotion de leur propre travail. Toutefois,

les membres du personnel ont tôt fait de se rappeler que leur style de direction est un élément déterminant pour la culture de l'agence.

Faire la transition vers un modèle qui mise sur des données et des preuves pour prendre des décisions demande du leadership et une vision d'avenir. L'expérience de Kw'umut Lelum démontre que *pour mettre l'accent sur les effets, il faut des responsabilités clairement établies, un capital humain, des TI et des données*. L'intérêt manifesté par l'agence envers des données pertinentes axées sur l'enfant et la communauté favorise l'élaboration de programmes fondés sur les besoins conçus selon une démarche ascendante. Depuis les budgets jusqu'aux programmes, Kw'umut Lelum peut obtenir en temps réel, grâce à un système de données axé sur les retombées, des portraits de ses communautés, de leurs besoins et de ce qui fonctionne pour elles.

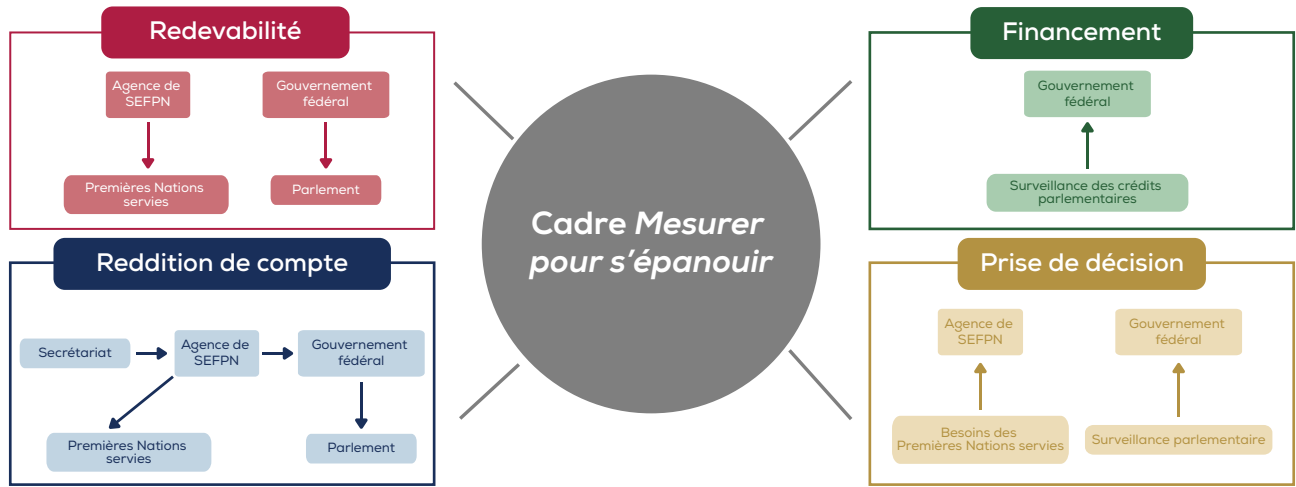
Gouvernance

Faire la transition vers un mode de financement ascendant et un cadre de rendement construit en fonction de réalités des enfants, familles et communautés des Premières Nations aura des répercussions sur la gouvernance actuelle et sur les méthodes de responsabilisation (Figure 67).

Pour le gouvernement fédéral, les responsabilités relatives au financement et les obligations d'en rendre compte au Parlement resteront constantes. La différence résidera dans les liens entre les résultats concernant les enfants, les familles et les communautés, puis le financement des SEFPN. Le programme de SEFPN ne sera plus cloisonné, mais considéré à l'horizontale avec des connexions entre les éléments fondamentaux du cadre.

Dans l'état actuel, la plupart des Premières Nations et agences des SEFPN suivent les lois provinciales de l'aide à l'enfance, particulièrement pour les services de protection. La majorité du financement des SEFPN dans les réserves (si ce n'est pas son entièreté) vient du gouvernement fédéral. Les agences de l'Ontario sont une exception avec le financement régi par l'Entente avec l'Ontario de 1965. Bien qu'il n'est pas prévu que les provinces soient immédiatement touchées par les changements de financement et de cadre de rendement, le recours à une approche intégrée pourrait leur profiter.

FIGURE 67 : Vue d'ensemble de la gouvernance



L'engagement des Premières Nations et des conseils de bande dans la transition est infailliblement lié à la réussite de cette transition. Les études de cas d'agences ont fait ressortir des méthodes et des approches pour obtenir la participation des Premières Nations, particulièrement en période de changement. WRCFS, par exemple, a introduit des séances d'information régulières concernant son projet pilote et a construit des équipes en milieu communautaire pour soutenir les activités de prévention.

**NOGDAWINDAMIN
ONTARIO**

Faites fleurir votre communauté; plantez les semences du bien-être.

Nogdawindamin est une grande agence avec des pratiques d'évaluation et de reddition de compte solides, axée sur la prévention dans divers domaines d'intervention. L'agence fait preuve d'une approche professionnelle en matière d'administration, et d'un fort leadership. Son approche guidée par les données fait partie intégrante de son modèle. S'engager auprès des communautés est indispensable à la durabilité, à la pertinence de ses programmes et pour établir un lien de confiance.

Contexte

Fondée en 1990 en tant qu'organisme de services centré sur la prévention, Nogdawindamin s'est agrandie en 2017 pour devenir une agence de Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) entièrement de désignation provinciale. La culture était présente dès sa création, lorsque des grands-mères

se sont réunies pour promouvoir une vision du bien-être fondée sur la communauté renforçant les familles grâce aux liens qu'elles entretiennent avec leurs communautés.

Pour soutenir les sept Premières Nations qui reçoivent ses services, la tradition d'un engagement communautaire solide est encore présente de nos jours. Nogdawindamin a fait évoluer sa pratique pour mettre en valeur la connaissance des aînés et des dirigeants des communautés.

Nogdawindamin a travaillé pour réduire les écarts de service dans l'aide à l'enfance en dissuadant les familles d'entrer dans le système de protection de l'enfance. Leur approche fondée sur la prévention s'étend au-delà des services à l'enfance et à la famille et s'applique également aux soins néonataux, à la santé psychologique des enfants et à la programmation culturelle. L'agence possède un grand département d'assurance de la qualité qui emploie 12 personnes. Ce dernier est axé sur le rendement, avec des rapports à intervalles réguliers, des données concernant les programmes, ainsi que des évaluations régulières des impacts et des effets.

Le succès de Nogdawindamin se caractérise par :

1. Une planification et une administration professionnelle
2. La participation communautaire
3. Une marge de manœuvre (non-ingérence)

Nogdawindamin en bref

Le mandat de Nogdawindamin s'étend sur une grande zone géographique pour atteindre les sept Premières Nations desservies. Les divers contextes de ces communautés nécessitent différentes approches et considérations dans la prestation des services de prévention et de protection.

Programmes

La culture comme boussole morale

En travaillant au développement de ses programmes, Nogdawindamin considère être un organisme de soutien pour les communautés. Ces dernières participent selon leurs propres conditions. Certaines sont prêtes à jouer un rôle plus important et d'autres moins. Bien que certaines Premières Nations gèrent leurs programmes, d'autres préfèrent en laisser la responsabilité à Nogdawindamin puisqu'elles n'ont pas les capacités de le faire elles-mêmes. Dans son approche de développement des programmes, Nogdawindamin travaille directement avec les communautés dans le but de comprendre leurs besoins, et adopte une approche collaborative pour les aider à renforcer leurs capacités.

Pour Nogdawindamin, la culture est un outil permettant à l'organisme de rejoindre les gens, une façon de leur faire savoir que l'agence est présente et disponible en tout temps. Cette approche veut laisser le contrôle aux enfants et aux familles en leur offrant des options, des outils et du soutien.

L'équipe d'Anishnaabe Audziwin Cultural Service et le Conseil des aînés sont un bel exemple de cette approche. L'équipe intervient sur recommandation d'un employé ou par autorecommandation et joue une variété de rôles, que ce soit offrir son soutien en temps de crise ou organiser des cérémonies. D'abord fondé en septembre 2009 avec trois employés et un budget de 250 000 \$, le programme compte désormais 33 employés et un budget de 2,5 millions \$. La croissance du programme reflète la compréhension de la communauté quant à l'approche. De manière semblable, le Conseil des aînés est composé d'une équipe d'aînés qui travaille sur une zone de 600 km pour offrir soutien et conseils, selon les besoins.

La compétence et l'autodétermination sont soigneusement protégées par Nogdawindamin. Les ressources provenant du TCDP (et d'autres sources) ont soutenu l'organisme dans son approche d'aide axée sur la prévention. À l'aide des ressources supplémentaires, Nogdawindamin peut s'étendre à la prévention en foyer d'accueil et aux conceptions du risque, pour travailler dans l'intérêt de l'enfant. Cette approche est possible, car la confiance des communautés est grande.

Cependant, le défi réside dans le fait que le mode de financement actuel est fragmenté et qu'il doit parfois être renégocié et réinterprété en raison d'un changement de personnel dans les ministères du gouvernement.

Exploitation

Nogdawindamin a mis sur pied un département d'assurance de la qualité pour l'organisation. L'équipe joue un rôle essentiel en soutenant la cohésion organisationnelle, en utilisant des données pour s'assurer que les programmes et politiques répondent aux besoins, en harmonisant les budgets et en travaillant sur la planification à court, moyen et long terme.

Les données sont recueillies grâce aux programmes et aux activités pour être utilisées à l'interne et pour faire des analyses permettant d'améliorer le développement de la politique, de la planification et du programme. Tout comme l'agence a un mandat en deux volets, le département d'assurance de la qualité comporte deux divisions :

1. Prévention : axée sur l'évaluation des répercussions ainsi que sur l'harmonisation actuelle des objectifs et des effets du service.
2. Protection : axée sur la conformité, la vérification et l'application de politiques préexistantes.

La priorité accordée aux données et à l'harmonisation des activités avec les objectifs organisationnels a facilité la liaison entre les dépenses et les services. Nogdawindamin mise régulièrement sur l'harmonisation de ses plans comptables avec les activités de programme afin d'étayer ses dépenses et de discuter des ressources nécessaires avec les bailleurs de fonds. En ce qui concerne la protection, les enfants pris en charge font l'objet d'évaluations multiservices trimestrielles pour mieux identifier les services et le soutien dont ils ont besoin. Des services spécialisés et améliorés ont été conçus dans le processus de révision

et de contrôle de médicaments psychotropes. Le résultat a été une réduction du nombre de prescriptions de ces médicaments chez les enfants.

La planification de la technologie de l'information (TI) a été un élément important de croissance de l'organisme. Alors que Nogdawindamin prenait de l'ampleur, l'agence a pris soin de s'assurer que son matériel informatique et ses logiciels progressaient en parallèle pour répondre aux besoins et pour s'intégrer aux opérations.

Gouvernance

Les opérations de Nogdawindamin sont sous la responsabilité du directeur général et de pas moins de 355 employés. Le directeur général maintient des pratiques de gouvernance et de reddition de compte avec les Premières Nations recevant les services. Des rapports trimestriels incluant des mises à jour de service ainsi que des détails sur l'aide à l'enfance et le bien-être sont partagés avec les communautés. L'agence contribue à l'organisation de rencontres régionales avec les autres intervenants pour faciliter la collaboration dans la prestation des services. Une collaboration régulière a lieu entre les communautés des Premières Nations et les départements du North Shore Tribal Council (sur des questions sociales, de santé, etc.) afin de mobiliser des ressources et de proposer des programmes solides.

Le conseil d'administration qui supervise les activités de Nogdawindamin's a joué un rôle important dans des moments critiques pour l'organisation. Alors que Nogdawindamin voulait assumer la désignation de l'aide à l'enfance, le conseil a demandé qu'un budget de prévention important soit maintenu pour approuver le mandat de protection. Il y a toujours au moins un membre du conseil d'administration avec une mémoire institutionnelle de 25 ans pour guider les prises de décision. Tous les administrateurs ont un mandat de deux ans et peuvent être réélus. Les membres du conseil sont désignés et viennent de communautés de North Shore First Nations. Ils ont des expériences de vie autochtones, ce qui, avec leur savoir organisationnel et leur connaissance de la communauté, permet de mieux naviguer dans les politiques communautaires.

Puisque le mandat de Nogdawindamin vient des communautés, l'agence a bénéficié d'une confiance naturelle qui laisse une marge de manœuvre sans ingérence politique des élus. Les politiciens font confiance aux administrateurs de Nogdawindamin et à leurs compétences, et reconnaissent que le fardeau de la responsabilité quant au bien-être des enfants pris en charge est entre les mains de l'organisme.

Leçons et considérations

Nogdawindamin est une grande agence qui dessert sept communautés en prenant la culture comme guide. Son budget reflète son champ d'action et son mandat. La vigueur de ses opérations à l'interne serait difficile à reproduire avec une moindre envergure et moins de personnel.

Les enseignements à tirer de Nogdawindamin (quelle que soit la grandeur de l'agence ou de la communauté) reposent sur trois aspects :

1. Une administration professionnelle avec un fort leadership dédiée à une planification souple est indispensable pour faire face aux défis et opérer les changements. Les données sont un élément essentiel de l'approche, avec une idée claire de ce qui se produit dans l'agence, d'un point de vue financier et organisationnel.
2. La participation des communautés est fondamentale pour la pérennité et la pertinence du soutien et des programmes. Comprendre les gens qui reçoivent les services et répondre à leurs attentes est un bon point de départ pour favoriser le bien-être.
3. La latitude se gagne avec la confiance. Avoir confiance en l'organisme et en son personnel est primordial, surtout en ce qui concerne des sujets aussi sensibles que les services à l'enfance et à la famille.

Les politiques de n'importe quelle communauté peuvent avoir une influence sur ses opérations. Les conseils de bande ont différentes lois et pratiques électorales; certains changent aux deux ans, et d'autres aux quatre ans. Ces changements peuvent parfois rendre la conciliation difficile entre les cycles politiques plus rapides et les stratégies de gestion du changement sur le moyen terme. La fréquence du changement politique et des décisions y étant associées peut altérer les relations et les perspectives sur divers programmes et services dans les réserves, incluant les SEFPN. Bien que certaines agences aient affiché des relations de travail solides avec leurs conseils de bande, d'autres ont dit être affectées négativement par les politiques des conseils de bande, pour diverses raisons, notamment la méfiance envers les services de protection, l'intérêt dans la gestion des finances, etc. Les Premières Nations, les conseils de bande et les agences des SEFPN sont unis par un éventail de relations. Avec la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* en vigueur, une nouvelle dynamique relationnelle prend forme entre les Premières Nations, les conseils de bande et les agences des SEFPN. Dans le contexte de ce rapport, les priorités restent l'égalité réelle, l'intérêt de l'enfant et l'approche culturellement adaptée pour soutenir le bien-être holistique.

Soutien à la transition : un secrétariat dirigé par les Premières Nations

Le secrétariat sera conçu en tant qu'organisme à double mandat dirigé par les Premières Nations et dont les responsabilités seront la collecte de données, l'analyse et le soutien opérationnel. Il est suggéré qu'un tel secrétariat soit financé par Services aux Autochtones Canada, au profit des agences des SEFPN et des communautés.

En tant que tierce partie de confiance parmi les intervenants, le secrétariat serait un organisme d'experts neutres gouverné par un conseil d'administration. Le secrétariat répondrait au besoin des agences des SEFPN et des Premières Nations. Indépendant du gouvernement, le secrétariat ne jouera pas un rôle de défenseur d'intérêts particuliers, mais se concentrera plutôt sur la constitution de preuves et le soutien opérationnel (ex. programmes, soutien à la rédaction de lois concernant les services à l'enfance et à la famille pour les Premières Nations, etc.).

On pourrait centraliser au secrétariat les pratiques exemplaires et le soutien opérationnel. Ces deux principaux secteurs d'activité seraient : 1) les données/preuves et 2) les opérations et les programmes. Le secrétariat servira de centre d'excellence pour les Premières Nations et les agences des SEFPN au Canada.

En s'appuyant sur l'expérience et le modèle éprouvé du Center for State Child Welfare Data de l'établissement de recherche Chapin Hall de l'Université de Chicago, le secrétariat collaborera avec des prestataires de services pour transformer les données en preuves et pour étayer des éléments opérationnels. Plutôt que de simplement transposer l'approche des États-Unis, le secrétariat serait modelé en fonction des pratiques des Premières Nations canadiennes et des spécialistes qui les soutiennent, ainsi qu'à partir de leurs expériences vécues.

Le secrétariat aura un directeur général pour superviser les opérations, un directeur des preuves pour les services à l'enfance et à la famille, et un directeur du soutien opérationnel et des programmes. Chacun d'entre eux aura de trois à cinq membres du personnel sous sa houlette, en plus du soutien à la recherche et à l'analyse si nécessaire. Si le secrétariat devait s'affilier à un établissement existant comme le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations ou une université, les services généraux (ex. services de TI, hébergement, bibliothèques) pourraient s'en voir optimisés. Il est suggéré qu'un budget de 3 millions \$ par année soit réservé au secrétariat et que le financement soit assuré par Services aux Autochtones Canada.

Le conseil d'administration du secrétariat pourrait être le Comité consultatif national ou un sous-comité de ce dernier, avec un représentant d'agence/spécialiste pour chaque région, un représentant de l'Assemblée des Premières Nations, un représentant de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et un représentant de Services aux Autochtones Canada. Le conseil d'administration s'assurerait de l'exploitation transparente du secrétariat et de la réalisation de son mandat. Le conseil se réunirait chaque trimestre pour faire la révision des progrès et pratiques, ainsi que pour appuyer le directeur général dans l'acquittement de leur mandat.

DONNÉES ET PREUVES

Le secrétariat aurait la responsabilité d'assurer l'application du cadre *Mesurer pour s'épanouir*. Les agences et leurs communautés auront des approches et des façons différentes d'atteindre l'objectif commun du bien-être. Le secrétariat sera dans la capacité de soutenir les agences souhaitant améliorer leur aptitude en matière de contrôle de données et de production de rapports. Le secrétariat pourra également venir en aide aux agences ayant besoin que leurs données soient transformées en données probantes pour orienter leurs décisions. En travaillant directement avec le personnel des agences pour comprendre le contexte et les dossiers en cours, une relation de travail collaborative devrait s'installer. Les agences collaboreraient avec des partenaires connus du secrétariat.

Il est établi que les agences ont différentes méthodes de collecte de données et différents outils de gestion de cas mis en place. Le rôle du secrétariat sera de les aider à déterminer ce qui existe, ce qui peut être utilisé et quels changements dans les pratiques de collecte de données pourraient leur être avantageux. Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* propose un voyage amenant agences et communautés sur le chemin du bien-être. Il est prévu que les prestataires de services établiront leurs propres objectifs par rapport au cadre global *Mesurer pour s'épanouir*. Même si les approches utilisées et les routes empruntées diffèrent, ils vont tous dans la même direction.

SOUTIENS OPÉRATIONNELS ET PROGRAMMES

Le but de cette sous-division serait de soutenir un prestataire de services dans ses pratiques de programmes et d'opérations internes.

En tant que ressource opérationnelle, le personnel du secrétariat servirait d'« équipe spéciale » pour les agences ayant besoin d'expertise organisationnelle, ou le désir d'en obtenir. De l'amélioration des processus jusqu'aux offres d'emploi, l'aspect opérationnel de cette division sera gratuit pour les agences. On s'attend à ce que le secrétariat devienne une ressource fondamentale, particulièrement lors des premières années de transition vers le nouveau mode de financement. Pour cette raison, les anciens dirigeants d'agences et spécialistes en gestion seraient des ressources utiles que le secrétariat pourrait souhaiter conserver au profit des agences.

Le secrétariat travaillera au développement d'un inventaire de programmes et de pratiques que les agences du pays pourront utiliser à leur avantage. Des trousseaux de programme de prévention jusqu'aux pratiques de formation du personnel, le secrétariat recenserait les meilleures approches en cours, quantifierait les ressources nécessaires (humaines, financières, en capital) et collaborerait avec les agences

qui désirent les adapter, les adopter ou les implanter. Cet inventaire croissant prendrait la forme d'une plateforme qui permettrait aux agences de se connecter entre elles et d'apprendre les unes des autres. Avec une plateforme bien construite, les agences et les Premières Nations pourraient facilement collaborer et échanger.

De manière semblable au Center for State Child Welfare Data du Chapin Hall de l'Université de Chicago, les spécialistes en données travailleraient avec les agences afin des tirer des tendances de l'information qu'elles collectent et détermineraient des manières d'utiliser ces données afin d'améliorer le processus décisionnel des agences.

L'information fourni par les agences dans le rapport des SEFPN de 2019 indique que la plus grande partie du financement provenant du TCDP a été investie dans les programmes de prévention, en dépenses en immobilisations, puis dans les salaires et avantages sociaux. Avec les suppléments de financement pour la prévention, les immobilisations, les TI, la pauvreté et l'emplacement géographique maintenant intégrés au mode de financement, on croit que les agences devraient avoir les ressources nécessaires pour s'acquitter de leur mandat et se consacrer en priorité au bien-être. Avec l'augmentation globale du budget pour suivre l'inflation et l'évolution de la population, les paramètres de revenu d'une agence seront connus et définis, ce qui lui permettra de répartir ses ressources comme bon lui semblera. Les agences auront aussi la possibilité de garder tous les revenus non utilisés pour les attribuer à d'autres projets ou les reporter à d'autres exercices financiers. Il devrait y avoir suffisamment de marge dans le budget pour épauler une agence dans l'acquittement de son mandat et réduire les écarts dans le financement.

Le financement en fonction des résultats ajouté aux budgets des agences complèterait les efforts, offrirait des ressources pour construire ou lancer un nouveau programme ou pour devenir un contributeur au projet d'une agence. **L'appoint lié aux résultats n'est pas destiné à remplacer le budget de base.** Ce financement sera pour les projets spéciaux ou qui permettent à l'agence d'atteindre ses objectifs dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*. Les données probantes générées par la collecte de données d'une agence et les activités de liaison avec le secrétariat pourront étayer ces projets.

Pour les cinq premières années du nouveau mode de financement, alors que les agences font la transition vers le financement global et participent à la collecte de données, un montant complémentaire représentant de 1 à 5 % du budget total de l'agence est recommandé. Ce financement supplémentaire appuierait les agences pendant leur collecte des données, l'amélioration de leur capacité d'analyse des preuves, et

l'élaboration de nouveaux programmes et de nouvelles initiatives pour atteindre les résultats du cadre *Mesurer pour s'épanouir*. Ces ressources supplémentaires sont en cohérence avec la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* pour permettre aux prestataires de services d'opérer en fonction des principes fondamentaux de la loi : agir dans l'intérêt de l'enfant, promouvoir l'égalité réelle et encourager la continuité culturelle.

Après cinq ans, le mode de financement sera révisé en entier³⁷⁶. Avec la collecte de données associée au cadre *Mesurer pour s'épanouir*, les agences, communautés et intervenants auront fourni assez de données probantes pour déterminer les répercussions du financement sur les effets chez les enfants, les familles et les communautés. Avec ces preuves, la nature du financement axé sur les résultats pourra être réévaluée en connaissance de cause.

STRUCTURE DU SECRÉTARIAT ET GOUVERNANCE

Le secrétariat se joindrait à un réseau d'organisations qui offre diverses sources de soutien opérationnel et de soutien de données aux Premières Nations et aux organismes les appuyant, à l'échelle nationale et régionale (Tableau 18).

Depuis les services à l'enfance et à la famille jusqu'au soutien à la santé et aux services sociaux, les organisations offrent une combinaison variée de programmes, de capacités de gouvernance et de capacité de données, financée principalement par les provinces ou le fédéral. La First Nations Health Authority (FNHA), en Colombie-Britannique, est une organisation sans homologue direct puisqu'elle est responsable de distribuer les fonds pour les services de santé des Premières Nations de la province.

³⁷⁶ Pour l'évaluation complète, un cycle de cinq ans a été choisi afin de permettre l'implantation de la nouvelle approche. La période de cinq ans est régulièrement choisie puisqu'elle permet à l'approche de s'appliquer dans différents cycles politiques (avec les élections aux quatre ans).

TABLEAU 18 : Premières Nations régionales en soutien aux organisations 3773783793803813823833843853863873888899039139239393943959697398

Organisation	Mandat	Intervenants/clients	Gouvernance	Source(s) de financement
Southern First Nations Network of Care du Manitoba	Mandaté par les Premières Nations du sud du Manitoba et par l'intermédiaire de la <i>Loi sur les régies de services à l'enfant et à la famille</i> . Avec les trois autres autorités des Services à l'enfance et à la famille, ils sont responsables de l'établissement et de la gestion d'un système de prestation de services dans toute la province, ce qui inclut également d'assurer que les services soient fournis, dans l'ensemble de la province, aux citoyens des Premières Nations du sud ainsi qu'aux personnes ayant choisi le Southern Network ³⁷⁷ .	Dix agences des SEFPN ³⁷⁸ .	Supervisé par un conseil d'administration de huit membres ³⁷⁹ . Les opérations sont gérées par le directeur général et l'équipe de gestion ³⁸⁰ .	Gouvernement provincial du Manitoba ³⁸¹ . Projet financé par Services aux Autochtones Canada ³⁸² ; et certaines initiatives, dont « Restore the Sacred Bond », sont financées par des investisseurs privés ³⁸³ .
First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority	Soutenir et outiller les agences des SEFPN du Nord du Manitoba dans le but principal d'améliorer le bien-être des familles ³⁸⁴ .	Sept agences de SEFPN.	Régie par un conseil d'administration de dix membres venant des régions recevant les services des sept agences. Les opérations sont gérées par le directeur général ³⁸⁵ .	Principalement financé par la province du Manitoba. Les projets spéciaux sont également financés par Services aux Autochtones Canada.
First Nations Directors Forum en Colombie-Britannique	Aborder les problèmes des services à l'enfance et à la famille qui ont des répercussions sur les communautés des Premières Nations ³⁸⁶ .	Agences des SEFPN de la Colombie-Britannique.	L'organisation est composée de directeurs généraux d'agences des SEFPN de la Colombie-Britannique ³⁸⁷ .	Le financement est assuré par le ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique ³⁸⁸ . Le soutien technique est offert par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada.
Saskatchewan First Nations Family and Community Institute (SFNFCI)	Organisme sans but lucratif fondé en juin 2007 pour renforcer les capacités des organismes qui offrent des services à l'enfance et à la famille en fonction des valeurs des Premières Nations ³⁸⁹ .	Les services professionnels sont offerts aux membres par 16 des 17 agences des SEFPN en Saskatchewan. De plus, l'institut collabore étroitement avec des foyers de groupe des Premières Nations en Saskatchewan ³⁹⁰ .	Supervisé par un conseil d'administration de neuf membres (six des 17 agences des SEFPN en Saskatchewan et trois d'autres secteurs) ³⁹¹ . Le personnel de l'organisation se charge de la prestation de services et des programmes. En plus d'offrir du soutien et des formations, le SFNFCI fait de la recherche et forme des groupes de travail sur différentes questions, comme le soutien au revenu et la prévention ³⁹² .	Le SFNFCI est financé par le ministère des Services sociaux de la Saskatchewan et par Services aux Autochtones Canada ³⁹³ .

Organisation	Mandat	Intervenants/clients	Gouvernance	Source(s) de financement
Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)	Organisme sans but lucratif qui a pour but d'appuyer les Premières Nations du Québec dans la planification et la prestation de programmes de services sociaux et de services de santé préventifs et adaptés à la culture (rôle de conseiller technique) ³⁹⁴ . Quatre types de services sont offerts : l'accompagnement, la formation, les outils et la gestion de l'information ³⁹⁵ .	La CSSSPNQL collabore régulièrement avec les autorités politiques et les organismes régionaux des Premières Nations. De plus, la Commission travaille avec des représentants du gouvernement fédéral et provincial. Dans le cadre de son mandat, elle est également invitée à s'adresser aux médias pour éduquer le public sur les expériences des Premières Nations au Québec ³⁹⁶ .	La Commission est régie par un conseil d'administration composé de sept membres élus par leur assemblée générale. Les pouvoirs et devoirs de la CSSSPNQL ainsi que de son conseil d'administration doivent être ratifiés par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL). Le conseil d'administration a une responsabilité envers le chef de l'APNQL et son assemblée générale (les chefs de 43 communautés des Premières Nations du Québec et du Labrador) ³⁹⁷ . La CSSSPNQL emploie environ 80 personnes de différents champs d'expertise.	Départements fédéraux incluant Services aux Autochtones Canada et Emploi et Développement social Canada, en plus d'autres fonds provenant du Gouvernement du Québec et de partenaires privés ³⁹⁸ .

³⁷⁷ Southern First Nations Network of Care, « About the Southern First Nations Network of Care », consulté le 16 juillet 2020, <https://www.southernnetwork.org/site/about>.

³⁷⁸ Southern First Nations Network of Care, « Our Member Agencies », consulté le 16 juillet 2020, <https://www.southernnetwork.org/site/member-agencies-child-family-services-manitoba-ontario>.

³⁷⁹ Southern First Nations Network of Care, « Board of Directors », consulté le 16 juillet 2020, <https://www.southernnetwork.org/site/board-of-directors#top>.

³⁸⁰ Southern First Nations Network of Care, « Executive & Management », consulté le 16 juillet 2020, <https://www.southernnetwork.org/site/executive-management>.

³⁸¹ Gouvernement du Manitoba, *Loi sur les régies de services à l'enfant et à la famille*, s. 24(d), <https://web2.gov.mb.ca/bills/37-3/b035e.php>.

³⁸² Southern First Nations Network of Care, « Annual Report 2018–2019 », (2018) : 64.

³⁸³ Restoring the Sacred Bond Initiative, « Investors », consulté le 20 juillet 2020, <https://www.restoringthesacredbond.ca/site/investors>.

³⁸⁴ First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority, « About Us », consulté le 16 juillet 2020, https://www.northernauthority.ca/about_us.php.

³⁸⁵ First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority, « Board of Directors », consulté le 16 juillet 2020, <https://www.northernauthority.ca/board.php>.

³⁸⁶ First Nations in BC Knowledge Network, « First Nations Directors Forum », consulté le 16 juillet 2020, <https://fnbc.info.org/first-nations-directors-forum>.

³⁸⁷ First Nations in BC Knowledge Network, « First Nations Directors Forum », consulté le 16 juillet 2020, <https://fnbc.info.org/first-nations-directors-forum>.

³⁸⁸ First Nations in BC Knowledge Network, « First Nations Directors Forum », consulté le 16 juillet 2020, <https://fnbc.info.org/first-nations-directors-forum>.

³⁸⁹ Saskatchewan First Nations Family and Community Institute, « Annual Report 2019–2020 », (2020), 2.

³⁹⁰ Saskatchewan First Nations Family and Community Institute (SFNFCI), « Members », consulté le 21 juillet 2020, <http://www.sfnfci.ca/pages/members.html>.

³⁹¹ Saskatchewan First Nations Family and Community Institute, « Board of Directors », consulté le 16 juillet 2020, <http://www.sfnfci.ca/pages/board-of-directors.html>.

³⁹² Saskatchewan First Nations Family and Community Institute, « Annual Report 2019–2020 », (2020).

³⁹³ Voir les états financiers de 2019–2020 dans le rapport annuel.

³⁹⁴ CSSSPNQL, « Une offre de services pour vous », consulté le 20 mai 2020, https://www.cssspnql.com/docs/default-source/default-document-library/rap_annuel_aga_2017_eng_web.pdf?sfvrsn=2.

³⁹⁵ CSSSPNQL, « Rapport annuel 2016–2017 », page 7, https://www.cssspnql.com/docs/default-source/default-document-library/rap_annuel_aga_2017_eng_web.pdf?sfvrsn=2.

³⁹⁶ CSSSPNQL, « Rapport annuel 2016–2017 », page 12, https://www.cssspnql.com/docs/default-source/default-document-library/rap_annuel_aga_2017_eng_web.pdf?sfvrsn=2.

³⁹⁷ CSSSPNQL, « Conseil d'administration », consulté le 20 mai 2020, <https://www.cssspnql.com/en/about-us/organisational-structure>.

³⁹⁸ CSSSPNQL, « rapport annuel 2018–19 », <https://files.cssspnql.com/index.php/s/c9lhxO43NNh86JN>.

Parallèlement aux aspects intervenants/clients, mandat, gouvernance et source de financement, les agences en place fournissent des services axés sur les programmes, l'exploitation et l'appui aux pratiques, tout en faisant de la sensibilisation. Les organismes comme la CSSSPNQL, Southern First Nations Network of Care, First Nations of Northern Manitoba CFS Authority, BC Directors Forum et SFNFCI jouent des rôles déterminants dans leurs régions en raison du soutien aux programmes et aux opérations qu'ils offrent.

Le secrétariat aurait comme mission de se concentrer uniquement sur la collecte et l'analyse de données pour générer des données probantes, ainsi que sur le soutien opérationnel pour les agences des SEFPN et les Premières Nations. Le secrétariat serait un petit organisme avec un but précis, qui devrait être perçu comme étant neutre et de taille modeste, là pour compléter le travail des entités existantes de SEFPN.

À l'aide du nouveau cadre de mesure, le secrétariat vise à jouer un rôle spécifique en reliant la collecte et l'analyse de données aux soutiens aux programmes et aux opérations. C'est à cette intersection que le secrétariat peut jouer un rôle supplémentaire. La portée nationale de l'organisation fait écho aux constats du rapport de la Phase 1 : les frontières provinciales et les modes de financement n'avaient pas d'effets importants sur les activités et les résultats de l'organisation. Des facteurs contextuels tels que l'emplacement, la pauvreté, etc. avaient plus d'influence et les résultats à cet égard étaient similaires dans l'ensemble du pays.

Il est suggéré que le secrétariat soit fondé aussitôt que le financement de remplacement et que l'approche axée sur le rendement seront approuvés. Ainsi, le secrétariat sera en place pour soutenir les agences dans leur transition quant au financement et aux opérations.

La voie à suivre

Les nouvelles architectures de financement et de rendement représentent des changements fondamentaux au mode de financement des SEFPN; il en va de même pour le mécanisme de comptabilisation en fonction des résultats prévus dans le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, et la reddition de comptes est réorientée vers une double dynamique mettant en jeu SAC ainsi que les agences des SEFPN et les Premières Nations.

Si les Premières Nations, les agences des SEFPN et leurs organisations associées comme l'Assemblée des Premières Nations (APN) et la Société de soutien à l'enfance et à la famille consentent à la nouvelle approche,

ils pourraient ensuite commencer les efforts de promotion. S'il y a une entente avec Services aux Autochtones Canada, la proposition pourrait être soumise au Cabinet. S'il devait y avoir volonté politique de la part du premier ministre, des occasions d'accélérer l'examen et l'approbation de l'approche seraient envisageables.

L'implantation de nouvelles structures de rendement et de financement pour les SEFPN nécessitera une succession d'étapes dans l'appareil fédéral. Alors que ces étapes sont décrites au rang ministériel et du Cabinet, il y a des fonctions de service public à Services aux Autochtones Canada et dans les organismes centraux pour appuyer ces étapes à l'aide d'analyses et de recommandations impartiales. Les principales étapes à suivre sont les suivantes :

1. Le ministre et le sous-ministre de SAC doivent soumettre un mémoire au Cabinet exposant la politique, le programme, le financement et les facteurs législatifs nécessaires et associés à la nouvelle architecture. Le mémoire doit être attesté par le dirigeant principal des finances de SAC.
2. Le mémoire devra d'abord être examiné par le Comité du Cabinet chargé des opérations à des fins de coordination et de planification. Le calendrier pourra inclure des réunions interministérielles qui impliquent les représentants de SAC et leurs organismes centraux homologues.
3. Le mémoire sera ensuite soumis à un comité d'orientation du Cabinet (c.-à-d. le Comité du Cabinet chargé de la réconciliation) en vue d'obtenir l'autorisation de demander une recommandation du comité. Il sera ensuite examiné par le premier ministre et le ministre des Finances pour l'approbation du financement (note de financement ou budget).
4. La recommandation du comité et la note de financement prépareront alors le mémoire pour l'examen par l'ensemble du Cabinet.
5. Avec l'approbation du Cabinet, une annonce des modifications de la politique, du programme et du financement pourra avoir lieu.
6. L'approbation par le Conseil du Trésor des modifications des autorités et des structures du programme (c.-à-d. le droit du ministère de déplacer des fonds entre les activités) est nécessaire, ce qui pourra déclencher des modifications corrélatives pour SAC afin de s'adapter à la nouvelle structure du programme et au cadre de rendement y étant associé.

7. Toute augmentation de financement supplémentaire devra être incluse dans le projet de loi de crédits, par l'entremise du processus d'examen des prévisions budgétaires, soumis à l'approbation du Parlement. À cette étape-ci, il pourrait y avoir des examens supplémentaires faits par la commission parlementaire (ex. Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, Finances). Les projets de loi de crédits sont soumis au même processus que les autres projets de loi du gouvernement au Sénat, à une exception près : ils ne sont habituellement pas soumis au comité pour en faire l'étude³⁹⁹.
8. Une fois les comptes des affectations budgétaires approuvés, le financement sera déplacé du Trésor public vers le cadre financier puis vers les niveaux de référence de SAC, sous réserve des autorisations accordées par le Conseil du Trésor et approuvées par le Parlement.

La durée de ce processus pourrait être de plusieurs mois conformément à un programme typique de mémoire au Cabinet non financé, ou elle ne pourrait être que de quelques semaines si combinée à une note d'information budgétaire « à deux pages » ainsi qu'à une proclamation à cet égard. La durée dépend beaucoup de la priorisation de la proposition par le premier ministre et le Cabinet. Il devrait être considéré que dans un contexte de parlement minoritaire, une modification législative et des autorisations financières ne sont pas toujours accordées, et dans certains cas, peuvent être considérées comme des questions de confiance.

Leçons tirées du projet pilote de financement de West Region Child and Family Services

La nouvelle approche nécessitera une adaptation et une implantation de la part des agences des SEFPN. Comme l'indiquent les expériences de WRCFS et de l'État du Tennessee, effectuer une transition requiert des plans et des stratégies crédibles, une communication efficace, une approche progressive ainsi que du leadership et un soutien continu.

À partir de 1990, WRCFS a commencé à envisager les options permettant d'offrir des services mieux adaptés au contexte culturel, aux valeurs, à la mission et aux objectifs de l'agence. Ce dernier a commencé à compiler/collecter des données pour adopter une approche proactive et prédictive face à l'implantation possible du financement global. Afin

³⁹⁹ Sénat du Canada, « Le rôle du Sénat dans les travaux de subsides, Numéro 15 », dernière mise à jour 4 juin 2019, <https://sencanada.ca/en/about/procedural-references/notes/n15/>.

de déterminer la possibilité pour l'agence de passer à un financement global d'entretien, il était essentiel d'examiner les profils et dépenses précédentes des enfants pris en charge. L'agence a révisé les données des placements des trois dernières années. Des données des années antérieures étaient disponibles, mais elles n'étaient pas assez fiables et solides. Un tableur qui pouvait collecter les données de chaque enfant placé ainsi que les coûts reliés à leur prise en charge a été préparé. L'agence a déployé des efforts considérables pour élaborer des plans, mettre en valeur les données internes et établir des liens avec ses communautés.

West Region avait prévu que la transition complète du financement prendrait jusqu'à trois ans. Pendant la période de transition, WRCFS a identifié des procédures et politiques relatives au programme qui avaient besoin d'être ajustées en fonction de la nouvelle approche et s'est penché sur celles-ci. Le changement organisationnel a nécessité des changements sur des plans opérationnels, comme les finances, et sur des plans pratiques, comme les programmes et la prestation de services.

En 2006, pour appliquer son modèle de contrat axé sur le rendement de manière concrète, le Tennessee a mené des consultations sur la nouvelle approche auprès de ses réseaux de fournisseurs existants. L'État a ensuite choisi ses cinq fournisseurs les plus performants pour servir de cas types dans la transition. Le Tennessee a clairement établi que le modèle de contrat axé sur le rendement était non négociable et que ce serait la nouvelle approche de l'État en ce qui concerne l'aide à l'enfance. Tous les fournisseurs seraient tenus de passer à ce modèle pendant une mise en application progressive de quatre ans, sous peine de ne plus être admissibles aux contrats avec l'État.

Un élément indispensable de ce processus a été le leadership tant de la part des fournisseurs que de l'État. Quand le modèle de c axé sur le rendement est devenu la nouvelle norme au Tennessee, les fournisseurs ont reçu un avis mentionnant qu'ils auraient jusqu'à quatre ans pour assurer la transition vers le nouveau système. L'État a d'abord passé un an à discuter et à coopérer avec les fournisseurs, ainsi qu'à les consulter dans le but de les préparer au nouveau modèle de financement. Ça ne s'est pas avéré une tâche facile puisque ce changement nécessitait un changement de mentalité complet de la part des fournisseurs. L'État savait que l'approche était définitive et qu'il n'était plus possible de revenir en arrière puisque les contrats axés sur le rendement étaient imposés par le tribunal. Les fournisseurs ayant su faire le virage dès le début ont saisi le potentiel de l'approche et continuent à prospérer.

Le changement dans le programme d'aide à l'enfance a été graduel. La transition progressive a permis à différents types d'agences de se

préparer et de joindre le nouveau système au moment qui était le plus approprié pour elles dans la période de quatre ans. Cet élément était important puisque les fournisseurs du réseau du Tennessee sont de différentes tailles et ont différents niveaux de sophistication technologique et en matière de services. La plupart des fournisseurs sont des organismes sans but lucratif et environ un tiers sont des entités privées à but lucratif. Il n'y a pas un type de fournisseur typique dans le réseau. Toutefois, le Tennessee a des exigences de base spécifiques devant être prises en compte par les fournisseurs voulant faire partie du réseau. Ces exigences sont notamment sous forme de prestation de services, de certains besoins de capitaux, etc.

L'hétérogénéité des fournisseurs s'est reflétée dans le modèle de rendement : les fournisseurs du Tennessee seraient évalués en fonction de leur propre rendement. Pour déterminer comment ce serait évalué, l'État a examiné leur rendement des trois années avant la transition vers le nouveau modèle. À mesure que le programme avançait, il y avait plus de données disponibles pour comparer le rendement, et le Tennessee a pu réexaminer les objectifs de rendement des fournisseurs sur une période de deux ans. *L'État ne demandait pas l'impossible aux fournisseurs, il demandait seulement que ces derniers fassent mieux que ce qu'ils avaient eux-mêmes fait par le passé.* Cette exigence permettrait à chacun des fournisseurs de refléter leur propre contexte, qui leur servirait de point de référence pour la mesure de rendement de la nouvelle approche.

On prévoit dans notre cas que la transition de l'état actuel vers l'état futur prenne environ cinq ans. Une fois que l'appareil fédéral aura intégré les modifications, les agences qui auront la volonté et seront capables de le faire seront invitées à procéder à la transition. Comme le démontre le cas du Tennessee, les agences qui s'adaptent tôt offrent des leçons et des modèles de pratique à celles qui emboîtent le pas ensuite. Être les premiers à effectuer le changement demandera une compréhension solide des processus et des pratiques organisationnelles, une communication et une participation régulière avec les Premières Nations, ainsi que des dirigeants motivés et un personnel qui appuie la transition. On s'attend à ce que les agences qui feront la transition en premier profitent d'un appui supplémentaire de la part du secrétariat.

Les agences des SEFPN et les Premières Nations partiront de points différents. Comme mentionné dans les sections précédentes de ce chapitre, il y a plusieurs considérations et risques à atténuer. Avec une planification appropriée et l'attente de rencontrer des défis imprévus, même si elle ne sera pas facile en soi, la transition profitera aux générations à venir.

Partie V : Évaluation des besoins des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN

Introduction

On estime que 170 Premières Nations—la plupart en Colombie-Britannique—ne sont pas affiliées à une agence de SEFPN. Dans environ 60 % des cas, le revenu médian des ménages est supérieur au seuil de pauvreté provincial (Figure 68). Les populations des Premières Nations non affiliées sont souvent petites : en 2019, la majorité d'entre elles (62 %) comptaient moins de 500 habitants vivant sur les réserves (Figure 69).

FIGURE 68 : Pourcentage de Premières Nations au-dessus/en dessous du seuil de pauvreté de leur province respective (recensement de 2016)

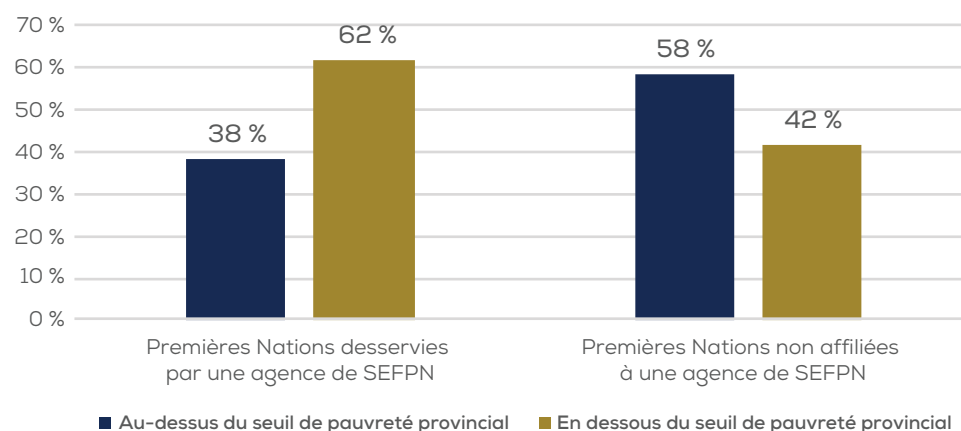
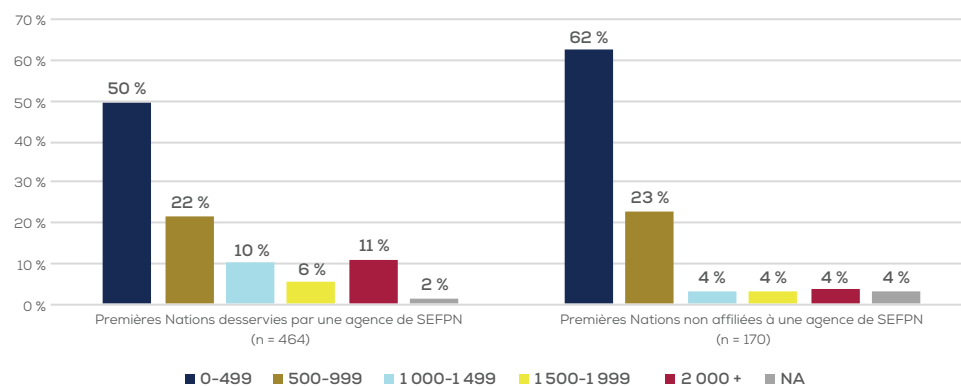
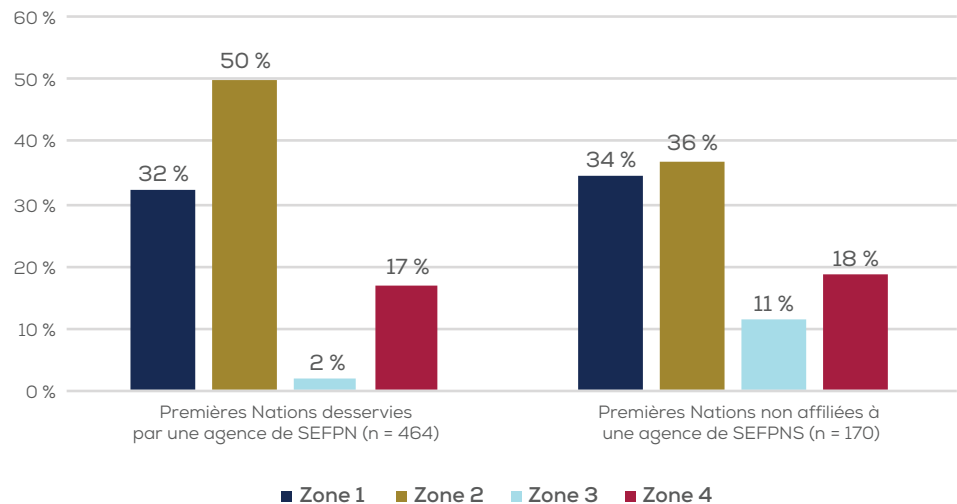


FIGURE 69 : Distribution des Premières Nations par groupes de population sur la réserve (SAC, 2019)



La plupart des Premières Nations desservies et non affiliées à une agence de SEFPN sont établies dans les zones géographiques⁴⁰⁰ 1 et 2. On compte des proportions similaires de Premières Nations affiliées et non affiliées dans la zone 4 (Figure 70).

FIGURE 70 : Distribution des Premières Nations par zone géographique



Les services de prévention des SEF, comme c'est le cas pour les services de santé, devraient relever des communautés. La promotion du bien-être n'est pas l'apanage d'une seule et même entité, mais plutôt le fruit de la vision d'une communauté quant à la façon de prendre soin de la population. Pour certaines Premières Nations, cette vision se traduit par une collaboration avec une agence de SEFPN (déléguée ou non); pour d'autres, cette vision englobe divers volets de programme chapeautés par la communauté. La question de la prestation des SEF n'oppose pas en soi les conseils de bande et les agences de SEFPN (même si on sait que cette difficulté existe dans certaines communautés).

Comme c'est le cas pour n'importe quel service, les besoins varient d'une Première Nation à l'autre, selon l'approche bien particulière convoitée par chacune. Certaines Premières Nations non affiliées envisagent la compétence en matière de protection dans le cadre de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, tandis que d'autres préfèrent

⁴⁰⁰ La zone géographique désigne la distance entre une Première Nation et le centre de services le plus près et les moyens de transport connexes.

Zone 1 : Premières Nations situées à moins de 50 km d'un centre de services.

Zone 2 : Premières Nations situées entre 50 et 350 km d'un centre de services.

Zone 3 : Premières Nations situées à plus de 350 km d'un centre de services.

Zone 4 : Premières Nations dans lesquelles il est possible d'accéder à un centre de services par avion, train ou bateau.

se concentrer exclusivement sur les services de prévention, la responsabilité de la protection étant laissée à la province. La variabilité des lois provinciales sur les SEF peut d'ailleurs venir influencer l'approche d'une Première Nation. La Colombie-Britannique s'est dotée de divers niveaux de délégation des services de prévention et de protection, si bien que les Premières Nations ont l'embaras du choix. Le Québec, pour sa part, tend à fusionner la prestation des soins de santé et des services sociaux dans les communautés, ce qui favorise une approche de prestation intégrée.

Évaluation des besoins

Les approches souhaitées par les Premières Nations non affiliées varient suffisamment pour justifier un outil d'évaluation des besoins. Cet outil pourrait prendre la forme d'un sondage auprès des Premières Nations en quête de fonds supplémentaires pour mettre sur pied leurs activités rattachées aux SEF. Bien que les ressources fédérales n'aient généralement pas été dirigées vers les Premières Nations non affiliées pour les SEF, il existe une possibilité d'investissements ciblés. De tels investissements concorderaient avec l'idée que les SEF visent à assurer le bien-être des enfants, des familles et des communautés, et pas exclusivement leur protection.

Comme le montrent les cas des Premières Nations non affiliées présentés un peu plus loin, les efforts entourant les SEF varient en fonction des ressources et des structures communautaires. Dans le cas d'Esquimalt, les programmes axés sur les SEF sont difficiles à mettre sur pied, car la combinaison actuelle de ressources de la municipalité ne permet pas des programmes ciblés. Les programmes de prévention à Esquimalt portent surtout sur le bien-être. En revanche, la Première Nation W (anonymisée à la demande de la Première Nation en question) a rééquilibré ses ressources pour élaborer des programmes axés sur le logement pour les SEF.

Étant donné les différences des programmes et ressources parmi les Premières Nations non affiliées, une évaluation détaillée des besoins pourrait éclairer l'allocation des ressources. En favorisant une meilleure compréhension des pratiques et des situations actuelles, le financement fédéral pourrait être alloué au cas par cas pour répondre aux besoins divers et changeants des Premières Nations non affiliées. Bien que les contextes et les besoins des Premières Nations desservies par une agence de SEFPN soient tout aussi évolutifs, il est de la responsabilité de l'agence d'assurer la cohésion communautaire et l'adéquation des programmes, adaptés aux besoins de la population.

Dans le contexte actuel, favorable à une réforme des SEF, il est recommandé de mener un sondage d'évaluation des besoins auprès des Premières Nations non affiliées, dont voici les composantes :

- 1. Contexte :**
 - a.** Présentez votre communauté et la population que vous servez.
 - b.** Quels services et programmes ciblés des services à l'enfance et à la famille fonctionnent bien? Lesquels fonctionnent moins bien?
 - c.** Selon vous, de quoi votre communauté a-t-elle besoin pour mieux servir les enfants et les familles?

- 2. Contexte organisationnel :**
 - a.** Décrivez votre structure de gouvernance.
 - b.** Comptez-vous un ou plusieurs organismes œuvrant auprès des enfants et des familles?
 - c.** Comment les organismes collaborent-ils?

- 3. Aperçu des programmes :**
 - a.** Présentez les programmes et les services fournis par votre communauté.
 - b.** Comment alignez-vous les ressources (humaines, financières, infrastructurelles) sur les priorités de vos programmes?
 - c.** Vos programmes et services comportent-ils des lacunes? Est-ce que d'autres avenues à explorer ou points à considérer vous viennent en tête à ce sujet?

- 4. Ressources :**
 - a.** Disposez-vous des ressources (humaines, financières, infrastructurelles) nécessaires pour offrir des programmes pour les services à l'enfance et à la famille?
 - b.** Votre communauté a-t-elle demandé du financement ordonné par le TCDP pour la prévention ou pour d'autres programmes?
 - i.** Si oui, l'avez-vous reçu?
 - ii.** Si non, pourquoi?

- 5. Données et rendement :**
 - a.** Comment votre communauté prend-elle les décisions entourant les programmes?
 - b.** Comment votre communauté juge-t-elle de l'efficacité des programmes?

- 6. Autres considérations :**
 - a.** Avez-vous rencontré ou surmonté des obstacles? Si oui, lesquels?
 - b.** Avez-vous de bonnes pratiques à faire connaître?

À partir de ces six questions, des données quantitatives et qualitatives seraient recueillies. À supposer un taux de participation d'au moins 50 % parmi les Premières Nations non affiliées, représentatives du groupe plus large des 170 Premières Nations, les données enregistrées pourraient être analysées et renvoyées aux Premières Nations aux fins de consultation. Pour la suite des choses, il devrait revenir à chaque Première Nation de déterminer la meilleure marche à suivre.

PREMIÈRE NATION ESQUIMALT COLOMBIE-BRITANNIQUE

Structure de gouvernance et ressources

Peu peuplée, la Première Nation Esquimalt compte 171 habitants qui vivent dans la réserve⁴⁰¹, près de Victoria (Colombie-Britannique). Cette nation urbaine, qui occupe 44 acres dans le sud de l'île de Vancouver, est membre du groupe linguistique des Salish du littoral. Adjacente à la Première Nation des Songhees, au canton d'Esquimalt et à la ville de View Royal, elle se trouve tout près de la ville de Victoria. N'étant pas loin d'un centre urbain, les membres peuvent facilement se déplacer à pied et ont accès aux transports et à divers services provinciaux.

Même si la communauté est bien située, la réalité de l'emploi y est problématique. Étant donné le manque de logement et les répercussions du traumatisme intergénérationnel, les problèmes cycliques de la pauvreté et de l'aide sociale sont encore très criants.

Présidées par un chef et un conseil (formé de cinq membres), des réunions mensuelles sont organisées pour discuter de la planification stratégique et du développement de la Première Nation. Ces dernières années, des efforts ont été déployés pour aider à positionner la Première Nation comme un centre de ressources et de soutien, et non une béquille ou une simple source de documents pour les membres. L'accent mis sur l'autonomisation et la motivation des membres a, par exemple, mené à l'introduction de critères d'accessibilité à l'aide sociale et à l'élargissement du soutien offert pour renforcer la résilience et le bien-être à partir de la base.

La Première Nation Esquimalt a dû se battre pour que ses ressources soient à la hauteur de ses ambitions. Pour financer ses programmes, elle dépend de diverses sources de financement (selon les projets). Dans ce contexte, ses activités tendent à être orientées par les fonds disponibles, et non par ses besoins. La génération de revenus autonomes (ex. location de terrains pour le stationnement) s'est avérée difficile étant donné la nécessité de composer avec les délais et exigences bureaucratiques de divers ordres de gouvernement.

⁴⁰¹ Affaires autochtones et du Nord Canada, « Population inscrite, Esquimalt », juin 2020 : https://fnp-ppn.aadnc-aandc.gc.ca/FNP/Main/Search/FNRegPopulation.aspx?BAND_NUMBER=644&lang=fra.

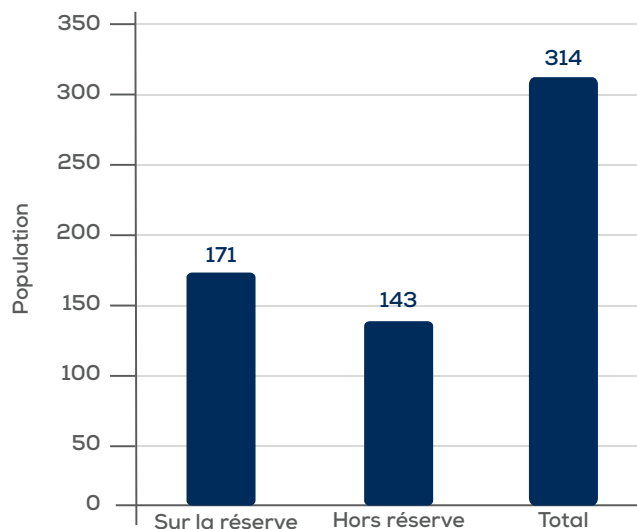
Traité historique et relation actuelle avec la Couronne

La Première Nation Esquimalt compte parmi les signataires du traité de Douglas (années 1850), dont l'une des dispositions clé lui accordait le droit « de continuer à utiliser » et la « liberté de chasser sur les terres non habitées et de pêcher comme autrefois ». La question de l'accès aux ressources telles qu'elles étaient « autrefois » constitue une préoccupation pour cette Première Nation, étant donné toute la complexité de définir cette pratique dans le cadre du développement urbain et de la gestion des forêts et des pêches⁴⁰². Les efforts se poursuivent en faveur de la reconnaissance et de l'application des droits issus de traités. Le gouvernement de la Colombie-Britannique fait état de tout ce qui est fait par rapport aux questions de terres et de ressources touchant la Première Nation Esquimalt, et ce, en dehors du processus des traités de la province⁴⁰³.

Les ressources physiques de la Première Nation Esquimalt sont limitées par la petite taille de la réserve. Le long de son territoire, certaines ressources hors réserve sont partagées avec la Première Nation des Songhees, notamment les sites de West Bay et de Rock Bay et le plan d'eau A (Plumper Bay). Côté financier, la Première Nation Esquimalt bénéficie du fonds en fiducie de James Bay et a des intérêts dans quelques entreprises, notamment les services maritimes de Salish Sea⁴⁰⁴. En ce qui concerne les services d'aqueduc et les services sanitaires, elle est liée par une entente de service avec la ville de View Royal et le District régional de la capitale.

Population

FIGURE 1 : Population de la Première Nation Esquimalt



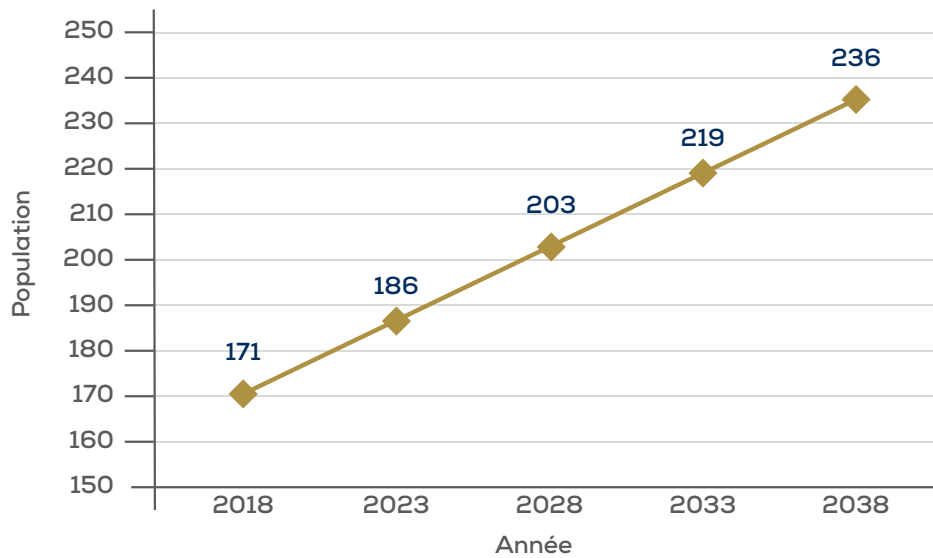
Source : Plan d'utilisation des terres de la Première Nation Esquimalt, 2018.

⁴⁰² Première Nation Esquimalt, « Esquimalt Nation Land Use Plan », mars 2018, p. 7.

⁴⁰³ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Esquimalt First Nation », repéré le 2 juillet 2020 : <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/consulting-with-first-nations/first-nations-negotiations/first-nations-a-z-listing/esquimalt-first-nation>.

⁴⁰⁴ Première Nation Esquimalt, « Esquimalt Nation Community Plan », 31 mars 2013, p. 10.

FIGURE 2 : Projection de la population de la Première Nation Esquimalt sur la réserve (2018–2038)



Source : Plan d'utilisation des terres de la Première Nation Esquimalt, 2018.

En 2018, la Première Nation Esquimalt comptait 314 membres : 171 membres vivant sur la réserve et 143 membres vivant en dehors (122 membres établis à d'autres endroits et 21 membres sur d'autres réserves)⁴⁰⁵. Environ 60 % d'entre eux avaient moins de 20 ans⁴⁰⁶. Selon les projections, la population vivant sur la réserve devrait passer à 236 habitants d'ici 2038⁴⁰⁷. D'ailleurs, dans le cadre de son plan d'utilisation des terres de 2018, la Première Nation Esquimalt s'est donné pour objectif d'élargir l'offre de logements sur la réserve pour permettre aux membres établis en dehors de revenir sur son territoire.

Profil financier

La Première Nation a réussi à obtenir une subvention décennale auprès de Services aux Autochtones Canada (SAC), après avoir montré qu'elle respectait divers critères et élaboré sa propre loi de gestion financière. Outre les fonds de SAC, l'entente prévoit d'autres sources de revenus, dont divers ministères fédéraux et provinciaux ainsi que la Régie de la santé des Premières Nations (RSPN). Pour un aperçu des sources de revenus, voir la Figure 4⁴⁰⁸.

En 2019, c'est le gouvernement du Canada qui a été la principale source de revenus de la Première Nation Esquimalt (17 600 796 \$). Comme l'indique le graphique 5, plus des trois quarts des dépenses de la Première Nation visaient les fiducies de règlement et les

⁴⁰⁵ Première Nation Esquimalt, « Esquimalt Nation Community Plan », 31 mars 2013, p. 14.

⁴⁰⁶ Première Nation Esquimalt, « Esquimalt Nation Community Plan », 31 mars 2013, p. 14.

⁴⁰⁷ Première Nation Esquimalt, « Esquimalt Nation Land Use Plan », mars 2018, p. 14.

⁴⁰⁸ Première Nation Esquimalt, « Esquimalt Nation Community Plan », 31 mars 2013, p. 11.

activités de fonds, un secteur de dépenses comparable à aucun autre. Le développement économique constituait une toute petite partie des dépenses totales, soit 5 %, attribuable au règlement des revendications touchant la baie de Cadboro⁴⁰⁹. L'entente prévoyait le placement du produit net dans un fonds en fiducie à l'usage des membres de la Première Nation qui étaient en vie le 20 novembre 2017, chacun d'eux étant autorisé à un montant de 10 000 \$, payable en un seul versement⁴¹⁰. Comme le revenu médian des ménages à Esquimalt était de 45 267 \$⁴¹¹, ces paiements représentaient une hausse d'environ 20 % du revenu transitoire des membres de la communauté.

Les administrateurs trouvent préoccupant l'écart entre les revenus actuels et le coût de la vie près de Victoria. Les fonds sont alloués en fonction de divers facteurs, certains selon la taille de la population ou l'assise territoriale—une approche qui ne tient pas compte de la variation du coût de la vie d'une communauté à l'autre. Par exemple, vivre à Victoria ou dans les environs coûte plus cher que vivre à Nanaimo. Esquimalt doit composer avec les limites de ses sources de revenus, qui entravent le processus décisionnel sur l'allocation des ressources à l'interne (voir le Tableau 1).

TABLE 1.

Exercice	Recettes	Dépenses	Population	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
2018	6 943 476,00 \$	5 664 844,00 \$	Sur la réserve (SAC) N=171	40 605,12 \$	33 127,74 \$
			Total des membres (Esquimalt) N=314	22 112,98 \$	18 040,90 \$
			Gouv. de la C.-B. N=324	21 430,48 \$	17 484,09 \$
2019	29 673 621,00 \$	18 765 776,00 \$	Sur la réserve (SAC) N=171	173 529,95 \$	109 741,38 \$
			Total des membres (Esquimalt) N=314	94 501,98 \$	59 763,62 \$
			Gouv. de la C.-B. N=324	91 585,25 \$	57 919,06 \$

Sources : États financiers vérifiés de la Première Nation Esquimalt pour l'exercice terminé le 31 mars 2019, SAC/AANC (2020), plan d'utilisation des terres de la Première Nation Esquimalt (2018), gouvernement de la Colombie-Britannique.

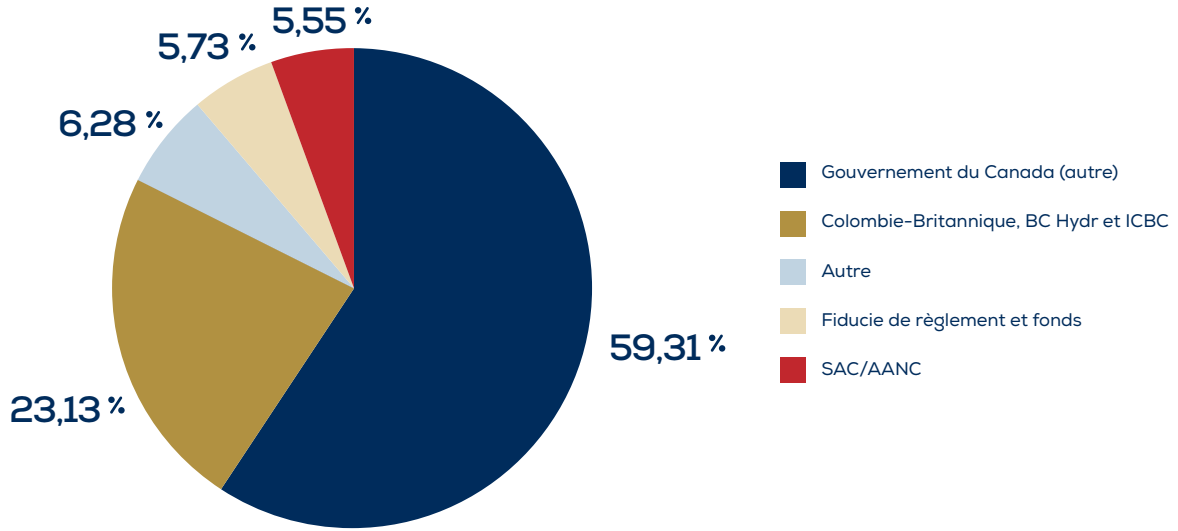
⁴⁰⁹ Le 23 mai 2018, le gouvernement du Canada a conclu avec la Première Nation Esquimalt et la Première Nation des Songhees une entente de règlement des revendications concernant les terres des Chekonein visées par un traité (baie de Cadboro). Chaque Première Nation a reçu un paiement de 17 500 000 \$. Après déduction des frais juridiques et autres, la Première Nation Esquimalt a encaissé un montant net de 16 370 396 \$.

⁴¹⁰ États financiers vérifiés de la Première Nation Esquimalt pour l'exercice terminé le 31 mars 2019, p. 19.

⁴¹¹ Statistique Canada, « Revenu total », *Recensement de la population*, 2016, 3 mai 2017.

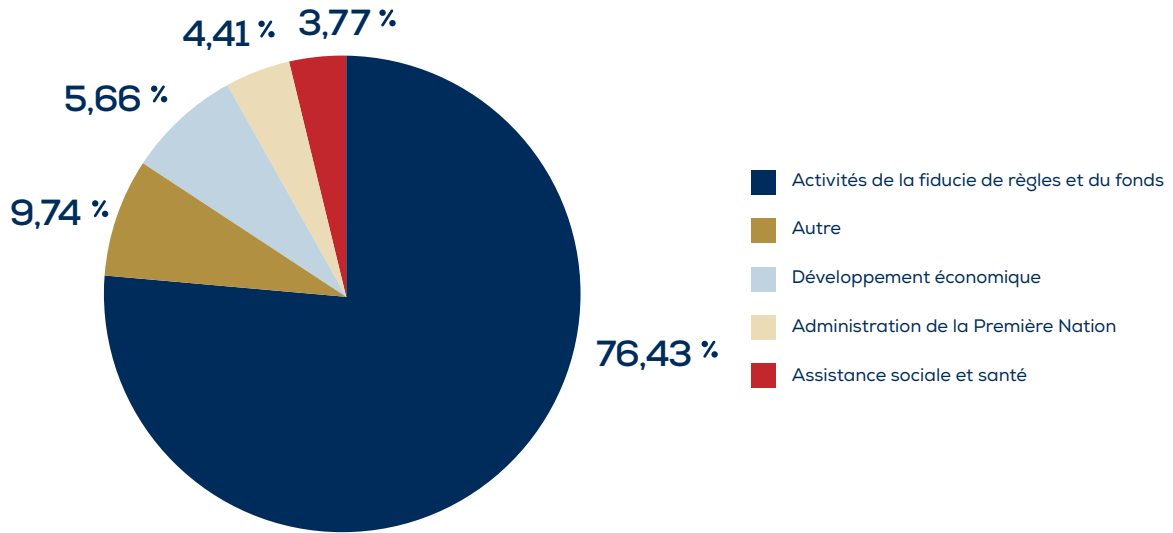
Recettes et dépenses, 2019

FIGURE 3 : Sources de revenus, Première Nation Esquimalt, 2018–2019



Source : États financiers vérifiés de la Première Nation Esquimalt pour l'exercice se terminant le 31 mars 2019.

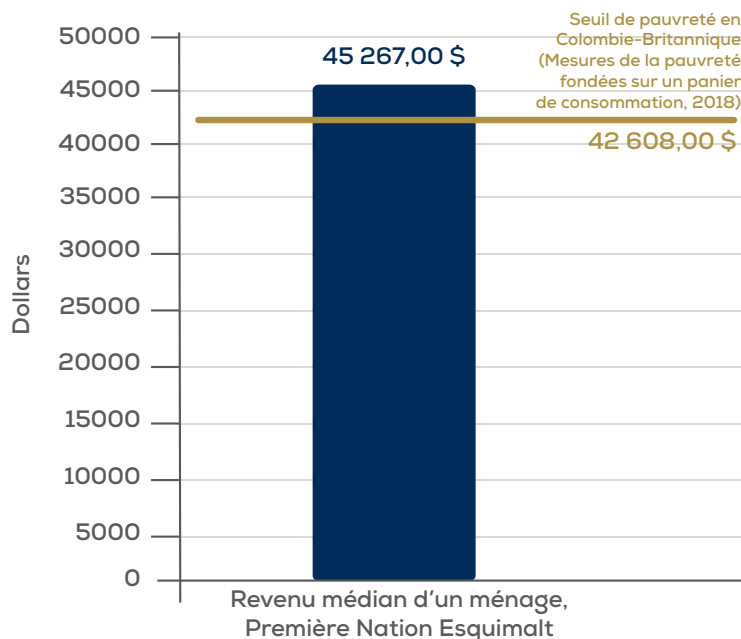
FIGURE 4 : Sources de dépenses, Première Nation Esquimalt, 2018–2019



Source : États financiers vérifiés de la Première Nation Esquimalt pour l'exercice se terminant le 31 mars 2019.

Le revenu médian des ménages de la Première Nation Esquimalt est de 45 267 \$⁴¹², ce qui est supérieur de 2 600 \$ au seuil de pauvreté provincial, qui s'élève à 42 608 \$ (voir la Figure 3)⁴¹³.

FIGURE 5 : Revenu médian d'un ménage de la Première Nation Esquimalt



Sources : Statistique Canada (2017) et Djidel et coll. (2020).

Services à l'enfance et à la famille : état des lieux

Les activités de prévention de la Première Nation Esquimalt visent les parents et leurs enfants. Le personnel de la communauté s'emploie à favoriser les rencontres et à bâtir des liens de confiance entre les gens, que ce soit par des groupes d'éducation familiale destinés à outiller les parents de jeunes enfants par des pratiques culturelles combinées à des objectifs de développement, ou des clubs parascolaires destinés à encourager l'interaction des élèves.

Comme la réserve abrite une petite population, le personnel est en mesure de surveiller les enfants et les familles ayant peut-être besoin d'une aide complémentaire. Si nécessaire, les personnes sont aiguillées vers les services adaptés et dotés des bonnes ressources. Esquimalt, qui offre des services à tous les membres de la Première Nation, a veillé à former une équipe communautaire de renfort, qui compte un infirmier en santé

⁴¹² Statistique Canada, « Revenu total », Recensement de la population, 2016, 3 mai 2017.

⁴¹³ Statistique Canada, « Mesure du panier de consommation de l'année de base 2018, Rapport du deuxième examen approfondi de la mesure fondée sur un panier de consommation », *Statistique Canada*, 24 février 2020.

communautaire, un conseiller clinicien et un intervenant familial. Les taux de maintien de l'effectif sont élevés, ce qui favorise la stabilité des programmes offerts⁴¹⁴.

Les offres de programmes actuelles ne visent pas les services à l'enfance et à la famille directement; elles sont plutôt axées sur le bien-être général de la communauté. Par exemple, voyant que de nombreux jeunes souffraient d'anxiété et avaient du mal à terminer leurs études secondaires, la Première Nation Esquimalt a formé un groupe spécial pour les jeunes, destiné à favoriser leur bien-être social et affectif. Bien que ce ne soit encore qu'au tout début de l'initiative, des retombées positives ont été remarquées par le personnel, notamment la participation des jeunes. Quand les jeunes se présentent, le personnel a l'occasion d'assurer un suivi et de trouver des moyens de favoriser le bien-être. Les services de protection à Esquimalt sont fournis par le ministère du Développement de l'enfance et de la famille (MDEF), de concert avec la Première Nation. Notons que cette dernière s'en remet à ses propres pratiques en ce qui touche les services à l'enfance et à la famille et qu'elle n'a jamais ratifié une entente officielle avec la province en tant que fournisseur de services de protection.

Au moment d'écrire le présent document, la Première Nation Esquimalt comptait une quinzaine d'enfants pris en charge, qu'on souhaitait idéalement placer dans la communauté. Cela dit, étant donné la pénurie de logements et la surpopulation, ces placements n'ont pas été possibles. C'est une difficulté à trouver de bonnes familles d'accueil sur la réserve.

South Island Wellness, un organisme tiers, a pour mission de fournir des services de soutien de base aux membres de la Première Nation Esquimalt qui interagissent avec le système de protection. La Première Nation ne paie pas ce fournisseur directement; les services sont financés par le Canada. Les effets de ces derniers, de même que du travail de l'organisme, ne semblent pas tout à fait clairs. Une grande partie de l'influence de l'organisme semble dépendre du responsable désigné dans la collectivité, d'où la nécessité d'améliorer le soutien aux services à l'enfance et à la famille communautaires.

Vu les problèmes actuels touchant la génération de revenus et l'allocation de ressources, il semble irréaliste que la Première Nation Esquimalt prenne en charge les services à l'enfance et à la famille. Pour qu'elle assume cette responsabilité, même si celle-ci n'est déléguée qu'en partie, elle aurait besoin de ressources financières et humaines pour concevoir, mettre sur pied et fournir les services nécessaires dans la communauté.

Financement des services à l'enfance et à la famille

L'administration de la Première Nation Esquimalt compte au total 19 employés (temps plein, temps partiel, postes occasionnels). La moitié d'entre eux se consacrent à la conception et à la prestation des programmes dans tous les secteurs de services, de la santé à l'environnement. L'équipe étant petite, les employés doivent cumuler les fonctions et, bien

⁴¹⁴ Un directeur à temps plein s'occupe du développement des talents et des capacités internes afin de soutenir l'amélioration continue du personnel.

souvent, sont incapables de se concentrer exclusivement sur une question ou un volet de programme.

Le financement des programmes vise une multitude d'axes d'intervention et de priorités concurrentes. À ce jour, on compte 32 projets qui financent les services du personnel. Réclamée et effectuée de façon ponctuelle, la planification à long terme devient problématique quand le financement n'est pas garanti après la fin d'un projet ou d'un programme. Lorsque des propositions sont soumises, elles sont souvent accompagnées de descriptions vagues, question de laisser autant que possible les coudées franches aux employés pour qu'ils fournissent sur la réserve des programmes adaptés aux besoins de la population. La pluralité des sources de financement vient compliquer la conception et la prestation de programmes ciblés, comme les services à l'enfance et à la famille. À cause de la structure de financement, les ressources sont distribuées parcimonieusement à l'échelle de divers secteurs généraux, au lieu d'être concentrées vers des enjeux précis.

Vision pour l'avenir

Sans sources de financement stables, la planification à long terme n'est pas facile. La Première Nation ne dispose pas des processus internes ni des ressources humaines nécessaires pour soutenir la planification à long terme. Bien souvent, la planification s'effectue en fonction de la source de financement, avec l'objectif d'obtenir des subventions pluriannuelles, et ce même si la Première Nation ne possède pas d'expertise dans le domaine visé. Cette recherche de maximisation des revenus peut nuire à la cohérence et à la constance des programmes. La Première Nation Esquimalt reconnaît que la planification à long terme appelle une prise de mesures : il faut mobiliser les ressources disponibles autour des besoins communautaires.

L'expérience d'Esquimalt dans la conception de programmes de prévention nous rappelle une chose importante : un financement constant, qui accorde une latitude au fournisseur dans ses actions, est essentiel à une prestation de services constante elle aussi. Cette Première Nation montre comment élaborer des programmes généraux en vue d'une utilisation optimale. Pour la suite, elle pourrait établir les liens abordés entre les intrants des programmes et les résultats communautaires.

PREMIÈRE NATION W

Contexte

La présente étude de cas porte sur une Première Nation anonyme signataire d'un traité moderne, devenue une nation autonome. L'ère des traités modernes a commencé après l'affaire Calder, portée devant la Cour suprême du Canada, qui a abouti en 1973 à la reconnaissance des droits ancestraux et à la Politique des revendications territoriales globales. À son entrée en vigueur, le traité en question a permis le transfert des terres et de l'autonomie gouvernementale à la Première Nation⁴¹⁵.

Maintenant reconnue comme une nation signataire d'un traité, la Première Nation W n'est plus considérée comme une bande aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Elle maintient désormais des relations intergouvernementales avec le provincial et le fédéral et est dotée du pouvoir de légiférer sur les terres qui lui appartiennent et relèvent directement d'elle. D'ailleurs, c'est par ce pouvoir de légiférer que cette nation signataire d'un traité moderne se distingue d'autres communautés du Canada.

Le traité prévoit que les parties (le Canada, la province et la Première Nation) négocient pour conclure un accord de financement budgétaire. La Première Nation reçoit un financement global par le truchement de cet accord et génère ses propres revenus grâce au développement économique et à l'imposition. Ajoutons que le traité a permis une réforme totale de la gouvernance : la Première Nation a pu aligner sa structure et ses pratiques sur son mode d'apprentissage traditionnel. Depuis l'instauration du traité, la façon dont la Première Nation mène ses activités est radicalement différente, et ancrée dans sa conception du bien-être communautaire. De la conduite des affaires publiques à la gestion des programmes, ses actions et activités sont enracinées dans la culture et les pratiques uniques de ses membres.

La Première Nation W compte peu de membres, et plus de la moitié sont établis hors de son territoire. Vu sa petite taille, on dispose de peu de données agrégées sur la santé et la situation sociale de la population.

Située près d'une grande agglomération du Canada, la Première Nation investit beaucoup d'énergie dans la guérison et n'arrive pas à répondre à la demande de services. Ses membres sont généralement assez jeunes, à peu près les trois quarts d'entre eux étant âgés de moins de 40 ans. Le personnel de la communauté connaît bien les gens de la place.

Services à l'enfance et à la famille : état des lieux

Les membres de la Première Nation W sont résilients, mais les répercussions du traumatisme intergénérationnel se font encore sentir dans certains cas. La pauvreté, les problèmes financiers, les difficultés de gestion du budget, les dépendances, les mauvais

⁴¹⁵ Gouvernement du Canada, « Traités et ententes », 11 septembre 2018 (dernière modification), <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100028574/1529354437231#chp4>.

traitements et la violence latérale continuent d'être le lot d'une partie d'entre eux. Il arrive que des parents ne soient pas outillés pour élever un enfant, n'ayant jamais eux-mêmes été exposés à un bon exemple à suivre. Les connaissances sur l'art d'élever des enfants font souvent défaut dans les familles ébranlées par l'expérience des pensionnats et le traumatisme intergénérationnel. Le gouvernement entend fournir des programmes d'autonomisation des familles, mais son projet ne rejoint pas tout le monde.

Parmi les enfants de la Première Nation, 4,8 % ont des dossiers ouverts auprès des services à l'enfance et à la famille provinciaux. La Première Nation a réussi à garder ces enfants dans la communauté, mais peine à suivre et à aider certains autres enfants de l'extérieur.

Les SEF provinciaux sont mandatés pour retirer de leur foyer les enfants de la Première Nation ayant besoin de protection. Toutefois, un problème persistant se pose : les enfants risquent parfois d'être enlevés à des parents en difficulté qui arriveraient à s'en sortir avec de l'aide. Et, ce que la Première Nation privilégie, ce sont des services complets justement pour les enfants et les familles qui se trouvent dans des circonstances problématiques. Les SEF provinciaux appuient en principe son approche et son rôle, mais dans les faits, ils ont fourni bien peu de ressources pour financer lesdits services sur une base continue. La Première Nation doit donc puiser à même ses propres ressources pour pallier les lacunes des programmes des SEF pour les enfants et les familles.

Plus tôt cette année, les services à l'enfance et à la famille de la Première Nation ont connu un tournant majeur : le placement d'un enfant hors de la communauté, un placement considéré comme inacceptable. Pour protéger l'intérêt du jeune, la Première Nation s'est mobilisée pour louer une maison près de ses terres, qu'elle a dotée d'employés connus des enfants et dignes de confiance à leurs yeux. Les mesures ainsi prises ont contribué à stabiliser la situation, en plus d'offrir des possibilités de réunification familiale et l'accès à des services complets.

Soutien temporaire et souple

Tout récemment, la Première Nation a commencé à élaborer une proposition plus détaillée en ce qui concerne les maisons de soins de relève pour les enfants et les familles sur ses terres. Elle compte en ce moment une maison de soutien pouvant accueillir cinq enfants (elle en abrite quatre à l'heure qu'il est), un milieu de vie sûr et connu près de la communauté. La maison est gouvernée par une responsable, actuellement une membre de confiance de la communauté, très connue et hautement respectée. Deux employés à temps plein y vivent, jour et nuit, et sont responsables de favoriser un environnement sécuritaire et confortable. Ils participent à des activités familiales et communautaires de toutes sortes (cuisine, jeux, visites de famille, activités culturelles à l'école, etc.).

À l'heure actuelle, la maison est financée par les allocations budgétaires de la Première Nation et certaines contributions des SEF provinciaux. La Première Nation travaille à obtenir des fonds pour assurer le suivi des données sur les services complets de prévention, afin de mieux comprendre les résultats au fil du temps.

L'étendue de responsabilité que la Première Nation choisira d'endosser en ce qui touche la protection de l'enfance dépend de son niveau d'aisance. Avant d'entreprendre le transfert de la compétence des SEF provinciaux, la Première Nation consultera ses membres pour préciser comment la communauté entrevoit la réforme des services de protection de l'enfance.

Financement des services à l'enfance et à la famille

La Première Nation insiste sur l'importance des services complets, qu'elle finance avec les allocations budgétaires. Elle n'a pas endossé la responsabilité des services de protection de l'enfance, qui continuent donc de relever de la compétence provinciale. Soucieuse de veiller au bien-être des enfants de la communauté, la Première Nation a choisi de collaborer avec les SEF provinciaux pour fournir les services de protection de l'enfance. D'ailleurs, elle tente continuellement d'élargir ses services à l'enfance et à la famille, mais l'aide provinciale est limitée et l'aide fédérale, inexistante. Elle se voit alors obligée de puiser dans ses propres sources de revenus pour financer la vaste majorité des programmes de prévention et de soutien à la famille.

Un certain financement, attribué selon le type d'activités, provient des SEF provinciaux. Chaque année, la Colombie-Britannique transfère à peu près 40 000 \$ à la Première Nation pour l'emploi d'un responsable de l'autonomisation des familles, embauché pour prévenir le recours aux SEF provinciaux. Ce montant, cependant, couvre à peine la moitié du salaire du poste. Ajoutons que la province finance de façon fragmentaire la maison de soins de relève de la communauté : par une contribution de 2 000 \$ par mois pour le loyer (le loyer mensuel total est de 3 000 \$) et par des paiements aux personnes qui s'occupent des enfants. Les paiements versés sont calculés selon le tarif par enfant en famille d'accueil, qui dépend uniquement de la durée du séjour (900 \$/mois). Le financement est évalué au cas par cas.

L'imprévisibilité du financement, qui dépend du tarif des placements en famille d'accueil et donc du contact avec le système de protection, entrave le développement fiable des SEF dans la Première Nation. Les paiements ponctuels couvrent peut-être le coût des placements dans le foyer de soutien (au lieu de prises en charge hors de la communauté), mais pas les frais cachés de l'exploitation des SEF et de la recherche de financement, sans oublier que ces paiements limitent le recrutement et le maintien en poste. Résultat : la conservation du personnel et la rémunération posent problème. De plus, comme le financement est basé uniquement sur le nombre d'enfants déjà pris en charge par le système de protection, il devient très difficile de financer les services de prévention, conçus pour empêcher les familles en situation d'instabilité d'atteindre le point critique où elles ont besoin d'une aide spéciale.

La Première Nation cherche à obtenir un financement stable pour couvrir ses initiatives actuelles, de même que celles qu'elle propose, notamment un nouveau projet de logement permettant aux enfants de rester dans la communauté pour un hébergement à court terme (voir le tableau 1). Les coûts inscrits dans le tableau se rapportent seulement aux besoins essentiels en personnel; ils ne prévoient pas un élargissement du programme.

TABLEAU 1

Projet de logement dans un centre de santé communautaire			
Type de logement	Description	Besoins en personnel	Estimation globale
Niveau 1	Maison pour les membres de la communauté : Peut accueillir jusqu'à trois enfants.	Personne chargée de s'occuper des enfants payée 25 \$/heure pour 16 heures le jour, et 20 \$/heure pour 8 heures la nuit	860 \$/jour 313 900 \$/an
Niveau 2	Maison de soins de relève de six logements, sur les terres (personnel présent en tout temps) : Peut accueillir trois enfants.	Pour une période de 24 heures : Deux personnes par quart de travail de 8 heures	1 200 \$/jour 438 000 \$/an
Niveau 3	Maison de soins de relève, hors des terres (personnel présent en tout temps) : Peut accueillir trois enfants.	Pour une période de 24 heures : deux personnes par quart de travail de 8 heures	1 200 \$/jour 438 000 \$/an
Niveau 4	Foyer d'accueil d'urgence pour les membres de la communauté, sur les terres (soutien à court terme) : Peut accueillir deux enfants.	À voir selon les besoins de soutien : Option offerte de disponibilité 24 heures	1 200 \$/jour 438 000 \$/an

Considérations pour la planification future

Les approches de prévention se rattachant aux SEF misent sur le bien-être global et les interventions précoces pour réduire, ou carrément éliminer, le besoin de recourir aux services de protection de l'enfance. Chez les Premières Nations, les approches de prévention sont orientées par les pratiques culturelles et communautaires et impliquent régulièrement les familles et le reste de la communauté dans le processus de guérison et de renforcement de la résilience.

Il existe une foule d'exemples d'agences autochtones de SEF ayant organisé des activités de prévention qui se sont avérées fructueuses pour les enfants et les familles⁴¹⁶. Dans un rapport, le représentant de l'enfance et de la jeunesse de la Colombie-Britannique a souligné comment les ententes de financement inéquitables et incohérentes entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et les agences autochtones délégataires se sont traduites par des différences majeures dans le niveau et les types de soutien offerts aux enfants autochtones de la province, selon où ils habitent et quelle agence les sert. Effet corollaire : ces problèmes de financement ont limité la capacité des agences autochtones à offrir des services de prévention culturellement adaptés⁴¹⁷.

⁴¹⁶ IFPD, « Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir », 2018, http://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf.

⁴¹⁷ Représentant de l'enfance et de la jeunesse, « Delegated Aboriginal Agencies: How resourcing affects service delivery », mars 2017 : 3.

Soulignons que les services de prévention contribuent à limiter les interactions évitables avec le système de protection, qui tendent à nuire durablement aux enfants. La « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Care Youth » (la « Midwest Study ») a comparé la situation de jeunes ayant été placés par le passé par rapport à celle d'un échantillon national représentatif de jeunes aux États-Unis. Il s'avère que pour quasiment chaque critère évalué (taux de diplomation au secondaire, d'obtention de coupons alimentaires, d'arrestation, d'emploi, etc.), les résultats des jeunes qui avaient été pris en charge par le système de protection étaient pires que ceux de leurs semblables⁴¹⁸.

Ces tendances négatives à long terme ressortent aussi dans les études canadiennes. Selon l'Observatoire canadien sur l'itinérance, 60 % des jeunes ayant vécu sans abri avaient auparavant été en contact avec le système de protection de l'enfance, auquel ils sont 193 fois plus susceptibles d'avoir recours que le reste de la population⁴¹⁹. Dans le cadre d'une étude de 2001, Service correctionnel du Canada a découvert que les deux tiers des personnes autochtones incarcérées avaient eu affaire au système de protection à un certain moment, la proportion étant de seulement un tiers chez les détenus non autochtones.

Il y aurait lieu d'octroyer un financement régulier aux programmes de prévention, surtout ceux destinés aux jeunes en difficulté (pauvreté, problèmes sociaux, etc.). Pour beaucoup de Premières Nations, l'atténuation des répercussions de facteurs contextuels comme la pauvreté et le traumatisme intergénérationnel fait partie intégrante des programmes de prévention. James Heckman, économiste et lauréat d'un prix Nobel, est bien connu pour avoir démontré les retombées économiques et sociales de programmes d'intervention précoce auprès des enfants⁴²⁰.

Il existe de multiples raisons de miser sur les services de prévention : avantages économiques à long terme, amélioration du développement cognitif des enfants, enrichissement des compétences parentales, etc. Grâce à son projet pilote de financement de base, l'agence West Region Child and Family Services a pu réorienter ses fonds vers les services de prévention. On a constaté que le taux d'enfants placés est passé de 10,5 % à 5,2 % dans le cadre du projet, une baisse attribuable aux réaffectations budgétaires majeures vers les programmes de prévention⁴²¹. Il est possible de favoriser le sain développement des enfants, des familles et des communautés, en recourant à un éventail de styles de programmes et d'initiatives.

⁴¹⁸ M. Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 23 and 24 », (Chicago, Illinois : Chapin Hall à l'Université de Chicago, 2009); M. Courtney et coll., « Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26 » (Chicago, Illinois : Chapin Hall à l'Université de Chicago, 2011).

⁴¹⁹ Amy Dworsky, Laura Napolitano et Mark Courtney, 2013, « Homelessness During the Transition from Foster Care to Adulthood », *American journal of public health* 103 Suppl 2, n° Suppl 2; Rachel Rosenberg et Kim Youngmi, *Journal of public child welfare*, « Aging out of Foster Care: Homelessness, Post-Secondary Education, and Employment » 12, n° 1 (2018) : 99–115.

⁴²⁰ James J Heckman et coll., « An Analysis of the Memphis Nurse-Family Partnership Program », (National Bureau of Economic Research, 2017); James J, Heckman, « The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education », *American Educator* 35, n° 1 (2011).

⁴²¹ Voir aussi : SAC, « Évaluation de la mise en œuvre de l'approche améliorée axée sur la prévention au Manitoba pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations », 14 décembre 2015, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1431520132322/1537900994687>.

Dans le cadre de sa réflexion sur la conception et la prestation des SEF, la Première Nation gagnerait peut-être à envisager des modèles de prestation de services existants. Au Québec, différentes Premières Nations sont dotées de centres de santé et de services sociaux qui, par leur approche combinant soins de santé et services sociaux, génèrent des retombées positives sur les communautés. Favorable à la collaboration et au partage de ressources, leur structure peut faciliter l'obtention de fonds et d'autres ressources pour la prestation et l'évaluation des programmes. Dans certains cas, il arrive que des Premières Nations fournissent un sous-ensemble d'initiatives de prévention complémentaires à d'autres services, les services de protection étant assurés par un ministère provincial ou un tiers parti. Une autre option : une agence de SEF propre à une Première Nation. Les 113 agences de SEFPN, au service de plusieurs Premières Nations, forment un réseau de pratique bien développé à consulter.

Le coût des services de prévention et de protection dépend de divers facteurs contextuels, comme l'emplacement et la nature du mandat. Dans la phase 1 de son étude sur les coûts du système de SEFPN, l'IFPD a estimé (d'après des cas réels) que les dépenses par habitant pour la prévention varieraient de 800 \$ à 2 500 \$ à l'échelle de la communauté. À 800 \$ par habitant, les programmes sont surtout axés sur les jeunes, généralement au détriment des SEF. À 2 500 \$ par habitant, une approche englobant l'ensemble du cycle de vie est possible, approche qui fait le pont entre des programmes de santé, de services sociaux et de développement⁴²². Certes, le coût des services de prévention peut sembler énorme, mais il faut penser à long terme : le coût devrait être compensé par la réduction progressive des dépenses découlant des problèmes sociaux susmentionnés.

L'estimation des dépenses par habitant de la Première Nation pour les SEF concorde avec ce qui a été observé dans des communautés non alignées avec une agence de SEFPN (dépenses allant de 500 \$ à 1 000 \$, selon la population). Au moment d'envisager les prochaines étapes vers la prestation des SEF, la Première Nation devrait penser à accroître son budget par habitant pour élargir les ressources destinées à la prestation des programmes et services. Fait important, l'IFPD a estimé que le coût moyen d'un placement s'élève à 63 000 \$ par année. Devant les possibilités prometteuses de programmes de prévention, on voit qu'il existe diverses façons de favoriser le bien-être des enfants, des familles et des communautés grâce à des services holistiques complets.

TABLEAU 2

Estimation de la population	Dépenses des SEF par habitant
Nombre de membres en 2019 (n = 491)	795,01 \$
Recensement 2016 (n = 750)	520,46 \$
SAC (n = 388)	1 006,05 \$

⁴²² IFPD, « Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir », 2018, http://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/7760_IFSD_FirstNationsReport_FR-withAppendix_F-Web.pdf, p. 89-94.

En bref, la Première Nation gagnerait à envisager ces trois options courantes pour la prestation des SEF :

1. En vertu de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*⁴²³, négocier la délégation des compétences en matière de protection dans la Première Nation ou chercher à établir une agence de SEFPN déléguée au service de la Première Nation.
2. Continuer de travailler avec les services de protection des SEF provinciaux, et réclamer la délégation des pouvoirs pour l'ensemble des services avant, pendant et après le retrait.
3. Maintenir le cap et rechercher un financement supplémentaire, plus régulier et fiable, pour les services de prévention axés sur les SEF.

Vision pour l'avenir

La Première Nation cherche à améliorer la qualité de vie de tous ses membres. Sa vision holistique du bien-être familial et communautaire constitue la force motrice de l'approche de son centre de santé et de services sociaux en ce qui concerne les SEF.

Par ailleurs, la Première Nation prône la solidarité dans la communauté, une communauté soudée où les enfants sont épaulés par leur entourage. L'une de ses grandes visées, c'est de garder les enfants dans leur communauté, pour qu'ils puissent compter sur les familles, les aînés et les membres de la Première Nation, tout en s'imprégnant en grandissant des traditions et des valeurs culturelles de l'endroit.

Le mandat du centre de santé et de services sociaux de la Première Nation reste toujours le même : veiller à protéger l'intégrité des familles, les aider et, s'il faut s'en remettre à des placements hors de la communauté, assurer l'accès des enfants et des familles à des ressources culturellement adaptées. Au cœur de la vision de la Première Nation résident le bien-être, la force communautaire et la résilience, qui orientent l'intervention du centre en cas de crise.

Qui plus est, le centre a à cœur d'assurer la cohésion du groupe de travailleurs sociaux qui sert la communauté. Idéalement, l'établissement aimerait pouvoir compter sur un seul travailleur social des SEF provinciaux, toujours le même, au lieu de plusieurs travailleurs sociaux qui vont et viennent. L'idée est de veiller à la solidité des relations de travail avec les SEF provinciaux, tout en assurant des pratiques de protection de l'enfance culturellement adaptées.

La Première Nation est la mieux placée pour préserver le bien-être des siens. Grâce à sa connaissance de ses membres et de leurs valeurs cardinales, elle sait comme personne prendre des décisions alignées sur les besoins des enfants de la communauté.

⁴²³ Gouvernement du Canada, « Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis », *Site Web de la législation (Justice)*, date de modification : 26 juin 2020, <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.73/index.html>.

Services de prévention de la Première Nation

Pédopsychologue et infirmier praticien

La Première Nation a embauché sous contrat un pédopsychologue, à raison de trois jours par semaine (un psychologue à temps plein ne suffirait pas, selon le personnel). Ce dernier travaille avec les parents et les enfants pour rétablir la santé mentale et le bien-être de la communauté, en se penchant sur les points névralgiques. Pour pallier les lacunes dans les services de santé mentale, un infirmier praticien l'assiste : ensemble, ils collaborent pour mener des évaluations de santé mentale, de même que fournir des médicaments et de l'aide en santé mentale à long terme sur les terres de la Première Nation. Adoptant des pratiques culturellement adaptées, l'équipe est en mesure d'offrir des services accessibles et opportuns qui tiennent compte des traumatismes.

Programme communautaire d'autonomisation des familles

Les membres de la Première Nation ont accès à un responsable de l'autonomisation des familles, qui travaille comme défenseur de leurs intérêts et personne-ressource à divers égards (services de visites surveillées, aiguillage vers des services de counseling, traitements, banque alimentaire, cérémonies, etc.). Le programme vise à réunir les familles séparées et, grâce aux services de prévention, à réduire les interactions avec les SEF provinciaux, qui le financent d'ailleurs en partie.

Services de garde

Gratuits pour les enfants membres, les services de garde comportent un programme d'enseignement complet spécialement pour les jeunes. L'approche pédagogique adoptée se distingue fortement de celle des conseils scolaires locaux. Les services de garde mettent l'apprentissage en lien avec la communauté ainsi que ses habitants et pratiques. En effet, la langue et la culture de la Première Nation sont judicieusement intégrées au programme d'éducation de la petite enfance. Dans les écoles locales, les enfants gagnent en confiance et en résilience. Cependant, quand ils commencent à fréquenter les écoles ordinaires, ils perdent souvent leurs beaux acquis tant la transition les secoue. Il semble que leur apprentissage et leur développement personnel se déroulent bien sur les terres, mais que les choses prennent une autre tournure dans un milieu scolaire non local.

Services d'enseignement postsecondaire et autres services

La Première Nation paie en totalité les frais de scolarité et de subsistance de chacun de ses membres qui fréquentent un établissement d'études postsecondaires au Canada. Les services de santé et les services sociaux offrent aux membres un éventail de programmes structurants : programme pour les aînés, programme de soutien judiciaire, programme de soins infirmiers communautaires, etc.

Ressources

Les ressources humaines et financières nécessaires aux Premières Nations non affiliées varieront selon ce qu'elles souhaitent pour les SEF. Dans le cas de la Première Nation Esquimalt, les dépenses prévues pour les SEF n'ont pas pu être déduites du total des dépenses de référence pour les programmes, pour la simple raison qu'elles ne sont pas présentées séparément. Dans le cas de la Première Nation W, selon la source démographique choisie, les dépenses actuelles par habitant pour les programmes consacrés aux SEF varient environ de 520 \$ à 1 000 \$ par membre. À des fins de comparaison, mentionnons l'estimation de la phase 1 : dans une Première Nation non affiliée, le coût des programmes de prévention de base avoisinait les 800 \$.

Les conditions du financement alloué aux Premières Nations peuvent influencer sur leur liberté à engager des dépenses pour des besoins précis. Par exemple, la Première Nation Esquimalt a souligné que ses programmes sont orientés par les sources de financement, et non par ses besoins. Comptant sur plus d'une trentaine de sources de financement, elle se trouve souvent à devoir élaborer des programmes en fonction des possibilités d'aide financière. Pour soutenir la conception d'un volet consacré à la prévention, il importe d'assurer la fiabilité du financement. Les fonds pourraient être intégrés à la planification, pour que puissent être affectées des ressources humaines et financières stables aux objectifs des programmes.

En ce qui touche les ressources pour les SEF, la Première Nation W se trouve dans des conditions contraignantes similaires. Elle cherche activement des moyens de financer les activités des SEF en puisant dans son budget existant, particulièrement les activités relatives au logement. Recevant un certain financement de la province, la Première Nation W a fait mention des difficultés entourant l'irrégularité des fonds pour les programmes de SEF, surtout lorsque rattachés aux allocations provinciales pour les enfants placés. L'aide est la bienvenue pour prendre soin des enfants, mais les ressources sont irrégulières quand il est question de leur protection.

Les Premières Nations non affiliées consultées semblent éprouver des difficultés à concevoir et à fournir des programmes quand les ressources sont irrégulières. Cela dit, ce ne sont pas toutes les Premières Nations non affiliées qui aspirent à concevoir et à fournir leurs propres programmes de SEF. Pour celles qui préféreraient les programmes préconçus, le programme pour la petite enfance de l'Initiative de la Famille Martin est à envisager.

Lancé à l'origine dans la Nation crie d'Ermineskin, le programme La Petite Enfance (PE) se voulait un projet pilote destiné à améliorer les résultats de santé pour les mères autochtones (femmes enceintes ou mères d'un nouveau-né) et les enfants. Il insiste sur l'importance des premières années de vie dans le développement structurel et fonctionnel du cerveau. Un de ses grands volets : fournir aux enfants et aux familles autochtones des services pour la petite enfance à la fois complets et culturellement adaptés.

De par son approche communautaire, le projet met de l'avant les connaissances et les valeurs culturelles autochtones dans le contexte du bien-être des enfants. Dans le cadre de visites hebdomadaires et de rencontres de groupe, les visiteuses du programme PE—formées et recrutées dans la communauté—accompagnent les femmes et leur famille, en prônant des activités prénatales saines et en favorisant le développement des tout-petits⁴²⁴. De plus, elles aident les familles à prendre soin de leurs enfants de manière sensible et compétente, à définir une vision de leur avenir, à planifier d'autres grossesses, à poursuivre leur éducation ou à trouver un emploi⁴²⁵.

Selon les participants et les employés, le programme PE joue un rôle central dans les communautés depuis sa mise en place. Grâce à lui, les participants acquièrent de précieuses connaissances, qui souvent les motivent à changer leurs comportements pour tisser des relations fondatrices solides avec leurs enfants. De plus, le programme présente des stratégies et des mécanismes d'adaptation qui leur permettent de composer de façon constructive avec les défis actuels et nouveaux sur leur chemin⁴²⁶.

Le programme PE s'inspire d'autres programmes de visites à domicile bien établis, fondés sur les données probantes et culturellement adaptés, comme le programme Family Spirit du Johns Hopkins Centre for American Indian Health⁴²⁷. Tout indique que les investissements dans les programmes d'intervention précoce, comme le programme PE, se traduisent par d'énormes retombées sociales et économiques. Selon James Heckman, les programmes 0–5 ans peuvent générer

⁴²⁴ La Petite Enfance, « Principes de la Petite Enfance », 2020 : <https://earlyyears.themfi.ca/index.php/fr/linitiative-de-la-famille-martin/lapproche-de-la-petite-enfance/>.

⁴²⁵ La Petite Enfance, « Enracinée, axée sur la communauté », 2020 : <https://earlyyears.themfi.ca/index.php/fr/la-petite-enfance-fait-une-difference/>.

⁴²⁶ La Petite Enfance, « Enracinée, axée sur la communauté », 2020 : 25, <https://earlyyears.themfi.ca/index.php/fr/la-petite-enfance-fait-une-difference/>.

⁴²⁷ Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, « Family Spirit », 2020 : <https://www.jhsph.edu/research/affiliated-programs/family-spirit/>.

annuellement un rendement du capital investi de l'ordre de 13 %⁴²⁸. De plus, d'après lui toujours, la qualité du parentage compte parmi les facteurs pouvant le plus désavantager un enfant. C'est pourquoi les programmes pour la petite enfance sont plus profitables pour les tout-petits n'ayant pas eu l'attention parentale dont ils avaient besoin⁴²⁹. En réponse à cette réalité, le programme PE dote les parents des stratégies et des compétences nécessaires pour bien élever un enfant. Mobilisant les ressources communautaires et s'appuyant sur les pratiques exemplaires, il constitue une option intéressante pour les Premières Nations affiliées et non affiliées à une agence de SEFPN.

Transition

Pour que les agences non affiliées arrivent au stade où l'offre de ressources assure la constance des programmes de prévention, un portrait éclairé de la situation actuelle est nécessaire. En tirant parti du cadre *Mesurer pour s'épanouir*, les Premières Nations non affiliées pourraient développer une vision holistique du bien-être dans leur communauté. Et, en exploitant leurs propres données sur le bien-être des enfants, des familles et de la communauté, elles pourraient concevoir de meilleurs outils de planification pour leurs propres programmes de SEF, entre autres choses.

Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* n'est pas articulé autour du rendement des agences des SEFPN. Son but, c'est de mieux faire comprendre aux communautés ou fournisseurs de services, quels qu'ils soient, la population servie et le contexte d'intervention. Pensons par exemple à la Première Nation W, qui dispose de données limitées sur la santé et la situation sociale de ses membres. Elle pourrait être éclairée par la perspective horizontale et intégrée du cadre *Mesurer pour s'épanouir*, qui serait une source de données pertinentes sur la santé et le bien-être communautaires.

Pour assurer une transition réussie, il faut clarifier le résultat visé. Dans le cas des agences de SEFPN, la régularité et la suffisance des ressources ont couramment été mentionnées, des objectifs destinés à favoriser le bien-être au sein des Premières Nations grâce à leurs programmes et services. Dans le cas des Premières Nations non affiliées, les objectifs et les besoins des programmes varieront selon le contexte et la vision de la communauté. Des ressources allouées au cas par cas,

⁴²⁸ Jorge Luis García, James Heckman, Duncan Leaf, María Prados, « Quantifying the life-cycle benefits of a prototypical childhood program », *National Bureau of Economic Research*, juin 2017; James Heckman, « There's more to gain by taking a comprehensive approach to early childhood development », *The Heckman Equation*, 2016.

⁴²⁹ Heckman, James J. « The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education », *American Educator* 35, n° 1 (2011) : 55.

selon les programmes, voilà sans doute le moyen le plus pratique et rapide de financer leurs services de prévention et, par le fait même, de soutenir les approches des Premières Nations.

Pour favoriser une transition éclairée vers la situation souhaitée, il est recommandé :

1. Qu'une évaluation détaillée des besoins soit effectuée auprès des Premières Nations non affiliées pour définir les objectifs de leurs programmes communautaires et avoir une meilleure idée des ressources à leur disposition et de ce qui leur manque
2. Que soit adopté le cadre *Mesurer pour s'épanouir* (ou tout autre cadre de rendement holistique semblable), grâce auquel les Premières Nations pourront élaborer leur propre base de données à des fins de preuve, d'analyse et de prise de décisions
3. Que la variabilité des approches des Premières Nations en matière de programmes de prévention pour les SEF soit considérée comme une dimension normale de la transition et du fonctionnement à long terme.

Conclusion

Avec les engagements de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* à l'endroit de l'égalité réelle, de l'intérêt supérieur de l'enfant et d'une approche culturellement adaptée, il y a place au changement au sein des SEFPN. Dans ses décisions, le TCDP a jugé le système de protection actuel discriminatoire et sous-financé.

Les conséquences négatives à long terme du contact avec le système de protection augmentent les risques d'interaction éventuelle avec les services sociaux du système d'aide sociale, du système de justice pénale, etc. Ces systèmes correctionnels impliquent des coûts sociaux et financiers ultérieurs.

Ce projet vise à réinitialiser la structure, le financement et la gouvernance du système actuel de SEFPN, pour atténuer et traiter les causes du contact avec le système de protection. Accompli à partir de la base, le travail s'appuie sur la collaboration et les idées des agences de SEFPN, des Premières Nations et d'experts. Il repose aussi sur douze études de cas détaillées, une enquête concernant les dépenses des SEFPN, trois tables rondes d'experts et diverses recherches et analyses supplémentaires menées au Canada et aux États-Unis.

S'appuyant sur les conclusions du rapport de la phase 1, *Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir*, le présent rapport a permis ce qui suit :

1. Entreprendre un examen des dépenses courantes de SAC et des mesures de programmes connexes.
2. Élaborer le cadre *Mesurer pour s'épanouir*, qui intègre une vision horizontale et holistique du bien-être ainsi que les pratiques exemplaires du SCT sur le suivi des résultats.
3. Proposer un modèle de financement prévoyant un budget global et des appoints budgétaires pour certains volets (prévention, pauvreté, géographie, TI, immobilisations, résultats) afin de pallier les lacunes existantes et de respecter le cadre *Mesurer pour s'épanouir*.
4. Faire ressortir les éléments à considérer en vue de la transition vers la situation souhaitée, avec l'aide d'un secrétariat dirigé par les Premières Nations.

Recommandations

Dans la foulée des constats du rapport, nous formulons les quatre recommandations suivantes :

1. Adopter un cadre de résultats pour le bien-être des enfants, des familles et des communautés, comme le cadre *Mesurer pour s'épanouir*.
2. Budgéter en fonction des résultats selon un modèle de financement global qui comble les lacunes et qui s'arrime au cadre de résultats.
 - a. Entreprendre une évaluation complète du parc d'immobilisations actuel.
3. Créer un secrétariat apolitique d'orientation et d'exécution qui aidera les Premières Nations et les agences des SEFPN à faire la transition vers une gouvernance par les Premières Nations.
4. Constituer un groupe d'agences des SEFPN et de Premières Nations disposées à être les premiers à adopter la nouvelle approche de rendement et de financement, pour donner l'exemple de sa mise en œuvre.

Bibliographie

- “A service offer for you.” FNQLHSSC. Accessed on July 27, 2020. <https://services.csssfnql.com/en>.
- “A Summary of the Differences Between Membership with the BCASW and Registration with the BCCSW.” BC College of Social Workers. Accessed August 12, 2020. <https://bccsw.ca/wp-content/uploads/2019/06/Chart-of-BCASW-and-BCCSW-May-28-2019.pdf>.
- “About the Southern First Nations Network of Care.” Southern First Nations Network of Care. Accessed July 27, 2020. <https://www.southernnetwork.org/site/about>.
- “About Us.” First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority. Accessed July 27, 2020. https://www.northernauthority.ca/about_us.php.
- Alexander, Cynthia J. et al. “Inuit cyberspace: The struggle for access for Inuit Qaujimagatuqangit.” *Journal of Canadian Studies* 43, no. 2 (December 22, 2009): 220–249.
- Altman, Jon C. “Economic development and Indigenous Australia: contestations over property, institutions and ideology.” *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 48, no. 3 (September 20, 2004): 513–534.
- Amerijckx, Gaëlle and Perrine Claire Humblet. “Child Well-Being: What Does It Mean?” *Children & society* 28, no. 5 (2014): 404–415.
- Ames, Megan E. et al. “The Protective Role of Optimism and Self-esteem on Depressive Symptom Pathways Among Canadian Aboriginal Youth.” *Journal of Youth and Adolescence* 44, no. 1 (2015): 142–152.
- “An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families.” c. 24, s. 20 (2)(c). Last modified July 14, 2020. <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/F-11.73/page-1.html>.
- “An Act to promote the adoption of children in foster care.” Public Law 105–89. November 19, 1997. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-105publ89/pdf/PLAW-105publ89.pdf>.
- Anderson W. J., B. M. Johnstone, and D. T. Remley. “Breast-feeding and cognitive development: a meta-analysis.” *American Journal of Clinical Nutrition* 70, no. 4 (October 1999): 525–535.

- Armstrong, Derek. "Performance (-informed) Budgeting in the Government of Canada." *Treasury Board of Canada Secretariat*. (October 2018). <https://fmi.ca/wp-content/uploads/2019/04/en-presentation-derek-armstrong-to-fmi-oct-25-pd.pdf>.
- Australian Institute of Health and Welfare. "Child Protection Australia 2018-19." *Child welfare series*, no. 72, cat. No. CWS 74. Canberra: AIHW, 2020. <https://www.aihw.gov.au/getmedia/3a25c195-e30a-4f10-a052-adbfd56d6d45/aihw-cws-74.pdf.aspx?inline=true>.
- Australian Institute of Health and Welfare. "National survey of children in out-of-home care 2018." *Australian Government*. Last modified March 1, 2020. <https://www.aihw.gov.au/about-our-data/our-data-collections/national-survey-children-out-of-home-care-2015-1>.
- Barbee et al. (2009) cited in Maria Scannapieco, Rebecca L. Hegar, Kelli Connell-Carrick. "Professionalization in public child welfare: Historical context and workplace outcomes for social workers and non-social workers." *Children and Youth Services Review* 34, (2012): 2172.
- Barth, Richard "The Move to Evidence-Based Practice: How Well Does it Fit Child Welfare Services?." *Journal of Public Child Welfare* 2, no. 2 (2008): 145–171.
- Baines, Donna. "Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery." *Critical Social Policy* 24, no. 1 (February 1, 2004): 5–29.
- Ball, Jessica. "Supporting Young Indigenous Children's Language Development in Canada: A Review of Research on Needs and Promising Practices." *Canadian Modern Language Review/La Revue Canadienne Des Langues Vivantes* 66, no. 1 (September, 2009): 19–47.
- Barnes, Jacqueline, Ilan Barry Katz, Jill E. Korbin, and Margaret O'Brien. *Children and Families in Communities: Theory, Research, Policy, and Practice* 10, John Wiley & Sons, 2006.
- Beautrais, Annette L. "Risk Factors for Suicide and Attempted Suicide among Young People." *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry* 34, no. 3 (June 1, 2000): 420–436.
- Ben-Arieh, Asher and I. Frønes. "Indicators of Children's Well being: What should be Measured and Why?." *Social Indicators Research*, vol. 84 (2007): 249–250.

- Ben-Arieh, Asher. "The child indicators movement: Past, present, and future." *Child Indicators Research* 1, no. 1 (2008): 3–16.
- Ben-Arieh, Asher. "Where Are the Children? Children's Role in Measuring and Monitoring Their Well-Being." *Social Indicators Research* 74, no. 3 (December 2005): 573–96.
- Benkler, Yochai. "Next generation connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world." *Berkman Centre for Internet & Society at Harvard University* (2010).
- Benson, Peter L., and Peter C. Scales. "The definition and preliminary measurement of thriving in adolescence." *The Journal of Positive Psychology* 4, no. 1 (2009): 85–104.
- Bharadwaj, Lalita and Lori Bradford. "Indigenous Water Poverty: Impacts Beyond Physical Health." In *Northern and Indigenous Health and Health Care*, edited by Heather Exner-Pirot, Bente Norbye and Lorana Butler. Saskatoon, Saskatchewan: University of Saskatchewan, 2018. openpress.usask.ca/northernhealthcare.
- "Board of Directors." First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority. Accessed July 27, 2020. <https://www.northernauthority.ca/board.php>.
- "Board of Directors." FNQLHSSC. Accessed on July 27, 2020. <https://www.cssspnql.com/en/about-us/organisational-structure>.
- "Board of Directors." Saskatchewan First Nations Family and Community Institute. Accessed July 27, 2020. <http://www.sfnfci.ca/pages/board-of-directors.html>.
- "Board of Directors." Southern First Nations Network of Care. Accessed July 27, 2020. <https://www.southernnetwork.org/site/board-of-directors#top>.
- Bockstael, Erika and Krushii Watene. "Indigenous peoples and the capability approach: taking stock." *Oxford Development Studies* 44, no. 3 (July 2016): 265–270.
- Boethel, Martha. "Readiness: School, Family, & Community Connections." *National Center for Family & Community Connections with Schools* (2004).

- Bonnefof, Xavier. "Inadequate housing and health: an overview." *International Journal of Environment and Pollution* 30, 3/4 (2007): 411–429.
- Bradshaw, Jonathan, Petra Hoelscher, and Dominic Richardson. "Comparing child well-being in OECD countries: Concepts and methods." (2007): 1–117.
- Brendtro, Larry K. "The vision of Urie Bronfenbrenner: Adults who are crazy about kids." *Reclaiming children and youth* 15, no. 3 (2006): 162.
- Brittain, Melissa and Cindy Blackstock. *First Nations child poverty: A Literature Review and Analysis*. First Nations Children's Action Research and Education Service, 2015: 1–175.
- Broberg, Mari. "Young children's well-being in Finnish stepfamilies." *Early Child Development & Care* 182, 3/4 (February 22, 2012): 401–415.
- Bronfenbrenner, Urie. "Developmental ecology through space and time: A future perspective." (1995). In *Examining lives in context: Perspectives on the ecology of human development*. Edited by P. Moen and G. H. Elder, Jr., 619–647. Washington, DC: American Psychological Association.
- Bronfenbrenner, Urie. "Ecological systems theory." *Annals of Child Development* 6, (1989): 187-249.
- Brown et. al. (2002), 16, cited in Alexandra Wright, "A Review of Best Practices in Child Welfare." Accessed August 11, 2020. <http://www.phoenixsinclairinquiry.ca/exhibits/exhibit42.pdf>.
- Browne, Charlyn Harper. "The Strengthening Families Approach and Protective Factors Framework: Branching Out and Reaching Deeper." *Washington, DC: Center for the Study of Social Policy*. (2014).
- Brownell, Marni D. et al. "A population-based analysis of factors that predict early language and cognitive development." *Early Childhood Research Quarterly*, 35 (2016): 6–18.
- "Business Case Template." Government of Canada. Accessed on July 27, 2020. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/information-technology-project-management/project-management/business-case-template.html>.

Cadman, David et al. “Chronic Illness, Disability, and Mental and Social Well-Being: Findings of the Ontario Child Health Study.” *Pediatrics* 79, no. 5 (1987): 805–813.

Canada Mortgage Housing Corporation (CMHC). “Understanding core housing need.” Last modified August 14, 2019. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/data-and-research/core-housing-need>.

Canadian Mental Health Association (MMHA). “New study highlights cost of homelessness.” Last modified August 11, 2017. <https://ontario.cmha.ca/news/new-study-highlights-cost-of-homelessness/>.

“Canadian Substance Use Costs and Harms 2015-2017.” Canadian Center on Substance Use and Harms Scientific Working Group. (2020): 1–4.

Case, Anne, and Christina Paxson. “Parental behavior and child health.” *Health Affairs* 21, no. 2 (2002): 164–178.

CBC. “Funding for Ontario colleges and universities to be tied to ‘performance outcomes’” Last modified April 11, 2019. <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-colleges-university-performance-funding-budget-1.5094751>.

CBC. “How the Ford government will decide on university, college funding.” Last modified May 6, 2019. <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-doug-ford-university-college-post-secondary-grants-1.5121844>.

Chae, David H. et al. “Discrimination, Racial Bias, and Telomere Length in African American Men.” *American Journal of Preventive Medicine* 46, no. 2 (April 27, 2017): 103–111.

Chandler, Michael J., and Christopher Lalonde. “Cultural Continuity as a Hedge against Suicide in Canada’s First Nations.” *Transcultural Psychiatry* 35, no. 2 (1998): 191–219.

Cheadle, Jacob E. Cheadle and Les B. Whitbeck. “Alcohol Use Trajectories and Problem Drinking Over the Course of Adolescence: A Study of North American Indigenous Youth and Their Caretakers.” *Journal of Health and Social Behavior* 52, no. 2 (2011): 228–45.

“Child Abuse & Neglect.” Canadian Child Welfare Research Portal. Accessed July 27, 2020. <https://cwrp.ca/child-abuse-neglect>.

- Child Family Community Australia. “Children in Care: CFCA Resource Sheet.” *Australian Government*. (September 2018). <https://aifs.gov.au/cfca/publications/children-care>.
- Children’s Bureau An Office of the Administration for Children and Families. “Adoption & Foster Care Statistics.” Last modified October 24, 2019. <https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/statistics-research/afcars>.
- Child Welfare Information Gateway. “Child Maltreatment Prevention: Past, Present, and Future.” *USDHH Children’s Bureau Issue Brief* July, 2017. https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/cm_prevention.pdf.
- Clarkson, Adam F et al. “The Cedar Project: Negative health outcomes associated with involvement in the child welfare system among young Indigenous people who use injection and non-injection drugs in two Canadian cities.” *Canadian Journal of Public Health* 106, no. 5, (October 2015): e265–e270.
- Clermont, Yvan et al. “Future contacts with the criminal justice system in Saskatchewan: A microsimulation study.” *Statistics Canada* (September 19, 2019). <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00014-eng.htm>.
- “Cognitive Development.” *Encyclopedia of Children’s Health*. Accessed July 27, 2020. <http://www.healthofchildren.com/C/Cognitive-Development.html>.
- Cohen, Sheldon. “Social Relationships and Health.” *The American Psychologist* 59, no. 8 (2004): 676–684.
- Cole, M. Preface. In U. Bronfenbrenner, *The Ecology of human development: Experiments by nature and design*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979.
- Colquhoun, Simon, and Alfred Michael Dockery. “The link between Indigenous culture and wellbeing: Qualitative evidence for Australian Aboriginal peoples.” (2012).
- Commission of the Pan American Health Organization on Equity and Health Inequalities in the Americas. “Just Societies: Health Equity and Dignified Lives.” PAHO (Washington, D.C., 2019).
- Corporate Fleet Services. “Reimbursement for Business Use of Personal Vehicles Model Year 2019.” Last modified November 2018. <https://www.njc-cnm.gc.ca/s3/d711/en>.

Council of Ontario Universities. "Performance-based funding." Last modified December 2013. <https://cou.ca/wp-content/uploads/2013/12/COU-Background-Paper-Performance-Based-Funding.pdf>.

Courtney, Mark E. et al. *Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26*. Chicago, IL: Chapin Hall at the University of Chicago, 2011: 1–117.

Coyl, Diana D., Lisa A. Newland and Harry Freeman. "Predicting preschoolers' attachment security from parenting behaviours, parents' attachment relationships and their use of social support." *Early Child Development and Care* 180, no. 4 (2010): 499–512.

Coyl, Diana D., Lori A. Roggman, and Lisa A. Newland. "Stress, maternal depression, and negative mother–infant interactions in relation to infant attachment." *Infant Mental Health Journal: Official Publication of The World Association for Infant Mental Health* 23, no. 1–2 (2002): 145–163.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. "Treaties and agreements." Last modified: September 11, 2018. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100028574/1529354437231#chp4>.

Cuddeback, Gary S. "Kinship family foster care: A methodological and substantive synthesis of research." *Children and youth services review* 26, no. 7 (2004): 623–639.

Cutland, Clare L. et al. "Low birth weight: Case definition & guidelines for data collection, analysis, and presentation of maternal immunization safety data." *Vaccine* 35, no. 48 Pt A (2017): 6492–6500.

Czyzewski, Karina. "Colonialism as a Broader Social Determinant of Health." *The International Indigenous Policy Journal* 2, no. 1. (2011): 1–14.

Denham, Susanne A. "Social-Emotional Competence as Support for School Readiness: What Is It and How Do We Assess It?" *Early Education and Development* 17, no. 1 (2006): 57–89.

DePanfilis, Diane and Susan J Zuravin. "Epidemiology of child maltreatment recurrences." *Social service review* 73, no. 2 (1999): 218–239.

Department of Justice Canada. "Bill C-92: An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families." *Justice Laws Website*. Last modified June 26, 2020. <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/F-11.73/index.html>.

- “Diploma of Social Work.” University nuhelot’ine thaiyots’j nistameyimâkanak Blue Quills. Accessed August 11, 2020. <http://www.bluequills.ca/social-work/>.
- Dumont, Michelle, and Marc A. Provost. “Resilience in Adolescents: Protective Role of Social Support, Coping Strategies, Self-Esteem, and Social Activities on Experience of Stress and Depression.” *Journal of Youth and Adolescence* 28, no. 3 (1999): 343–363.
- Dworsky, Amy, Laura Napolitano, and Mark Courtney. “Homelessness During the Transition from Foster Care to Adulthood.” *American Journal of Public Health* 103, no. S2 (2013): S318–S323.
- Elias, B. et al. “Trauma and suicide behaviour histories among a Canadian indigenous population: an empirical exploration of the potential role of Canada’s residential school system.” *Soc Sci Med* 74, no. 10 (May 2012): 1560–1569.
- Engle, Patrice L, and Maureen M. Black. “The Effect of Poverty on Child Development and Educational Outcomes.” *Annals of the New York Academy of Sciences* 1136, no. 1 (2008): 243–256.
- ESDCS in Stephen Gaetz, et al. “The State of Homelessness in Canada 2016.” *Canadian Observatory on Homelessness Press*, no. 12 (2016): 50.
- “Esquimalt First Nation.” Government of British Columbia. Accessed on July 2, 2020. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/consulting-with-first-nations/first-nations-negotiations/first-nations-a-z-listing/esquimalt-first-nation>.
- “Esquimalt Nation Community Plan.” Esquimalt Nation. Accessed March 31, 2013.
- “Esquimalt Nation Land Use Plan.” Esquimalt Nation. Accessed March, 2018.
- Este, David. “Cultural Competency and Social Work Practice in Canada: A Retrospective Examination.” *Canadian Social Work Review* 24, no. 1, (2007): 94.
- “Executive & Management.” Southern First Nations Network of Care. Accessed July 27, 2020. <https://www.southernnetwork.org/site/executive-management>.

- Faculty of Social Work. “MSW-1K Program.” University of Manitoba. Accessed August 11, 2020. https://umanitoba.ca/faculties/social_work/programs/fort_garry/943.html.
- Falconer, David. “Rural and remote broadband access: Public policy issues.” *Journal of Policy Engagement* 1, no. 3, (2009): 15–20.
- Falvo, Nick. “The Use of Homeless Shelters by Indigenous Peoples in Canada.” *Homeless Hub*. Last modified November 28, 2019. <https://www.homelesshub.ca/blog/use-homeless-shelters-indigenous-peoples-canada>.
- “Family Spirit.” Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. <https://www.jhsph.edu/research/affiliated-programs/family-spirit/>.
- “Family well-being.” National Center on Parent, Family, and Community Engagement (NCPFCE). 2013.
- Fantuzzo, John, et al. “A population-based inquiry of homeless episode characteristics and early educational well-being.” *Children and Youth Services Review* 35, no. 6 (2013): 966–972.
- Farrell, Caitlin A. et al. “Community Poverty and Child Abuse Fatalities in the United States.” *Pediatrics* 139, no. 5, (2017).
- Finlay, Judy et al. “Mamow Ki-ken-da-ma-win: A Partnership Approach to Child, Youth, Family and Community Well-being.” *International Journal of Mental Health and Addiction* 8, no. 2, (December 30, 2009): 245–257.
- “First Nations Directors Forum.” First Nations in BC Knowledge Network. Accessed July 27, 2020. <https://fnbc.info/org/first-nations-directors-forum>.
- First Nations Food, Nutrition and Environment Study (FNFNES). “Draft Comprehensive Technical Report.” November 2019 http://www.fnfnes.ca/docs/FNFNES_draft_technical_report_Nov_2_2019.pdf.
- First Nations Information Governance Centre (FNIGC). “National Report of the First Nations Regional Health Survey Phase 3: Volume On.” March 2018.
- Fleming, John and Robert J. Ledogar. “Resilience and Indigenous Spirituality: A Literature Review.” *Pimatisiwin* 6, no. 2 (Summer 2008): 47–64.

- FNQLHSSC. “2016–2017 Annual Report.” Last modified 2017. https://www.cssspnql.com/docs/default-source/default-document-library/rap_annuel_aga_2017_eng_web.pdf?sfvrsn=2.
- FNQLHSSC. “2018–19 annual report.” Last modified 2019. <https://files.cssspnql.com/index.php/s/c9lhxO43NNh86JN>.
- “Frequently Asked Questions.” First Nations Information Governance Centre. Accessed July 27, 2020. <https://fnigc.ca/about-fnigc/frequently-asked-questions.html>.
- Friedel, Janice et al. “Performance-Based Funding: The National Landscape.” (2013).
- Gadermann, Anne M. et al. “A Population-Based Study of Children’s Well-Being and Health: The Relative Importance of Social Relationships, Health-Related Activities, and Income.” *Journal of Happiness Studies* 17, no. 5 (2016): 1847–72.
- Gaetz, Stephen. “The Real Cost of Homelessness.” *Canadian Homelessness Research Network Press*, no. 3 (2012).
- Gaetz, Stephen, Erin Dej, Tim Richter and Melanie Redman. “The State of Homelessness in Canada 2016.” *Canadian Observatory on Homelessness Press*, no. 12 (2016).
- Gaetz, Stephen, Jesse Donaldson, Tim Richter, and Tanya Gulliver. “The State of Homelessness in Canada 2013.” *Canadian Observatory on Homelessness Press*, no. 4 (2013).
- Ganesharajah, Cynthia. *Indigenous health and wellbeing: the importance of country*. Native Title Research Unit: *Australian Institute for Aboriginal and Torres Strait Islander Studies*, 2009.
- García, Jorge Luis, James Heckman, Duncan Leaf, María Prados. “Quantifying the life-cycle benefits of a prototypical childhood program.” *National Bureau of Economic Research*. June 2017.
- Garzon, Dawn Lee. “Contributing factors to preschool unintentional injury.” *Journal of Pediatric Nursing* 20, no. 6 (2005): 441–447.
- Gaspard, Helaina and Emily Woolner. “Budgeting for Well-Being.” *Policy Magazine*. <https://policymagazine.ca/budgeting-for-well-being/>.

- Gauthier, Yvon, Gilles Fortin, and Gloria Jéliu. "Clinical Application of Attachment Theory in Permanency Planning for Children in Foster Care: The Importance of Continuity of Care." *Infant Mental Health Journal* 25, no. 4 (July 1, 2004).
- Giallo, Rebecca et al. "Psychological distress of fathers attending an Australian early parenting service for early parenting difficulties." *Clinical Psychologist* 17, no. 2 (2013): 46–55.
- Godoy, Ricardo et al. "The effect of market economies on the well-being of indigenous peoples and on their use of renewable natural resources." *Annual Review of Anthropology* 34 (November 25, 2005): 121–138.
- Gough, Pamela. "Kinship care." *Centre of Excellence for Child Welfare*. Faculty of Social Work. University of Toronto. Toronto, ON, 2006: 1–4.
- Government of Australia, Department of Education, Skills and Employment. "Final report for performance-based funding for the Commonwealth Grant Scheme." (June 2019). https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/ed19-0134_-_he_-_performance-based_funding_review_acc.pdf.
- Government of Australia, Department of Education, Skills and Employment. "The future of Australian universities focuses on achievement." (October 2, 2019). <https://ministers.education.gov.au/tehan/future-australian-universities-focuses-achievement>.
- Gray, Jo Ellen. "Discontinuous Change: Leading Organizational Transformation." *Academy of Management Perspectives* 9, no. 2 (1995): 77–80.
- Greenwood, Margo Lianne, and Sarah Naomi de Leeuw. "Social determinants of health and the future well-being of Aboriginal children in Canada." *Paediatrics & Child Health* 17, no. 7 (August 2012): 381–384.
- Greiner, Romy et al. "Wellbeing of Traditional Owners: conceptual and methodological approach." *Australian Agricultural and Resource Economics Society: Conference Paper* (2005).
- Grieves, Vicki. "Indigenous Well-Being in Australian Government Policy Contexts." *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples* 3, no. 1 (June 1, 2006): 4–25.

- Guay, Frédéric, Herbert W Marsh, and Michel Boivin. “Academic self-concept and academic achievement: Developmental perspectives on their causal ordering.” *Journal of Educational Psychology* 95, no. 1 (2003): 124–136.
- Gustavsson, Nora and Ann E. MacEachron. “Poverty and Child Welfare, 101 Years Later.” *Social Work* 55, no. 3 (July 2010): 279–280.
- Hallett, Darcy, Michael J. Chandler, and Christopher E. Lalonde. “Aboriginal language knowledge and youth suicide.” *Cognitive Development* 22, no. 3 (2007): 392–399.
- Han, Heejeong Sophia and Kristen Mary Kemple. “Components of Social Competence and Strategies of Support: Considering What to Teach and How.” *Early Childhood Education Journal* 34, no. 3 (2006): 241–246.
- Harder, Henry G et al. “Indigenous youth suicide: a systematic review of the literature.” *Pimatisiwin: A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health* 10, no. 1 (2012): 125–142.
- Harvey, John, and Paul H. Delfabbro. “Psychological resilience in disadvantaged youth: A critical overview.” *Australian Psychologist* 39, no. 1 (2004): 3–13.
- Harvey Rose Associates, LLC. “Blueprint for a Transition to Performance-Based Budgeting for the City of Los Angeles (Los Angeles, CA) | Government Innovators Network.” (2011). <https://www.innovations.harvard.edu/opex/reports/blueprint-transition-performance-based-budgeting-city-los-angeles-los-angeles-ca>.
- Health Canada. “First Nations Mental Wellness Continuum Framework: Summary Report.” Assembly of First Nations. 2015.
- Health Professionals Working With First Nations, Inuit, and Métis Consensus Guidelines. “Chapter 3 Social Determinants of Health Among First Nations, Inuit, and Métis.” *Journal of Obstetrics and Gynecology Canada* 35, no. 6 (June 2013): S13–S23.
- Heckman, James et al. “An Analysis of the Memphis Nurse-Family Partnership Program.” *National Bureau of Economic Research*. (2017).
- Heckman, James, Jora Stixrud, and Sergio Urzua. “The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior.” *Journal of Labor Economics* 24, no. 3 (2006): 411–482.

- Heckman, James. "Schools, Skills, and Synapses." *Economic Inquiry* 46, no. 3 (Jun 2008): 289–324.
- Heckman, James. "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children." *Science* 312, no. 5782 (2006): 1900–1902.
- Heckman, James. "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education." *American Educator* 35, no. 1 (2011): 31–47.
- Heckman, James. "There's more to gain by taking a comprehensive approach to early childhood development." *The Heckman Equation*. (2016).
- Heckman, James, and Yona Rubinstein. "The importance of noncognitive skills: Lessons from the GED testing program." *American Economic Review* 91, no. 2 (2001): 145–149.
- Hill, Jonathan and Barbara Maughan. *Conduct disorders in childhood and adolescence*. Cambridge University Press: 2001.
- Hindley, Nick, Paul G Ramchandani, and David PH Jones. "Risk factors for recurrence of maltreatment: a systematic review." *Archives of Disease in Childhood* 91, no. 9 (2006).
- Hogg, Rhona et al. "Parenting support for families with young children—a public health, user-focused study undertaken in a semi-rural area of Scotland." *Journal of Clinical Nursing* 22, no. 7–8 (2013): 1140–1150.
- Hornstein, Henry. "Successes and Potential Obstacles to Change Management in the Public Service." (November/December 2010).
- House, James S., Karl R. Landis, and Debra Umberson. "Social relationships and health." *Science* 241, no. 4865 (1988): 540–545.
- Huebner E. Scott, Shannon M. Suldo, and Robert F. Valois. "Children's Life Satisfaction." In *What Do Children Need to Flourish? Conceptualizing and Measuring Indicators of Positive Development*. Edited by Kristin Anderson Moore and Laura H. Lippman. Boston, MA: Springer US, 2005: 41.
- Indigenous Services Canada. "Connectivity and Partnerships." *Government of Canada*. Accessed on July 27, 2020. <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1343229993175/1533643807551>.

- Indigenous Services Canada. “Community Well-Being Index.” *Government of Canada*. May 24, 2019. <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1100100016579/1557319653695>.
- Indigenous Services Canada. “Ending long-term drinking water advisories.” Last modified February 17, 2020. <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1506514143353/1533317130660>.
- Indigenous and Northern Affairs Canada. “Funding approaches.” Last modified April 16, 2018. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1322746046651/1322746652148?=&undefined>.
- Indigenous Services Canada. “Implementation Evaluation of the Enhanced Prevention Focused Approach in Manitoba for the First Nations Child and Family Services Program.” Last modified December 14, 2015. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1431520132322/1431520217975>.
- Indigenous Services Canada. “Registered Population, Esquimalt.” Last modified June 2020. https://fnp-ppn.aadnc-aandc.gc.ca/FNP/Main/Search/FNRegPopulation.aspx?BAND_NUMBER=644&lang=eng.
- “Indigenous Social Work.” Laurentian University. Accessed August 11, 2020. <https://laurentian.ca/program/Indigenous-social-work>.
- “Indigenous Social Work Diploma.” Yellowhead Tribal College. Accessed August 11, 2020. <https://ytced.ab.ca/programs-courses/programs/indigenous-social-work/>.
- Innovation, Science and Economic Development Canada. “High-Speed Access for All: Canada’s Connectivity Strategy.” *Government of Canada*. Accessed July 27, 2020. https://www.ic.gc.ca/eic/site/139.nsf/eng/h_00002.html.
- Institute of Fiscal Studies and Democracy (IFSD). “Enabling First Nations Children to Thrive.” (2018). http://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/IFSD%20Enabling%20Children%20to%20Thrive_February%202019.pdf.
- “Investors.” Restoring the Sacred Bond Initiative. Accessed on July 27, 2020. <https://www.restoringthesacredbond.ca/site/investors>.
- Irwin, Lori G, Arjumand Siddiqi, and Glyde Hertzman. “Early child development: a powerful equalizer.” BC, 2007 *World Health Organization (2007)*. http://www.who.int/social_determinants/resources/ecd_kn_report_07_2007.pdf.

- Jacobson, Erik. "Examining Reading Comprehension in Adult Literacy." *Adult Basic Education and Literacy Journal* 5, no. 3 (2011): 132–140.
- Jaffee, Sara R and Andrea Kohn Maikovich-Fong. "Effects of chronic maltreatment and maltreatment timing on children's behavior and cognitive abilities." *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 52, no. 2 (2011): 184–194.
- Jayachandran, Seema. "Social Programs Can Sometimes Turn a Profit for Taxpayers." *The New York Times*. July 10, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/10/business/social-programs-profit.html?referringSource=articleShare>.
- Johnson, Michelle and Michael J. Austin. "Evidence-Based Practice in the Social Services." *Administration in Social Work* 30, no. 3 (September 25, 2006): 75–104.
- Jonson-Reid, M., P. L. Kohl, and B. Drake. "Child and adult outcomes of chronic child maltreatment." *Pediatrics* 129, no. 5 (May 2012): 839–845.
- Jonson-Reid, Melissa, Toni Chance, and Brett Drake. "Risk of Death Among Children Reported for Nonfatal Maltreatment." *Child Maltreatment* 12, no. 1 (February 1, 2007): 86–95.
- Karoly, Lynn A., M Rebecca Kilburn, and Jill S. Cannon. *Early childhood interventions: Proven results, future promise*. Rand Corporation, 2005.
- Kellen et al. In Stephen Gaetz. "The Real Cost of Homelessness." *Canadian Homelessness Research Network Press* (2012).
- Kelly-Scott, Karen, and Kristina Smith. *Aboriginal peoples: Fact sheet for Canada*. Statistics Canada. 2015.
- Kenney, Mary Kay. "Child, family, and neighborhood associations with parent and peer interactive play during early childhood." *Maternal and Child Health Journal* 16, no. 1, (April 2012): 88–101.
- Kezar, Adrianna. "Bottom-Up and Top-Down Change." <https://www.usf.edu/atle/steer/events/change-theory-handouts.pdf>.
- Kiellan, Norah and Tonina Simeone. "Current Issues in Mental Health in Canada: The Mental Health of First Nations and Inuit Communities." *The Library of Parliament* (January 2014): 1–12.

- Kim, Jiseon et al. "Symptoms and quality of life indicators among children with chronic medical conditions." *Disability and Health Journal* 7, no. 1 (2014): 96–104.
- King, Malcolm, Alexandra Smith, and Michael Gracey. "Indigenous health part 2: the underlying causes of the health gap." *The Lancet* 374, no. 9683 (July 4, 2009): 76–85.
- Kingston, Sharon et al. "Parent Involvement in education as a moderator of family and neighborhood socioeconomic context on school readiness among young children." *Journal of Community Psychology* 41, no. 3, (February 25, 2013): 265–276.
- "Kinship Care." Canadian Child Welfare Research Portal. Accessed July 27, 2020. <https://cwrp.ca/kinship-car>.
- Kipping, R. R. et al. "Multiple risk behaviour in adolescence" *Journal of Public Health* 34, no. suppl_1 (2012): i1–i2.
- Knapp, Martin et al. "Economic outcomes in adulthood and their associations with antisocial conduct, attention deficit and anxiety problems in childhood." *Journal of Mental Health Policy and Economics* 14, no. 3 (2011): 137–147.
- Krausz, Reinhard. "British Columbia Health of the Homeless Survey Report." *University of British Columbia* (November 2011).
- Krieger, James, and Donna L. Higgins. "Housing and health: time again for public health action." *American Journal of Public Health* 92, no. 5 (2002): 758–768.
- Kulik, Diana et al. "Homeless youth's overwhelming health burden—A review of the literature." *Paediatric Child Health* 16, no. 6, (2011): e43–47.
- Kumar, Mohan and Michael Tjepkema. "Suicide among First Nations people, Métis and Inuit (2011–2016): Findings from the 2011 Canadian Census Health and Environment Cohort (CanCHEC)." *Statistics Canada* (June 28, 2019). <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/99-011-x/99-011-x2019001-eng.pdf?st=r08g1Ngf>.
- Larson, Reed W. "Toward a psychology of positive youth development." *American psychologist* 55, no. 1 (2000): 170.

- Latimer, Eric A. et al. "Costs of service for homeless people with mental illness in 5 Canadian cities: a large prospective follow-up study." *CMAJ Open* 5, no. 3, (July 2017): 576–585.
- Lawler, Michael J., Phillip R. Shaver and Gail S. Goodman. "Toward relationship-based child welfare services." *Children and Youth Services Review* 33, no. 3, (March 2011): 473–480.
- Lawler, Patrick and Jessica Foster. "Making Performance-Based Contracting Work for Kids and Families." *Community Development Investment Review*. (April 2013). <https://www.frbsf.org/community-development/files/making-success-work-kids-families.pdf>.
- Lawrence, A. Ruth. "Supporting breastfeeding/early childhood social and emotion development." *Encyclopedia on Early Childhood Development* 2, (2008): 1–7. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.559.6420&rep=rep1&type=pdf>.
- Lerner, Richard M. Foreword. In U. Bronfenbrenner, *Making human beings human: Bioecological perspectives on human development*. Thousand Oaks, CA: Sage, (2005): ix–xxvi.
- Lerner, Richard M. and Laurence Steinberg. "The scientific study of adolescent development." *Handbook of Adolescent Psychology* 2, (2004): 1–12.
- Lerner, Richard M. and Peter L. Benson. "Developmental assets and asset-building communities: Implications for research, policy, and practice." *Springer Science & Business Media* 1, (2003).
- Liebenberg, Linda and Daphne Hutt-Macleod. "Community development approaches in response to neoliberalism." *The Routledge Handbook of Global Child Welfare* (2017).
- Littlechild, Wilton. "Indigenous peoples must look to the past to nourish our children." *The Globe and Mail*. April 19, 2018. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-indigenous-peoples-must-look-to-the-past-to-nourish-our-children/>.
- "Low Birth Weight." Stanford Children's Health. Accessed on July 27, 2020. <https://www.stanfordchildrens.org/en/topic/default?id=low-birthweight-90-P02382>.
- Lynch, Jacqueline. "Print literacy engagement of parents from low-income backgrounds: Implications for adult and family literacy programs." *Journal of Adolescent & Adult Literacy* 52, no. 6 (2009): 509–521.

- MacDonald, Joanna Petrusek et al. “A review of protective factors and causal mechanisms that enhance the mental health of Indigenous Circumpolar youth.” *International Journal of Circumpolar Health* 72, no. 1 (2013).
- MacKenzie, Michael J. et al. “Spanking and child development across the first decade of life.” *Pediatrics* 132, no. 5 (2013): e1118–e1125.
- “Main lessons on performance-based financing (PBF) programmes to date.” World Health Organization. Accessed on July 27, 2020. http://www9.who.int/health_financing/topics/performance-based-financing/lessons/en/.
- Malecki, Christine Kerres, and Michelle Kilpatrick Demaray. “Social Support as a Buffer in the Relationship between Socioeconomic Status and Academic Performance.” *School Psychology Quarterly* 21, no. 4 (2006): 375–395.
- Manitoba Government. *The Child and Family Services Authorities Act (CFSAA)*, s. 24(d). <https://web2.gov.mb.ca/bills/37-3/b035e.php>.
- “Market Basket Measure 2018-base, Report on the second comprehensive review of the Market Basket Measure.” *Statistics Canada*. February 24, 2020.
- Masten, Ann S and Margaret O’Dougherty Wright. “Cumulative risk and protection models of child maltreatment.” *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma* 2, no. 1 (1998): 7–30.
- McBride, Kate. “Data Resources and Challenges for First Nations Communities: Document Review and Position Paper.” *The Alberta First Nations Information and Governance Centre*. Accessed on July 27, 2020.
- McCarty, Carolyn A., and Robert J. McMahon. “Mediators of the relation between maternal depressive symptoms and child internalizing and disruptive behavior disorders.” *Journal of Family Psychology* 17, no. 4 (2003): 545.
- McCubbin, Laurie D. et al. “Relational well-being: An indigenous perspective and measure.” *Family Relations: An Interdisciplinary Journal of Applied Family Studies* 62, no. 2 (March 4, 2013): 354–365.
- McDougall, Tim. “Mental health problems in childhood and adolescence” *Nursing Standard* 26, no. 14 (2011): 48–56.

- McIvor, Onowa, and Art Napoleon. "Language and culture as protective factors for at-risk communities." *International Journal of Indigenous Health* 5, no. 1 (2009): 6–25.
- McKeown, Kieran, Jonathan Pratschke and Trutz Haase. "Family Well-Being: What Makes A Difference?" (October 2003).
- McMahon, Rob et al. "Putting the 'last-mile' first: Re-framing broadband development in First Nations and Inuit communities." *Centre for Policy Research on Science and Technology (CPROST) Simon Fraser University*. (December 3, 2010). <http://www.sfu.ca/cprost/tacs.html>.
- McNulty, Terry and Ewan Ferlie. "Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations." *Organization Studies* 25, no. 8 (October 1, 2004): 1389–1412.
- "Members." Saskatchewan First Nations Family and Community Institute (SNFCI). Accessed July 27, 2020. <http://www.sfnfci.ca/pages/members.html>.
- Mental Health Commission of Canada. "Making the Case for Investing in Mental Health in Canada." (2013): 1–27.
- Mignone, Javier and Heather Henley. "Impact of information and communication technology on social capital in aboriginal communities in Canada." *Journal of Information, Information Technology, and Organizations* 4, (2009): 127–145.
- Miller, Keva, Katharine Cahn, E. Roberto Orellana. "Dynamics that contribute to racial disproportionality and disparity: Perspectives from child welfare professionals, community partners, and families." *Children and Youth Services Review*, no. 34, (2012): 2202.
- Moen, Phyllis Ed, Glen H. Elder Jr, and Kurt Ed Lüscher. *Examining lives in context: Perspectives on the ecology of human development*. *American Psychological Association*, 1995: 1–11.
- Mullan Harris, Kathleen, Rosalind Berkowitz King, and Penny Gordon-Larsen. "Healthy Habits among Adolescents: Sleep, Exercise, Diet, and Body Image." *In What Do Children Need to Flourish? Conceptualizing and Measuring Indicators of Positive Development*. Edited by Kristin Anderson Moore and Laura H. Lippman Boston, MA: Springer US, 2005: 111–132.

- M. Courtney et al. *Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 23 and 24*. Chicago, IL: Chapin Hall at the University of Chicago, 2009.
- National Aboriginal Economic Development Board. “Recommendations on northern infrastructure to support economic development.” (January 2016). <http://www.naedb-cndea.com/reports/recommendations-on-northern-infrastructure.pdf>.
- National Child Abuse and Neglect Data System. “Adoption and Foster Care Statistics (AFCARS).” <https://cwoutcomes.acf.hhs.gov/cwodatasite/methodology>.
- “National Report of the First Nations Regional Health Survey Phase 3: Volume Two.” *First Nations Information Governance Centre*. July 2018. https://fnigc.ca/sites/default/files/docs/fnigc_rhs_phase_3_volume_two_en_final_screen.pdf.
- National Youth in Transition Database. “Highlights from the NYTD Survey: Outcomes reported by young people at ages 17, 19, and 21 (Cohort 2).” *Data Brief 7*, (November 2019). https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/nytd_data_brief_7.pdf.
- Nelis, Delphine et al. “Measuring individual differences in emotion regulation: The Emotion Regulation Profile-Revised (ERP-R).” *Psychologica Belgica* (2011).
- Nelson, Kristen. “Transitioning to Program-Based Budgeting.” *Alliance for Innovation* (August 2017). <https://www.transformgov.org/articles/transitioning-program-based-budgeting>.
- Newman, Karen. “Organizational Transformation during Institutional Upheaval.” *The Academy of Management Review* 25, no. 3 (July 2000): 602–619.
- Newland, Lisa A. “Supportive family contexts: Promoting child well-being and resilience.” *Early Child Development and Care* 184, 9–10 (January 13, 2014): 1336–1346.
- Newland, Lisa A., Diana D. Coyl, and Harry Freeman. “Predicting preschoolers’ attachment security from fathers’ involvement, internal working models, and use of social support.” *Early Child Development and Care* 178, no. 7–8 (2008): 785–801.

- Newland, Rebecca P. et al. “The family model stress and maternal psychological symptoms: Mediated pathways from economic hardship to parenting.” *Journal of Family Psychology* 27, no. 1 (2013): 96.
- Nichols, Naomi et al. “Child Welfare and Youth Homelessness in Canada: A Proposal for Action.” *Canadian Observatory on Homelessness Press* (Toronto, 2017).
- Nicholson, Joanne, Elaine M. Sweeney and Jeffrey L. Geller. “Focus on women: mothers with mental illness: I. The competing demands of parenting and living with mental illness.” *Psychiatric Services* 49, no. 5 (1998): 635–642.
- O’Donnell, Susan et al. “Information and communication technologies (ICT) and remote and rural First Nations communities: An overview.” Paper presented at the Canadian Communication Association annual conference, Montréal, QC, June, 2010. <http://nparc.cistiicist.nrcnrc.gc.ca/npsi/ctrl?action=shwart&index=an&req=15703733&lang=en>.
- O’Donnell, Susan et al. *Information and communication technologies to support health and wellness in remote and rural first nations communities: Literature review*. Fredericton, NB: National Research Council, 2010.
- OECD. “Chapter 2: Comparative child well-being across the OECD.” In *Doing Better for Children* (2009). <https://www.oecd.org/social/family/43570328.pdf>.
- OECD. “OECD best practices for performance budgeting.” *OECD Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials* (November 23, 2018). [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf).
- OECD. “OECD good practices for performance budgeting.” (May 10, 2019). <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- Office of the Auditor General of Canada. “Chapter 5—Real Property—National Defence.” October 23, 2012. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_05_e_37349.html#d2ref.
- Office of the Correctional Investigator. “2018–2019: Annual Report.” (June 2019): 1–138.
- Office of the Parliamentary Budget Officer. “Update on Costs of Incarceration.” *Government of Canada*. (2018): 1–16.

Ontario Ministry of Advanced Education and Skills Development. “College Funding Model Reform Consultation Summary: What We Heard.” (July 2016): 21.

OpenStax. “Organizational Structures and Design.” *Principles of Management*. (2019). <https://opentextbc.ca/principlesofmanagementopenstax/chapter/organizational-structures-and-design/>.

Ostroff, Frank. “Change Management in Government.” *Harvard Business Review* (May 1, 2006). <https://hbr.org/2006/05/change-management-in-government>.

“Our Member Agencies.” Southern First Nations Network of Care. Accessed July 27, 2020. <https://www.southernnetwork.org/site/member-agencies-child-family-services-manitoba-ontario>.

“Our work. About RHS.” FNIGC. Accessed July 17, 2020. <https://fnigc.ca/our-work/regional-health-survey/about-rhs.html>.

“Our Work.” NICWA. Accessed August 11, 2020. <https://www.nicwa.org/our-work/>.

Page, Kevin. “Performance Budgeting & Legislative Budget Offices.” Presentation, World Bank GN-PBOs, Washington DC, June 6–9, 2016.

Parliamentary Budget Officer. “Budget sufficiency for First Nations Water and Wastewater Infrastructure.” (December 7, 2017). https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/FN%20Water/FN_Water_EN.pdf.

Pence, Alan R. Conclusion. In *Ecological research with children and families: From concepts to methodology*. Edited by A. R. Pence. Teachers College Press, 1988: 222–226.

“Performance-based financing.” World Health Organization. Accessed July 27, 2020. https://www.who.int/health_financing/topics/performance-based-financing/en/.

“Performance-based financing as an instrument to introduce strategic purchasing to move towards universal health coverage.” World Health Organization. Accessed on July 27, 2020. https://www.who.int/health_financing/topics/performance-based-financing/universal-health-coverage/en/.

- Perry, Gretchen, Martin Daly, and Jennifer Kotler. "Placement stability in kinship and non-kin foster care: A Canadian study." *Children and Youth Services Review* 34, no. 2 (February 2012): 460–465.
- Pollard L., Elizabeth and Patrice D. Lee. "Child Well-being: A Systematic Review of the Literature." *Social Indicators Research* 61, no. 1 (January, 2003): 59–78.
- Price, Joseph M. et al. "Effects of a foster parent training intervention on placement changes of children in foster care." *Child Maltreatment* 13, no. 1 (February 1, 2008): 64–75.
- "Protective Factors Approaches in Child Welfare." Child Welfare Information Gateway. 2014.
- Public Safety Canada. "2017–2018 Evaluation of the National Crime Prevention Strategy." Last modified September 20, 2018. <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-18-rprt-vltn-ncps/index-en.aspx#a01>.
- Quality Improvement Center on the Privatization of Child Welfare Services. "Examples of Performance based contracting in child welfare services." *Quality Improvement Center on the Privatization of Child Welfare Services (QIC PCW) on behalf of the Children's Bureau, US Department of Health and Human Services*. (2009). <https://www.fox.temple.edu/cms/wp-content/uploads/2012/09/Performance-Based-Contracts-in-Child-Welfare.pdf>.
- Rafferty, Yvonne, Kenneth W Griffin and Dimitra Robokos. "Maternal depression and parental distress among families in the Early Head Start Research and Evaluation Project: Risk factors within the family setting." *Infant Mental Health Journal* 31, no. 5 (September 2010): 543–569.
- Raja, Shyamala Nada, Rob McGee, and Warren R. Stanton. "Perceived attachments to parents and peers and psychological well-being in adolescence." *Journal of Youth and Adolescence* 21, no. 4 (1992): 471–85.
- Representative for Children and Youth. "Delegated Aboriginal Agencies: How resourcing affects service delivery." (March 2017).
- Richards, John. "Census 2016: Where is the discussion about Indigenous education?" *The Globe and Mail*. December 13, 2017. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/census-2016-where-is-the-discussion-about-indigenous-education/article37313434>.

- Richmond, Chantelle AM, and Nancy A. Ross. "The determinants of First Nation and Inuit health: A critical population health approach." *Health and Place* 15, no. 2 (2009): 403–411.
- Roggman, Lori A., Lisa K. Boyce and Mark S. Innocenti. *Developmental parenting: A guide for early childhood practitioners*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing, 2008.
- Romanelli, Elaina and Michael Tushman. "Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium." *The Academy of Management Journal* 37, no. 5 (October 1994): 1141–1166.
- Romeo, Renee, Martin Knapp, and Stephen Scott. "Economic cost of severe antisocial behaviour in children—and who pays it." *British Journal of Psychiatry* 188, no. 6 (2006): 547–553.
- Rosenberg, Rachel and Kim Youngmi. "Aging out of Foster Care: Homelessness, Post-Secondary Education, and Employment." *Journal of Public Child Welfare*, 12, no. 1 (2018): 99–115.
- Rothman, Laurel. "Strong Neighbourhoods Task Force Research Product Two: The Role of Community Infrastructure in Building Strong Neighbourhoods." *Service Association of Toronto*. (February 14, 2005). <http://3cities.neighbourhoodchange.ca/files/2011/05/2005-Strong-Nhoods-TF-Role-of-Community-Infrastructure-in-Strong-Nhoods.pdf>.
- Rubin, David M. et al. "Placement Stability and Mental Health Costs for Children in Foster Care." *Pediatrics* 113, no. 5 (May 2004): 1336–1341.
- Rychen, D.S. and L.H. Salganik (Eds.). "Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society." (Ashland, OH: Hogrefe and Huber Publishers: 2003).
- Sanderson, Cheryl Darlene. *Nipiy Wasekimew/Clear Water: The Meaning of Water from the Words of the Elders—The Interconnections of Health, Education, Law and the Environment*. Burnaby, BC: Faculty of Education, Simon Fraser University, 2004.
- Sandstrom, Heather and Sandra Huerta. "The Negative Effects of Instability on Child Development: A Research Synthesis." *Urban Institute*. (2013).
- Saskatchewan First Nations Family and Community Institute. "Annual Report 2019–2020." (2020).

- Sawyer, Donald, John A. Gale and David Lambert. *Rural and Frontier Mental and Behavioral Health Care: Barriers, Effective Policy Strategies, Best Practices*. Waite Park, MN: National Association of Rural Mental Health, 2006.
- Scales, Peter C., Peter L. Benson and Eugene C. Roehlkepartain. “Adolescent thriving: The role of sparks, relationships, and empowerment.” *Journal of Youth and Adolescence* 40, no. 3 (2011): 263–277.
- Scannapieco, Maria, Rebecca L. Hegar, Kelli Connell-Carrick. “Professionalization in public child welfare: Historical context and workplace outcomes for social workers and non-social workers.” *Children and Youth Services Review* 34, (2012): 2170.
- Schick, Allen. “The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not.” *OECD Journal on Budgeting* 3, no. 2 (2003): 72–95.
- Schick, Allen. “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform.” *Public Administration Review* 26, no. 4 (1966): 243–258.
- Scott, Stephen, et al. “Financial cost of social exclusion: follow up study of antisocial children into adulthood.” *BMJ* 323, no. 7306 (July 28, 2001): 191–195.
- Senate of Canada. “Procedural Notes, Number 15,” Last modified June 4, 2019. <https://sencanada.ca/en/about/procedural-references/notes/n15/>.
- Shelley Trevethan. “Strengthening the Availability of First Nations Data.” January 30, 2019. https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2019/05/NCR-11176060-v1-STRENGTHENING_THE_AVAILABILITY_OF_FIRST_NATIONS_DATA-MAR_25_2019-FINAL_E.pdf.
- Shonkoff, Jack et al. “The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress.” *Pediatrics* 129, no. 1 (January 2012): e232–e246.
- Shonkoff, Jack, W. Thomas Boyce, and Bruce McEwen. “Neuroscience, molecular biology, and the childhood roots of health disparities: building a new framework for health promotion and disease prevention.” *Jama* 301, no. 21 (June 3, 2009): 2253–2259.
- Sirkin, Harold L., Perry Keenan, and Alan Jackson. “The Hard Side of Change Management.” *Harvard Business Review*, October 1, 2005. <https://hbr.org/2005/10/the-hard-side-of-change-management>.

Smith, Brenda D. Emma Sophia Kay and Tracy D. Pressley. “Child maltreatment in rural southern counties: Another perspective on race, poverty and child welfare.” *Child Abuse and Neglect* 80, (2018): 52–61.

Social Determinants and Science Integration Directorate Public Health Agency of Canada. “The Direct Economic Burden of Socioeconomic Health Inequalities in Canada: An Analysis of Health Care Costs by Income Level.” *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada* 36, no. 6, (June 2016): 118–119.

Social Determinants Science Integration Directorate Public Health Agency of Canada. “The Direct Economic Burden of Socioeconomic Health Inequalities in Canada: An Analysis of Health Care Costs by Income Level.” *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada: Research, Policy and Practice* 36, no. 6 (2016) cited in IFSD. “Early Childhood Development among First Nations: The Case for Early Intervention.” (Summer 2019).

Standing Committee on Indigenous and Northern Affairs. “Breaking Point: Suicide Crisis in Indigenous Communities.” *House of Commons Canada*, (June 2017): 1–97.

Statistics Canada. 2016 Census. Catalogue no. 98-400-X2016164.

Statistics Canada. “Aboriginal People and the Labour Market.” *The Daily*. Last modified March 16, 2017. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170316/dq170316d-eng.htm>.

Statistics Canada. “Census in Brief: The Aboriginal languages of First Nations people, Métis and Inuit.” Last modified April 3, 2019. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016022/98-200-x2016022-eng.cfm>.

Statistics Canada. “Census in brief: The housing conditions of Aboriginal people in Canada.” October 25, 2017. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016021/98-200-x2016021-eng.cfm>.

Statistics Canada. “Educational Attainment and Employment: Canada in an International Context.” February 2012. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/81-599-x/81-599-x2012008-eng.pdf?st=bfdP0Wao>.

Statistics Canada. “Health indicator profile, by Aboriginal identity and sex, age-standardized rate, four year estimates.” Table: 13-10-0099-01.

- Statistics Canada. Household food security by living arrangement. Table 13-10-0385-01.
- Statistics Canada. “Housing suitability.” *Census of Population*, 2016. Last modified January 3, 2019. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/households-menage029-eng.cfm>.
- Statistics Canada. “Projection assumptions and scenarios.” Last modified November 30, 2015. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-552-x/2015001/section06-eng.htm>.
- Statistics Canada. “Suicide among First Nations people, Métis and Inuit (2011-2016): Findings from the 2011 Canadian Census Health and Environment Cohort (CanCHEC).” *The Daily*, June 28, 2019. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190628/dq190628c-eng.htm>.
- Statistics Canada. “Report on the second comprehensive review of the Market Basket Measure, Statistics Canada.” February 24, 2020. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020002-eng.htm>.
- Statistics Canada. “Total Income.” *Census of Population*, 2016. May 3, 2017.
- Stewart, Sherry H et al. “Hopelessness and Excessive Drinking among Aboriginal Adolescents: The Mediating Roles of Depressive Symptoms and Drinking to Cope.” *Depression Research and Treatment*, (2011): 1–11.
- “Strengthening Families 101.” Center for the Study of Social Policy (CSSP). 2018. <https://cssp.org/resource/strengtheningfamilies101/>.
- “Strengthening families. A protective factors framework.” Center for the Study of Social Policy (CSSP). Accessed on July 27, 2020. <https://cssp.org/wp-content/uploads/2018/08/ProtectiveFactorsActionSheets.pdf>.
- Southern First Nations Network of Care. “Annual Report 2018–2019.” (2018).
- Swick, Kevin James and Reginald D. Williams. “An analysis of Bronfenbrenner’s bio-ecological perspective for early childhood educators: Implications for working with families experiencing stress.” *Early Childhood Education Journal* 33, no. 5 (2006): 371–378.
- Tamis-LeMonda, Catherine S. et al. “Fathers and mothers at play with their 2- and 3-year-olds: Contributions to language and cognitive development.” *Child Development* 75, no. 6 (2004): 1806–1820.

- Taylor, Lauren. “Health policy brief. Housing and Health: An Overview of the Literature.” *Health Affairs*, (June 7, 2018). <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hpb20180313.396577/full/>.
- Temcheff, C.E. et al. “Predicting adult physical health outcomes from childhood aggression, social withdrawal and likeability: a 30-year prospective, longitudinal study.” *International Journal of Behavioral Medicine* 18, no. 1 (Mar 2011): 5–12.
- “The contribution of broadband to the economic development of first nations in Canada.” Centre for the Study of Living Standards. Accessed on July 27, 2020. <http://www.csls.ca/reports/csls2013-04.pdf>.
- The Corporate Research Group Limited. “Best Practices Guide Planning Re-investment in Real Property Contribution Rate Study.” *The City of Ottawa*. (October 2002). https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2004/09-21/ACS2004-CRS-RPR-0023_CAM%20Strategy%20For%20Bldg%20%20Park%20Assets_Annex%20A.pdf.
- “The Early Years Principles.” The Early Years. 2020. <http://earlyyears.themfi.ca/index.php/the-martin-family-initiative/what-we-do/>.
- Thoits, Peggy A. “Mechanisms Linking Social Ties and Support to Physical and Mental Health.” *Journal of Health and Social Behavior* 52, no. 2 (2011): 145-161.
- Totten, Mark. “Preventing Aboriginal Youth Gang Involvement in Canada: A Gendered Approach.” *Aboriginal Policy Research Consortium International*, (2010): 255–276.
- “Toxic Stress.” Harvard University. Accessed July 27, 2020. <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. “Directive on Results.” (July 1, 2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. “Guide to Cost Estimating.” Last modified June 4, 2019. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600§ion=htm>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. “Guide to Departments on the Management and Reporting of Horizontal Initiatives.” *Government of Canada*. Last modified May 17, 2018. <https://www.canada.ca/en/government/system/finances/horizontal-initiatives-database/guide-departments-management-reporting-horizontal-initiatives.html>.

- Treasury Board of Canada Secretariat. “Guide to the Management of Real Property.” Last modified October 24, 2011. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-real-property-management/guide-management-real-property.html>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. “Policy on Results.” (July 1, 2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. “Supporting effective evaluations: A guide to developing performance measurement strategies.” (September 29, 2010). <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-developing-performance-measurement-strategies.html>.
- Trevethan, Shelley et al. “The Effect of Family Disruption on Aboriginal and Non-Aboriginal Inmates.” *Assembly of First Nations Correctional Service Canada and Department of Justice Canada*, (2001): 1–95.
- Trocmé, N. et al. “Differentiating Between Child Protection and Family Support in the Canadian Child Welfare System’s Response to Intimate Partner Violence, Corporal Punishment, and Child Neglect.” *International Journal of Psychology* 48, no. 2 (2013): 130–131.
- Trocmé, Nico et al. “National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM).” *Centres of Excellence for Children’s Well-Being: Child Welfare*, (June, 2009): 1–8.
- TV Ontario. “Evaluating Performance-based Funding.” October 3, 2019. <https://www.tvo.org/video/evaluating-performance-based-funding>.
- United Nations. “Better housing means better health and well-being, stress new WHO guidelines.” *UN News*. November 27, 2018. <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026811>.
- US Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children’s Bureau. “Child Maltreatment 2018.” (2020): 1–258.
- US Department of Health and Human Services. “Systems and Organizational Change Resulting from the Implementation of Systems of Care.” (November 2010): 32.
- Vakola, Maria and Ioannis Nikolaou. “Attitudes towards Organizational Change: What Is the Role of Employees’ Stress and Commitment?” *Employee Relations* 27, no. 2 (January 1, 2005).

- Wexler, Lisa. “The importance of identity, history, and culture in the well-being of indigenous youth.” *The Journal of the History of Childhood and Youth* 2, no. 2 (2009): 267–76.
- “What is community well-being?” University of Minnesota Early E. Bakken Center for Spirituality and Healing. Accessed on July 27, 2020. <https://www.takingcharge.csh.umn.edu/enhance-your-well-being/community/what-community-well-being>.
- “What we do.” Canadian Association of Social Workers (CASW). Accessed August 11, 2020. <https://www.casw-acts.ca/en/about-casw/what-we-do>.
- White, Oliver G, Nick Hindley, and David PH Jones. “Risk factors for child maltreatment recurrence: An updated systematic review.” *Medicine, Science and the Law* 55, no. 4 (October 2015): 259–277.
- Williams, Robyn. “Cultural Safety—What Does It Mean for Our Work Practice?” *Australian and New Zealand Journal of Public Health* 23, no. 2, (1999): 213–114.
- Winokur, Marc, Amy Holtan, and Deborah Valentine. “Kinship care for the safety, permanency, and well-being of children removed from the home for maltreatment.” *Cochrane Database of Systematic Reviews*, no. 1 (January 21 2009).
- World Health Organization. “Social determinants of health: Early child development.” *World Health Organization*. (2019). https://www.who.int/social_determinants/themes/earlychilddevelopment/en/.
- World Health Organization. “Mental Health: Strengthening our Response.” 2018. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>.
- World Health Organization. “Child maltreatment.” June 8, 2020. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/child-maltreatment>.
- Wolf, Steven. “Potential benefits, limitations, and harms of clinical guidelines.” *BMJ* 318, (February 20, 1999): 527.
- Wright, Alexandra. “A Review of Best Practices in Child Welfare.” Accessed August 11, 2020. <http://www.phoenixsinclairinquiry.ca/exhibits/exhibit42.pdf>.

Wright, Alex, Diane Hiebert-Murphy, and Gwen Gosek, “Supporting aboriginal children and youth with learning and/or behavioural disabilities in the care of aboriginal child welfare agencies.” *Faculty of Social Work University of Manitoba*. (2005).

Wright, Alexandra and Diane Hiebert-Murphy, Janet Mirwaldt, and George Muswaggon. “Factors that contribute to positive outcomes in the Awasis Pimicikamak Cree Nation kinship care program,” Canadian Child Welfare Portal. Accessed July 28, 2020. <https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/AwasisFinalReport.pdf>.

Victoria G. Cesar, et al. “Breastfeeding in the 21st century: epidemiology, mechanisms, and lifelong effect.” *The Lancet* 387, no. 10017 (2016): 475–490.

Ziebart, Kristina. “Maintaining families’ well-being in everyday life.” *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being* 6, no. 2 (May 2011).

Ziskin, Mary B. et al. “Outcomes-Based Funding: Current Status, Promising Practices and Emerging Trends.” *Higher Education Quality Council of Ontario*. (2014). <http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/Outcomes-Based%20Funding%20ENG.pdf>.

Zweben, Joan E. “Enhancing family protective factors in residential treatment for substance use disorders.” *Child Welfare* 94, no. 5 (2015): 145–166.

Annexe A : Pauvreté

The State of Poverty in First Nation Communities in Canada

Poverty is a complicated and multifaceted issue that is often misunderstood as a simple lack of income. One of the most recognizable measures of poverty, the World Bank's thresholds for extreme and moderate poverty (\$1.90 USD and \$3.10 USD per day, respectively) are examples of poverty measures that fail to consider how factors beyond income and expenditure contribute to quality of life.¹ A more complete definition of poverty describes the phenomenon as the lacking of resources necessary to provide the goods essential to life such as food, clean water, shelter and clothing.² In the sense of a developed country, this may extend itself to the ability with which one can access education and other standard services like health care. As such, the thresholds for poverty set by the World Bank would fail to capture the vast majority of poverty in developed countries like Canada. A more appropriate indicator of poverty for developed countries would resemble the United Nation's Multidimensional Poverty Index (MPI), which considers a broad range of contributing factors. Included in the MPI are measures of health, education, and standard of living further broken down into nutrition, child mortality, years of schooling, school attendance, cooking fuel, sanitation, drinking water, electricity, housing, and assets.³ Taking these indicators into account, it is apparent that the Indigenous population of Canada is disproportionately impoverished relative to the rest of the country.

Poverty is an overbearing condition that is highly disruptive to human life. This is especially true for families, and even more so for children. Poverty in utero and early childhood have been shown to pose significant challenges, setting children up for lifelong disparities in health.⁴ At any stage of development, poor children are more likely to notice lesser physical health than non-poor children by most measures.⁵ The health of poor children has also been noticed to worsen with age and time spent in poverty. The root of this is not necessarily that poor children lack the resources to improve their health, but they are instead subject to more negative health shocks that compound and worsen over time.⁶ The effects of poverty are noticeably cumulative beyond the scope of health, as "children can be hungry, be living in substandard housing or be homeless, be unsupervised while a parent works or is meeting other responsibilities, be truant from

¹ The World Bank, "Poverty: Overview," April 16, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>.

² World Vision Canada, "What is poverty? It's not as simple as you think," (October 18, 2019), <https://www.worldvision.ca/stories/child-sponsorship/what-is-poverty>.

³ United Nations Human Development Programme. "The 2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI)." *Human Development Reports*, (2019), <http://hdr.undp.org/en/2018-MPI>.

⁴ Charles P Larson, "Poverty during pregnancy: Its effects on child health outcomes," *Paediatrics & child health* 12, no 8, (2007).

⁵ Jeanne Brooks-Gunn and Greg J. Duncan, "The effects of poverty on children," *The future of children* 7, no. 2, (Summer-Autumn 1997).

⁶ Janet Currie and Mark Stabile, "Socioeconomic Status and Child Health: Why is the Relationship Stronger for Older Children?," *American Economic Review* 93, no. 5 (12, 2003): 1822.

failing schools, lack medical care, or have a caretaker with untreated mental illness or substance abuse.”⁷

Moreover, there is a growing body of research that indicates a strong relationship between poverty and child abuse.⁸ Overall, the conditions poverty creates are not conducive to a positive environment that fosters growth and development in children. A positive environment early in childhood is crucial not only for the health of a child, but for shaping the abilities, capabilities, and development of children, ultimately producing better outcomes in education and adult life.⁹

As a developed country, most Canadian children and families live beyond the reaches of poverty. However, it has been estimated that around 60% of Indigenous children living on-reserve are in poverty compared to the 17% of non-Indigenous children in Canada that live in poverty.¹⁰ While poverty is devastating for all children, Indigenous children in Canada are disproportionately impoverished. Given the impacts of poverty on children and the prevalence of Indigenous children in poverty, agencies like First Nations Child and Family Services (FNCFS) may be interested in the overall incidence of poverty in First Nation communities, how it compares to the general population, and its overall impact on Indigenous children and families. By improving the understanding of these issues, it may be possible to guide policy in a manner that improves a variety of outcomes for Indigenous children and families for generations.

The remainder of this brief will examine data from the *2016 Census of Population* (Census) on median total household income. To determine the overall degree of poverty in First Nation communities, median household income was examined for 591 First Nation communities across Canada and compared to provincial poverty lines. The unweighted average of median total income of First Nation community households before and after-tax is shown in Table 1.

⁷ Gustavsson, Nora and Ann E. MacEachron, “Poverty and Child Welfare, 101 Years Later,” *Social Work* 55, no. 3 (07, 2010): 279.

⁸ Leroy H Pelton, “The continuing role of material factors in child maltreatment and placement,” *Child Abuse & Neglect* 41, (2015): 30-39.

⁹ James J Heckman, “The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education,” *American Educator* 35, no. 1, (2011): 31-35.

¹⁰ David MacDonald and Daniel Wilson, “Shameful Neglect: Indigenous Child Poverty in Canada,” Canadian Centre for Policy Alternatives, 2016: 14.

Table 1.

Province	Unweighted Median HH income	
	Unweighted Average of Median Total Income of First Nation Households	Unweighted Average of Median After-Tax Income of First Nation Households
Alberta	\$48,612	\$47,384
British Columbia	\$45,267	\$42,738
Manitoba	\$33,759	\$33,495
New Brunswick	\$33,693	\$33,245
Newfoundland and Labrador	\$77,397	\$73,728
Nova Scotia	\$31,915	\$31,462
Ontario	\$42,343	\$41,652
Prince Edward Island	\$45,888	\$44,608
Quebec	\$61,963	\$60,059
Saskatchewan	\$34,924	\$34,620

Source: Statistics Canada, (2017)

Comparisons between average median income for First Nation communities made to the provincial poverty lines are calculated by using the Mixed Basket Measure (MBM). The MBM estimates the income necessary to lead a decent life by calculating a weighted average of the cost of purchasing essential items like shelter, clothing, and food, among others, for a family of four in a given region.¹¹ This measure provides a more accurate method of describing poverty than other measures commonly used in Canada like the Low-Income Measure (LIM) and Low-Income Cut-Off (LICO). The LICO has not been updated since 1993 except to adjust for inflation and does not include expenditures on transportation and communication technology.¹² As such, the LICO would not be appropriate for measuring poverty in a country that is as reliant on technology and communication infrastructure as Canada is in 2020.

On the other hand, the LIM uses a poverty threshold that is 50% of the median household income. While useful for establishing a relative measure of poverty, the LIM is highly sensitive to changes and variations in economic conditions.¹³ The MBM separated by province is both a robust measure of relative and absolute poverty, as it indicates the ability to access a basket of goods deemed necessary to lead a decent life in a given region. For this brief, MBM cutoffs have been calibrated to communities with less than 30,000 inhabitants to allow for realistic comparisons to the conditions in First Nation communities. Provincial poverty lines based on the 2018 MBM are listed in Table

¹¹ Samir Djidel, Burton Gustajtis, Andrew Heisz, Keith Lam, Isabelle Marchand and Sarah McDermott, "Report on the second comprehensive review of the Market Basket Measure," *Statistics Canada*, (February 24, 2020), <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020002-eng.htm>.

¹² Alain Noë. "How do we measure poverty?," *Policy Options*, (November 9, 2017), <https://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2017/how-do-we-measure-poverty/>.

¹³ Noë, 2017.

2. All three territories are excluded from this analysis due to a lack of data necessary for calculating their respective poverty lines.

Table 2.

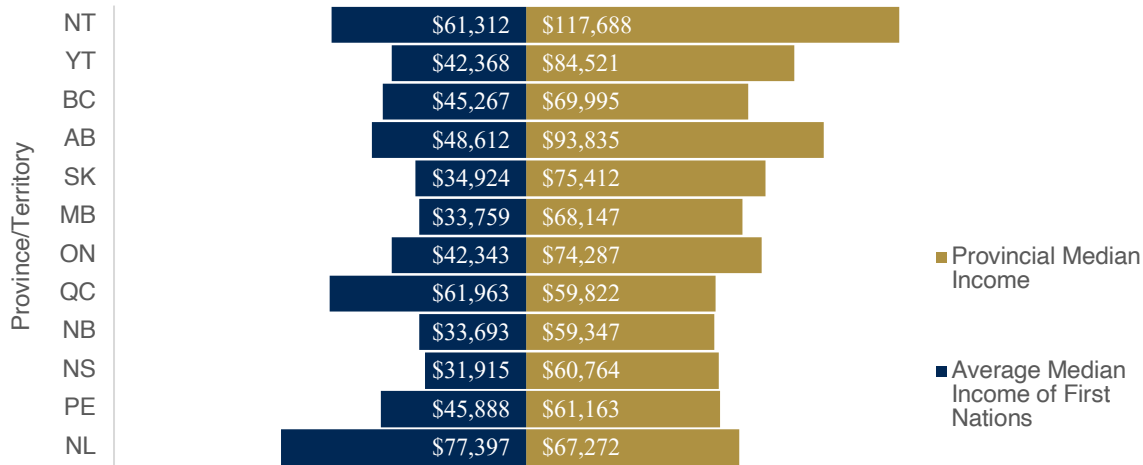
Province	Provincial Poverty Line (MBM, Based 2018)
Alberta	\$46,158
British Columbia	\$42,608
Manitoba	\$40,780
New Brunswick	\$42,284
Newfoundland and Labrador	\$42,926
Nova Scotia	\$42,494
Ontario	\$41,250
Prince Edward Island	\$42,283
Quebec	\$37,397
Saskatchewan	\$42,003

Source: Djidel et al., 2020.

Before analyzing poverty, it is important to note that, in general, there are income disparities amongst the First Nation and general populations of Canada. Figure 1 shows both provincial median household income and the average median household income of First Nation communities in each province. Only First Nation community households in Quebec (4% above) and Newfoundland and Labrador (15% above) have average median household incomes that exceed that of their respective provinces. Among the remaining provinces and territories that are below provincial median household income, the size of gaps ranges from 54% below provincial median household income in Saskatchewan to 25% below provincial median household income in PEI. When considering poverty as the ability of a household to afford an MBM basket, the sizeable gaps in median household income suggest that Indigenous households are likely less able to afford the MBM basket than non-Indigenous households in the same province.

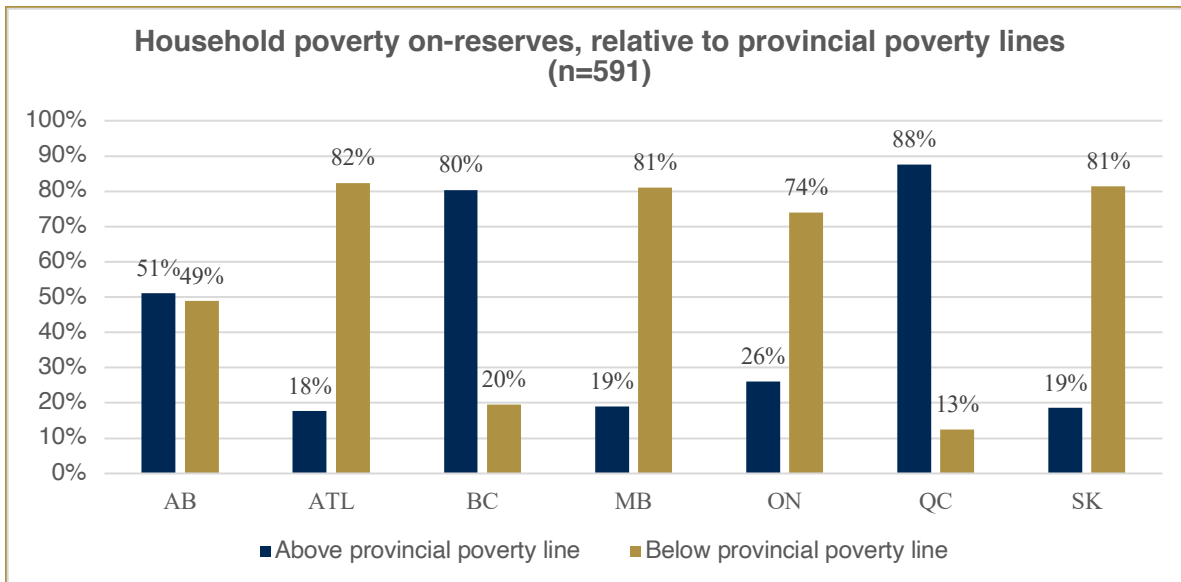
Figure 1.

Average Median Household Income On-Reserve vs Provincial Median Household Income, Unweighted, 2016 Census



Source: Statistics Canada, 2017.

Figure 2.



Source: Statistics Canada, 2017.

Analyzing Poverty Gaps

There is significant variation in the distribution of First Nation communities above and below poverty lines across provinces [Figure 2]. Notably, 100% of First Nation communities in New Brunswick and Nova Scotia have median household incomes that fall below the provincial poverty line. On the other hand, 100% of First Nation

communities in Prince Edward Island and Newfoundland and Labrador have median household incomes above their provincial poverty line. While observing the absolute proportions of First Nation communities falling below or above the provincial MBM defines the incidence of poverty, it may be impacted by outlier communities possessing median household incomes that are comfortably above the provincial poverty line. By removing all communities with median household incomes above the provincial poverty line and observing only the average of median household income for those communities that fall below the provincial poverty line, poverty gaps are sizeable.

By removing communities with median incomes above provincial poverty lines, the severity of poverty in the poorest First Nation communities across the country becomes more apparent. The gaps between average median household income and provincial poverty lines vary from a 12% gap in Quebec to 25% gaps in both British Columbia and Manitoba.

Discussion

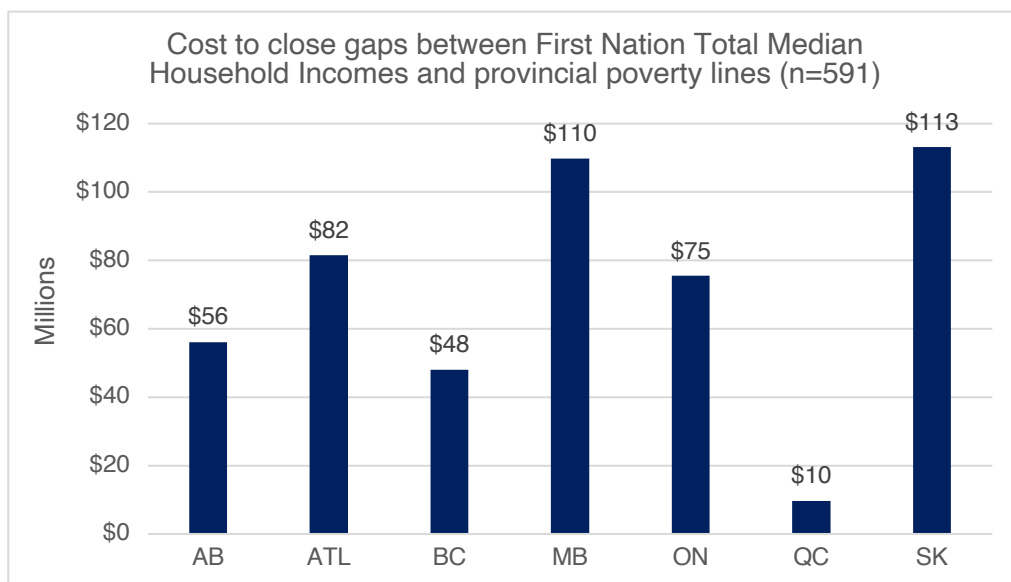
Poverty is the condition of lacking the resources necessary to access items that are essential to living a decent life. Data from the 2016 Census show that poverty is both prevalent and severe in many First Nation communities in Canada. Across all Canadian provinces, only two provinces (PEI and Newfoundland and Labrador) had no First Nation communities with median incomes below the provincial poverty line. First Nation communities in those provinces only make up 6 of the 591 (1%) First Nation communities analyzed in this brief. Overall, 52% of First Nation communities have median household incomes that fall below their provincial poverty line. These results suggest that large portions of the First Nation population in Canada live in poverty and are unable to access the items necessary to live decent lives by standards set within their provinces.

If eliminating poverty in First Nation communities is an objective, it could prove extremely costly to do so. Estimates of the cost to eliminate poverty in each province have been calculated in the table below by taking the average median household poverty gap in each community, multiplying by the estimated number of homes falling below the poverty line, and summing across provinces. This shows just how resource-intensive it could be for governments to eliminate poverty in First Nation communities. For example, in any scenario, it will cost over \$100 million to close poverty gaps in Manitoba or Saskatchewan alone. To eliminate poverty in First Nation communities across the country, it would cost somewhere between roughly \$490 million (see Figure 5).

It is worthwhile to note that, since poverty is a multifaceted issue extending far beyond income and consumption, investing in the most impoverished First Nation

communities in ways other than lump-sum transfers will likely be the most effective way to alleviate poverty. For example, by expanding existing infrastructure for water and broadband, more essential services may become available to these communities. By doing so, it may be possible to improve the quality of life in First Nation communities.

Figure 5.



Bibliography

- Brooks-Gunn, Jeanne, and Greg J. Duncan. "The effects of poverty on children." *The future of children* (1997): 55-71.
- Currie, Janet and Mark Stabile. "Socioeconomic Status and Child Health: Why is the Relationship Stronger for Older Children?" *American Economic Review* 93, no. 5 (12, 2003): 1813-1823.
- Djidel, Samir, Burton Gustajtis, Andrew Heisz, Keith Lam, Isabelle Marchand, and Sarah McDermott. "Report on the second comprehensive review of the Market Basket Measure." *Statistics Canada*, (February 24, 2020): <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020002-eng.htm>
- Gustavsson, Nora and Ann E. MacEachron. "Poverty and Child Welfare, 101 Years Later." *Social Work* 55, no. 3 (07, 2010): 279-80.
- Heckman, James J. "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education." *American Educator* 35, no. 1 (2011): 31-35.
- Larson, Charles P. "Poverty during pregnancy: Its effects on child health outcomes." *Paediatrics & child health*, 12(8) (2007): 673–677.
- MacDonald, D., and D. Wilson. "Shameful Neglect: Indigenous Child Poverty in Canada." Canadian Centre for Policy Alternatives, 2016.
- Noël ,Alain. "How do we measure poverty?" *Policy Options*, (November 9, 2017): <https://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2017/how-do-we-measure-poverty/>.
- Pelton, Leroy H. "The continuing role of material factors in child maltreatment and placement." *Child Abuse & Neglect* 41 (2015): 30-39.
- Statistics Canada. "After-tax income." *Census of Population, 2016*, (September 13, 2017): <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/pop004-eng.cfm>
- Statistics Canada. "Total income." *Census of Population, 2016*, (September 13, 2017): <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/pop123-eng.cfm>
- United Nations Human Development Programme. "The 2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI)." *Human Development Reports*, (2019): <http://hdr.undp.org/en/2018-MPI>.

World Bank. "Understanding Poverty." April 16, 2020: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

World Vision Canada. "What is poverty? It's not as simple as you think." (October 18, 2019): <https://www.worldvision.ca/stories/child-sponsorship/what-is-poverty>.

Annexe B : Santé

Health Disparities between Indigenous and non-Indigenous Populations of Canada

Health is a broad and subjective term that is generally difficult to measure. Health is often measured by examining the incidence of certain conditions, perceived health, and life expectancy. Across North and South America, Indigenous people are consistently disadvantaged across all measures of health.¹ Some of the disparity in health for Indigenous Canadians has been justly attributed to the lasting and pervasive impacts of colonialism and the intergenerational trauma that has followed.² Moreover, another source of disparity in health may stem from income differentials. Average income is lower in Indigenous populations across North America than other demographics.³ A more profound understanding of the roots of health disparities for Indigenous Canadians can be found by examining the lasting effects of colonialism and environmental degradation, areas in which Indigenous peoples, particularly in Canada, are disproportionately impacted.⁴

It is also important to note that Indigenous Canadians, particularly those living in remote environments, face unique challenges in accessing essential health services. In remote communities, health care services can be of lesser quality than in mainstream Canadian society. A report from the Auditor General of Canada in 2015 revealed that nursing stations in remote First Nation communities in Ontario and Manitoba had severe deficiencies and lacked the capacity to provide essential health services to their communities.⁵ The report also found that the majority of nurses employed by these stations, while often registered with provincial regulatory bodies, had failed to complete all of Health Canada's mandatory training programs. Moreover, traditional First Nation medical customs and practices are not permitted to influence local health practices, leaving many communities to choose between sub-standard biomedical practices and underfunded cultural medicine.⁶ Given the systemic and geographic barriers impeding access to medical care in many First Nation communities, disparities in health outcomes from the rest of the population are to be expected, and likely to persist.

The remainder of this brief will examine several health indicators and outcomes for the First Nation, Métis, and Inuit populations compared to the non-Indigenous identity population of Canada. The most recent health indicator profile from Statistics

¹ Pan American Health Organization (PAHO), "Just Societies: Health Equity and Dignified Lives. Executive Summary of the Report of the Commission of the Pan American Health Organization on Equity and Health Inequalities in the Americas," (Washington, D.C.: PAHO; 2018): 10.

² Amy Bombay, Kim Matheson, and Hymie Anisman, "Intergenerational trauma." *Journal de la santé autochtone*, 5 (2009): 6-47.

³ PAHO, 2018: 47.

⁴ Charlotte L. Reading and Fred Wien, "Health Inequalities and Social Determinants of Aboriginal Peoples Health." *National Collaborating Centre for Aboriginal Health*, 2009; PAHO, 2018: 28.

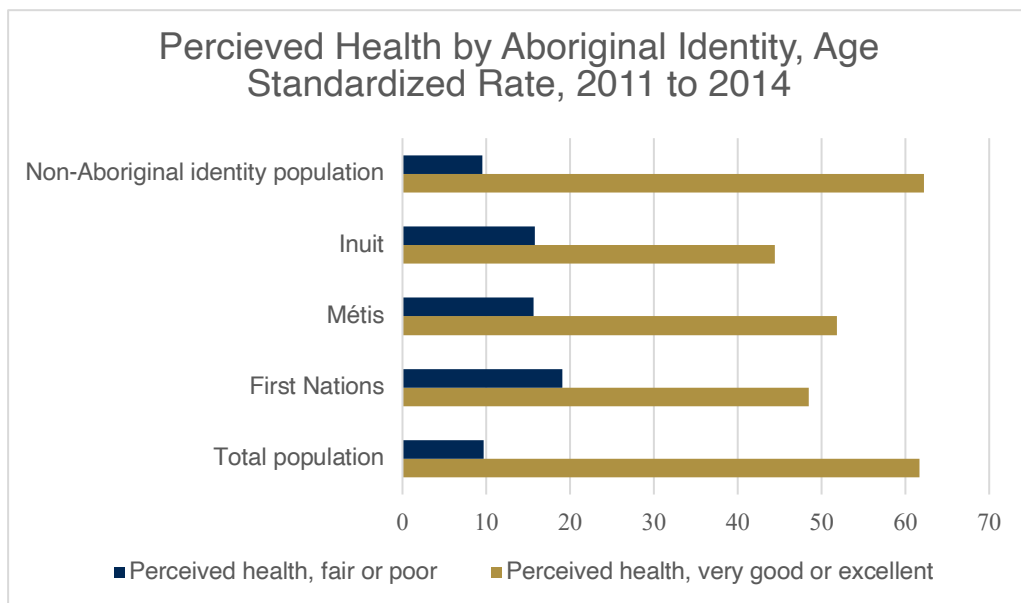
⁵ Office of the Auditor General of Canada, "Report 4 – Access to Health Services for Remote First Nations communities," *2015 Spring Reports of the Auditor General of Canada*, (2015).

⁶ Richard Matthews, "The cultural erosion of indigenous people in health care," *CMAJ : Canadian Medical Association journal = journal de l'Association medicale Canadienne* 189, no 2 E78–E79: (2016).

Canada presents data broken down by Indigenous identity on access to care, incidence of chronic conditions, smoking and alcohol usage, self-reported health, body mass index, and life expectancy. For almost every indicator, the Indigenous population groups exhibit worse outcomes than both the Non-Indigenous identity population and the total population. While this data, published by Statistics Canada in 2016, is relatively old, they reveal consistently large gaps in health. Considering large portions of these health disparities originate from structural barriers⁷, the differences in health between the Indigenous and general populations in Canada are unlikely to have changed drastically by 2020.

Self-Reported Health

Figure 1.



Source: Statistics Canada (2016)

Self-reported measures of health have been demonstrated to be reliable and stable predictors of actual health.⁸ In Canada, Indigenous populations are more likely to report age-standardized rates of fair or poor health (19.1 for First Nations, 15.6 for Métis, 15.8 for Inuit) and less likely to report very good or excellent (48.5, 51.8, 44.4) than the non-Indigenous population (9.5 poor/fair, 62.2 very good/excellent) [Figure 1].⁹ Similarly, Indigenous identity populations are less likely to report very good or excellent mental health (61.3, 63.7, 59.6) and more likely to report fair or poor mental health (10.8, 8.7, 6.8) than non-Indigenous Canadians (72.7, 5.7). Moreover, Indigenous

⁷ See Reading and Wien, (2009).

⁸ Seppo Miilunpalo, Ilkka Vuori, Pekka Oja, Matti Pasanen, and Helka Urponen, "Self-rated health status as a health measure: the predictive value of self-reported health status on the use of physician services and on mortality in the working-age population," *Journal of clinical epidemiology* 50, no. 5 (1997): 517.

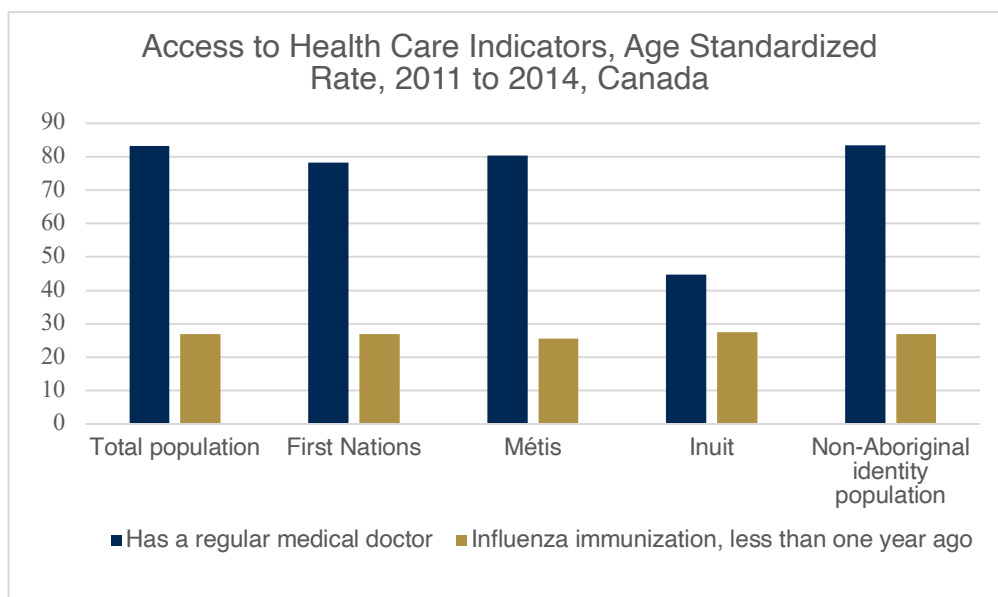
⁹ Statistics Canada, "Health indicator profile, by Aboriginal identity and sex, age-standardized rate, four-year estimates," 13-10-0099-01, (December 9, 2016).

identity populations reported lower overall age-standardized rates of life satisfaction (88.6, 91.6, 87.9) than the non-Indigenous population (93.1).¹⁰

Access to Health Care

Consistent with the access to care hypothesis, the Indigenous population has less access to health care than the general population. While having access to a regular to a medical doctor is relatively close between First Nations (78.2), Métis (80.4), and non-Indigenous Canadians (83.4), the Inuit population lags considerably behind in this indicator with an age-standardized rate of only 44.8. However, the Inuit population is more likely to have received influenza immunization in the last year (27.4) than all other Indigenous population (26.9, 25.5) groups and the non-Indigenous population (26.9) [see Figure 2] .

Figure 2.



Source: Statistics Canada (2016).

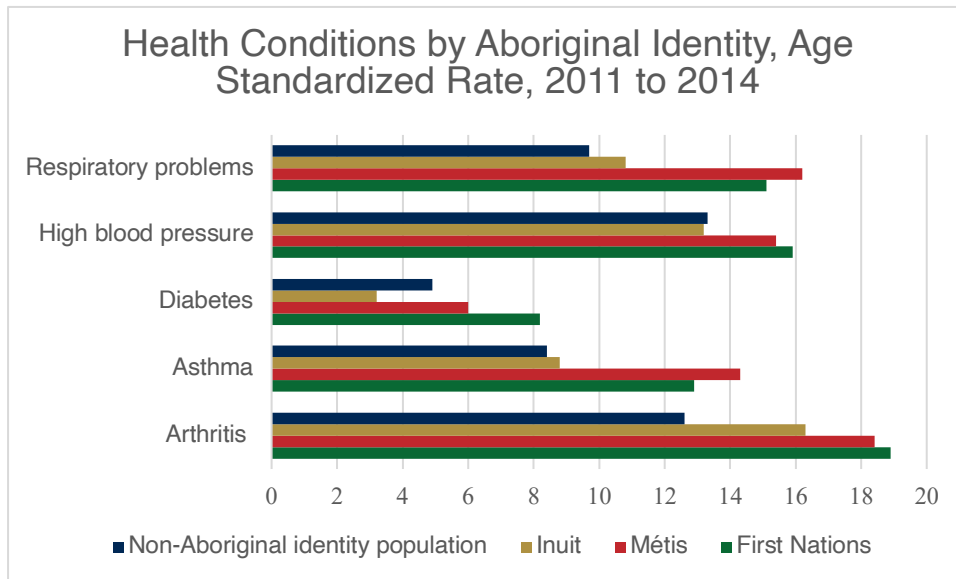
Health Conditions

The Indigenous population groups in Canada are more likely to report one of the health conditions reported in Figure 3 than the non-Indigenous population. The only exception is high blood pressure, where the Inuit population (13.2) is slightly less likely to report an issue compared to the non-Indigenous population (13.3). In fact, when it comes to reporting respiratory problems, diabetes, asthma, and arthritis, Inuit Canadians experience these conditions in frequencies only slightly above the non-Indigenous

¹⁰ Statistics Canada, "Health indicator profile, by Aboriginal identity and sex, age-standardized rate, four-year estimates," 13-10-0099-01, (December 9, 2016).

population. First Nation and Métis Canadians report these conditions in much greater frequencies than the Inuit population.

Figure 3

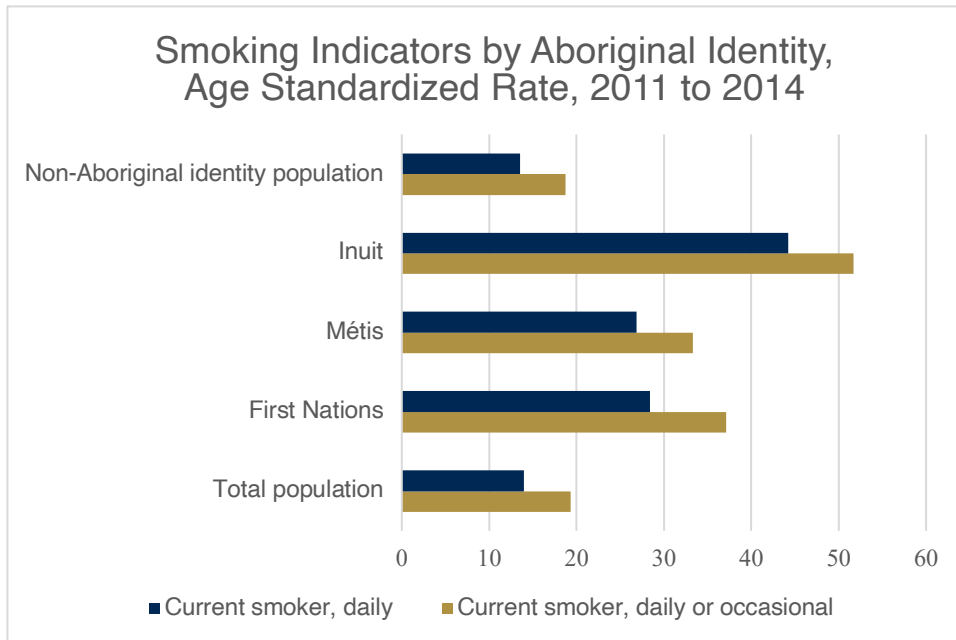


Source: Statistics Canada (2016)

Smoking and Alcohol Use

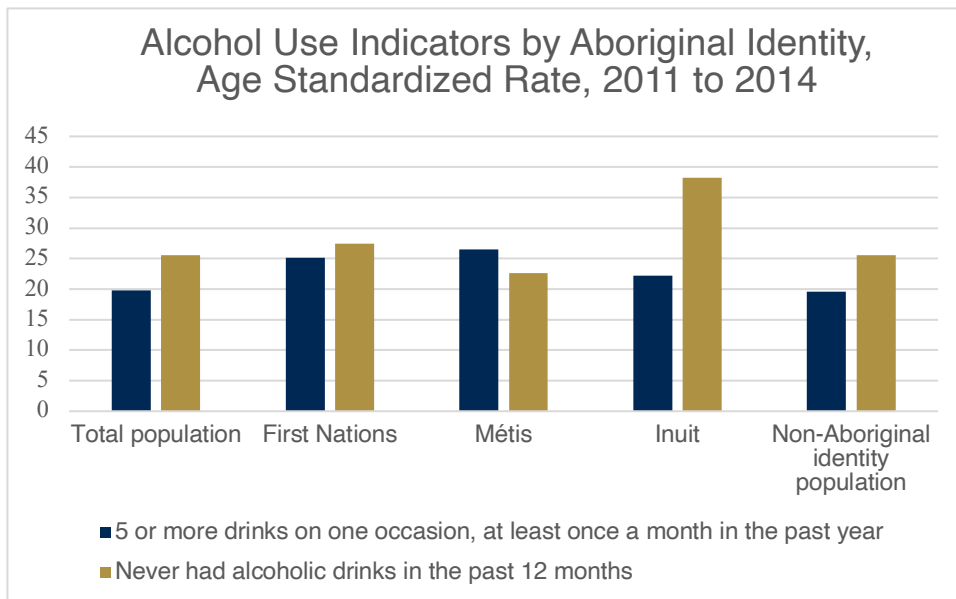
Some of the disparity in health conditions like high blood pressure and respiratory problems may stem from the increased frequency of smoking and alcohol use amongst the Indigenous population groups. Each of the Indigenous population groups reports being a daily smoker (28.4, 26.9, 44.2) in frequencies at least twice as great of that in the non-Indigenous population (13.5) [Figure 4]. Indigenous population groups are also more likely to be exposed to second-hand smoke at home (11.3, 8, 8.9) compared to the non-Indigenous population (5.1). In terms of alcohol use [Figure 5], Indigenous population groups were more likely to have reported consuming five or more drinks on one occasion in a given month (25.1, 26.5, 22.2) compared to the non-Indigenous population (19.6). However, First Nations and Inuit Canadians (27.4, 38.2) were each more likely to have not drunk alcohol in the previous year than non-Indigenous Canadians (25.5).

Figure 4.



Source: Statistics Canada (2016).

Figure 5.

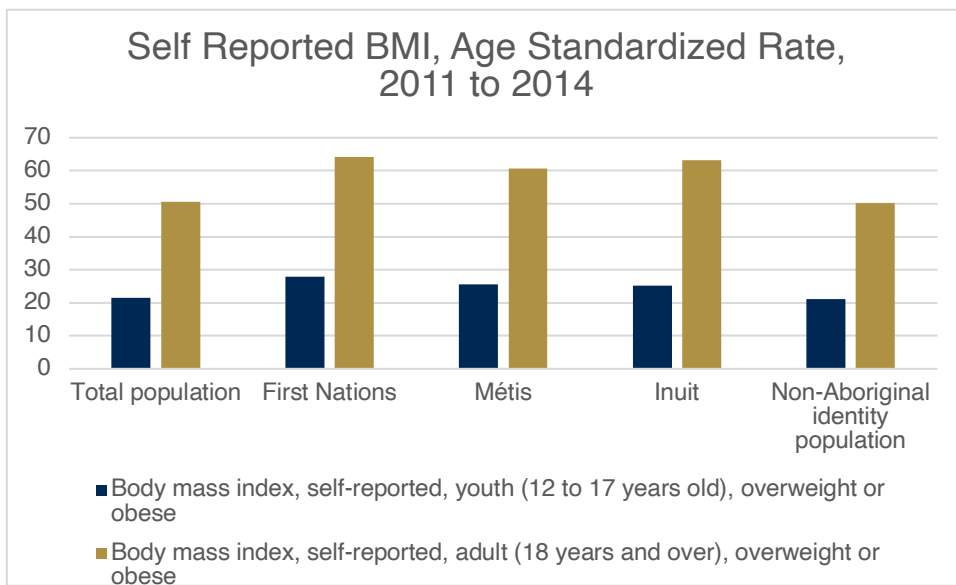


Source: Statistics Canada, 2016.

Body-Mass Index

Age-standardized rates of self-reported body mass index (BMI) suggest that both Indigenous youth (age 12 to 17 years) and adults (age 18 years or greater) are more likely to be overweight or obese than the non-Indigenous segment of the population. Of Indigenous adults, First Nation adults reported age-standardized rates of overweight/obese BMI of 64.2, Métis reported 60.6, and Inuit reported 63.2 compared to the 50.2 reported by non-Indigenous adults. Across all populations, youth report lower rates of overweight/obese BMI, although the overall trend is the same, with Indigenous youth reporting higher rates (27.9, 25.5, 25.1) than non-Indigenous youth (21.2) [Figure 6].

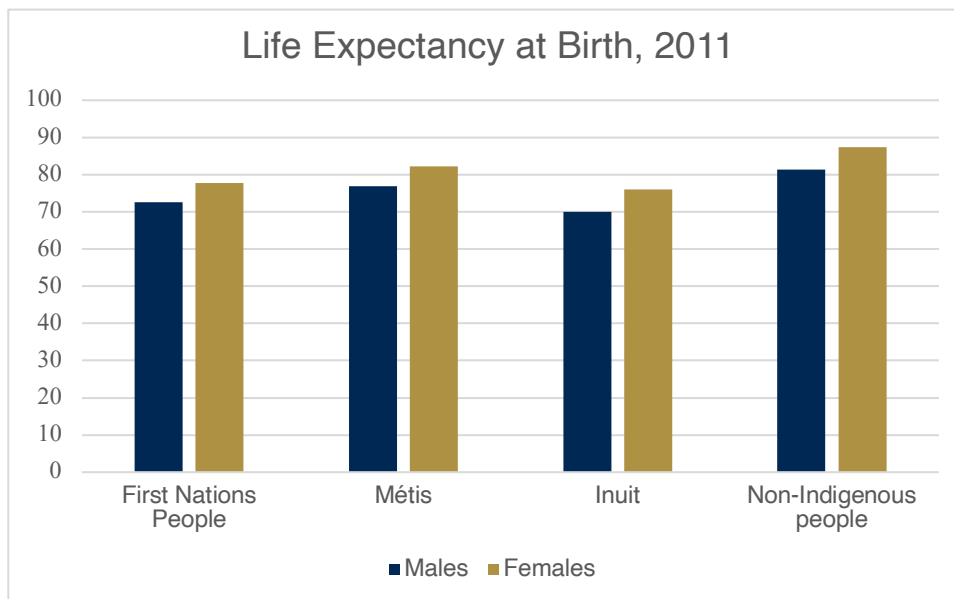
Figure 6.



Source: Statistics Canada, 2016.

Life Expectancy

Figure 7.

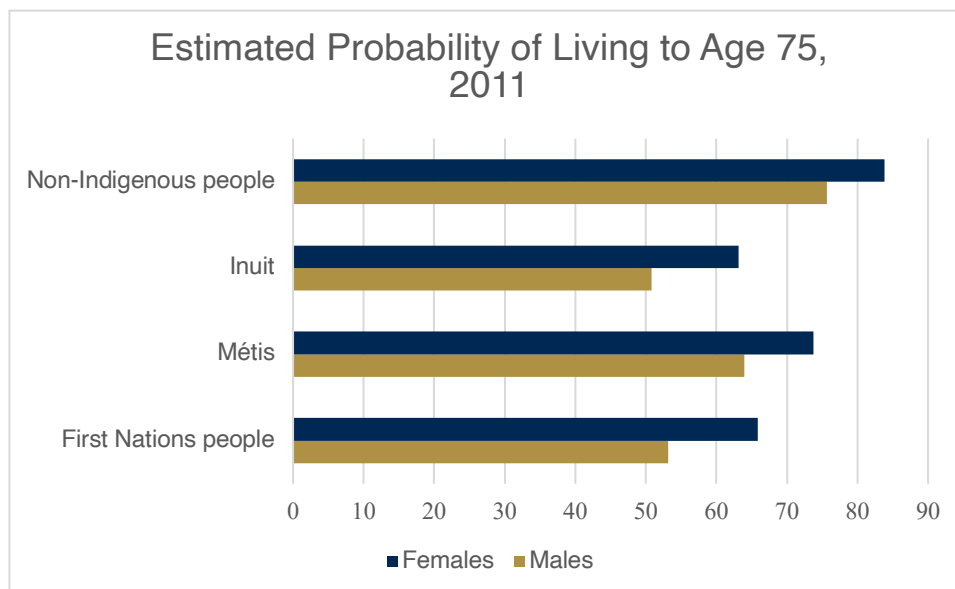


Source: Tjepkema, Bushnik, and Bougie, 2019.

Life expectancy is a common way of measuring the health of a community or group of people by observing trends in mortality. Life expectancy at birth encapsulates the health of a population across all age groups to estimate the expected life span of an individual at birth.¹¹ Given that health is influenced by several factors including access to clean water, housing quality, income, and education, it is unsurprising that the Indigenous population groups have lower life expectancies for both males and females than non-Indigenous populations [Figure 7].

¹¹ Statistics Canada, "Life expectancy," September 28, 2016.

Figure 8.



Source: Tjepkema, Bushnik, and Bougie, 2019.

In 2011, life expectancy for men was 72.5 years for First Nations, 76.9 years for Métis, and 70 years for Inuit.¹² However, for men in First Nations, it was estimated that in 2011, the probability of living to age 75 was 53.2%, 64% for Métis men communities, and 50.8% for Inuit men [see Figure 8]. Comparatively, life expectancy for non-Indigenous men was 81.4 for non-Indigenous men with a 75.7% chance of living to age 75. Females in Indigenous population groups fair slightly better in terms of life expectancy, with 77.7 years for First Nations, 82.3 years for Métis, and 76.1 for Inuit. First Nations, Métis, and Inuit women have probabilities of 65.9%, 73.8%, and 63.1%, respectively, of living to age 75 [see Figure 8]. Non-Indigenous women still fair much better with a life expectancy of 87.3 years and an 83.8% probability of living to at least 75 years of age.

Discussion

Overall, health indicators like life expectancy suggest that there are disparities in health between Indigenous population groups and non-Indigenous Canadians. This is supported by data for health outcomes, which almost always produce negative results for Indigenous Canadians relative to the non-Indigenous segment of the population. While these are important results, data used for this brief is dated, with most measures of health being reported from nearly a decade ago. While there is more recent data available for Canadians in general, this data is not available at the level of Indigenous identity, rendering comparisons between Indigenous and non-Indigenous segments of the Canadian population extremely difficult. Although it is not difficult to imagine that

¹² Michael Tjepkema, Tracey Bushnik and Evelyne Bougie, "Life expectancy of First Nations, Métis and Inuit household populations in Canada," *Statistics Canada Health Reports*, (December 18, 2019: 5..

health disparities persist in 2020, more recent data is necessary to fully understand the current nature of disparities.

From a policy perspective, what is important to take away from this brief is that there have been disparities in health between Indigenous and non-Indigenous Canadians that have persisted throughout the history of this country. While this brief has explored some of the potential underlying reasons as to why disparities exist, such as the use of alcohol and prevalence of smoking, more research is necessary to uncover the true impacts of other causes of differential health outcomes. Among the list of things that may be key contributors are access to clean and safe water, housing and overcrowding in living conditions, and access to quality health care. By better understanding the causes of differential health outcomes, policy can be guided to alleviate differences and promote the health of all Canadians.

Bibliography

- Bombay, Amy, Kim Matheson, and Hymie Anisman. "Intergenerational trauma." *Journal de la santé autochtone*, 5 (2009): 6-47.
- Matthews, Richard. "The cultural erosion of indigenous people in health care." *CMAJ : Canadian Medical Association journal = journal de l'Association medicale canadienne*, vol. 189,2 E78–E79 (2016): doi:10.1503/cmaj.160167
- Miilunpalo, Seppo, Ilkka Vuori, Pekka Oja, Matti Pasanen, and Helka Urponen. "Self-rated health status as a health measure: the predictive value of self-reported health status on the use of physician services and on mortality in the working-age population." *Journal of clinical epidemiology* 50, no. 5 (1997): 517-528.
- Michael, Robert T., and Gary S. Becker. "On the New Theory of Consumer Behavior." *The Swedish Journal of Economics* 75, no. 4 (1973): 378-96. doi:10.2307/3439147.
- Office of the Auditor General of Canada. "Report 4 – Access to Health Services for Remote First Nations communities." *2015 Spring Reports of the Auditor General of Canada*, (2015): https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201504_04_e_40350.html
- Pan American Health Organization. "Just Societies: Health Equity and Dignified Lives. Executive Summary of the Report of the Commission of the Pan American Health Organization on Equity and Health Inequalities in the Americas." Washington, D.C.: PAHO; 2018.
- Reading, Charlotte L. and Fred Wien. "Health Inequalities and Social Determinants of Indigenous Peoples Health." *National Collaborating Centre for Indigenous Health*, 2009: https://www.nccih.ca/495/Health_inequalities_and_the_social_determinants_of_Indigenous_peoples_health_nccih?id=46
- Statistics Canada. "Health indicator profile, by Indigenous identity and sex, age-standardized rate, four-year estimates." 13-10-0099-01, (December 9, 2016): <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1310009901>.
- Statistics Canada. "Life expectancy." September 28, 2016: Statistics Canada. "Life expectancy." September 28, 2016.
- Tjepkema, Michael, Tracey Bushnik and Evelyne Bougie. "Life expectancy of First Nations, Métis and Inuit household populations in Canada." *Statistics Canada Health Reports*, December 18, 2019:<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2019012/article/00001-eng.htm>

Annexe C : Logement

The State of Housing in First Nation Communities

Access to safe, secure, and affordable housing plays a critical role in personal stability and overall quality of life. Studies have shown that access to housing is a socioeconomic indicator of both physical and mental health.¹ As people living in a developed economy, the majority of Canadians typically have access to adequate housing. First Nation communities in Canada, however, still notice overcrowding, poor states of repair, inadequate infrastructure, and issues relating to the affordability of housing. Of homes on-reserve, only three quarters are considered adequate for living by First Nation housing managers.² The Assembly of First Nations (AFN) has consistently expressed concern with the living conditions in First Nation communities. Mould contamination, lack of infrastructure, and obstacles to accessing housing programs are commonplace for on-reserve First Nation communities.³

The *2016 Census of Population (Census)* is the most recent source of Canadian housing data. An assessment of Census data reveals that there are disparities in living conditions between on- and off-reserve communities. The remainder of this brief will examine the Census data and analyze key housing areas where disparities between Indigenous populations and the general population exist. This brief will also explore disparities between on- and off-reserve populations in Canada.⁴ Two particular variables that will be examined from the 2016 Census data are the number of dwellings in need of repair and the number of persons per room in a given dwelling. The number of dwellings in need of repair categorizes dwellings as one of "regular maintenance needed," "minor repairs needed," or "major repairs needed." This measure provides an approximation of the quality of housing amongst the population segments of interest. Persons per room categorizes dwellings as "1 person or fewer per room" or "more than 1 person per room." The latter is subdivided into "more than 1 person but less than 1.50" and "1.50 persons or more." The persons per room variable estimates the degree of overcrowding in the populations of interest.

Dwellings in Need of Repair

Observing the general population (the population of Canada, regardless of Indigenous identity or geography), the Census data estimates 22,933,440 (66.6%) people live in dwellings that require regular maintenance, 9,227,860 (26.8%) live in

¹Kathryn MacKay and John Wellner, "Housing and health: OMA calls for urgent government action, housing-supportive policies to improve health outcomes of vulnerable populations," *Ontario Medical Association Health Promotion*. (July 2013); Lisa Garnham and Steve Rolfe, "Housing as a social determinant of health: evidence from the Housing through Social Enterprise study," (2019), 41.

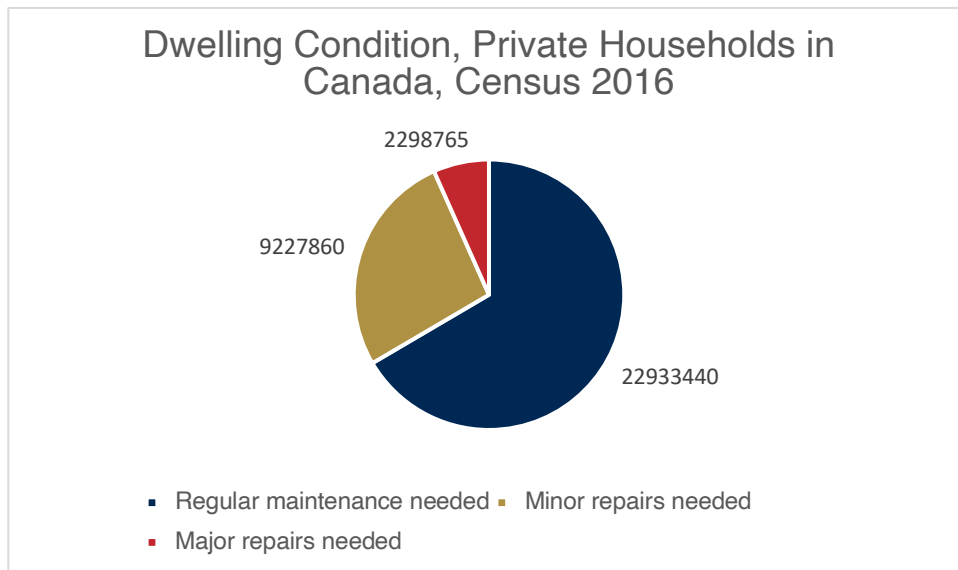
² Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC), "Evaluation of On-Reserve Housing," (January 2017).

³ Assembly of First Nations (AFN), "Fact Sheet – First Nations Housing On-Reserve," (June 2013).

⁴ "Aboriginal identity" is defined as an amalgamation of the 2016 census responses "First Nations (North American Indian)," "Métis," "Inuk (Inuit)," "Multiple Aboriginal responses," and "Aboriginal responses not included elsewhere."

dwellings that require minor repairs, and 2,298,765 (6.7%) live in dwellings that require major repairs [Figure 1].⁵

Figure 1.



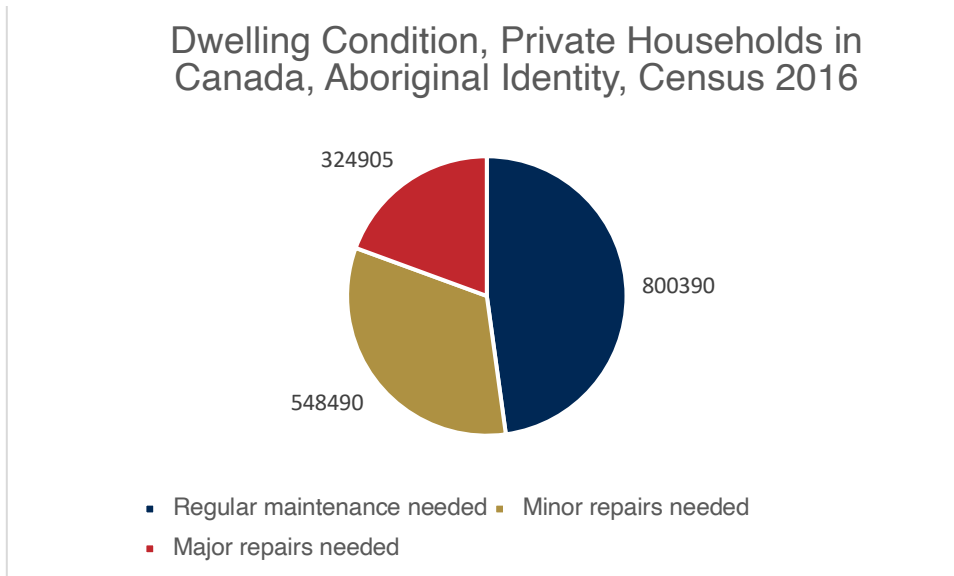
Source: Statistics Canada.

By contrast, the Census estimates that of Canadians with Indigenous identity 800,390 (47.8%) live in dwellings that require regular maintenance, 548,490 (32.8%) live in dwellings that require minor repairs, and 324,905 (19.4%) live in dwellings that require major repairs [Figure 2].⁶

⁵ Statistics Canada. 2017, "Aboriginal Identity, Dwelling Condition, Registered or Treaty Indian Status, Residence by Aboriginal Geography, Age and Sex for the Population in Private Households of Canada, Provinces and Territories, Census Metropolitan Areas and Census Agglomerations, 2016 Census - 25% Sample Data," *2016 Census*. 98-400-X2016164, Modified 2019-06-17.

⁶ Statistics Canada, 98-400-X2016164.

Figure 2.

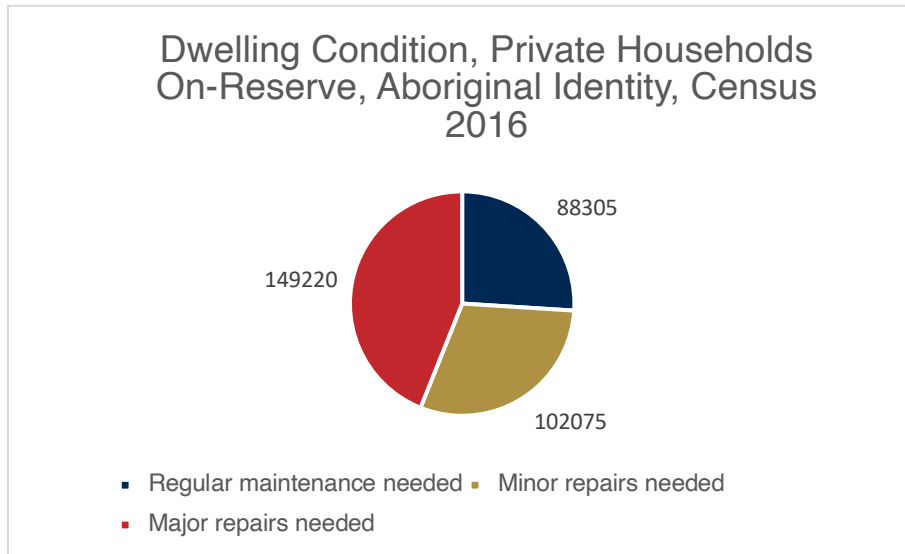


Source: Statistics Canada

Overall, the Census estimates that roughly half of Indigenous-identifying Canadians live in a dwelling in need of some type of repair (minor or major), while only one-third of the general population lives in a dwelling of similar conditions. When considering Canadians of Indigenous identity who live on-reserve, the Census estimates that 88,305 (26%) live in dwellings that require regular maintenance, 102,075 (30%) live in dwellings that require minor repairs, and 149,220 (44%) live in dwellings that require major repairs [Figure 3].⁷ That is to say that the Census estimates three-quarters of Indigenous identity Canadians living on-reserve live in households that require some degree of repair.

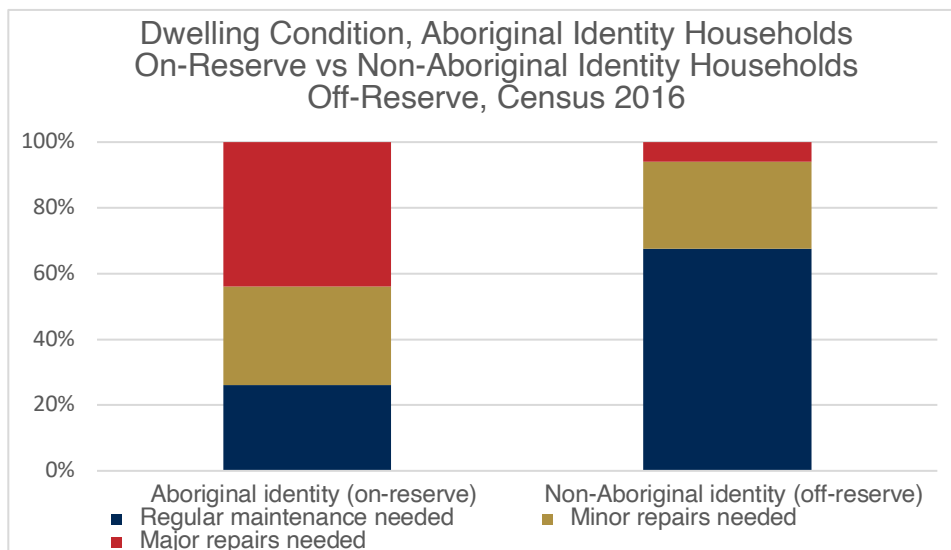
⁷ Statistics Canada, 98-400-X2016164.

Figure 3.



Source: Statistics Canada.

Figure 4.



Source: Statistics Canada.

The differences in estimated dwelling conditions are between the Indigenous identity population living on-reserve, and the non-Indigenous identity population living off-reserve are compared in Figure 4. The Census approximates that 22,105,415 (68%) non-Indigenous identity Canadians residing off-reserve live in dwellings that require regular maintenance, while 8,670,250 (26%) live in dwellings that require minor repairs, and 1,969,855 (6%) live in dwellings that require major repairs [see Figure 4].⁸ The Census estimates suggest that the population living on-reserving and reporting

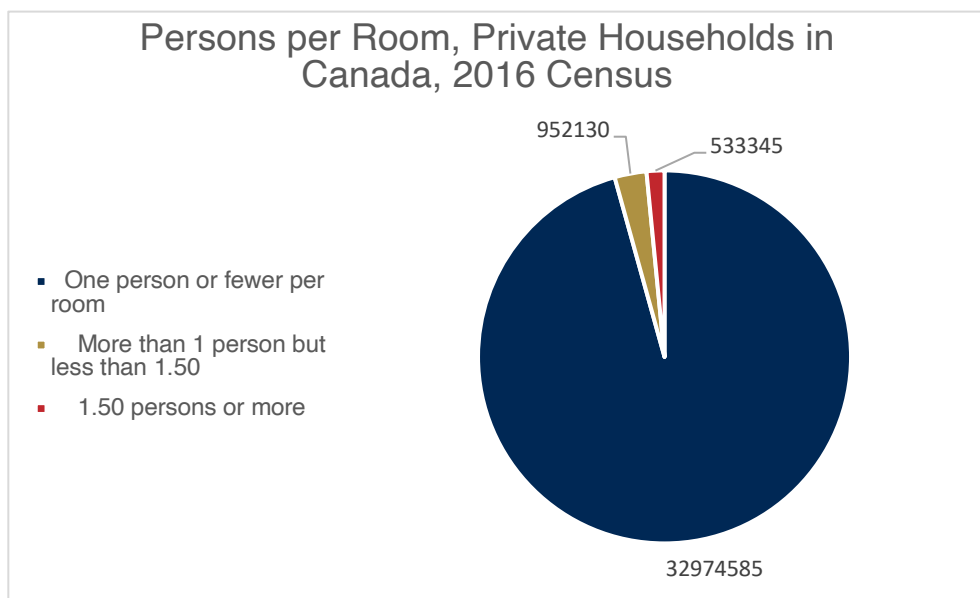
⁸ Statistics Canada, 98-400-X2016164.

Indigenous identity are more than twice as likely than those of non-Indigenous identity living off-reserve to reside in a dwelling requiring some degree of repair.

Persons per Room

The Census estimates that in the general Canadian population 32,974,585 (95.7%) people live in dwellings the have 1 person or fewer per room, 952,130 (2.8%) live in dwellings with more than 1 person but less than 1.5, and 533,345 (1.5%) live in dwellings with more than 1.5 people per room [Figure 5].⁹

Figure 5.



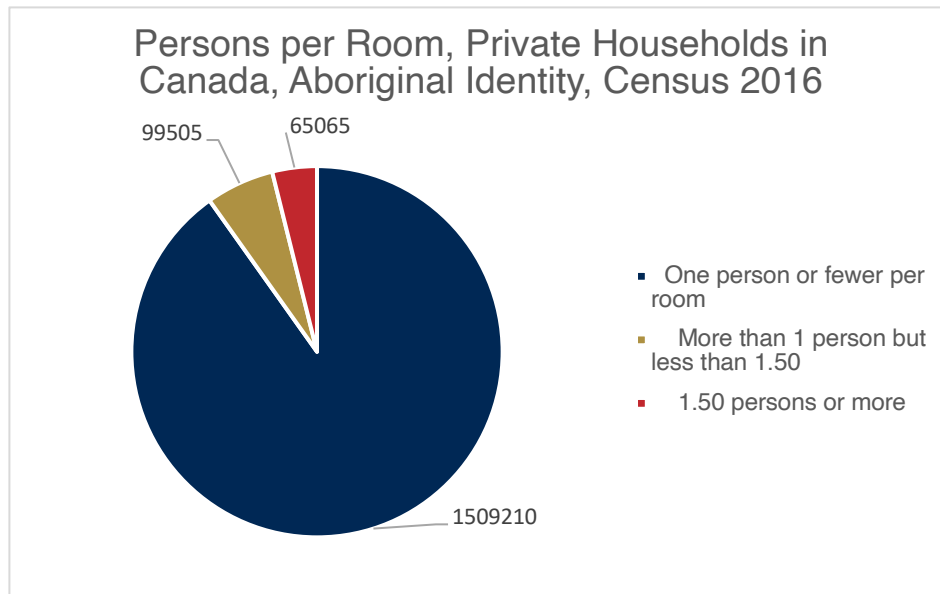
Source: Statistics Canada

The Census estimates that of Canadians with Indigenous identity 1,509,210 (90.2%) live in dwellings with 1 person or fewer per room, 99,505 (5.9%) live in dwellings with between 1 and 1.5 persons per room, and 65,065 (3.9%) live in dwellings with more than 1.5 persons per room [Figure 6].¹⁰ The estimates suggest that roughly 9.8% of the Indigenous identity population live in dwellings with more than one person per room, while 4.3% of the general population live in dwellings with more than one person per room.

⁹ Statistics Canada. 2017, "Aboriginal Identity, Number of Persons per Room, Registered or Treaty Indian Status, Housing Suitability, Residence by Aboriginal Geography, Age and Sex for the Population in Private Households of Canada, Provinces and Territories, 2016 Census - 25% Sample Data," *2016 Census*, 98-400-X2016163. Modified 2019-06-17.

¹⁰ Statistics Canada, 98-400-X2016163.

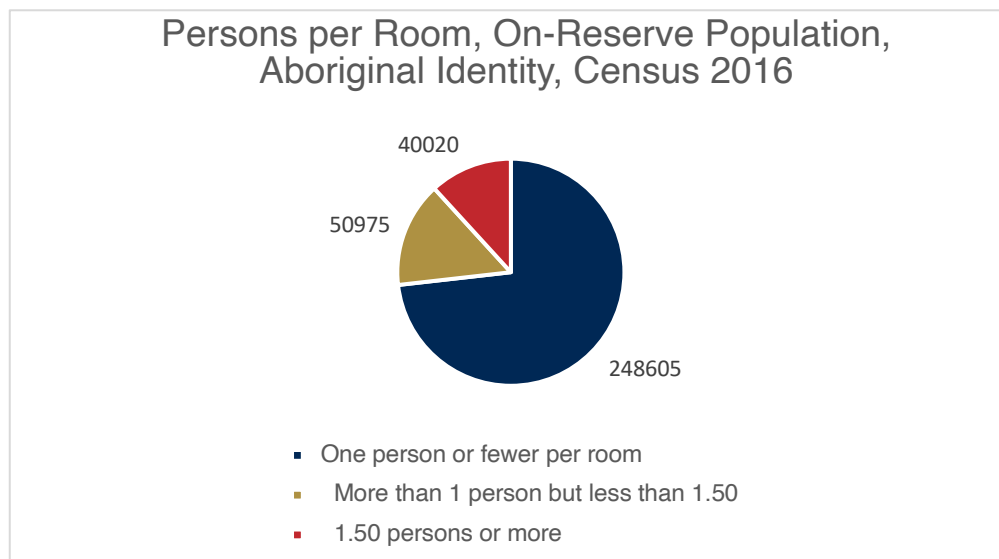
Figure 6.



Source: Statistics Canada

As was the case with the repair of dwelling, variation in persons per room becomes more pronounced when observing the estimation of the Indigenous identity population who also live on-reserve. The Census estimates that of those with Indigenous identity who also live on-reserve 248,605 (73%) live in dwellings with 1 person or fewer per room, 50,975 (15%) live in dwellings with between 1 and 1.5 persons per room, and 40,020 (12%) live in dwellings with more than 1.5 persons per room [Figure 7].¹¹

Figure 7.

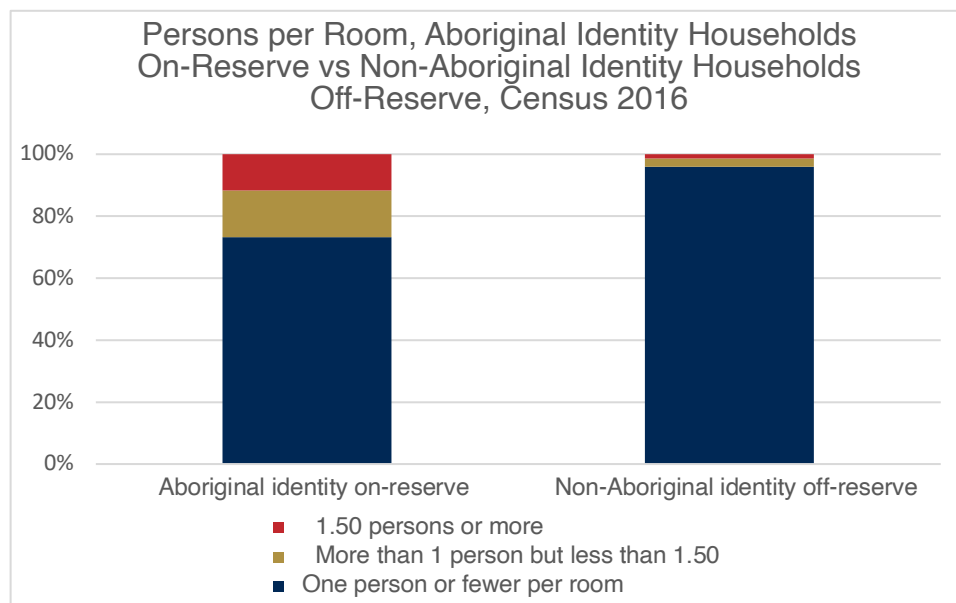


Source: Statistics Canada.

¹¹ Statistics Canada, 98-400-X2016163.

Inequalities are apparent when comparing the Indigenous identity population living on-reserve with the non-Indigenous identity population living off-reserve. The Census estimates that of non-Indigenous identity Canadians living off-reserve, 31,425,775 (96%) live in dwellings with 1 person or fewer per room, 851,920 (3%) live in dwellings with more than 1 person but less than 1.5 persons per room and 467,825 (1%) live in dwellings with more than 1.5 persons per room [Figure 8].¹² Overall, Indigenous identifying Canadians living on-reserve are about eight times more likely than non-Indigenous identifying Canadians living off-reserve to live in crowded conditions of more than one person per room in a household.

Figure 8.



Source: Statistics Canada.

Discussion

Studies have shown that access to safe, secure, and affordable housing is a socioeconomic indicator of both physical and mental health while also being a contributor to overall well-being. The vast majority of Canadians live in homes that are of acceptable repair and are not overcrowded. The same cannot be said for the segment of the population living in First Nation communities. Estimates from the *2016 Census of Population* suggest that there exist disparities in housing quality and living conditions between Indigenous identity Canadians and the rest of the population. Notably, the Census estimates suggest that the population living on-reserve and reporting Indigenous identity are more than twice as likely than those of non-Indigenous identity living off-reserve to reside in a dwelling requiring some degree of repair and

¹² Statistics Canada, 98-400-X2016163.

about eight times more likely to live in crowded conditions. These estimates speak to the concerns of groups like AFN regarding the living conditions on-reserve in Canada. Nevertheless, the Census only produces an estimate of living conditions. Conducting more comprehensive surveys and collecting data on housing at a larger scale and a greater degree of granularity may allow for more concrete conclusions about the state of housing in First Nation communities in Canada to be drawn.

Bibliography

- Assembly of First Nations (AFN). "Fact Sheet – First Nations Housing On-Reserve." (June 2013).
- Garnham, Lisa, and Steve Rolfe. "Housing as a social determinant of health: evidence from the Housing through Social Enterprise study." (2019).
- Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC). "Evaluation of On-Reserve Housing." (January 2017): <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1506018589105/1555328867826>.
- MacKay, Kathryn and John Wellner. "Housing and health: OMA calls for urgent government action, housing-supportive policies to improve health outcomes of vulnerable populations." *Ontario Medical Association Health Promotion*. (July 2013): https://content.oma.org/wp-content/uploads/housing_health_aug2013.pdf.
- Statistics Canada. 2017. "Aboriginal Identity, Dwelling Condition, Registered or Treaty Indian Status, Residence by Aboriginal Geography, Age and Sex for the Population in Private Households of Canada, Provinces and Territories, Census Metropolitan Areas and Census Agglomerations, 2016 Census - 25% Sample Data." *2016 Census*. 98-400-X2016164. Modified 2019-06-17. [<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-eng.cfm?TABID=2&LANG=E&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GL=-1&GID=1341679&GK=1&GRP=1&O=D&PID=110519&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=122&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=2&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>]
- Statistics Canada. 2017. "Aboriginal Identity, Number of Persons per Room, Registered or Treaty Indian Status, Housing Suitability, Residence by Aboriginal Geography, Age and Sex for the Population in Private Households of Canada, Provinces and Territories, 2016 Census - 25% Sample Data." *2016 Census*. 98-400-X2016163. Modified 2019-06-17. [<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-eng.cfm?TABID=2&LANG=E&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GL=-1&GID=1334853&GK=1&GRP=1&O=D&PID=110518&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=122&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=2&D4=0&D5=0&D6=0>]

Annexe D : Eau

The State of Access to Water in First Nation Communities

Water is an essential part of human life to which many Canadians enjoy safe, secure, and regular access. Canada is home to the third-largest supply of renewable fresh water in the world, with 103,899 m³ per capita.¹ With access to a vast supply of water, the majority of Canadians avoid the consequences of consuming contaminated water, which include preventable conditions like cholera, diarrhea, dysentery, hepatitis A, and polio.² Studies have shown that drinking contaminated water is associated with a 5 to 7% lower likelihood of reporting good health and a 4% higher probability of reporting a health condition or stomach problem.³ Despite the ubiquity of water found in Canada and the global understanding of the vital role water plays in human well-being, there remain significant gaps in the ability to access water in First Nation communities across the country. Access to safe and clean drinking water has been recognized internationally by the United Nations General Assembly as a human right since 2010.⁴ The lack of access to water in First Nation communities has been seen internationally as Canada failing to uphold its commitments under the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP), while also failing to uphold its legal obligations under treaties like the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR).⁵ Canada has been urged in recent years by the United Nations Committee on Economic, Social, and Cultural Rights to fulfill its commitment to ensure safe drinking water and sanitation for First Nations while also promoting their active participation in water planning and management.⁶

The ability to access water is often viewed as a binary topic in that one either can or cannot access water safely. However, access to water is a multi-dimensional issue that relies on several components. The Center for Disease Control and Prevention (CDC), the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) and the World Health Organization (WHO) have adopted a method of assessing access to water based on the incidence of "improved drinking water sources," which encapsulates the complexities of access to water. Examples of improved drinking water sources include: piped household water connection, public standpipe, borehole, protected dug well, protected spring, and rainwater collection.⁷ Among unimproved drinking water sources are: unprotected dug well, unprotected spring, surface water (river, dam, lake, pond, stream, canal, irrigation channel), vendor-provided water (cart with small tank/drum,

¹ Statistics Canada, "Human Activity and the Environment 2016: Freshwater in Canada," (2017), <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/16-201-x/16-201-x2017000-eng.htm>.

² World Health Organization (WHO), "Drinking-water," (2020), <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water#:~:text=Key%20facts,at%20least%20a%20basic%20service.>

³ Melanie O'Gorman, and Stephen Penner, "Water infrastructure and well-being among First Nations, Métis and Inuit individuals in Canada: what does the data tell us?," *Environmental Science and Pollution Research* 25, no. 33 (February 8, 2018): 33041.

⁴ United Nations (UN), "Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010," (August 3, 2010).

⁵ Human Rights Watch (HRW), "Make it Safe: Canada's Obligation to End the First Nations Water Crisis," (2016).

⁶ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "Concluding observations on the sixth periodic report of Canada," E/C.12/CAN/CO/6, (March 23, 2016), paragraph 44.

⁷ Centers for Disease Control and Prevention (CDC), "Assessing Access to & Sanitation," (June 22, 2017).

tanker truck), bottled water, and tanker truck water.⁸ One may technically have access to water if the only means of doing so is through bottled or trucked water. However, this method of accessing water is inconvenient, expensive for individuals, and environmentally unsustainable. That is why such methods are considered unimproved sources of drinking water by the CDC, UNICEF, and WHO. Likewise, having access to water by a pipe through community water systems, although convenient, neglects that such water may be unsafe for daily use if the source water is highly contaminated or if the treatment facility is poorly monitored.

At the federal level, Canada has failed to adopt similar standards for access to water. Health Canada does employ the *Guidelines for Canadian Drinking Water Quality*, designed to direct the focus of water quality regulation for provinces and territories.⁹ Quality of water, while essential, is only part of the story. When judging access to water, it is also important to consider how individuals get their water, and whether or not quality water is easily accessible. Canadians learned this through the tragedy in Walkerton, Ontario, after nearly half of the community fell ill, and seven people died from an E. coli outbreak in the summer of 2000.¹⁰ In the wake of the Walkerton tragedy, it became incumbent upon the provinces and territories to regulate water quality within their jurisdictions. In the early 2000s, provincial governments adopted a multi-barrier approach to protecting the drinking water supply, which includes source water protection, water treatment, water monitoring, and on-going water supply management for communities in their jurisdiction.¹¹ The multi-barrier approach ensures that Canadians not only have water that is easily accessible but also safe for daily use.

First Nation communities, however, do not benefit from the multi-barrier strategy to water supply protection and are at a disadvantage in terms of the way water quality is regulated. Since on-reserve communities are considered Crown land, and thus under the direct control of the federal government, they do not benefit from the protection afforded to non-reserve communities by provincial water quality standards. In practice, it is the First Nation chiefs and band council that are responsible for providing services, including water systems, on-reserve through a budget provided by the federal government.¹² This system has the federal government cover a portion of the operations and maintenance costs for First Nation public water systems, leaving a 20 percent gap to be filled by First Nation communities themselves, regardless of the community's ability to contribute necessary funds.¹³ While there was a framework for regulating the

⁸ CDC, 2017.

⁹ Government of Canada, "Drinking water quality in Canada," (2019), <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/environmental-workplace-health/water-quality/drinking-water.html>.

¹⁰ CBC News, "Inside Walkerton: Canada's worst-ever E. coli contamination," (May 10, 2010), <https://www.cbc.ca/news/canada/inside-walkerton-canada-s-worst-ever-e-coli-contamination-1.887200#:~:text=Canada's%20worst%20ever%20outbreak%20of,in%20the%20local%20water%20system>.

¹¹ Dan Walters, Nicholas Spence, Kayli Kuikman, and Budhendra Singh, "Multi-Barrier Protection of Drinking Water Systems in Ontario: A Comparison of First Nation and Non-First Nation Communities," *International Indigenous Policy Journal* 3, no. 3 (2012): 1.

¹² HRW, 2016.

¹³ HRW, 2016.

quality of the water supply in First Nation communities set forth by Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) in 2013, such measures are largely symbolic as they do not impose legally binding obligations for community water systems to reach a certain threshold for water quality.¹⁴ The INAC framework was criticized by leaders in First Nation communities for failing to consult with the communities themselves appropriately.¹⁵

By contrast, a given non-reserve water system is subject to strict regulations and standards controlled by all levels of government. At the federal level, Health Canada's Water and Air Quality Control Bureau conducts research and development for community water systems.¹⁶ Since the Walkerton tragedy, it has been the provincial government's responsibility to oversee day-to-day regulation of water quality. Municipal governments are to oversee the day-to-day operation of water treatment facilities.¹⁷ While off-reserve communities have their water systems monitored by each level of government in some capacity, First Nation communities are responsible for operating, maintaining, and even funding portions of their water systems with little external aid. Given the governance gap, any disparities that may arise between First Nation communities and the general population in terms of access to water are unsurprising.

The issue of access to water in Canada has been poorly informed due to gaps in data collection and availability on the subject. The most notable effort to gather data on water quality, availability, and overall risk was undertaken by Neegan Burnside Limited at the direction of INAC and was published in 2011. The purpose of this survey was to highlight deficiencies in First Nation water and wastewater systems, identify water needs for each community, and guide infrastructure projects for the following decade.¹⁸ Through a survey of 571 First Nation communities and 807 water systems, data was collected in addition to a risk level analysis conducted per INAC guidelines.¹⁹

¹⁴ Indigenous Services Canada (ISC), "Safe Drinking Water for First Nations Act," (June 23, 2017).

¹⁵ HRW, 2016.

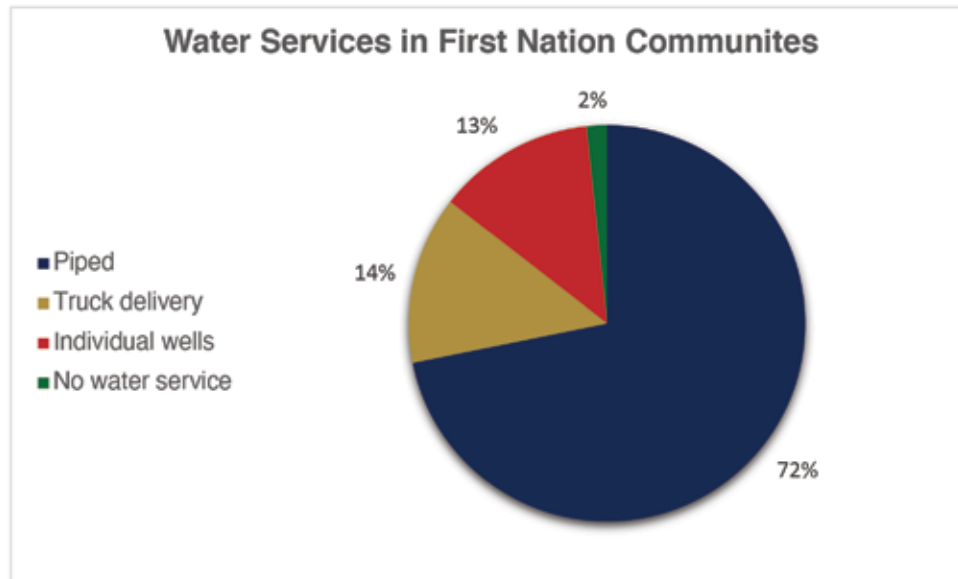
¹⁶ Government of Canada, 2019.

¹⁷ Government of Canada, 2019.

¹⁸ Neegan Burnside Ltd, "National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems," (April 2011): 1.

¹⁹ Neegan Burnside Ltd, 1.

Figure 1.



Source: Neegan Burnside Ltd. (2011)

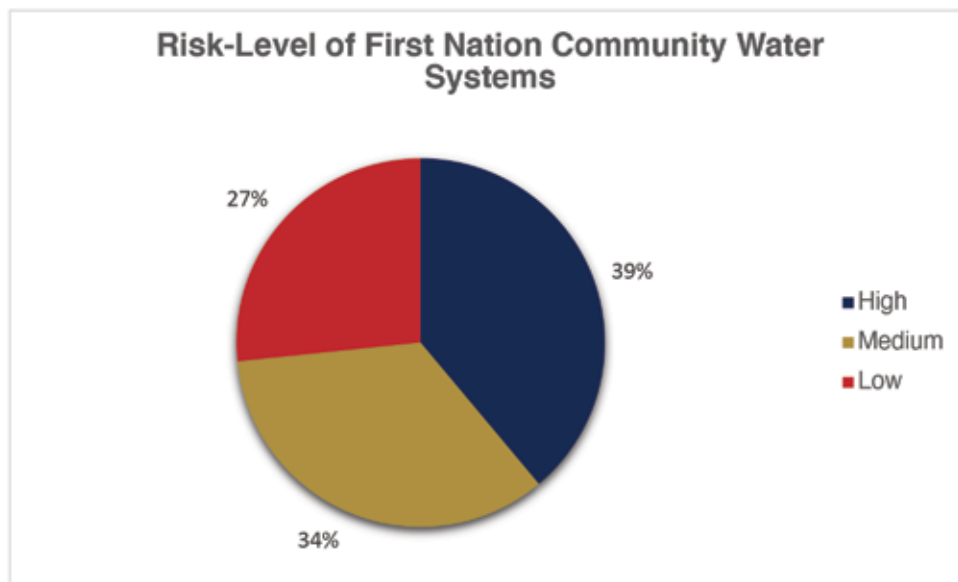
Of the homes in the 571 First Nation communities that participated in the study: 72% (81,026) of homes are piped, 13.5% (15,451) of homes receive on truck delivery, 13% (14,479) of homes are serviced by individual wells, 1.5% (1,880) of homes are reported to have no water service.²⁰ The report demonstrates that over one-quarter of homes in First Nation communities were getting their water from what the CDC, UNICEF, and WHO would consider to be unimproved drinking water sources. Moreover, these results suggest that thousands of homes in First Nation communities lack the basic infrastructure necessary to access water easily, if at all.

For the 807 First Nation community water systems, risk was calculated as a weighted average of source (10%), design (30%), operations (30%), reporting (10%), and operators (20%).²¹

²⁰ Neegan Burnside Ltd, 4.

²¹ Neegan Burnside Ltd, 16.

Figure 2.



Source: Neegan Burnside Ltd. (2011)

Of the 807 water systems inspected: 314 (39%) were high overall risk, 278 (34%) were medium overall risk, and 215 (27%) were low overall risk.²² Notably, while high overall risk was the most common risk level amongst on-reserve water systems, this categorization represents roughly one-quarter of the on-reserve population.²³ In general, small water systems are of a higher risk level than large water systems due to the lack of resources available to operate on the same scale.²⁴ The authors also note that the overall risk of a given system increases with the degree of community remoteness.²⁵

Beyond the Neegan Burnside report, publicly available data regarding access to water in First Nation communities was also documented by the First Nations Information Governance Centre (FNIGC) through the First Nations Regional Health Survey (FNRHS, or RHS for short), most recently published in March 2018. The latest iteration is a cross-sectional survey of 23,764 individuals within 253 First Nation communities conducted between March 2015 and December 2016 (a 78.1% response rate). Of these responses, 76.1% were considered useable for the final analysis.²⁶ The focus of the RHS is broad but does contain a section devoted to access to water in First Nation communities. In terms of methods of accessing water, the 2015-16 RHS findings were similar to that of the Neegan Burnside report in 2011 [Figure 3]: 71.3% of surveyed First Nation adults reported the primary source of water supply in their household to come from piped-in water, 16.4% reported trucked in water as the primary source of water supply, 9.9% reported using either an individual or shared well, while the remaining

²² Neegan Burnside Ltd, 16.

²³ Neegan Burnside Ltd, 36.

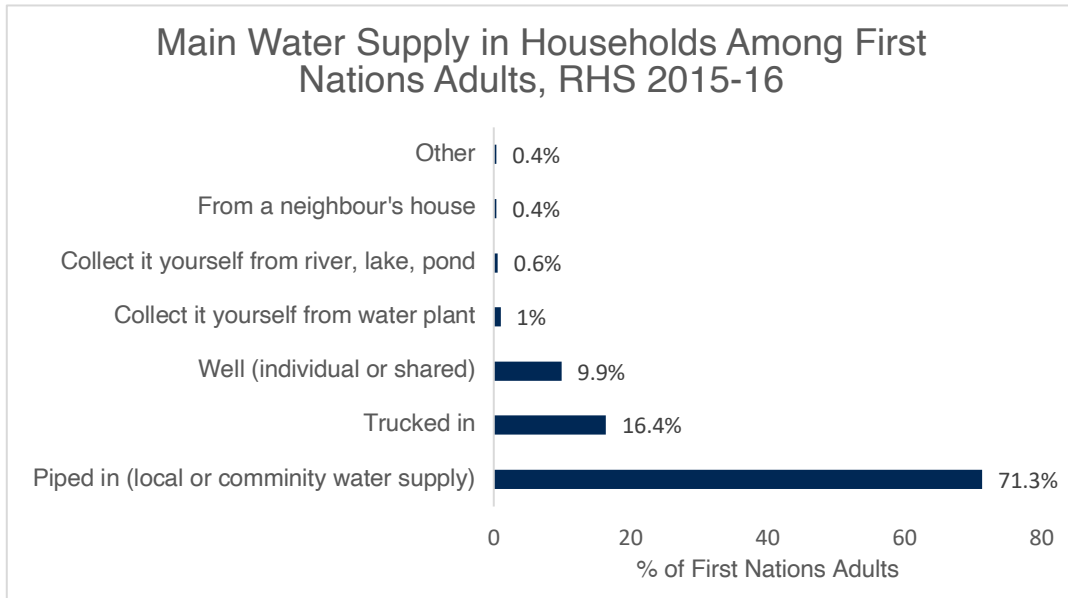
²⁴ Neegan Burnside Ltd, 36.

²⁵ Neegan Burnside Ltd, 19.

²⁶ First Nations Information Governance Centre (FNIGC), "National Report of The First Nations Health Survey Phase 3: Volume One," Ottawa, (March 2018): 13.

2.4% reported other ways of getting water, including collecting it themselves from a water plant, river, lake, pond, or from a neighbour's house.²⁷

Figure 3.



Source: FNIGC RHS 2015-16

Additionally, the RHS found that 72.5% of First Nation adults consider their primary water source to be safe for year-round drinking, an improvement from 64.2% in the 2008-2010 survey while finding no statistically significant differences among urban, rural, and remote communities in terms of drinking water perception.²⁸ The overwhelming majority of surveyed First Nation adults had access to both cold and hot water from the tap (97.9% and 97.4%, respectively), according to the RHS.²⁹ The RHS found that 77.9% of those who considered their water safe for year-round drinking reported having water piped in from local or community water supply, compared to 54.4% of those who did not consider their water safe for year-round drinking.³⁰ Overall, the results from the RHS suggest that having access to water from a tap does not mean that water is necessarily safe for daily use. As a result, individuals who cannot trust water from a tap will explore other alternatives, like trucked or bottled water, which are considered to be unimproved sources of drinking water by the CDC, UNICEF, and WHO.

In the time since the Neegan Burnside report and 2015-16 RHS were published, the government of Canada has invested billions of dollars in infrastructure projects to

²⁷ FNIGC, 32.

²⁸ FNIGC, 32.

²⁹ FNIGC, 30.

³⁰ FNIGC, 32.

end all long-term drinking water advisories (L-T DWA) on public systems on-reserves.³¹ The federal government has made progress towards this goal. When the mass infrastructure projects began in November 2015, there were 105 L-T DWAs on public systems on-reserves across the country.³² Since then, the federal government has funded 441 projects to repair, upgrade, or build infrastructure, 59 supporting projects and initiatives, and 74 feasibility studies and projects in the design phase.³³ The infrastructure expansion project has helped resolve 88 L-T DWAs and is projected to reach its goal of eliminating such advisories by March 2021.³⁴

Despite the progress of the federal government's project, significant challenges towards First Nation community drinking water will persist upon the project's completion. The approach of the federal government's infrastructure spending is focused solely on ending long-term drinking water advisories on public systems on-reserve. This approach neglects the nearly 500 non-public drinking water systems on-reserve that, rather than being the responsibility of the federal government, these are the responsibility of the owner, operator, or other stakeholders.³⁵ Another potential problem with the approach taken by the federal government is that the infrastructure projects may ultimately be temporary solutions, and that long-term drinking water advisories may be replaced by more frequent and persistent short-term drinking water advisories (S-T DWA). As of July 24, 2020, there are 45 S-T DWAs across the country, not including DWAs in British Columbia and within the Saskatoon Tribal Council.³⁶ Additionally, previous research suggests that large-scale infrastructure projects, like the one currently being undertaken by the federal government, have been mostly unsuccessful due to the high cost of water treatment plants relative to the small population bases they will serve.³⁷ A proposed solution to this problem is a more holistic water system improvement, focusing on watershed and groundwater protection as part of a multi-barrier approach similar to that adopted by the provinces following the Walkerton tragedy.³⁸

Access to water is a critical component of human health, and a fundamental human right recognized internationally that is absent from First Nation communities across Canada. Despite recent efforts from the federal government, there still exist significant legal, regulatory, and logistical challenges impeding the expansion of access to water. Of particular concern is the gap in regulation and governance of water quality between on- and off-reserve communities. Harmonizing the regulation of water quality

³¹ Indigenous Services Canada (ISC), "Ending long-term drinking water advisories," (February 17, 2020), <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1506514143353/1533317130660>.

³² ISC, 2020.

³³ ISC, 2020.

³⁴ ISC, 2020.

³⁵ Indigenous Services Canada (ISC), "Long-term advisories affecting water systems not financially supported by the Government of Canada South of 60," (April 18, 2019), <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1516134315897/1533663683531>.

³⁶ Indigenous Services Canada (ISC), "Short-term drinking water advisories," (May 25, 2020), <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1562856509704/1562856530304>.

³⁷ Robert J Patrick, "Uneven access to safe drinking water for First Nations in Canada: Connecting health and place through source water protection," *Health & place* 17, no. 1 (2011): 387.

³⁸ Patrick, 387.

to the provincial level may allow for improved outcomes in access to safe and clean water. Additionally, a lack of recent and relevant data on access to water in First Nation communities obstructs the degree to which conclusions can be drawn on the subject. As such, one thing to take away from this brief is the need for rigorous, granular, and regular data collection on access to water not only for First Nation communities but for the general population. By doing so, it may be possible to guide policy in a manner that alleviates disparities in access to water for all Canadians.

Bibliography

- CBC News. "Inside Walkerton: Canada's worst-ever E. coli contamination." (May 10, 2010): <https://www.cbc.ca/news/canada/inside-walkerton-canada-s-worst-ever-e-coli-contamination-1.887200>
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). "Assessing Access to & Sanitation." (June 22, 2017): <https://www.cdc.gov/healthywater/global/assessing.html>
- First Nations Information Governance Centre (FNIGC). "National Report of The First Nations Health Survey Phase 3: Volume One." Ottawa, (March 2018).
- Government of Canada. "Drinking water quality in Canada." (2019): <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/environmental-workplace-health/water-quality/drinking-water.html>
- Human Rights Watch (HRW). "Make it Safe: Canada's Obligation to End the First Nations Water Crisis." (2016): <https://www.hrw.org/report/2016/06/07/make-it-safe/canadas-obligation-end-first-nations-water-crisis>
- Indigenous Services Canada (ISC). "Ending long-term drinking water advisories." (February 17, 2020): <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1506514143353/1533317130660#dataset-filter>
- Indigenous Services Canada (ISC). "Long-term advisories affecting water systems not financially supported by the Government of Canada South of 60." (April 18, 2019): <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1516134315897/1533663683531>
- Indigenous Services Canada (ISC). "Safe Drinking Water for First Nations Act." (June 23, 2017): <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1330528512623/1533729830801>
- Indigenous Services Canada (ISC). "Short-term drinking water advisories." (May 25, 2020): <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1562856509704/1562856530304>
- Neegan Burnside Ltd. "National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems." (April 2011).
- O'Gorman, Melanie, and Stephen Penner. "Water infrastructure and well-being among First Nations, Métis and Inuit individuals in Canada: what does the data tell us?." *Environmental Science and Pollution Research* 25, no. 33 (2018): 33038-33055.
- Patrick, Robert J. "Uneven access to safe drinking water for First Nations in Canada: Connecting health and place through source water protection." *Health & place* 17, no. 1 (2011): 386-389.

Statistics Canada. "Human Activity and the Environment 2016."
(2017): <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/16-201-x/16-201-x2017000-eng.pdf?st=lgRAiUko>

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. "Concluding observations on the sixth periodic report of Canada." E/C.12/CAN/CO/6, (March 23, 2016), paragraph 44.

Walters, Dan, Nicholas Spence, Kayli Kuikman, and Budhendra Singh. "Multi-Barrier Protection of Drinking Water Systems in Ontario: A Comparison of First Nation and Non-First Nation Communities." International Indigenous Policy Journal 3, no. 3, (2012).

World Health Organization (WHO). "Drinking-water." (2020): <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>



Annexe E : Insécurité alimentaire

Food Sovereignty and Security in First Nation Communities

Food insecurity is defined as inadequate or insecure access to food due to financial constraints.¹ This measure ranges from marginal to severe, based on the intensity of the situation. In practice, marginal food insecurity may resemble a household running out of food before there is money to buy more while, in extreme cases, severely food insecure households may go days without eating due to lack of food or money for food.² Like many measures of poverty, food insecurity is a clear mark of a general inability to afford or have access to items necessary to live a decent life. A primary contributor to any level of food insecurity is food sovereignty, defined as: “the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecological and sustainable methods, and their right to define their food and agriculture systems.”³ The main difference between food security and food sovereignty is that the former describes an outcome while the latter describes a process.

Given that, in many cases, it is easier to quantify an outcome, the vast majority of the existing literature is focused on food security. There is a large and growing body of research that outlines the consequences of food insecurity on human health and well-being. One study from 2005 to 2017 found that Canadian adults suffering from food insecurity were more likely to die prematurely than food-secure adults, with those suffering from severe food insecurity dying on average nine years earlier than food-secure adults.⁴ Other studies notice less severe consequences stemming from food insecurity, such as inadequate nutrient intake in adults.⁵

For children, however, particularly of school-age (5-17 years), studies have been unable to associate food insecurity with the same dietary compromise noticed in adults.⁶ Hypothesis for this phenomenon are varied but are mainly since children, be it through school, friends, extracurricular activities, or work, have other ways of supplementing their nutrition. However, food-insecure children are less likely to meet expectations in school in both reading and mathematics when compared to their food-secure counterparts.⁷ Moreover, the hunger that stems from persistent food insecurity can have

¹ Valerie Tarasuk and A. Mitchell, “Household food insecurity in Canada,” *Research to identify policy options to reduce food insecurity (PROOF)*, (2020), <https://proof.utoronto.ca/wp-content/uploads/2020/03/Household-Food-Insecurity-in-Canada-2017-2018-Full-Reportpdf.pdf>.

² Tarasuk and Mitchell, 2020.

³ This definition comes from Food Secure Canada’s website: <https://foodsecurecanada.org/who-we-are/what-food-sovereignty>

⁴ Fei Men, Craig Gundersen, Marcelo L. Urquia and Valerie Tarasuk, “Association between household food insecurity and mortality in Canada: a population-based retrospective cohort study,” *CMAJ* 192, 3, (January 20, 2020): E53-60.

⁵ Sharon Kirkpatrick and Valerie Tarasuk, “Food Insecurity is Associated with Nutrient Inadequacies among Canadian Adults and Adolescents,” *The Journal of Nutrition*, 138, no 3, (2008): 604-612.

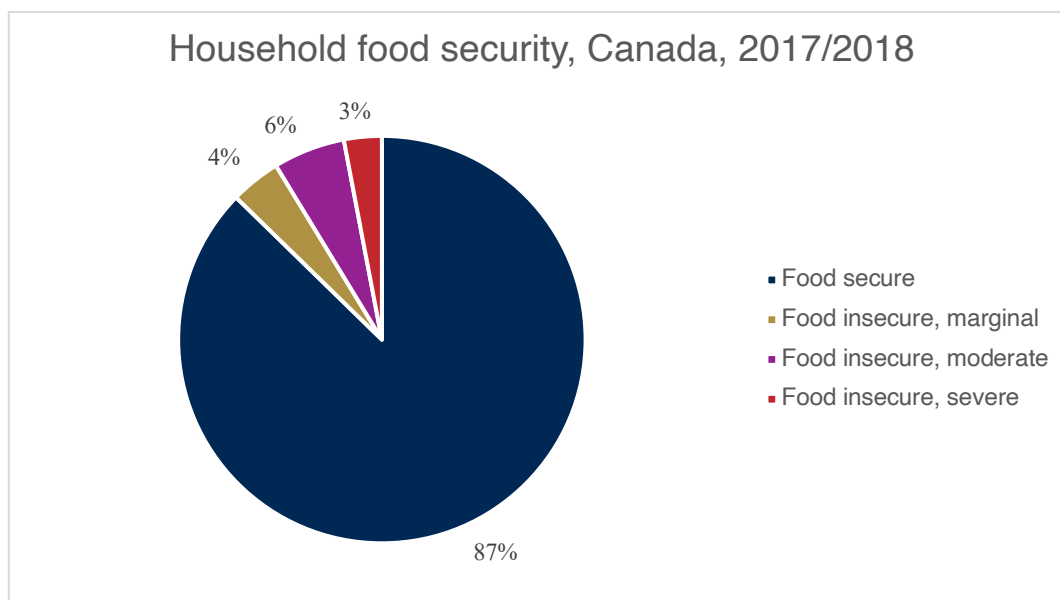
⁶ Kirkpatrick and Tarasuk, 2008; Jayanta Bhattacharya, Janet Currie, and Steven Haider, “Poverty, food insecurity, and nutritional outcomes in children and adults,” *Journal of health economics* 23, no. 4 (2004): 839-862.

⁷ Erin L. Faight, Patty L. Williams, Noreen D. Willows, Mark Asbridge, and Paul J. Veugelers. “The association between food insecurity and academic achievement in Canadian school-aged children.” *Public Health Nutrition* 20, no. 15, (2017): 2778-2785.

particularly disastrous consequences for children. Children that are consistently hungry children have been shown to experience a greater prevalence of chronic conditions and asthma when compared to children who are never hungry.⁸

In Canada, food insecurity is an issue that impacts millions of families and children every day. While roughly 87% of Canadian households are considered food secure, 13% (1.8 million) of households experienced some degree of food insecurity in 2017/2018.⁹ Of Canadians who experienced food insecurity, 569,500 households were marginally food insecure, 817,400 were moderately food insecure, and 429,400 were severely food insecure [Table 1].

Figure 1.



Source: Source: Statistics Canada, Table 13-10-0385-01.

Recently published First Nations Food, Nutrition, and Environment Study (FNFNES) suggests that Indigenous communities suffer from food insecurity to a significantly greater degree than the general Canadian population. The Study, which observed a large number of variables in 92 First Nations representative of 11 ecozones below the 60th parallel,¹⁰ found that 47.9% of households in First Nation communities experienced some degree of food insecurity.¹¹ Regionally, food insecurity rates in First

⁸ Sharon Kirkpatrick, Lynn McIntyre, and L. M. Potestio, "Child Hunger and Long-Term Adverse Consequences for Health," *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 164, no. 8 (August, 2010): 754.

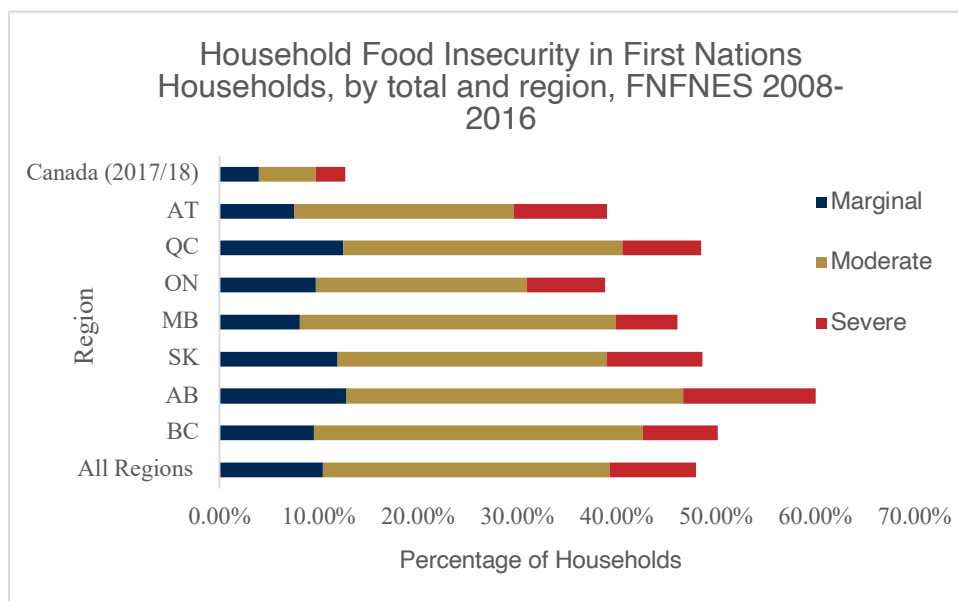
⁹ Statistics Canada, "Household food security by living arrangement," Table 13-10-0385-01. DOI: <https://doi.org/10.25318/1310038501-eng>

¹⁰ Because the Study took place in First Nation communities below the 60th parallel, data from this Study is unavailable for the Territories.

¹¹ Laurie Chan, Malek Batal, Tonio Sadik, Constantine Tikhonov, Harold Schwartz, Karen Fediuk, Amy Ing, Lesya Marushka, Kathleen Lindhorst, Lynn Barwin, Peter Berti, Kavita Singh and Olivier Receveur, "First Nations Food, Nutrition & Environment Study: Final Report for Eight Assembly of First Nations Regions: Draft Comprehensive Technical Report," *Assembly of First Nations, University of Ottawa, Université de Montréal*, (2019): 66.

Nation communities are highest in Alberta at 60%, while the lowest rate of food insecurity is found in First Nation communities in Ontario at 38.8%.¹² Figure 2 outlines the food insecurity findings of the Study by region throughout data collection (2008-2016), compared to the most recently available rate of food insecurity for the Canadian population.

Figure 2.



Source: Chan et al., 2019 and Source: Statistics Canada, Table 13-10-0385-01.

Since Chan et al. focuses on First Nation communities below the 60th parallel, food insecurity in Indigenous communities in the Territories is not reported. Nevertheless, Food insecurity is a significant issue in Canada’s Territories. Statistics Canada data shows that in 2017/2018, each of the three Territories experienced elevated levels of food insecurity relative to the general Canadian population [Figure 3].¹³ Food insecurity is prominent in Nunavut, with only 43.1% of households considered to be food secure.¹⁴ These results outline that there does exist an issue of food insecurity in the Territories. However, Statistics Canada observes all households. If data were available in only Indigenous communities, the results would likely be more pronounced, particularly in Yukon and Northwest Territories.

Food insecurity in each FNFNES region is more pronounced when observing households with and without children [Figure 4]. Across all regions, the prevalence of food insecurity is heightened within households that have children compared to those without. When only considering households with children, Alberta still notices the

¹² Chan et al., (2019): 66.

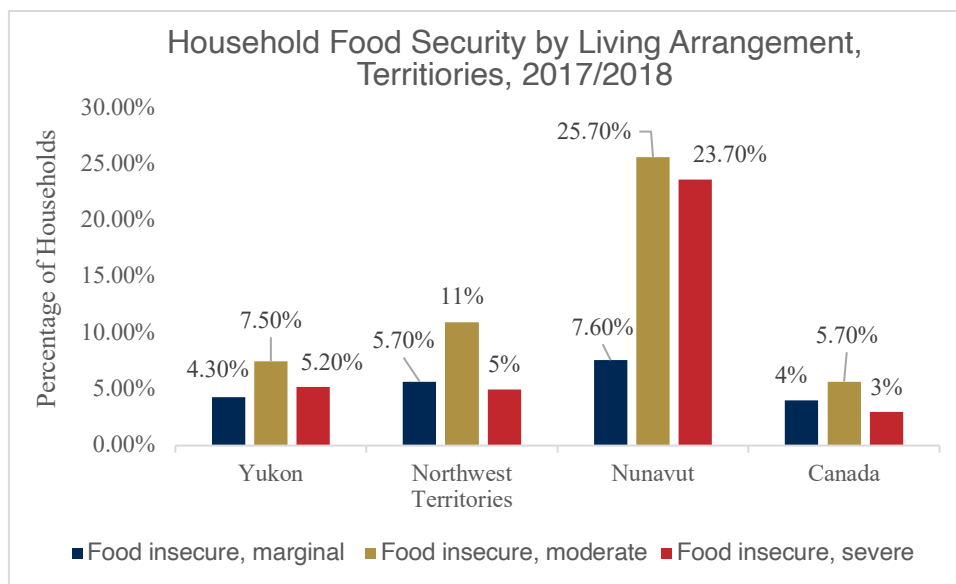
¹³ Statistics Canada has indicated that portions of this data set should be used with caution.

¹⁴ Statistics Canada, Table 13-10-0385-01.

highest proportion of food insecurity, with 64% of households, while the lowest proportion is found in Atlantic Canada with 44%. The highest proportion without children is in Alberta at 45%, while the lowest is in Ontario with 27%. Given the potential mental and physical health challenges food insecure children have demonstrated, these figures are particularly alarming. The outcomes for First Nation households with children are worse than the comparable general population. Food security for households with children less than 18 in the general population is displayed in Figure 5.

Households with children under 18 years old in the general population of Canada demonstrate lower levels of food insecurity than the total population, with 11.7% of such households demonstrating food insecurity.¹⁵ These results, combined with the differences noticed between households with and without children from Figure 4, suggest that having children in First Nation communities may jeopardize food security.

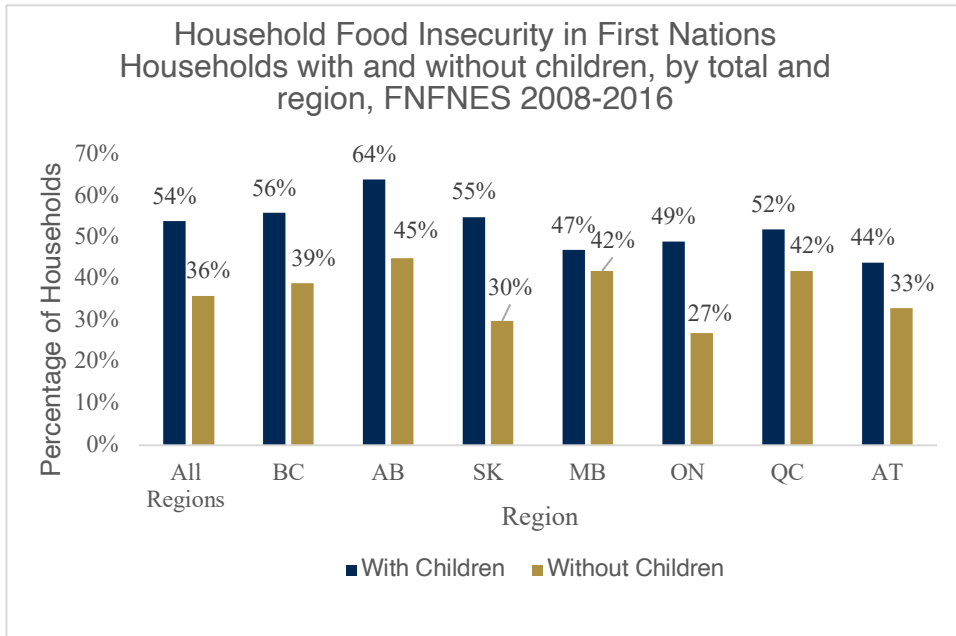
Figure 3.



Source: Source: Statistics Canada, Table 13-10-0385-01.

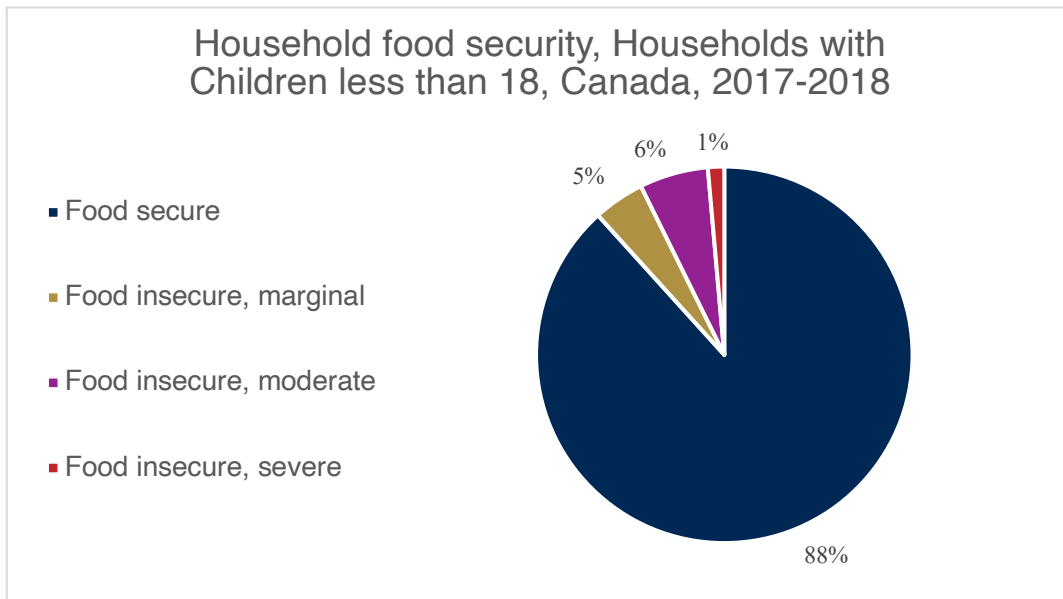
¹⁵ Statistics Canada, Table 13-10-0385-01.

Figure 4.



Source: Chan et al., 2019.

Figure 5.



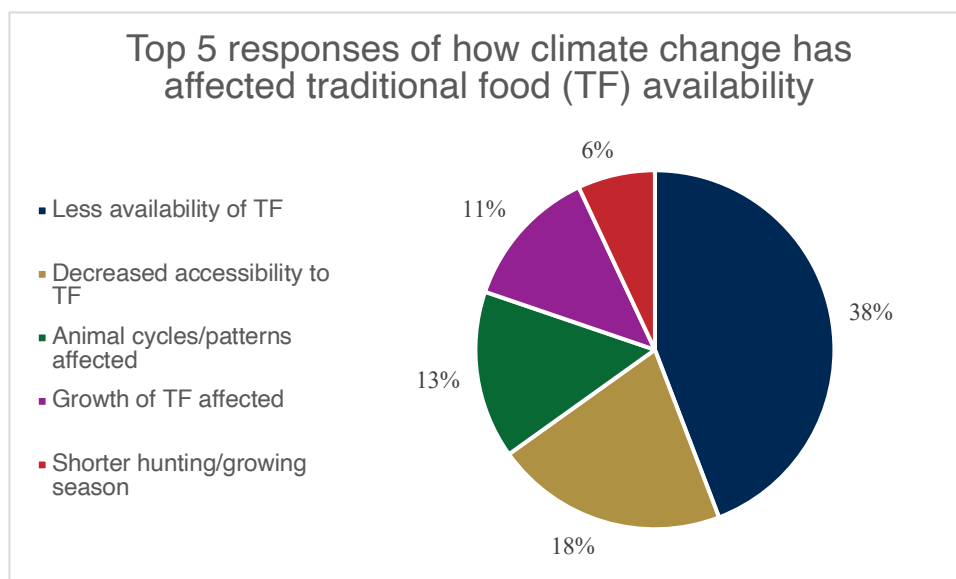
Source: Statistics Canada, Table 13-10-0385-01.

Alongside the findings of food insecurity, FNFNES also found diets of many First Nation adults to be nutritionally inadequate, likely a consequence of the elevated levels of food insecurity. One of the primary causes of food insecurity in First Nation communities appears to be a decline in food sovereignty, as traditional food access is failing to meet current needs. The process of food sovereignty is crucial to a people's cultural identity and plays a pivotal role in establishing and maintaining food security in

any society. In the context of First Nations and Indigenous peoples in Canada, food sovereignty comes in the form of consumption and cultivation of traditional foods. Among FNFNES respondents, traditional food was generally preferred to store-bought, is of higher nutritional quality, and has been shown to improve diet quality in First Nation adults significantly.¹⁶

However, over half of the adults participating in the study report that traditional food is becoming scarce and more difficult to harvest.¹⁷ Respondents reported climate change and industry-related activities as primary drivers of traditional food scarcity. Climate change particularly has impacted traditional First Nation foods through environmental degradation and negative impacts on animal spawning and migratory patterns. The top 5 responses of how climate change has impacted traditional food availability are displayed in Figure 5. Regardless of the cause of the reduced availability of traditional foods, 43% of the FNFNES participants worried that traditional food supplies would run out before they could get more, and 47% had previously experienced a shortage in their traditional food supply.¹⁸ The threat posed to Indigenous food sovereignty may have persistent and negative impacts on food security in many cases, particularly in isolated or remote communities where it is costly to import food.

Figure 6.



Source: Chan et al., 2019.

Food security remains a serious issue in Canada, particularly in First Nation communities. Among the most likely to be at risk of food insecurity are First Nation households with children. Given the severe health consequences, food insecurity and hunger pose to children and adults, investigating policy options to promote food security

¹⁶ Chan et al., 2019: 8.

¹⁷ Chan et al., 2019: 8.

¹⁸ Chan et al., 2019: 53-54.

in Indigenous communities may be of particular interest to agencies like FNCFS. From a policy perspective, food security is negatively related to healthcare usage in Canada. This result suggests that by improving food security in Canada, the strain and costs borne by the healthcare system could be reduced.¹⁹

To achieve the goal of food security, it is important to encourage a food sovereignty approach that is both relevant and culturally sensitive to the segments of the population at the greatest risk, like the Indigenous population of Canada. An important consideration is the pressing need for data on food security and food sovereignty at an appropriate granularity. Without the work of Chen et al., there would be very little data on food security in First Nation communities. Since FNFNES focused on First Nation communities below the 60th parallel, gaps in data are still present for Indigenous communities in the Territories. A meaningful next step would be to replicate and improve upon the FNFNES to include even the most remote communities in the northern parts of the country. By conducting such a survey in more frequent intervals, policy can be directed effectively and appropriately to address the process of food sovereignty and improve food security outcomes in First Nation communities.

¹⁹ Valerie Tarasuk, Joyce Cheng, Claire de Oliveira, Naomi Dachner, Craig Gundersen and Paul Kurdyak, "Association between household food insecurity and annual health care costs," *CMAJ* 187, no. 14, (October 6, 2015).

Bibliography

- Bhattacharya, Jayanta, Janet Currie, and Steven Haider. "Poverty, food insecurity, and nutritional outcomes in children and adults." *Journal of health economics* 23, no. 4 (2004): 839-862.
- Chan, Laurie, Malek Batal, Tonio Sadik, Constantine Tikhonov, Harold Schwartz, Karen Fediuk, Amy Ing, Lesya Marushka, Kathleen Lindhorst, Lynn Barwin, Peter Berti, Kavita Singh and Olivier Receveur. "First Nations Food, Nutrition & Environment Study: Final Report for Eight Assembly of First Nations Regions: Draft Comprehensive Technical Report." *Assembly of First Nations, University of Ottawa, Université de Montréal*, 2019.
- Faught, Erin L., Patty L. Williams, Noreen D. Willows, Mark Asbridge, and Paul J. Veugelers. "The association between food insecurity and academic achievement in Canadian school-aged children." *Public Health Nutrition* 20, no. 15 (2017): 2778-2785.
- Kirkpatrick, Sharon and Valerie Tarasuk. "Food Insecurity is Associated with Nutrient inadequacies among Canadian Adults and Adolescents." *The Journal of Nutrition*, 138 (3), 604-612 (2008): <https://doi.org/10.1093/jn/138.3.604>
- Kirkpatrick, Sharon, Lynn McIntyre, and L. M. Potestio. "Child Hunger and Long-Term Adverse Consequences for Health." *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 164, no. 8 (08, 2010): 754.
- Men, Fei, Craig Gundersen, Marcelo L. Urquia and Valerie Tarasuk. "Association between household food insecurity and mortality in Canada: a population-based retrospective cohort study." *CMAJ*, 192:E53-60, 20 January 2020; doi: 10.1503/cmaj.190385
- Statistics Canada. "Food security by Aboriginal Identity." Table 41-10-0009-01. DOI:<https://doi.org/10.25318/4110000901-eng>
- Statistics Canada. "Household food security by living arrangement." Table 13-10-0385-01. DOI: <https://doi.org/10.25318/1310038501-eng>
- Tarasuk, Valerie and A. Mitchell. "Household food insecurity in Canada." *Research to identify policy options to reduce food insecurity (PROOF)*, (2020): <https://proof.utoronto.ca/food-insecurity/>.
- Tarasuk, Valerie, Joyce Cheng, Claire de Oliveira, Naomi Dachner, Craig Gundersen and Paul Kurdyak. "Association between household food insecurity and annual health care costs." *CMAJ*, 2015: DOI:10.1503/ cmaj.150234

Annexe F : Accès à l'Internet haut débit

The State of Broadband Service in First Nation Communities

In the last two decades, the global economy has rapidly digitalized in the developed world. This digitalization has been driven significantly by increasing technological progress that has allowed for tasks that were once highly time- and resource-intensive to become relatively routine. Likely the most important phenomenon that has contributed to digitalization is the increased availability and penetration of broadband connectivity technologies across the world. Broadband itself refers to high-speed Internet that is always on and faster than the traditional dial-up method of accessing the Internet.¹ While there are many types of broadband technologies, among the most common in Canada today include digital subscriber lines (DSL), fibre optic cable, broadband over powerlines (BPL) and Low-Earth Orbiting satellites. Broadband connectivity is defined as access to Internet services that support inbound (or download) data transmission rates of 1.5 megabits per second (Mbps) or more.² The ubiquity of broadband technologies found in modern society allows individuals and businesses alike to access the Internet with ease and has contributed significantly to the expansion of modern economies. One study suggests that a 10% increase in broadband service would lead to a 1.2 to 1.4 percentage point increase in per capita GDP growth in a given economy.³ In Canada, broadband access has played an even more crucial role in the development of rural areas by decreasing regional disparities and promoting economic viability. From 1997 to 2012, it is estimated that broadband expansion accounted for a 1.17 percentage point per year increase in service employment in rural areas.⁴

Having understood the economic implications of expanding access to broadband, the Government of Canada and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) have set out to improve connectivity across the country. In 2016, the CRTC proclaimed broadband access Internet service to be considered a basic telecommunications service for all Canadians.⁵ It was also established that 50 Mbps download by 10 Mbps upload speeds with unlimited data options to be the new standard for internet connectivity in Canada.⁶ These speeds were chosen based on what would be necessary for Canadians to take full advantage of cloud-based software applications, multiple government services, online learning

¹ Federal Communications Commission, "Types of Broadband Connections," (June 23, 2014), <https://www.fcc.gov/general/types-broadband-connections>.

² Centre for the Study of Living Standards, "The Contribution of Broadband to the Economic Development of First Nations in Canada," (2013).

³ Christine Zhen-Wei Qiang, Carlo M. Rossotto, and Kaoru Kimura, "Economic impacts of broadband," *Information and communications for development 2009: Extending reach and increasing impact 3*, (2009): 45.

⁴ Olena Ivus and Matthew Boland, "The Employment and Wage Impact of Broadband Deployment in Canada," *The Canadian Journal of Economics* 48, no. 5 (12, 2015): 1803-1830.

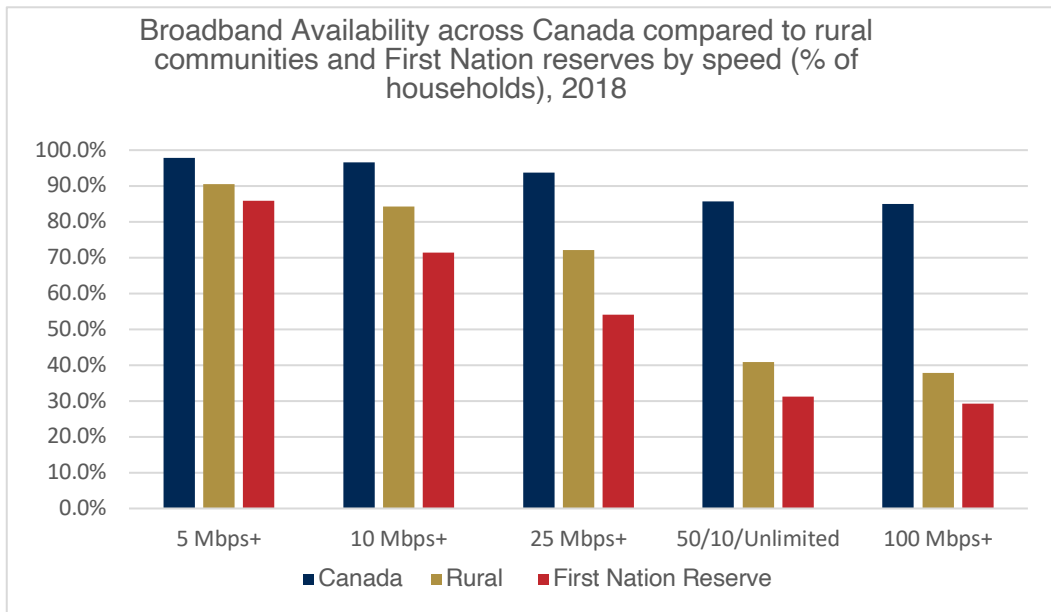
⁵ Government of Canada, "CRTC establishes fund to attain new high-speed Internet targets," (December 21, 2016), <https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2016/12/crtc-establishes-fund-attain-new-high-speed-internet-targets.html>.

⁶ Government of Canada, 2016.

resources, and high-definition video streaming, all while supporting multiple users.⁷ As of 2018, availability of the target 50/10/unlimited (50 Mbps download, 10Mbps upload, unlimited data option) reached 85.7% of Canadian households.⁸ However, only 40.8% of rural households had access to broadband at such speeds, a significantly lower proportion than the 97.7% of urban households with 50/10/unlimited access.⁹

When it comes to broadband access at the government’s target range for speed, the most disenfranchised segment of the population is easily those who live on First Nation reserves. Figure 1 shows the availability of broadband at various speeds across Canada, in rural communities, and on First Nation reserves.

Figure 1.



Source: CRTC, 2020.

While significant portions of the on-reserve population have access to broadband (roughly 85% with access to 5 Mbps+ download and 71% with access to 10 Mbps+ download), at each progressively faster speed they lag behind both rural and Canadian populations. In terms of the government standard of 50/10/unlimited, only 31.3% of First Nation reserves had access to broadband that met the target as of 2018.¹⁰ Notably, this service was entirely inaccessible to First Nation communities in Saskatchewan, Newfoundland and Labrador, Yukon, and Northwest Territories.¹¹ With participation in the modern Canadian economy requiring faster speeds and more data availability,

⁷ Government of Canada and Innovation, Science and Economics Development Canada (ISED), “High-Speed Access for All: Canada’s Connectivity Strategy,” 2019.

⁸ Canadian Radio-television and telecommunications Commission (CRTC). “Communications Monitoring Report 2019,” 2020.

⁹ CRTC, 2020: 274.

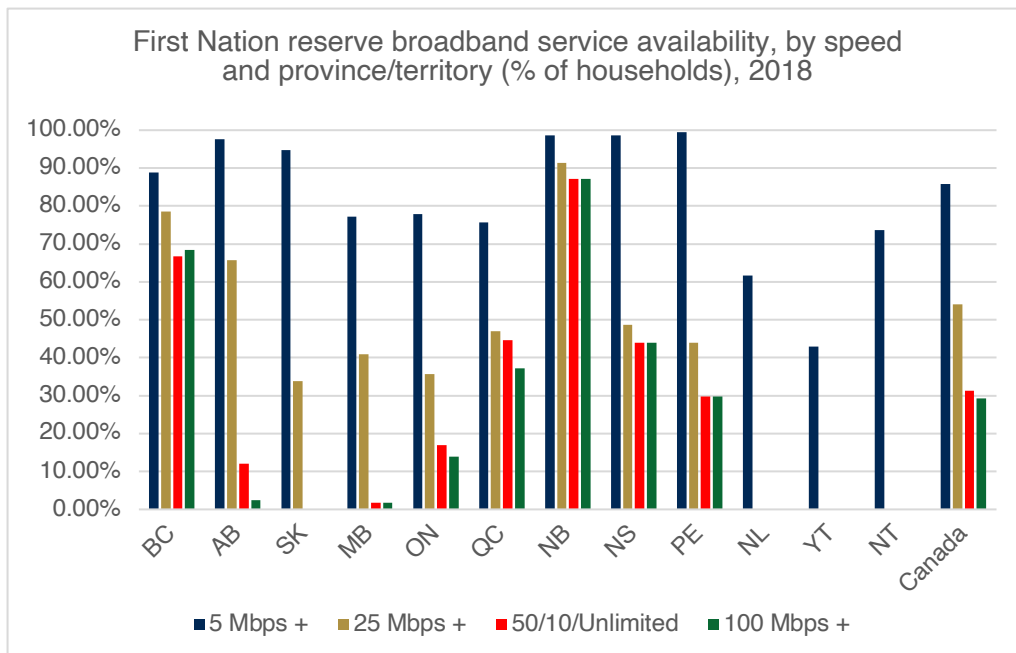
¹⁰ CRTC, 2020: 281.

¹¹ CRTC, 2020: 282.

expanding government standard broadband access is necessary to help develop on-reserve First Nation communities.

Among First Nation reserves, there is substantial variation in the quality of accessible broadband options available across provinces [Figure 2]. One province that has performed well in providing access to broadband has been New Brunswick, with over 98% of First Nation reserve households having access to downstream broadband speeds of at least 5 Mbps, 91% with access to speeds at least 25 Mbps, 87% reaching the government standard of 50/10/unlimited, and 87% also having access to 100 Mbps or greater.¹²

Figure 2.



Source: CRTC, 2020.

For a province with vast topographical and geographical diversity, British Columbia also fairs well in delivering broadband access to First Nation reserves with roughly 89% of First Nation reserve households having access to download speeds of 5 Mbps or higher, 78.5% of households with access to 10 Mbps or greater, 66.7% reaching the government target of 50/10/unlimited, and 68.5% able to access at least 100 Mbps.¹³

Amongst the remaining provinces and territories, there is a significant drop-off in available internet speeds after 5 Mbps. Six provinces (Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, Nova Scotia, and Prince Edward Island) have greater than 75% of First Nation reserve households able to access 5 Mbps download speeds, but less than

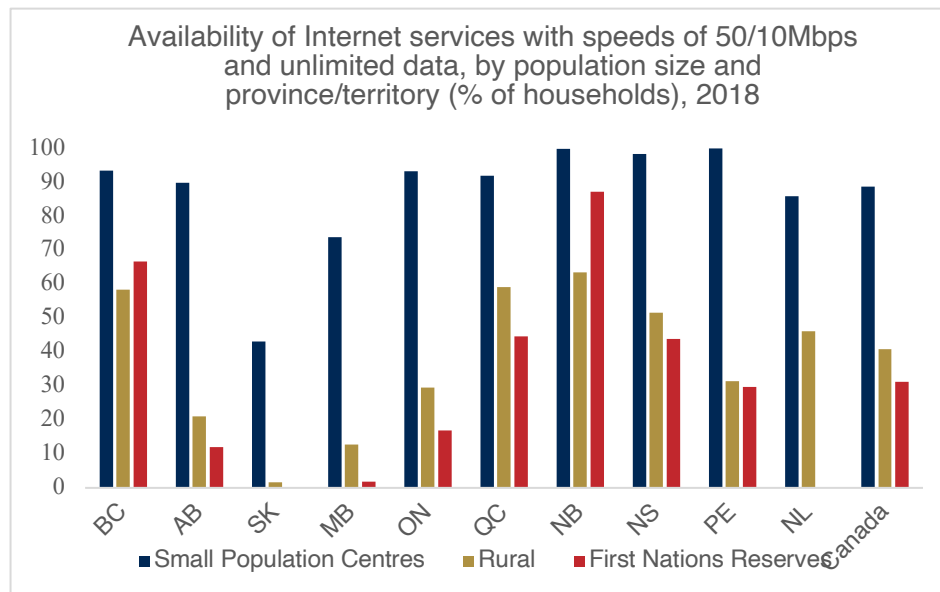
¹² CRTC, 2020: 282.

¹³ CRTC, 2020: 282.

50% able to access download speeds of 25 Mbps.¹⁴ Furthermore, the fact that 31.3% of households on First Nation reserves have access to the government target speeds for broadband appears to be skewed upward by a few outlier provinces with acceptable rates of access to broadband. Only four provinces (British Columbia, Quebec, New Brunswick, and Nova Scotia) have greater than 30% of their households on First Nation reserves able to access 50/10/unlimited broadband.¹⁵ Communities on First Nation reserves outside of those four provinces will undoubtedly struggle to utilize services deemed necessary for success in a digitalized economy.

Even when comparing First Nation reserves to small population centres and rural communities, there are gaps in the availability of the government standard 50/10/unlimited broadband [Figure 3]. Small population centres across the country fair relatively well in their access to standard broadband, with 88.7% of such population centres meeting standard broadband availability. There are four provinces (Alberta, Manitoba, Ontario, and Newfoundland and Labrador) who have greater than 70% of small population centres able to meet the government standard for broadband, but less than 25% of First Nation reserves able to do the same. By comparison, only two of those provinces with greater than 70% of small population centres able to access 50/10/unlimited (Alberta and Manitoba) fail to provide the same service to 25% of rural communities.¹⁶

Figure 3.



Source: CRTC, 2020.

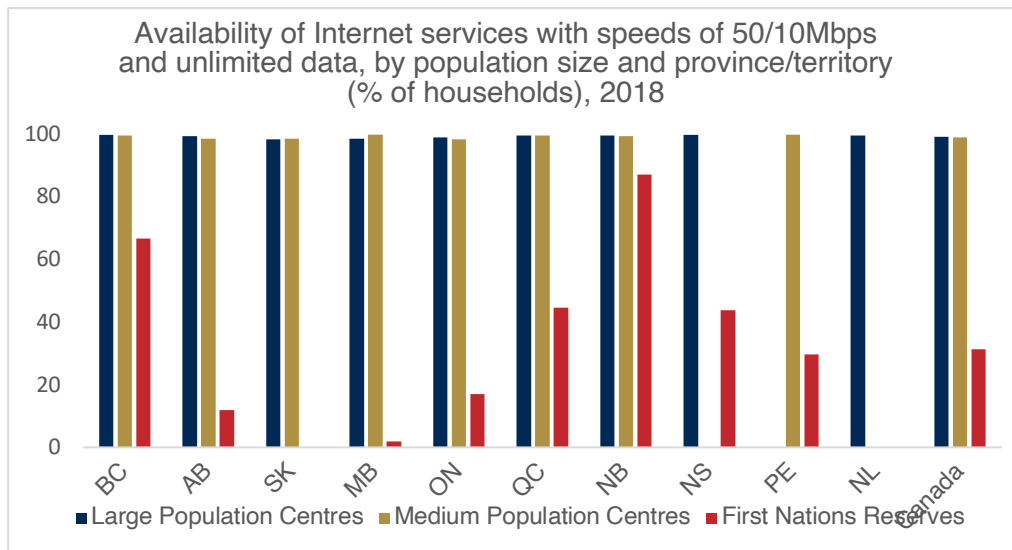
¹⁴ CRTC, 2020: 282.

¹⁵ CRTC, 2020: 282.

¹⁶ CRTC, 2020: 284.

Inequities in Broadband access are even more drastic when comparing First Nation reserves to Large and Medium population centres [Figure 4]. All provinces in Canada can provide greater than 98% of their large and medium population centres with access to 50/10 broadband with an unlimited option. Naturally, high tech infrastructure is more likely to be built first in larger communities, given that there will be more individuals and businesses to service relative to small and urban population centres. However, this fails to explain why First Nation reserves lag so far behind population centres of similar size. While it is developing slowly, the government of Canada is currently working on infrastructure projects that will see almost all Canadians able to access 50/10 connectivity sometime between 2026 and 2030.¹⁷

Figure 4.



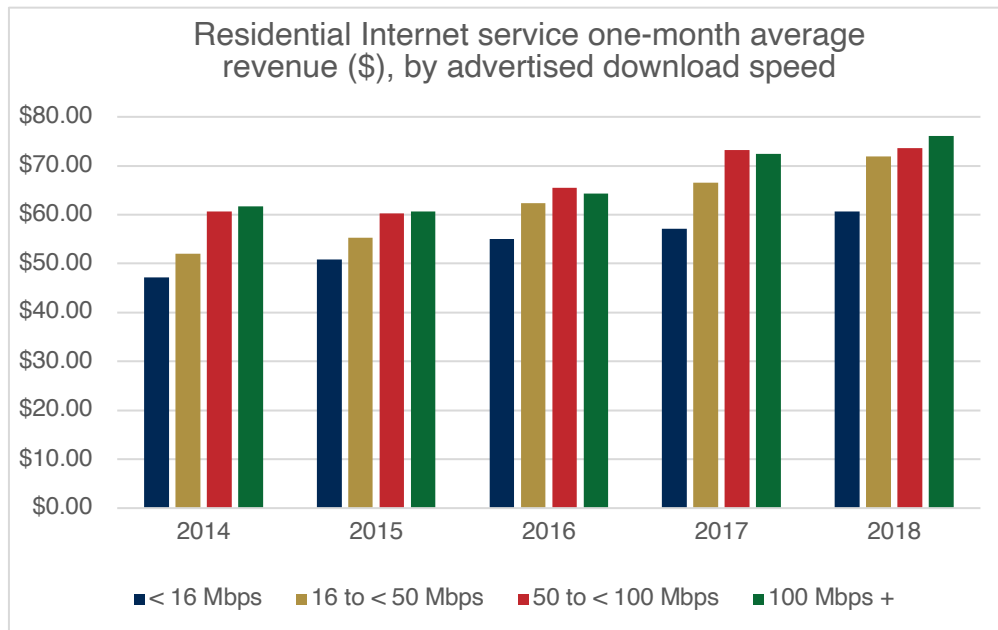
Source: CRTC, 2020.

While broadband is becoming increasingly more available to consumers, it is not becoming any less expensive to use. For residential Internet service, the one-month average revenue per user in 2018 ranged from \$60.71 for advertised download speeds of less than 16 Mbps to \$76.09 for advertised download speeds at or exceeding 100 Mbps [Figure 5]. This equates to Internet service costing somewhere between \$728 and \$913 per user per year.¹⁸

¹⁷ Government of Canada and ISED, 2019.

¹⁸ CRTC, 2020: 261.

Figure 5.



Source: CRTC, 2020.

Average one-month revenue for residential Internet service per user for speeds that meet the government standard of 50/10 was \$73.64, which translates to roughly \$880 per year for one user. While these figures may vary across regions and service providers, accessing the Internet may be expensive for households. Given that 40% of First Nation communities have median household incomes that fall below their respective provincial poverty lines¹⁹, it may be difficult for residential broadband usage to gain traction on certain First Nation reserves even when they have the ability to access government standard speeds.

While the cost of the current technology will continue to be an obstacle for penetration of broadband in First Nation communities, large population centres will continue to adopt the most recent broadband technologies. Most notably, the new 5th Generation (5G) wireless network will revolutionize Canada's largest cities in the coming decades. In January, 2020 Rogers, a major Canadian wireless provider, would launch its 5G network in downtown Vancouver, Toronto, Ottawa, and Montreal, before expanding into over 20 more markets by the end of the year.²⁰ On June 11, 2020, Bell announced the launch of its 5G network in Toronto, Montreal, Edmonton, Calgary, and Vancouver. Theoretically, this network would initially provide theoretical peak download speed of up to 1.7 Gbps²¹ At its peak, the 5G network is expected to improve

¹⁹ See IFSD brief on the State of Poverty in First Nation Communities.

²⁰ Reuter "Rogers begins roll out of 5G network in major Canadian cities", Jan 15, 2020

²¹ Bell Canada, "The best just raised the bar. Canada's largest 5G network is here," June 11, 2020.

connectivity, reduce latency, and expand upon the bandwidth currently available on 4G networks. Specifically, the Bell network expects to increase download speeds six-fold, at 1000 times greater capacity and provide latency three times lower than their 4G network.²² Ultimately, 5G will power the upcoming generation of technology, which will almost certainly include innovations in smart cities, autonomous driving, and telehealth, among others.

As previously mentioned, the Canadian government plans on delivering broadband of 50/10/unlimited to all Canadians by 2030.²³ The government of Canada has made it clear that the 50/10 speed target is a minimum and that the infrastructure they plan to use is generally scalable to speeds comparable to 5G (roughly 1 gigabit per second).²⁴ However, scaling technologies to support faster speeds will require additional investment and time. As such, it is unlikely that Canadians in isolated communities will be receiving the benefits of 5G technologies at the same rate as the rest of the country. While all Canadians should have 2020 standard broadband by 2030, the simultaneous adoption of 5G networks across the country may cause the technological gap between urban and rural communities to persist and perhaps widen.

Although the progress may be slow, expanding access to broadband is an opportunity for the Canadian government to empower First Nation communities in today’s increasingly digital economy. With significant technological changes happening all the time, expanding broadband infrastructure is critical for keeping these communities connected with the rest of the world. Broadband expansion is vital for accessing growing online industries like e-learning, telehealth, and work-from-home that will play significant roles in the post-COVID-19 economy. By expanding access and penetration of broadband, keeping in mind the issue of affordability, it will be possible to expand these vital services to even the most remote communities in Canada. In doing so, quality of life has the potential to improve substantially in First Nation communities across the country.

Broadband: Canada-US Comparison

The following table compares Canada to the US in terms of Indigenous population and geography. It is important to observe how other nations are handling the issue of access to broadband in Indigenous communities, as Canada should aim to be a leader in the way we treat all of our citizens.

Country	Broadband Availability
Canada	In 2018, the availability of 50/10 services reached 85.7% of households. 50/10 availability only reached 31.3% of First Nation households.

²² Bell Canada, 2020.
²³ Government of Canada and ISED, 2019.
²⁴ Government of Canada and ISED, 2019.

	The plan for broadband expansion will see 90% of Canadians connected by 2021, 95% of Canadians connected by 2026, and the hardest-to-reach Canadians by 2030.
USA	<p>In 2018, 94.4% of Americans had access to the FTC minimum 25/3 standard. On Tribal lands, this number is 72.3%.</p> <p>The lowest available speeds in 2018 (10/1) 97.4% of the US population had access. On Tribal lands, this number is 86.9%.²⁵</p>

²⁵ Federal Communications Commission, "2020 Broadband Deployment Report," April 24, 2020.

Bibliography

- Bell Canada. "The best just raised the bar. Canada's largest 5G network is here." June 11, 2020: https://www.bell.ca/Mobility/Our_network/5G#MOB_mobnetwork_TIL_5Gnetwork_Mass_061120_JC
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. "Communications Monitoring Report, 2019." (2020): <https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2019/cmr9.htm#a3.3>
- Centre for the Study of Living Standards. "The Contribution of Broadband to the Economic Development of First Nations in Canada." (2013): <http://www.csls.ca/reports/csls2013-04.pdf>
- Communications Research Centre Canada. "What is 5G?" 2017: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/069.nsf/eng/00077.html>
- Federal Communications Commission. "Types of Broadband Connections." (June 23, 2014): <https://www.fcc.gov/general/types-broadband-connections>
- Government of Canada and Innovation, Science and Economic Development Canada. "High-Speed Access for All: Canada's Connectivity Strategy." (2019): https://www.ic.gc.ca/eic/site/139.nsf/eng/h_00002.html#1_1.
- Government of Canada. "CRTC establishes fund to attain new high-speed Internet targets." (December 21, 2016): <https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2016/12/crtc-establishes-fund-attain-new-high-speed-internet-targets.html>.
- Ivus, Olena and Matthew Boland. "The Employment and Wage Impact of Broadband Deployment in Canada." *The Canadian Journal of Economics* 48, no. 5 (12, 2015): 1803-1830. doi:<http://dx.doi.org.proxy.bib.uottawa.ca/10.1111/caje.12180>.
- Qiang, Christine Zhen-Wei, Carlo M. Rossotto, and Kaoru Kimura. "Economic impacts of broadband." *Information and communications for development* 2009: Extending reach and increasing impact 3 (2009): 35-50.

Annexe G : Secteur bénévole

Volunteerism and Philanthropic Giving in First Nation Communities

The non-profit, volunteer and grant-making sectors of the economy exist to provide beneficial services to communities beyond the scope of for-profit business and government. These organizations are critical to the well being of Canadians as they build social capital, provide solutions to economic, social, environmental, and cultural challenges while forging connections between citizens.¹ Organizations in the non-profit and volunteer sectors rely on the support of charitable donations, grant-making, and volunteer work. For instance, in 2013, it was estimated that the hours contributed by volunteers stood at 1.96 billion in Canada, equating to the work of nearly one million full-time, year-round jobs.² Raising funds is particularly valuable to this sector, with the activity of fundraising accounting for 9% of all volunteer hours in Canada for 2013.³ The voluntary sector, non-profits, and grant-making contribute immensely to the Canadian economy. The value of volunteer time in 2017 was estimated at \$55.9 billion and exceeded \$87 billion when considering the economic activity of non-profits.⁴ More recently, in 2018, charitable donations from Canadians totalled close to \$10 billion, coming from 5.3 million individual donors [Table 1].⁵

Grant-making allows agencies to expand their service offerings beyond what may have been initially possible. In Alberta, philanthropic activity has been revolutionary for many charities. From 2004 to 2013, oil- and gas-related companies raised roughly \$325 million for the United Way in Alberta.⁶ The Children's Aid Foundation of Canada (CAFC) is another mainstream grant-maker to Canadian causes. CAFC works with 74 child- and youth-serving agencies across Canada, in addition to their founding partner, the Children's Aid Society of Toronto.⁷ Agencies can have one of two relationships with CAFC. Partner agencies are organizations that the Foundation is working with or funding through a CAFC Flagship Initiative or on a Co-Design Initiative. An agency may also be a Grantee, or an organization receiving funds from the Foundation outside of Flagship Initiatives to help children, youth, and families. Grant-makers like CAFC are critical to the provision of child and family services in Canada.

For First Nation Child and Family Services, the time of volunteers combined with charitable donations and grants can considerably supplement agency activities. There is

¹ Katehrine Scott and Marilyn Struthers, "Pan-Canadian Funding Practices in Communities: Challenges and Opportunities for the Government of Canada," *Canadian Council on Social Development*, June 2006.

² Maire Sinha, "Spotlight on Canadians: Results from the General Social Survey, Volunteering in Canada, 2004 to 2013," *Statistics Canada*, June 18, 2015.

³ Ibid.

⁴ The Conference Board of Canada, "The Value of Volunteering in Canada," (April 5, 2018):

11, https://volunteer.ca/vdemo/Campaigns_DOCS/Value%20of%20Volunteering%20in%20Canada%20Conf%20Board%20Final%20Report%20EN.pdf

⁵ Statistics Canada, "Summary of charitable donors," Table 11-10-0130-01.

⁶ Calgary Herald, "Oilpatch has created tradition of philanthropy," May 14, 2014:

<https://calgaryherald.com/business/oilpatch-has-created-tradition-of-philanthropy>

⁷ Children's Aid Foundation of Canada, "Our Partners and Grantees," 2020: <https://www.cafdn.org/about-us/our-partners/#1503771544647-d76c406c-9835>.

no shortage of individual charities that have committed themselves to improving outcomes in Indigenous communities. Save the Children Canada has used their *Ayamitah* (Let's Read Together) program to deliver 230,000 books to First Nation educational organizations, communities, and literacy programs throughout Alberta and Saskatchewan since 2008.⁸ The Canadian Red Cross has engaged in the prevention of violence, bullying, and abuse while focusing on the process of reconciliation and diversity in First Nation communities across Canada.⁹ Moreover, the United Way of Calgary¹⁰ and Winnipeg¹¹ each donate roughly \$2 million annually to local Indigenous charities that aid individuals who face intergenerational trauma.

Table 1.

Summary of charitable donors, 2018		Number
Number of tax filers		27,394,970
Number of donors		5,324,280
		Years
Average age of donors		55
		Dollars
Average donations, donors aged 0 to 24 years		400
Average donations, donors aged 25 to 34 years		880
Average donations, donors aged 35 to 44 years		1,340
Average donations, donors aged 45 to 54 years		1,720
Average donations, donors aged 55 to 64 years		2,060
Average donations, donors aged 65 years and over		2,600
Total charitable donations		9,952,505,000
Median donations		310
Median total income of donors		61,940
75th percentile total income of donors		95,760

Source: Statistics Canada, Table 11-10-0130-01.

⁸ Save the Children Canada, *Ayamitah* 'Let's Read Together', 2020, <https://www.savethechildren.ca/what-we-do/canada-programs/education/lets-read-together/>.

⁹ Canadian Red Cross, "Ensuring responsibility and accountability in making communities safe," 2020, <https://www.redcross.ca/how-we-help/violence-bullying-and-abuse-prevention/first-nations-metis-and-inuit-communities>

¹⁰United Way Calgary and Area, "Indigenous Strategy," 2020, <https://calgaryunitedway.org/impact/indigenous-strategy/>

¹¹ United Way Winnipeg, "Indigenous Leadership," 2020, <https://unitedwaywinnipeg.ca/indigenous-leadership/>

While volunteer and charity work have certainly improved recently in Indigenous communities, there appear to be persistent gaps in grant-making for Indigenous causes. In their seminal paper on the subject of volunteerism and philanthropic giving in First Nation communities, Cindy Blackstock and Samantha Nadjiwan found that less than 10% of funds for the voluntary sector on reserve come from philanthropic foundations.¹² However, since the Blackstock and Nadjiwan paper was published in 2003, little work has been done to measure the level of grant-making to Indigenous communities and causes across Canada.

A 2010 study by the Circle on Philanthropy and Aboriginal Peoples in Canada explored some of the explanations for gaps in grant-making to Indigenous communities and causes. They found that among First Nation communities and charities servicing these communities, there is apprehension in applying for grants. Many charities are unaware that they are eligible for grants and are intimidated by the thought of approaching the private sector for financial support.¹³ Moreover, the common myth that federal funding is adequate for First Nation communities has been perpetuated, potentially being a cause for lack of grants to Indigenous communities.¹⁴ Lastly, given the historical variability of funding, many charitable organizations are cautious in their grant-making approach out of fear that the federal government may reduce funding if a large influx of grants to First Nation communities were to manifest.¹⁵

Although there are many potential underlying causes for gaps in funding and wide-spread apprehension from grant-makers to contribute to Indigenous communities and charities, a rigorous effort to quantify these gaps has not been conducted since Blackstock and Nadjiwan's work in 2003. In a non-Canadian context, Native Americans in Philanthropy and Candid partnered to produce a study in the United States that observed the overall contributions of large U.S. foundations to Native American communities and causes. By examining the tax returns of grant-makers and non-profits, the study provides an approach that could be applied to Indigenous communities in Canada to understand the nature of grant-making. One of the relevant results from the American study, the evolution of grants and grant dollars given to Native American communities and causes, is shared below in Figure 1.

From 2002 to 2016, large U.S. grant-making foundations gave, on average, 0.4% of total annual funding to Native American communities and causes, despite Native Americans making up roughly 2% of the American population.¹⁶ These results suggest

¹² Cindy Blackstock and Samantha Nadjiwan, "Caring Across the Boundaries, Promoting Access to Voluntary Sector Resources for First Nations Children and Families," (2003): Figure 8, p. 43.

¹³ The Circle on Philanthropy and Aboriginal Peoples in Canada, "Aboriginal Philanthropy in Canada: A Foundation for Understanding," 2010, <http://caid.ca/AboPhiCan2010.pdf>

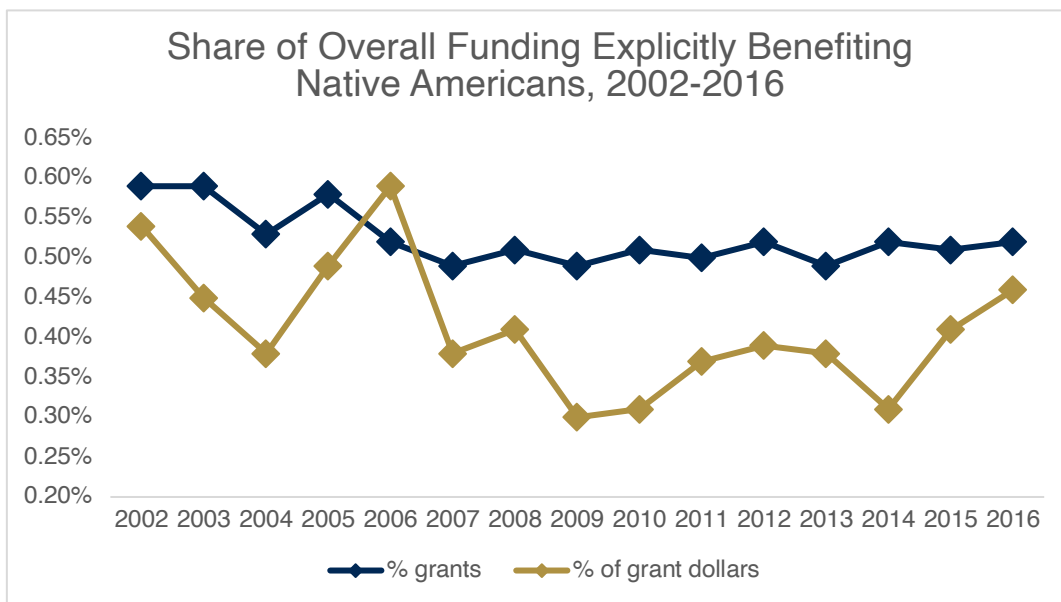
¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Candid and Native Americans in Philanthropy, "Investing in Native Communities: Philanthropic Funding for Native American Communities and Causes," (2019): 14.

that Native American charities are generally underfunded relative to the proportion of the population they comprise. However, given the challenges that face Indigenous populations in North America stemming from the enduring effects of colonialism, Indigenous populations may require more funding than their composition of the population suggests. Of large grant-making foundations, 20% gave to Native American communities and causes, with the majority of grant dollars going to program support and roughly 15% for operating support.¹⁷ Notably, funding for Native American causes dropped during and in the years following the 2008 financial crisis. Given the current economic downturn stemming from the COVID-19 pandemic, there may currently be a similar reduction taking place in grant-making to Indigenous communities and causes.

Figure 1.



Source: Candid and Native Americans in Philanthropy, 2019.

While this study does not relate to the case of philanthropic giving to Indigenous communities in Canada, it does outline the trend of Indigenous charities being underfunded relative to the population Indigenous people represent in North America. Replicating this study in a Canadian context would inform the issue of gaps in grant-making to Indigenous communities in this country. Observing the trend over time could additionally provide insight on how certain events, like a change in government or pandemic, impacts the contribution of grants to Indigenous communities and causes.

Given the size and economic importance of the volunteer, non-profit, and grant-making sectors, an increased presence of such organizations could conceivably improve outcomes in several areas in Indigenous communities across Canada.

¹⁷ Candid and Native Americans in Philanthropy, "Investing in Native Communities: Philanthropic Funding for Native American Communities and Causes," (2019): 14.

However, since the report from Cindy Blackstock and Samantha Nadjiwan found that less than 10% of funds raised on reserves came from philanthropic foundations in 2003¹⁸, little research on the voluntary sector on-reserve has been made publicly available. By replicating Native Americans in Philanthropy and Candid's study from 2010, gaps in grants provided to Indigenous communities and causes relative to those servicing other causes can be identified. A deeper understanding of this issue can guide policymakers and inform grant-providing foundations of the necessary course of action to alleviate these disparities. By improving the quantity and concentration of grants provided to Indigenous communities while simultaneously promoting the efficient use of such funds, disparate outcomes in areas like access to water and housing, development of infrastructure, and incidence of poverty can all be ameliorated to the benefit of Indigenous Canadians.

¹⁸ Cindy Blackstock and Samantha Nadjiwan, "Caring Across the Boundaries, Promoting Access to Voluntary Sector Resources for First Nations Children and Families," (2003): Figure 8, p. 43.

Bibliography

Blackstock, Cindy and Samantha Nadjiwan. "Caring Across the Boundaries, Promoting Access to Voluntary Sector Resources for First Nations Children and Families." 2003: <https://philanthropyandaboriginalpeoples.files.wordpress.com/2011/01/vsifinalreportv2-copy.pdf>

Calgary Herald. "Oilpatch has created tradition of philanthropy." May 14, 2014: <https://calgaryherald.com/business/oilpatch-has-created-tradition-of-philanthropy>

Canadian Red Cross. "Ensuring responsibility and accountability in making communities safe." 2020: <https://www.redcross.ca/how-we-help/violence-bullying-and-abuse-prevention/first-nations-metis-and-inuit-communities>

Candid and Native Americans in Philanthropy. "Investing in Native Communities: Philanthropic Funding for Native American Communities and Causes." 2019: <https://www.issuelab.org/resources/35493/35493.pdf?download=true&ga=2.240214848.2121748413.1592488281-165910383.1592488281>

Children's Aid Foundation of Canada. "Our Partners and Grantees." 2020: <https://www.cafdn.org/about-us/our-partners/#1503771544647-d76c406c-9835>.

Children's Aid Society of Toronto. "Financial Statements of the Children's Aid Society of Toronto and Independent Auditors' Report Theron." Year end, March 31, 2020: https://www.torontocas.ca/sites/torontocas/files/AuditedFinancialReports/2019-20Audited_Financial_Statements.pdf

Human Rights Watch (HRW). "Make it Safe: Canada's Obligation to End the First Nations Water Crisis." (2016): <https://www.hrw.org/report/2016/06/07/make-it-safe/canadas-obligation-end-first-nations-water-crisis>

Save the Children Canada. "Canada Programs." 2020: <https://www.savethechildren.ca/what-we-do/canada-programs/>

Scott, Katherine and Marilyn Struthers. "Pan-Canadian Funding Practices in Communities: Challenges and Opportunities for the Government of Canada." *Canadian Council on Social Development*, June 2006.

Sinha, Maire. "Spotlight on Canadians: Results from the General Social Survey, Volunteering in Canada, 2004 to 2013." *Statistics Canada*, June 18, 2015: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2015/12/Canada_STATCAN_Volunteering-2004-2013_English.pdf

Statistics Canada. "Summary of charitable donors." Table 11-10-0130-01.

The Circle on Philanthropy and Aboriginal Peoples in Canada. "Aboriginal Philanthropy in Canada: A Foundation for Understanding." 2010: <http://caid.ca/AboPhiCan2010.pdf>

The Conference Board of Canada. "The Value of Volunteering in Canada." April 5, 2018: https://volunteer.ca/vdemo/Campaigns_DOCS/Value%20of%20Volunteering%20in%20Canada%20Conf%20Board%20Final%20Report%20EN.pdf

United Way Calgary and Area. "Indigenous Strategy." (2020): <https://calgaryunitedway.org/impact/indigenous-strategy/>

United Way Winnipeg. "Indigenous Leadership." 2020: <https://unitedwaywinnipeg.ca/indigenous-leadership/>



Annexe H : Demande d'information à SAC (sous-ministre)



Dr. Jean-François Tremblay
Deputy Minister
Indigenous Services Canada (ISC)
10 rue Wellington
Gatineau, QC K1A 0H4

August 23, 2019

Dr. Tremblay:

Handwritten initials 'JF' in blue ink, positioned to the right of the name 'Dr. Tremblay:'.

IFSD is pleased to continue its collaboration with the Assembly of First Nations (AFN) and the Caring Society on First Nations child welfare. Following the acceptance of IFSD's report, *Enabling First Nations Children to Thrive* by the National Advisory Committee (NAC), IFSD was asked to undertake a follow-on study to identify options and plans for a change in structure and resources in First Nations Child and Family Services (FNCFS) to transition agencies to an outcome-based approach based on well-being for thriving First Nations children.

To ensure this work is complete, a full and accurate portrait of federal expenditures is required. In Part 1 of this study, we have been asked to:

- 1) Undertake a full allocation and expenditure analysis for the FNCFS program;
- 2) Assess the impact of Canadian Human Rights Tribunal (CHRT)-mandated spending on FNCFS agency results;
- 3) Assess current performance indicators and the results of current spending.

To complete our work, we are submitting the request for information appended to this letter. All requested information relates to appropriated expenditures from the current and previous fiscal years. We understand from previous work that such information can be made available in Excel.

I thank you and your team for your attention to this request. IFSD's analysis is to be submitted in mid-October to AFN and the Caring Society. We are working under tight timelines; your department's collaboration in collecting and sharing this analysis by September 13, 2019 will be integral to completing this work.

Yours sincerely,

Handwritten signature of Kevin Page in blue ink, written over the text 'Yours sincerely,'.

Kevin Page
President & CEO

Description	Fiscal year(s)	Required details
List of current FNCFS agencies	N/A most recent available	<ul style="list-style-type: none"> - First Nation(s) served by agency - Province - Identify which First Nations do not have agencies (served by provincial protection services)
ISC national spending overview	ACTUAL 2014-15 2015-16 2016-17 2017-18 2018-19 PLANNED 2019-20 2020-21 2021-22	<ul style="list-style-type: none"> - Funding by province (dollars) - Major program categories (dollars) - Internal services (dollars) - Total spending by contribution approach (i.e. fixed, flexible, block, set or agreement with band council)
FNCFS program breakdown	ACTUAL 2014-15 2015-16 2016-17 2017-18 2018-19 PLANNED 2019-20 2020-21 2021-22	<ul style="list-style-type: none"> - Funding by recipient (dollars) - Funding by province (dollars) - Contribution approach for each transfer/grant/allocation (i.e. fixed, flexible, block, set or agreement with band council) - Program-activity-level code and associated performance indicators and results
CHRT investments	ACTUAL 2017-18 2018-19 PLANNED 2019-20 2020-21 2021-22	<ul style="list-style-type: none"> - Funding by recipient (dollars) - Funding by province (dollars) - Contribution approach for each transfer/grant/allocation (i.e. fixed, flexible, block, set or agreement with band council) - Associated performance indicators and results



Annexe I : Grappes stratégiques

Policy cluster	ISC programs
Context	1) Education facilities 2) Emergency management and assistance 3) Environmental public health 4) Gov. and institution of gov. 5) Health infrastructure 6) Health facilities 7) Housing 8) Indigenous governance and capacity 9) Other community infrastructure and activities 10) Infrastructure and capacity 11) Water and wastewater
Child and family services programming	12) FN child and family services 13) Family violence prevention 14) Child first (Jordan's principle) 15) Healthy child development
Other (social and health programming)	16) E-health infrastructure 17) Education 18) FN and Inuit primary care 19) Health human resources 20) Health planning and quality 21) Healthy living 22) Home and community care 23) Income assistance 24) Mental wellness 25) Social development 26) Supplementary health benefits 27) Supplementary health benefits for FN and Inuit
EXCLUSION	Urban Aboriginal Participation (as focus of analysis is on-reserve)



Annexe J : Cadre *Mesurer pour s'épanouir*

Objectif stratégique	Rendement	Nom de l'indicateur	Indicateurs	Explication détaillée de l'indicateur	Résultat associé
Sécurité	Blessure ou décès	Nombre de blessures graves ou décès	Bien que rares, les blessures graves et les décès constituent un indicateur important pour empêcher la survenance future de ces tragédies et pour évaluer si le système de protection de l'enfance répond adéquatement aux cas de maltraitance.	Les enfants sont à l'abri des dangers et des blessures physiques graves	
	Problèmes de protection	Récurrence de la maltraitance après la fourniture des services de protection courants	La récurrence des problèmes de maltraitance dans une famille après la prestation des services courants de protection est non seulement un facteur important à mesurer pour assurer le bien-être des enfants et prévenir la maltraitance chronique; c'est également un indicateur de l'efficacité avec laquelle les services de protection de l'enfance réussissent à prévenir la maltraitance.		
	Maltraitance des enfants (à l'exception de la maltraitance sexuelle)	Maltraitance des enfants (à l'exception de la maltraitance sexuelle)	Les enfants qui ont déjà été maltraités courent un risque accru de récidive de la maltraitance. Des recherches ont montré que comparativement aux enfants n'ayant pas été maltraités auparavant, les enfants qui l'avaient été étaient près de six fois plus susceptibles d'en faire à nouveau l'expérience.		
	Maltraitance sexuelle des enfants	Maltraitance sexuelle des enfants	L'exposition à une adversité forte, fréquente et/ou de longue durée, comme la maltraitance chronique, l'abus d'alcool ou de drogues par les parents ou une exposition à la violence, peut provoquer une réaction de stress toxique. Ce type de stress peut marquer profondément l'architecture du cerveau en développement, et ainsi engendrer des effets néfastes potentiellement permanents.		
	Réunification familiale	Taux de réunification familiale réussie (c.-à-d. pas de nouveau placement)	Une situation de vie stable et permanente est essentielle pour un développement sain et pour l'établissement de relations plus sûres et plus solides avec les fournisseurs de soins, ce qui influence ensuite la capacité d'épanouissement de l'enfant. Les recherches ont montré qu'en général, la famille d'un enfant est la meilleure option pour offrir cet environnement.	Il existe un lien entre les enfants, leur famille et leur communauté autochtone	
	Rapidité de la fourniture de soins	Rapidité de la fourniture de soins conformes aux traditions	Les placements instables en foyer d'accueil (placements fréquents et épisodiques) sont associés à des taux accrus d'utilisation des services de santé mentale.		
	Familles de la communauté	Pourcentage d'enfants placés dans la famille élargie et/ou des familles autochtones de leur communauté	Comparativement aux enfants placés en famille d'accueil, les enfants confiés à la famille élargie présentent de meilleurs résultats au chapitre du développement comportemental et de la santé mentale.		
	Qualité du prestataire de soins	Qualité de la relation entre le prestataire de soins et le jeune	Pour comprendre le bien-être des enfants qui ont été retirés de leur foyer, il importe également de comprendre la qualité des relations qu'ils entretiennent avec leurs fournisseurs de soins. L'établissement avec le fournisseur de soins de relations sûres, empreintes de confiance et de positivité, est essentiel à un développement sain et se répercute sur les résultats tout au long du parcours de vie.		
	Liens relationnels avec la communauté	Occasions régulières de nouer des liens relationnels avec la communauté	La stabilité favorise un moindre nombre de changements d'école et donc des relations plus solides avec les pairs, ainsi qu'un accès plus constant aux services et activités communautaires.		
	Taux de placement	Taux de placement hors du foyer	Même si le taux de placements hors du foyer ne constitue pas nécessairement un indicateur négatif, puisque certains enfants doivent être retirés de situations de vie dangereuses, à un niveau accru cet indicateur peut révéler l'efficacité des services préventifs de protection de l'enfance et le bien-être des enfants dans la communauté dans son ensemble.		
Placements	Nombre de placements	La multiplicité des placements est associée à divers résultats négatifs chez les enfants. L'instabilité peut produire une réaction de stress toxique, qui peut se traduire par des retards de développement et des problèmes comportementaux. À son tour, cela peut engendrer un cycle négatif de déplacement et une aggravation des troubles de l'attachement.			
Développement cognitif	Éducation de la petite enfance	Pourcentage d'enfants (0-5 ans) contribuant au financement des programmes d'éducation de la petite enfance	Il est bien prouvé que la participation à l'éducation en bas âge est une intervention qui améliore la préparation à la scolarisation, en particulier chez les enfants issus de milieux défavorisés. Améliorer la préparation à la scolarisation permet de bonifier la réussite scolaire, un facteur clé de mobilité sociale et pour échapper à la pauvreté.	Les enfants et les adolescents font preuve d'attitudes positives envers l'apprentissage et sont appuyés dans leur cheminement scolaire	
	Cibles de numératie et de littératie (0-5 ans)	Pourcentage d'enfants (0-5 ans) atteignant les cibles de base en numératie et littératie	La réussite scolaire est importante pour le bien-être de l'enfant, en particulier dans le contexte de sa trajectoire socio-économique. Les résultats en littératie et en numératie indiquent comment l'enfant performe à l'école et donnent une idée du fonctionnement cognitif.		
	Attitude positive envers l'apprentissage (enfants)	Pourcentage d'enfants démontrant une attitude positive envers l'apprentissage	La réussite scolaire a également un effet réciproque sur l'attitude de l'enfant envers l'apprentissage (souvent appelée concept de soi scolaire). L'apprentissage engendre l'apprentissage, et la réussite scolaire ainsi que la motivation à apprendre sont des facteurs clés d'un niveau élevé de réussite scolaire.		
	Cibles de numératie et de littératie	Pourcentage d'enfants (6-14 ans) atteignant les cibles de base en numératie et littératie	La plupart des écarts observés à 18 ans sont déjà présents à 5 ans. Les écarts ont tendance à se creuser plutôt qu'à s'amenuiser au fil du cheminement scolaire de l'enfant, et sont prédictifs de la performance et de la réussite scolaires futures.		
	Attitude positive envers l'apprentissage	Pourcentage d'enfants (6-13 ans) démontrant une attitude positive envers l'apprentissage	La réussite scolaire a également un effet réciproque sur l'attitude de l'enfant envers l'apprentissage (souvent appelée concept de soi scolaire). L'apprentissage engendre l'apprentissage, et la réussite scolaire ainsi que la motivation à apprendre sont des facteurs clés d'un niveau élevé de réussite scolaire.		
	Accès aux études primaires	Pourcentage de jeunes (6-13 ans) en mesure de faire des études primaires dans leur communauté	La réussite scolaire se traduit souvent en certains niveaux de compétence et d'aptitude encadrés, lesquels sont reliés à une foible de résultats à l'âge adulte. Les effets plus évidents d'une faible scolarisation sont de moindres taux d'emploi et de revenus. Un non-achèvement des études secondaires est associé à des taux supérieurs de dépendance envers l'aide sociale et de criminalité.		
	Accès aux études secondaires	Pourcentage de jeunes (14-18 ans) en mesure de faire des études secondaires dans leur communauté	La réussite scolaire est un déterminant de la participation au marché du travail canadien, en particulier pour les Autochtones. Les taux d'emploi sont plus élevés pour les Autochtones titulaires d'un diplôme d'études postsecondaires.		
	Participation parentale aux études	Pourcentage d'enfants/de jeunes faisant état d'une participation parentale à l'apprentissage/aux études	La participation des parents aux activités d'apprentissage/d'éducation de leur enfant a un impact important sur la réussite et la persévérance scolaires de ce dernier. Les enfants aux mères faiblement scolarisées représentent 32 % des enfants qui entrent à l'école sans habiletés d'écriture en lettre d'imprimerie ou cursives, contre 8 % des enfants dont les mères ont obtenu un baccalauréat ou un grade plus élevé.		
	Études postsecondaires	Pourcentage de jeunes (14-18 ans) qui entendent faire des études postsecondaires	Les taux d'emploi sont plus élevés chez les Autochtones titulaires d'un diplôme d'études postsecondaires.		
Relations sociales	Relations positives (avec les parents/le prestataire de soins)	Pourcentage de jeunes faisant état de relations positives avec leurs parents ou leur prestataire de soins	On affirme que dans les premières années de la vie, la qualité des relations et du parentage arrive au premier rang des facteurs qui favorisent un développement sain. L'établissement de relations chaleureuses, solides et dynamiques avec les fournisseurs de soins est essentiel pour instaurer chez l'enfant la confiance dont il a besoin pour jouer, socialiser et explorer son environnement, une confiance qui propulse le développement.	Les enfants et les jeunes établissent des relations positives avec leur famille et leurs amis et ont des liens avec leur communauté autochtone	
	Relations positives (fratrie, famille élargie, amis)	Pourcentage de jeunes faisant état de relations positives avec leurs frères/sœurs, la famille élargie et/ou des amis	À l'approche de l'adolescence, l'existence de solides relations sociales demeure un important facteur de protection pendant que le jeune traverse des changements développementaux majeurs. L'existence ou l'absence de relations sociales solides a été associée à plusieurs aspects du bien-être.		
	Liens avec les aînés	Pourcentage de jeunes faisant état de liens avec des aînés de leur communauté	Les relations sociales (comme le sentiment d'appartenance avec des pairs et des adultes à l'école) et l'existence de liens avec les adultes à la maison s'avèrent les plus puissants prédicteurs de la satisfaction à l'égard de la vie. Des recherches ont également mis en évidence des associations positives entre les relations sociales et le bien-être physique et psychologique, puisque les relations sociales favorisent des modes de vie plus sains, une meilleure estime de soi ainsi qu'un meilleur sentiment d'avoir un but et un meilleur locus de contrôle interne.		
	Activités parascolaires	Pourcentage de jeunes qui participent à des activités parascolaires dans leur communauté	La participation aux activités sociales est importante pour le développement des compétences et des habiletés sociales et est associée à de moindres problèmes comportementaux et à une meilleure estime de soi.		
Bien-être des enfants et des adolescents	Comportement préoccupant chronique	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui présentent des comportements préoccupants chroniques	Les problèmes comportementaux chez les enfants sont associés à un désavantage socio-économique et ont été reliés à de moindres résultats à l'âge adulte. Par exemple, la recherche a observé une association entre les problèmes de déficit d'attention et de piètres résultats d'emploi à l'âge adulte, comme de moindres taux d'emploi, des revenus inférieurs et des emplois moins intéressants. Les troubles de la conduite chez l'enfance, qui comprennent des comportements antisociaux tels que la désobéissance, les crises de colère, la tendance à se battre, la destructivité, le mensonge et le		

Bien-être émotionnel, culturel et spirituel	Santé mentale	Pourcentage d'enfants/de jeunes faisant état de problèmes de santé mentale	Les chercheurs ont reconnu l'importance de ces indicateurs, considérant les effets du traumatisme intergénérationnel sur la santé mentale parmi les personnes autochtones. Par exemple, l'estime de soi et l'optimisme sont des facteurs de protection importants pour la symptomatologie dépressive chez les jeunes Autochtones; on a également constaté que le désir de contribuer à sa communauté et de croire en soi améliore la santé mentale des jeunes Autochtones.	
	Bonheur	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui se disent heureux	De récentes recherches ont montré que la satisfaction à l'égard de la vie est un facteur de médiation sur la façon dont les événements stressants de la vie influencent le comportement de parentage et les comportements problématiques chez les adolescents.	
	Appartenance à la communauté	Pourcentage d'enfants/de jeunes faisant état d'un sentiment d'appartenance à la communauté	La communauté et la culture ont été citées comme étant le facteur de protection le plus courant pour la santé mentale des jeunes Autochtones, ce qui inclut notamment des relations saines avec la famille et les membres de la communauté.	
	Fierté envers l'identité autochtone	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui se disent fiers de leur identité autochtone	L'importance de renouer avec sa culture et son identité autochtones est mise en évidence en rapport avec les résultats de santé mentale et la résilience.	
	Connexion avec le territoire	Pourcentage d'enfants/de jeunes faisant état d'un sentiment de connexion avec le territoire	Dans une étude portant sur les taux de suicide chez les jeunes des Premières Nations de la Colombie-Britannique, des chercheurs ont constaté que les communautés ayant préservé leur continuité culturelle par divers moyens (règlement de revendications territoriales, autonomie gouvernementale, administration par la bande de services d'éducation, de police, d'incendie et de santé, présence d'équipements culturels dans la communauté) affichaient des taux de suicide inférieurs à ceux des communautés où ces facteurs étaient moins présents.	
	Pratiques spirituelles	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui disent participer aux pratiques spirituelles et aux cérémonies traditionnelles	De nombreuses études ont montré que la spiritualité autochtone constituait un facteur de protection contre l'abus d'alcool et le suicide.	Les enfants et les adolescents ont une connexion avec leur territoire, leur culture et leur tradition
	Connaissance d'une langue autochtone	Pourcentage d'enfants qui disent connaître une langue (des langues) autochtone(s)	Une étude a révélé que les Premières Nations affichant des niveaux élevés de connaissance de langue autochtone présentaient des taux de suicide sensiblement inférieurs à ceux des Premières Nations ayant de moindres niveaux de connaissance de la langue et à ceux des jeunes non autochtones. Selon les chercheurs, la langue est le principal facteur de continuité culturelle qui contribue à cette différence.	
	Consommation de mets traditionnels	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui déclarent manger des mets traditionnels	La perte de territoire et d'accès aux aliments traditionnels signifie que les choix alimentaires sains, en particulier chez Premières Nations rurales et isolées, sont coûteux et souvent inexistant. Cela a partiellement contribué à des taux disproportionnellement élevés de maladies chroniques liées à des facteurs de mode de vie, comme le diabète de type 2 et l'obésité. La recherche montre que la cueillette d'aliments traditionnels non seulement favorise une alimentation plus saine, mais aussi encourage l'exercice et une connexion avec l'identité autochtone.	
Santé et bien-être physiques	Handicap et maladie chronique	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui vivent avec un handicap ou une maladie chronique	Une enquête épidémiologique menée auprès de 3 294 enfants en Ontario a révélé que les enfants qui présentaient à la fois une maladie chronique et un trouble associé à cette maladie étaient trois fois plus à risque de souffrir de troubles psychiatriques. Les troubles d'apprentissage et de comportement sont associés à un risque supérieur de difficultés scolaires, de criminalité, de besoins médicaux plus élevés, de difficultés à nouer des relations affectives et de difficultés d'emploi à l'âge adulte.	
	Saines habitudes alimentaires	Pourcentage d'enfants/de jeunes faisant état de saines habitudes alimentaires	Une alimentation saine jette une assise solide pour le développement des enfants, ainsi que pour les résultats futurs à l'âge adulte.	Les enfants et les adolescents vont bien physiquement
	Activité physique	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui disent faire régulièrement de l'activité physique	L'établissement d'habitudes d'activité physique régulière et une alimentation saine contribuent fortement à prévenir l'obésité et les maladies chroniques comme le diabète de type 2 et à promouvoir une saine image corporelle.	
	Saines habitudes de sommeil	Pourcentage d'enfants/de jeunes qui font état de saines habitudes de sommeil	Les habitudes saines incluent l'hygiène du sommeil, en particulier à l'adolescence, car c'est une période où les jeunes acquièrent davantage d'indépendance et d'autonomie dans leurs choix de mode de vie.	
	Maternité adolescente	Taux de maternité adolescente	La maternité adolescente peut entraîner divers problèmes de santé et est également associée à des problèmes sociaux critiques (p. ex. pauvreté, faible scolarité, comportements à risque menant à des problèmes de santé, bien-être des enfants). Elle impose également un fardeau financier qui peut s'avérer dévastateur pour les familles.	
	Consommation de drogues illégales	Pourcentage de jeunes qui ont déclaré avoir consommé des drogues illégales au cours du dernier mois	Il importe de procéder à une prévention précoce des comportements à risque comme la consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales ou les rapports sexuels non protégés, puisque ces comportements problématiques peuvent se manifester chez les jeunes et perdurer à l'âge adulte. Par exemple, une étude portant sur 727 adolescents autochtones aux États-Unis a révélé que les individus qui avaient commencé à boire à un plus jeune âge (11-13 ans) étaient beaucoup plus à risque de développer un problème de consommation d'alcool que les individus ayant commencé plus tard.	Les adolescents font régulièrement preuve d'une prise de décisions positives
	Jeux de hasard	Pourcentage de jeunes ayant déclaré s'être adonnés à des jeux de hasard au cours du dernier mois	L'activité de jeu peut devenir problématique, et quand c'est le cas, elle peut avoir un impact marqué sur la santé physique, émotionnelle et financière du joueur, ainsi que sur sa famille et sa communauté.	
Tabagisme	Pourcentage de jeunes ayant déclaré avoir fumé au cours du dernier mois	Les individus qui commencent à fumer dans leur jeunesse ont tendance à conserver cette habitude, qui s'aggrave souvent avec le temps à l'âge adulte. Le tabagisme crée une forte dépendance et devient une habitude quotidienne financièrement coûteuse, et de plus il peut entraîner des coûts importants, notamment en matière de santé, il expose les personnes qui entourent le fumeur à des problèmes de santé et il a été associé à des impacts sociaux négatifs.		
Bien-être des familles	Revenu suffisant	Pourcentage de familles faisant état d'un revenu suffisant pour combler leurs besoins	Les familles en situation de pauvreté chronique et persistante sont particulièrement sujettes à des problèmes d'auto-suffisance pouvant nécessiter un soutien supplémentaire. Pour de nombreux ménages des Premières Nations, les choix de vie peuvent être gravement compromis par le coût élevé de la nourriture, la faible disponibilité d'aliments sains, un faible revenu et/ou des coûts élevés de logement et de chauffage.	Les familles ont l'argent dont elles ont besoin pour vivre
	Autonomisation et résilience	Pourcentage de familles faisant état de sentiments d'autonomisation et de résilience	L'auto-suffisance compte parmi les facteurs de bien-être familial les plus cités dans la littérature. De nombreuses études ont montré qu'un faible revenu parental et la précarité économique accentuent la pression économique dans les familles, ce qui se répercute négativement sur la santé mentale des parents, les conflits parents/fournisseurs de soins, les interactions parent-enfant et les pratiques de parentage, ainsi que sur les résultats cognitifs, scolaires et socio-émotionnels chez les enfants.	
	Engagement social	Pourcentage de familles démontrant un engagement social par une participation aux traditions, cérémonies et enseignements culturels	Il existe des associations positives entre les relations sociales et le bien-être physique et psychologique, puisque les relations sociales favorisent des modes de vie plus sains, une meilleure estime de soi ainsi qu'un meilleur sentiment d'avoir un but et un meilleur locus de contrôle interne. L'association de ces relations positives aux pratiques et traditions culturelles a par ricochet un effet de renforcement positif sur le bien-être.	Les familles font preuve de bien-être sur le plan social
	Violence familiale	Pourcentage de familles faisant état d'incidents de violence familiale	Les enfants qui sont témoins de violence domestique sont davantage à risque de commettre des actes de violence à l'avenir. Être témoin ou victime de violence familiale peut également causer des problèmes de santé physique et mentale à long terme.	
	Abus d'alcool ou de drogues	Pourcentage de familles faisant état d'abus d'alcool ou de drogues	L'abus d'alcool et de drogues peut entraîner une variété de graves problèmes de santé physique et mentale et a des effets négatifs radicaux sur les résultats en matière d'emploi, de revenu et de bien-être général.	
	Jeux de hasard (famille)	Pourcentage de familles faisant état d'un problème de jeu	Les joueurs sont plus susceptibles d'acquiescer une dépendance au jeu, qui peut se traduire par une faible estime de soi, des troubles liés au stress, de l'anxiété, des troubles du sommeil et de l'appétit, des problèmes de consommation ainsi que la dépression.	
	Eau courante saine	Pourcentage de ménages disposant d'une eau du robinet pour la consommation, le bain et d'autres utilisations	L'accès à l'eau potable est largement reconnu comme une condition essentielle à la santé humaine, et le manque d'accès à une eau potable et à des conditions sanitaires adéquates représente une des plus grandes menaces auxquelles sont confrontées les populations vulnérables dans le monde. Une eau de boisson propre, accessible et durable constitue une nécessité fondamentale et indispensable pour satisfaire aux normes nationales et internationales de santé, de justice, d'égalité et de responsabilité.	

Bien-être des communautés	Besoins de base	Logements adéquats	Pourcentage de logements adéquats	Les rénovations, les déménagements et les projets d'efficacité énergétique figurent au nombre des améliorations résidentielles associées à une meilleure santé. Pour les enfants, les améliorations résidentielles sont reliées à une diminution des taux de maladies respiratoires et taux d'absentéisme scolaire. Pour les adultes, on a observé des améliorations durables de la santé mentale.	Les ménages satisfont à leurs besoins de base
		Branchement Internet	Pourcentage de ménages branchés à Internet	L'accès à Internet haut débit est associé à de nombreux bénéfices pour la communauté et est reconnu comme un problème urgent pour les communautés autochtones. Dans certains cas, l'infrastructure à large bande est considérée comme un élément de l'autodétermination autochtone. L'infrastructure à large bande joue un rôle important dans le développement communautaire et peut apporter des bénéfices uniques aux communautés autochtones.	
		Sous le seuil de pauvreté provincial	Pourcentage de ménages sous le seuil de pauvreté provincial	Les expériences parentales ou familiales de pauvreté sont associées à de nombreux effets néfastes sur le bien-être des enfants, y compris des problèmes émotionnels et comportementaux ainsi que l'aggravation des perturbations à l'école et avec les amis. La pauvreté est également associée à un faible développement en bas âge et constitue un facteur de risque pour la rupture familiale, deux facteurs reliés à de mauvais résultats scolaires chez les enfants.	
		Taux d'emploi	Taux d'emploi dans la communauté	L'autosuffisance compte parmi les facteurs de bien-être familial les plus cités dans la littérature. De nombreuses études ont montré qu'un faible revenu parental et la précarité économique accentuent la pression économique dans les familles, ce qui se répercute négativement sur la santé mentale des parents, les conflits parents/fournisseurs de soins, les interactions parent-enfant et les pratiques de parentage, ainsi que sur les résultats cognitifs, scolaires et socio-émotionnels chez les enfants.	
	Services communautaires et engagement	Lieu communautaire	Existence d'un lieu de rassemblement communautaire (O/N)	L'infrastructure communautaire est essentielle pour favoriser les services, les installations et les réseaux qui rehaussent la qualité de vie et amenuisent la pauvreté. Particulièrement dans les communautés autochtones, les investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications sont le plus étroitement liés à la création d'avantages économiques puisqu'ils soutiennent la croissance industrielle et un réinvestissement dans le développement de l'infrastructure économique.	Les communautés offrent des services et des espaces à l'appui du bien-être
		Activités communautaires	Les activités communautaires contribuent au développement d'êtres humains capables grâce aux enseignements, aux traditions et aux valeurs communautaires (O/N)	Les activités et les rassemblements communautaires sont importants pour renforcer la confiance sociale, le sentiment d'appartenance et le bien-être.	
		Wifi dans les lieux communautaires	Pourcentage de lieux communautaires offrant un accès wifi public et gratuit	L'accès à Internet haut débit est associé à de nombreux bénéfices pour la communauté et est reconnu comme un problème urgent pour les communautés autochtones. Le wifi est essentiel pour la connectivité, l'éducation et les services. Un wifi publiquement accessible dans les espaces communautaires peut représenter une ressource importante.	
		Services de santé communautaires	La communauté offre et contrôle les services de santé (O/N)	La croissance économique à long terme dépend également d'une infrastructure communautaire qui soutient une économie diversifiée et une bonne qualité de vie pour les membres de la communauté. Des atouts tels que l'infrastructure d'éducation, l'infrastructure de soins de santé, les infrastructures d'approvisionnement en eau, de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets solides et les infrastructures de logement bonifient la qualité de vie dans les communautés, ce qui rehausse le potentiel d'une entreprise à attirer des travailleurs et décourage l'émigration des membres de la communauté.	
		Services sociaux communautaires	La communauté offre et contrôle les services sociaux (O/N)	Les quartiers sûrs contiennent des ressources propices aux activités familiales, à la santé communautaire et à l'établissement de liens, y compris des parcs, des trottoirs ou des sentiers pédestres, des bibliothèques et des centres communautaires. La sécurité du quartier peut donner aux enfants l'occasion d'apprendre les coutumes sociales, d'acquiescer un sentiment de confiance envers leur communauté et d'établir des relations interpersonnelles avec leurs pairs.	
		Services communautaires aux aînés	La communauté offre et contrôle les services aux aînés (O/N)	Il existe des programmes et des infrastructures pour appuyer les services aux aînés dans la communauté.	
Collaboration des fournisseurs de services		Les fournisseurs de services communautaires collaborent et communiquent entre eux pour améliorer la prestation des services (O/N)	Les infrastructures communautaires sont importantes en ce qu'elles favorisent la sécurité dans les quartiers, ce qui en retour favorise la sécurité au sein des familles.		
Transport abordable et fiable		Pourcentage d'individus de la communauté qui bénéficient d'un transport abordable et fiable	Particulièrement dans les communautés autochtones, les investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications sont le plus étroitement liés à la création d'avantages économiques puisqu'ils soutiennent la croissance industrielle et un réinvestissement dans le développement de l'infrastructure économique.		
Gestion par un séquestre-administrateur		La gestion des finances de la communauté est confiée à un séquestre-administrateur (O/N)	L'entente de financement du bénéficiaire est gérée par un séquestre-administrateur nommé par l'administration fédérale.		
Risque de la communauté		Cote de risque de la communauté	Le risque et les mesures d'atténuation y afférentes qui sont prises par le bénéficiaire, ainsi que ses initiatives.		
Bien-être et engagement social	Tentatives de suicide	Taux de tentatives de suicide déclarées	Le taux de suicide est trois fois plus élevé chez les Premières Nations que chez les non-Autochtones. Il est deux fois plus élevé chez les Premières Nations vivant dans une réserve que chez les Premières Nations vivant hors-réserve, et les taux les plus élevés par groupe d'âge se trouvent parmi les jeunes de 15 à 24 ans.	La communauté fait preuve de bien-être	
	Abus d'alcool ou de drogues	Taux d'abus déclaré d'alcool ou de drogues	L'abus d'alcool et de drogues peut entraîner une variété de graves problèmes de santé physique et mentale et a des effets négatifs radicaux sur les résultats en matière d'emploi, de revenu et de bien-être général.		
	Activité de jeu problématique	Taux d'activité de jeu problématique	Les joueurs sont plus susceptibles d'acquiescer une dépendance au jeu, qui peut se traduire par une faible estime de soi, des troubles liés au stress, de l'anxiété, des troubles du sommeil et de l'appétit, des problèmes de consommation ainsi que la dépression.		
	Consommation massive d'alcool	Taux de consommation massive d'alcool déclarée	Les taux élevés de consommation massive d'alcool dans les communautés sont associés à des effets négatifs sur la santé physique et mentale, à l'apparition d'autres problèmes de consommation, à des niveaux élevés d'agression et de criminalité et à des niveaux moindres d'emploi et de revenu.		
	Troubles de santé chroniques	Taux de troubles de santé chroniques	Les problèmes de santé chroniques peuvent se répercuter négativement sur la vie de famille, car tant ceux qui sont atteints que les membres de leur famille peuvent éprouver de forts sentiments de culpabilité, de colère, de tristesse, de peur, d'anxiété et de dépression. Ces problèmes peuvent également engendrer des complications médicales à long terme, mener à des hausses de coûts et favoriser l'abus d'alcool et de drogues.		
	Criminalité violente	Taux de criminalité violente	La criminalité violente peut entraîner des décès prématurés ou des blessures graves, qui grèvent lourdement les services de santé. Les personnes qui survivent à des crimes violents souffrent également de dépression et d'anxiété et peuvent continuer à avoir des douleurs et des souffrances physiques et mentales. L'exposition à des crimes violents peut également créer une spirale négative de criminalité.		
	Éducation	Éducation primaire	La communauté offre et contrôle l'éducation primaire		La réussite scolaire est importante pour le bien-être de l'enfant, en particulier dans le contexte de sa trajectoire socio-économique. Lorsqu'elle est donnée par la communauté en son sein même, l'éducation peut être adaptée de façon à inculquer un sentiment d'appartenance chez les enfants, qui grandiront en appréciant leur culture.
Éducation secondaire		La communauté offre et contrôle l'éducation secondaire	L'apprentissage engendre l'apprentissage, et la réussite scolaire ainsi que la motivation à apprendre sont des facteurs clés d'un niveau élevé de réussite scolaire. Le fait d'offrir un enseignement au sein de la communauté et d'inculquer un sentiment d'appartenance revêt une importance cruciale durant les années formatrices de l'adolescence, qui représentent souvent la plus difficile période de croissance.		
Diplomation secondaire		Taux de diplomation secondaire	Le non-achèvement des études secondaires est lié à des taux supérieurs de dépendance à l'aide sociale et de criminalité. Les taux élevés de diplomation secondaire se traduisent par des revenus supérieurs, des pourcentages supérieurs d'accession à la propriété, de moindres taux d'assistance sociale et de moindres taux de naissances hors-mariage et d'arrestations.		
Scolarisation postsecondaire		Taux de scolarisation postsecondaire	Les taux d'emploi sont plus élevés chez les Autochtones qui détiennent un diplôme d'études postsecondaires.		



Annexe K : Initiatives de bien-être au Canada, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande

Jurisdiction	Health Framework	National Initiatives	Results
Australia	<p>According to the Australian Indigenous Health InfoNet¹ (which is principally funded by the Australian Department of Health), a holistic understanding of health is adopted by the Aboriginal and Torres Strait Islander peoples. Aboriginal health moves beyond physical well-being of an individual, and considers social, emotional, and cultural well-being of the whole community; therefore, health is seen in terms of the whole-life-view. The aim of health care services should be to support individuals achieving their full potential as human beings, as well as bringing about the total well-being of their communities.</p> <p>Similarly, according to the Australian Institute of Health and Welfare² (2018), for Aboriginal and Torres Strait Islander</p>	<p>The National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey (NATSISS)³ was conducted from September 2014 to June 2015 (a total of 11,178 Aboriginal and Torres Strait Islander peoples took part).</p> <p>The Western Australian Aboriginal Child Health Survey (WAACHS)⁴, a large and comprehensive survey undertaken in 2005, measured the health, well-being, and development of Western Australian Aboriginal and Torres Strait Islander children.</p> <p>In 2007, with the aim of reducing disparities among Aboriginal and Torres Strait Islander people, the Government of Australia launched the <i>Closing the Gap</i>⁵ strategy. The strategy is focused on addressing</p>	<p>Healthdirect (2018)⁷ (a publicly funded national health information service) found that many Indigenous Australians experience poorer health than other Australians.</p> <p>Compared to their non-Indigenous counterparts, Indigenous peoples of Australia are more likely to suffer from respiratory diseases, mental health problems, cardiovascular disease, diabetes and other chronic conditions.⁸</p> <p>Furthermore, within Indigenous populations, certain diseases (and their resulting conditions), for instance trachoma (a bacterial infection of the eye) and rheumatic heart disease, continue to occur at high rates. These same diseases are now virtually</p>

¹ Australian Indigenous Health InfoNet, "Aboriginal and Torres Strait Islander concept of health," accessed July 28, 2020, <https://healthinfonet.ecu.edu.au/learn/cultural-ways/aboriginal-and-torres-strait-islander-concept-of-health/>.

² Australian Institute of Health and Welfare, "Indigenous health and wellbeing," *Government of Australia*, 2018, [https://www.aihw.gov.au/getmedia/110ef308-c848-](https://www.aihw.gov.au/getmedia/110ef308-c848-4537-b0e7-6d8c55589194/aihw-aus-221-chapter-6-2.pdf.aspx)

³ Australian Bureau of Statistics, "4720.0 - National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey: User Guide, 2014-15," last updated July 24, 2020, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/PrimaryMainFeatures/4720.0>.

⁴ Telethon Kids Institute, "WA Aboriginal Health Survey (WA)," accessed on July 28, 2020, [https://www.telethonkids.org.au/our-research/aboriginal-](https://www.telethonkids.org.au/our-research/aboriginal-health/waachs/#~:text=Aboriginal%20Health-.WA%20Aboriginal%20Child%20Health%20Survey%20(WAACHS),and%20Torres%20Strait%20Islander%20children.)

⁵ Australian Indigenous Health InfoNet, "Closing the Gap," accessed July 28, 2020, <https://healthinfonet.ecu.edu.au/learn/health-system/closing-the-gap/>.

⁷ Health Direct, "Indigenous Health," last updated March 2020, <https://www.healthdirect.gov.au/indigenous-health>.

⁸ Health Direct, "Indigenous Health," last updated March 2020, <https://www.healthdirect.gov.au/indigenous-health>.

	<p>Australians, a conception of good health is more than the absence of illness; rather, it is a holistic concept that includes physical, social, emotional, cultural, spiritual and ecological well-being, at both the individual and community levels. The emphasis is on interconnectedness and recognising the impacts of social and cultural determinants on health.</p>	<p>disadvantages relating to life expectancy, child mortality, access to early childhood education, educational achievement, and employment outcomes.</p> <p>The targets are:</p> <ul style="list-style-type: none"> • By 2018, halve the gap in child mortality; halve the gap in reading, writing and numeracy; halve the gap in employment, and; close the gap in school attendance • By 2020, halve the gap in year 12 attainment • Ensure 95% of Aboriginal and Torres Strait Islander four-years-olds are enrolled in early childhood education by 2025 • By 2031, close the gap in life expectancy.⁶ 	<p>unknown in the non-Indigenous population.⁹</p> <p>Though alcohol, tobacco and illicit substances are widely used by Australians generally, substance use does play a significant role in the health and life-expectancy gaps experienced between Indigenous and non-Indigenous populations in Australia.¹⁰</p>
<p>Canada</p>	<p>The aim of the Canadian government is to recognize and strengthen the cultural distinctiveness of Indigenous Peoples in Canada.</p> <p>Indigenous Services Canada promotes the First Nations Mental Wellness Continuum Framework¹¹. The</p>	<p>Indigenous Services Canada, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada, Assembly of First Nations, as well as independent provincial health authorities (e.g. FNQLHSSC in QC, FNHA in BC) all provide services to Indigenous peoples in Canada.</p>	<p>The Public Health Agency of Canada (2018)¹⁵ has documented several health inequalities present among Indigenous peoples in Canada. First Nations, Inuit, and Metis populations regularly demonstrate behaviours less favourable to health (e.g. smoking and</p>

⁶ Australian Indigenous Health InfoNet, "Closing the Gap," accessed July 28, 2020, <https://healthinonet.edu.au/learn/health-system/closing-the-gap/>.

⁹ Health Direct, "Indigenous Health," last updated March 2020, <https://www.healthdirect.gov.au/indigenous-health>.

¹⁰ Health Direct, "Indigenous Health," last updated March 2020, <https://www.healthdirect.gov.au/indigenous-health>.

¹¹ Indigenous Services Canada, "First Nations Mental Wellness Continuum Framework - Summary Report," *Government of Canada*, last modified January 27, 2015, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1576093687903/1576093725971>.

¹⁵ Public Health Agency of Canada, "Key Health Inequalities in Canada: A National Portrait," August 2018, <https://www.canada.ca/content/dam/bhac-aspc/documents/services/publications/science-research/key-health-inequalities-canada-national-portfolio-executive-summary/hir-executive-summary-eng.pdf>.

<p>framework, developed jointly by the First Nations and Inuit Health Branch (FNIHIB), the Assembly of First Nations (AFN), and Indigenous mental health leaders from various First Nations non-government organizations, is aimed at supporting First Nations mental wellness in a way that is rooted in culture and comprised of several layers and elements. The framework views mental wellness as “a balance of the mental, physical, spiritual, and emotional.” Further it states: “[t]his balance is enriched as individuals have: purpose in their daily lives whether it is through education, employment, care giving activities, or cultural ways of being and doing; hope for their future and those of their families that is grounded in a sense of identity, unique indigenous values, and having a belief in spirit; a sense of belonging and connectedness within their families, to community, and to culture; and finally a sense of meaning and an understanding of how their lives and those of their families and communities are part of creation and a rich history.”¹²</p> <p>The framework further asserts a coordinated, and comprehensive approach to whole health (physical, mental, emotional, spiritual, social, and</p>	<p>The Aboriginal Peoples Survey (APS)¹⁴ is a survey conducted nationally to estimate the social and economic conditions of First Nations people living off reserve, Métis and Inuit. The APS aims to identify the specific needs of these Aboriginal groups. The results of the APS are crucial to informing policy and programs designed to improve the well-being of Aboriginal peoples.</p>	<p>high alcohol consumption), negative health outcomes (e.g. life expectancy and self-reported mental health), and structural impediments to health (developmental vulnerability in early childhood, household food insecurity, and working poverty).</p>
--	--	---

¹² Indigenous Services Canada, “First Nations Mental Wellness Continuum Framework - Summary Report,” *Government of Canada*, last modified January 27, 2015, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1576093687903/1576093725971>.

¹⁴ Statistics Canada, “Aboriginal Peoples Survey (APS),” *Government of Canada*, last modified August 17, 2017, <https://www.statcan.gc.ca/eng/survey/household/3250>.

	<p>economic well-being). This approach “respects, values, and utilizes First Nations cultural knowledge, approaches, languages, and ways of knowing.”¹³</p>		
<p>New Zealand</p>	<p>The New Zealand Ministry of Health sets the direction for Māori health. Their goal is to increase access in the sector to achieve equitable health access and improve outcomes for Māori.</p> <p>He Korowai Oranga, the Māori Health Strategy, a component of the New Zealand Health Strategy,¹⁶ is the overarching framework which guides the government in the health and disability sector to achieve desirable health outcomes for Māori. The goal of He Korowai Oranga is Pae Ora is healthy futures.¹⁷</p> <p>Pae Ora (healthy futures) is the government’s vision for Māori health; this extends to mauri ora (healthy</p>	<p>The New Zealand government has implemented <u>Te Kupenga</u> (The Maori Social Survey), which collects information on a variety of well-being indicators for Māori in New Zealand. This survey provides key statistics on four areas of Māori cultural well-being: wairuatanga (spirituality), tikanga (Māori customs and practices), te reo Māori (the Māori language), and whanaungatanga (social connectedness). The survey was conducted initially in 2013 and repeated in 2018.¹⁸</p> <p>The Ministry of Health also publishes statistical publications on Maori health.¹⁹</p>	<p>The New Zealand Ministry of Health (2018) reports confirm that Maori health inequity is a persistent issue.²¹ The Maori population display disparate and negative outcomes across several indicators of health status, including life expectancy, disability, major causes of death, cardiovascular disease, cancer, respiratory disease, diabetes, infectious disease, immunization, suicide and intentional self-harm, interpersonal violence, oral health, mental health, infant health and unintentional injury.</p> <p>In 2013, life expectancy at birth was 73.0 years for Māori males and 77.1 years for Māori females; it was 80.3 years for non-Māori males and 83.9 years for non-Māori females.</p>

¹³ Indigenous Services Canada, “First Nations Mental Wellness Continuum Framework - Summary Report,” *Government of Canada*, last modified January 27, 2015, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1576093687903/1576093725971>.

¹⁶ Ministry of Health – Manatū Hauora, “New Zealand Health Strategy: Future direction,” Wellington: *Ministry of Health*, (2016).

¹⁷ Ministry of Health – Manatū Hauora, “He Korowai Oranga,” last updated July 26, 2019, <https://www.health.govt.nz/our-work/populations/maori-health/health/te-korowai-oranga>.

¹⁸ Stats NZ – Tātauranga Aotearoa, “Te Kupenga,” last updated May 6, 2016, <http://archive.stats.govt.nz/tekupenga#gsc.tab=0>.

¹⁹ Ministry of Health – Manatū Hauora, “Māori health data and stats,” last updated April 23, 2018, <https://www.health.govt.nz/nz-health-statistics/health-statistics-and-data-sets/maori-health-data-and-stats>.

²¹ Ministry of Health – Manatū Hauora, “Ngā mana hauora tūhuhu: Health status indicators,” last updated August 2, 2018, <https://www.health.govt.nz/our-work/populations/maori-health/tatau-kahukura-hauora-tuhuhu-health-status-indicators>.

	<p>individuals), whānau ora (healthy individuals), and wai ora (healthy environments).</p> <p>For Maori, the He Korowai Oranga (meaning “The Cloak of Wellness”) Health Strategy signifies the protective cloak and mana o te tangata (the cloak that embraces, develops and nurtures the people physically and spiritually). In the weaving, of a korowai there are strands called whenu or aho. These strands symbolize all the different people in the strategy who work together to make Maori healthy.</p>	<p>In November 2016, the Government of New Zealand conducted the Waitangi Tribunal Health Services and Outcomes Inquiry (Wai 2575) to gather claims and concerns relating to health services and outcomes of Maori people. In June of 2018, there were around 198 claims seeking to participate in the inquiry.²⁰ The historical and contemporary claims cover a range of issues relating to the New Zealand health system and specific health services and outcomes, with special attention being paid to health equity, primary care, disability services and Māori health providers.</p>	<p>Irrespective of age, in 2013, Māori had a higher disability rate than non-Māori.</p> <p>Looking at total cancers in 2010-2012, cancer registration rates are significantly higher for Māori adults aged 25 and over, as compared to non-Māori adults. The total-cancer mortality rate was over 1.5 times higher among Māori adults than among non-Māori adults.</p> <p>Māori adults were approximately 1.5 times as likely as non-Māori adults to report having a high or very high anxiety or depressive disorder.²²</p>
<p>United States</p>	<p>The Department of Health and Human Services’ Indian Health Service (IHS) provides federal health services to American Indians and Alaska Natives.²³</p> <p>The IHS website discusses Behavioral Health, focusing on the necessity of self-determination and holistic frameworks for health. They state “[t]he importance of integrated perspectives that include cultural and traditional practices and community-wide healing</p>	<p>The U.S. government does not implement a separate survey with a specific focus on American Indian or Alaska Natives. Statistics on health are tracked by the Center for Disease Control National Center for Health Statistics, the Office of Minority Health within the Health and Social Services Department, and the Substance Abuse</p>	<p>The IHS (2019) reports that the American Indian and Alaska Native people have long experienced disparity in health status relative to other Americans.²⁹</p> <p>American Indians and Alaska Natives’ life expectancy at birth is 5.5 years lower than the U.S. all races population</p>

²⁰ Ministry of Health — Manatū Hauora, “Wai 2575 Health Services and Outcomes Kaupapa Inquiry,” last updated June 23, 2020, <https://www.health.govt.nz/our-work/populations/maori-health/wai-2575-health-services-and-outcomes-kaupapa-inquiry>.

²² Ministry of Health — Manatū Hauora, “Ngā mana hauora tūhū: Health status indicators,” last updated August 2, 2018, <https://www.health.govt.nz/our-work/populations/maori-health/tatau-kahukura-maori-health-statistics/nga-mana-hauora-tuhuh-health-status-indicators>.

²³ Indian Health Service, “About IHS,” accessed June 28, 2020, <https://www.ihs.gov/aboutihs/>.

²⁹ Indian Health Services, “Indian Health Disparities,” (October 2019).

	<p>and wellness must not be underestimated.”²⁴</p> <p>The IHS also employs a Tribal Self-Governance Program, which “recognizes that tribal leaders and members are in the best position to understand the health care needs and priorities of their communities.”²⁵</p> <p>The IHS acknowledges that health issues facing Urban Indians “are exacerbated (...) because of the lack of family and traditional cultural environments.”²⁶</p>	<p>and Mental Health Services Administration.²⁷</p> <p>The HSS Office of Minority Health and the CDC announced a new initiative in 2017 to gain a better understanding of health issues in American Indian and Alaska Native communities.</p> <p>In 2017, the CDC conducted interviews in 11 states with significant proportions of American Indians and Alaska Natives, through the Behavioral Risk Factor Surveillance System (BRFSS).²⁸ These States include Alaska, Arizona, Minnesota, Montana, Nebraska, New Mexico, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, South Dakota, and Wisconsin.</p>	<p>(73.0 years to 78.5 years, respectively).³⁰</p> <p>American Indians and Alaska Natives also face elevated mortality rates in several categories including chronic liver disease and cirrhosis, diabetes mellitus, unintentional injuries, assault/homicide, intentional self-harm/suicide, and chronic lower respiratory diseases.³¹</p>
--	---	---	---

²⁴ Indian Health Services, “Behavioural Health,” accessed July 28, 2020, <https://www.ihs.gov/newsroom/factsheets/behavioralhealth/>

²⁵ Indian Health Services, “Tribal Self-Government,” (July 2016), <https://www.ihs.gov/newsroom/factsheets/tribalselfgovernance/>

²⁶ Indian Health Services, “Urban Indian Health Program,” (October 2018), <https://www.ihs.gov/newsroom/factsheets/uihp/>

²⁷ Substance Abuse and Mental Health Services Administration, “American Indian and Alaska Native (AI/AN): Tribal Affairs,” last updated April 23, 2020, <https://www.samhsa.gov/behavioral-health-equity/ai-an>.

²⁸ Centers for Disease Control and Prevention, “Behavioral Risk Factor Surveillance System,” last updated November 5, 2019, <https://www.cdc.gov/brfss/index.html>

³⁰ Indian Health Services, “Indian Health Disparities,” (October 2019).

³¹ Indian Health Services, “Indian Health Disparities,” (October 2019).



Annexe L : Liste de contrôle détaillée des initiatives horizontales

ESTABLISHING THE HORIZONTAL INITIATIVE

Checklist Item	
Identify the lead department and all partner departments	<input type="checkbox"/>
Prepare a Memorandum to Cabinet for approval as a horizontal initiative	<input type="checkbox"/>
Establish timelines	<input type="checkbox"/>
Identify funding levels and outcomes sought	<input type="checkbox"/>

GOVERNANCE

Checklist Item	
Establish a senior-level Oversight committee	<input type="checkbox"/>
Establish terms of the Oversight committee including reporting, evaluations etc.	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for results and resource frameworks	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for data collection and consolidation	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for monitoring of indicators and spending	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for reporting content and frequency	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for unforeseen issues and course corrections	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for resolution of disputes	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for liaison and engagement with central agencies	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for coordinating horizontal evaluations and audits	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for timing of meetings and agenda	<input type="checkbox"/>
Oversight committee responsible for communication strategies	<input type="checkbox"/>

ROLE & RESPONSIBILITIES OF LEAD DEPARTMENT

Checklist Item	
Coordinating the MC and TB submission process if applicable	<input type="checkbox"/>
Providing administrative support to the oversight committee and other governing bodies	<input type="checkbox"/>
Identifying a secretariat within the department of sufficient capacity to manage coordination efforts	<input type="checkbox"/>
Coordinating the development and maintenance of the performance measurement framework, including the structured inventory of activities with inputs from partner departments	<input type="checkbox"/>
Coordinating the collection of financial and non-financial information from partner departments	<input type="checkbox"/>
Ensuring that performance measures are populated with actual and meaningful performance data, and that data consistency standards are met	<input type="checkbox"/>
Communicating the format and frequency of the submission of financial information required for consolidated reporting	<input type="checkbox"/>

Coordinating the public reporting of the Child Welfare initiative via the Departmental Plan and Departmental Results Report	<input type="checkbox"/>
Coordinating the preparation of any required horizontal initiative reports	<input type="checkbox"/>
Collecting and storing data for the initiative in a manner that supports subsequent audits and evaluations	<input type="checkbox"/>
Coordinating liaison with central agencies, notably in the event that a high-impact issue arises	<input type="checkbox"/>

ROLE & RESPONSIBILITIES OF PARTNER DEPARTMENTS

Checklist Item	
Participate in establishing the governance structure and the financial parameters for the horizontal initiative	<input type="checkbox"/>
Provide a complete list to the lead department of their activities that are components of, or linked to, the horizontal initiative	<input type="checkbox"/>
Provide information on relevant departmental activities as required by the Oversight committee to implement their respective activities that are components of the horizontal initiative, in order to contribute to the achievement of the shared outcome	<input type="checkbox"/>
Collect and provide to the department financial and non-financial performance information on all their activities that are components of the horizontal initiative	<input type="checkbox"/>

MANAGEMENT AND REPORTING OF THE HORIZONTAL INITIATIVE

Checklist Item	
Develop common understanding of departmental roles and responsibilities	<input type="checkbox"/>
Provide a clear and measurable understanding of the successful achievement of Thriving First Nations Children	<input type="checkbox"/>
Develop a shared understanding of the outcomes anticipated, indicators of success, activities required and the capacities needed to execute	<input type="checkbox"/>
Ensure there is a robust process and system in place for the management, collection and transparent reporting of data to Parliamentarians and the public	<input type="checkbox"/>
Ensure alignment of each shared outcome with a performance indicator, a target and target date, a data source and verification of data availability	<input type="checkbox"/>
Clear articulation of the linkage of performance indicators to the achievement of outcomes	<input type="checkbox"/>
A disaggregation of each shared outcome by theme	<input type="checkbox"/>
A listing of activities linked to each theme, including whether funding is for a new program or is incremental to an existing program	<input type="checkbox"/>
The identification of activities by department	<input type="checkbox"/>
Relevant performance indicators for all activities and related baselines and targets for clear tracking of progress and for use in any evaluation	<input type="checkbox"/>
Coordinating liaison with central agencies, notably in the event that a high-impact issue arises	<input type="checkbox"/>

REPORTING REQUIREMENTS FOR PARLIAMENT & TBS

Checklist Item	
Facilitate assessment of progress toward stated outcomes	<input type="checkbox"/>
Facilitate decisions on renewal of the initiative and new areas of focus	<input type="checkbox"/>
Facilitate decisions on adjustments to resource allocation	<input type="checkbox"/>
Facilitate reporting to central agencies and Parliament	<input type="checkbox"/>
Reporting should strive to be consistent, comprehensive and easy to understand	<input type="checkbox"/>
Reporting should improve horizontal decision-making	<input type="checkbox"/>
Reporting should share information with stakeholders on progress, successes and challenges	<input type="checkbox"/>
Reporting should provide transparent performance reporting to Canadians	<input type="checkbox"/>
Reporting should disseminate lessons learned	<input type="checkbox"/>
Reporting should provide a means to compare the consolidated status of the horizontal initiative with the ultimate plan or outcomes	<input type="checkbox"/>
The oversight committee should determine frequency, level of detail and audience for progress reports with the exception of any related statutory, parliamentary or ministerial requirements	<input type="checkbox"/>
Progress reports should facilitate early detection of horizontal issues and be understandable to the target audience	<input type="checkbox"/>
The consolidated report of summary information to Parliament and Canadians is carried out in departmental plans and departmental results reports of the lead department based on a consolidation of inputs from all participating departments and agencies	<input type="checkbox"/>



Annexe M : Sondage 2019 de l'IFPD auprès des agences de SEFPN (anglais et français)

Lettre aux dirigeants des agences de SEFPN
Objet : Phase 2

Le 19 septembre, 2019

Chères collègues,
Chers collègues,

L'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD), de l'Université d'Ottawa, a le plaisir de poursuivre sa collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Comme suite à l'acceptation par le Comité consultatif national (CCN) du rapport de l'IFPD intitulé [*Permettre aux enfants des Premières Nations de s'épanouir*](#), l'IFPD a été prié de mener une étude de suivi pour déterminer les options et les plans qui permettraient de modifier la structure et les ressources des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), pour que les agences de SEFPN puissent faire la transition vers une approche basée sur les résultats qui ciblerait le bien-être et l'épanouissement des enfants des Premières Nations.

Aperçu du projet

Ce projet comporte quatre volets :

- 1) Analyse des dépenses et impacts du financement : définir le niveau de référence actuel des montants alloués aux programmes de SEFPN, des dépenses effectuées et de leurs incidences, y compris le financement ordonné par le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP).
- 2) Cadre de rendement : définir un état futur mesurable, à partir duquel on pourra élaborer une approche de financement pour l'épanouissement des enfants.
- 3) Approches de financement : cerner et analyser les approches de financement qui favorisent l'obtention de meilleurs résultats pour les enfants.
- 4) Plan de transition : définir les approches et les points à considérer dans la mise en place d'un nouveau système de rendement et de financement axé sur l'épanouissement des enfants.

Requête de l'IFPD aux agences de SEFPN

Pour concrétiser ce projet, nous avons besoin de votre soutien et de votre collaboration. Les connaissances et les données que vous partagez, ainsi que les informations que vous communiquez, nous sont d'une aide inestimable. Les agences de SEFPN seront priées de participer de deux manières :

- 1) Sondage : L'IFPD demande à **toutes les agences de SEFPN** de collaborer à ce projet en remplissant cet automne un **bref sondage** sur le financement ordonné par le TCDP et sur le rendement des agences. Le 19 septembre 2019, vous recevrez par courriel un court questionnaire (PDF remplissable) que vous serez prié de remplir pour le 16 octobre 2019 au plus tard. Si vous préférez, l'IFPD se fera un plaisir de planifier un appel par téléphone, par Skype ou par FaceTime pour vous aider à remplir le questionnaire.
- 2) Études de cas : L'IFPD est à la recherche d'environ 12 agences de SEFPN, de différentes provinces et aux caractéristiques différentes (emplacement géographique, taille, etc.), qui

accepteraient de servir d'agences représentatives/modèles pour le projet. Ces agences seront invitées à fournir régulièrement des commentaires, tout au long du projet. Nous prévoyons les contacter mensuellement, par courriel ou par téléphone, pour qu'elles fassent le point sur l'avancement du projet ou nous éclairent sur certains aspects précis du projet. Les dirigeants des agences de SEFPN participant à ces études de cas seront invités à Ottawa pour deux ateliers, entre décembre 2019 et avril 2020.

Participation et données

Tout au long du projet, nous prendrons en considération les différences de caractéristiques des agences pour nous assurer que l'analyse et la planification tiennent compte de leurs divergences de point de départ, d'expériences et de besoins. Par exemple, les petites agences peuvent nécessiter des plans de transition différents de ceux des grandes agences; ou encore, les agences éloignées peuvent avoir besoin d'approches de financement plus raffinées.

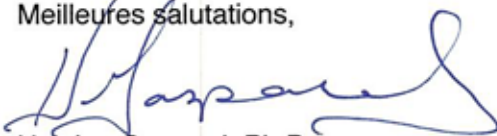
Dans ce projet, l'IFPD emprunte une approche collaborative, qui s'appuie sur les principes de PCAP® (propriété, contrôle, accès et possession). En tant qu'organisme affilié à l'Université d'Ottawa, l'IFPD respecte les lignes directrices sur l'éthique de recherche concernant les peuples autochtones et se conforme dans toutes ses activités à l'Énoncé de politique des trois Conseils sur l'éthique de la recherche avec des êtres humains. Toutes les informations communiquées au cours de ce projet avec le consentement et la participation des agences seront anonymisées et retournées aux agences, pour protéger la vie privée des individus et des communautés qu'elles desservent.

Toutes les données que les communautés communiqueront électroniquement à l'IFPD seront versées sur un système de stockage infonuagique protégé par mot de passe (OneDrive), accessible uniquement au personnel de l'IFPD participant au projet. Les données conservées localement seront stockées exclusivement sur les ordinateurs portables de recherche de l'IFPD. Toute copie matérielle des données, de même que les clés USB contenant des données, seront conservées dans un classeur verrouillé situé dans une pièce verrouillée des bureaux de l'IFPD.

Comme à son habitude, l'IFPD fera le point chaque mois sur l'état d'avancement du projet, au profit des parties intéressées. Les mises à jour seront communiquées par courrier électronique et versées sur le site Web du projet (<https://www.ifsd.ca/fr/fncfs>).

Après avoir eu l'occasion de rencontrer beaucoup d'entre vous et le plaisir de visiter certaines de vos agences et communautés, c'est avec le plus grand plaisir que nous reprendrons notre collaboration avec vous.

Meilleures salutations,



Helaina Gaspard, Ph.D.
Directrice, Gouvernance et institutions
helaina.gaspard@ifsd.ca
(613) 983-8461
www.ifsd.ca/fr/fncfs

QUESTIONNAIRE POUR LES AGENCES DE SEFPN

Nom de l'agence :

Nom et prénom :

Position :

Courriel : Téléphone :

1. Quelles ont été les dépenses totales (\$) de votre agence pour l'exercice 2018–2019?

2. Quelles ont été les recettes totales (\$) de votre agence pour l'exercice 2018–2019?

3. Avez-vous demandé un financement ordonné par le Tribunal canadien des droits de la personne? oui non
(Si non, passez à la question #4).

a. Si oui, quel montant a été demandé (\$) ?

b. Avez-vous reçu le montant (\$) demandé? oui non

c. Pourquoi avez-vous demandé un financement? Choisir toutes les réponses applicables :

- i. Entretien
- ii. Immobilisations
- iii. Programmes et services de prévention
- iv. Salaires et avantages sociaux
- v. Fonctionnement et entretien
- vi. Technologies de l'information (TI)

d. Comment les fonds ont-ils été utilisés?

e. Quels ont été les résultats de ces investissements supplémentaires?

4. Recueillez-vous des données (qualitatives ou quantitatives) sur (cochez toutes les réponses qui s'appliquent) :
- a. Le rendement des programmes
 - b. Les résultats des dépenses
 - c. Autre, décrire
-
5. Si vous recueillez des données, comment sont-elles utilisées?
- a. Budgétisation
 - b. Élaboration de programmes
 - c. Demandes de financement
 - d. Autre, décrire
-
6. Lorsque vous préparez le budget de votre agence, faites-vous correspondre les dépenses aux résultats souhaités? Par exemple, si votre objectif est d'améliorer le bien-être des enfants, allouez-vous des fonds aux programmes ou activités spécifiquement conçus pour favoriser l'atteinte de cet objectif?
-
7. Est-ce que l'IFPD peut vous contacter pour discuter plus en détail des activités de votre agence? oui non


Merci pour votre participation. Nous vous prions de retourner le formulaire à helaina.gaspard@ifsd.ca par le 16 octobre, 2019.



Annexe N : Modèle d'analyse de rentabilisation des immobilisations

STRATEGIC CONTEXT	
Organization Name	<i>Detail the name of the organization requesting the capital investment</i>
Organizational Overview	<p><i>To build a strong rationale for a proposed investment, the current environment needs to be described. The organizational overview of the sponsoring agency should include:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>– Mission</i> <i>– Strategic vision, goals, and service objectives</i> <i>– Current activities and services, including key stakeholders and clients</i> <i>– Organizational structure (high level)</i> <i>– Existing capacity—financial and human resources</i>
Problem/ Opportunity Statement	<i>Express the problem or opportunity to which your agency or First Nation is responding.</i>
Strategic Fit	<i>To make a robust case for change, the business case should demonstrate how the proposed investment fits within the agency’s or First Nation’s broader strategic context and contributes toward its goals and objectives, e.g. successful family reunifications, fewer re-entries into protection. This subsection maps the investment proposal to the organizational framework.</i>
Drivers for Change	<i>Identify the drivers that have triggered the investment proposal, e.g. increased demand for services or demand for additional services. Both internal, e.g. organizational reprioritization, and external drivers of change, e.g. mental health crisis, should be identified and clearly linked to the business need.</i>
ANALYSIS AND RECOMMENDATION	
Options Analysis	<i>Identify, describe, and explore every possible option that can address the business need. The list should demonstrate due diligence in exploring options.</i>
Performance Alignment	<i>Define the evaluation criteria and alignment of the capital request to the Thriving Children Performance Measurement Framework that will be used for screening and analysis of the options and will ultimately determine an overall recommendation.</i>
Lifecycle Cost for Each Option	<i>Provide a complete description of the costs. Projected costing estimates should be based on total cost of ownership, which includes</i>

	<i>ongoing costs over the course of the investment's life cycle as well as potential compliance costs for stakeholder groups.</i>
Cost-Benefit Analysis for Each Option	<i>Based on the costs established for each option, describe how those costs are weighed against the benefits. Conduct the cost-benefit analysis for each option taking into account costs, benefits, and risks.</i>
Risk Analysis for Each Option	<i>Identify the risks and conduct a risk assessment for each option, along with the development of a risk response. Risks may include challenges of working in remote areas, or the investment's importance to the agency's operations. A useful tool for assessing the risk and complexity of a project is the Treasury Board Project Complexity and Risk Assessment (PCRA).</i>
JUSTIFICATION & RECOMMENDATION	
Identify the Recommended Option	Present the recommendation in a straightforward manner, clearly stating why the agency or First Nation will benefit by focusing its investment on one particular option.
Deciding Factors	<i>Identify the deciding factors (financial, strategic, and outcome-related) for selecting the preferred option.</i>
Forecasted Performance Impact of Recommended Option	<i>Present the contribution of the requested capital item towards the realization of outcomes and service levels required from the Thriving Children Performance Measurement Framework.</i>
Lifecycle Cost / Funding Formula Impact of Recommended Option	<i>Present the lifecycle cost for the requested capital item and specifically identify the cost implication to the funding framework over the lifecycle of the capital asset.</i>
Risk Mitigation Measures of Recommended Option	<i>Illustrate why the identified risks are acceptable. Narrative may be included to further contextualize the key factors supporting the overall risk assessment, which include impact, probability, outcomes, and so forth. A useful tool is the Treasury Board PCRA.</i>



**Annexe O : Données chiffrées
de la situation géographique
et de l'éloignement pour
les agences de services à
l'enfance et à la famille
des Premières Nations
(John Loxley et Raina Loxley)**

Quantifying Geography and Remoteness for First Nations Child and Family Services Agencies

Prepared for the Institute for Fiscal Studies and Democracy

Dr. John Loxley and Raina Loxley¹

¹ Dr. John Loxley is a Professor of Economics at the University of Manitoba.
Raina Loxley is an epidemiologist and public health researcher in Toronto.

Table of Contents

- 1. IMPORTANCE OF REMOTENESS FOR FIRST NATIONS CHILD WELFARE FUNDING.....4**
- 2. THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES AND DEMOCRACY FINDINGS ON REMOTENESS5**
- 3. HOW AND HOW WELL IS REMOTENESS ACCOMMODATED IN EXISTING FUNDING MODELS?5**
- 4. POTENTIAL APPROACHES TO MEASURING REMOTENESS AND THEIR STRENGTHS AND WEAKNESSES: CANADA7**
 - 4.1 USING THE STATISTICS CANADA CONSUMER PRICES INDEX TO MEASURE COSTS OF REMOTENESS..... 7
 - 4.2 REMOTENESS AND THE WEN:DE REPORT 8
 - 4.3 INAC BAND SUPPORT FUNDING REMOTENESS INDEX 8
 - 4.4 STATISTICS CANADA ON RURALITY AND REMOTENESS..... 11
 - 4.5 THE 2017 STATISTICS CANADA REMOTENESS INDEX 12
 - 4.6 THE NAN REMOTENESS QUOTIENT (RQ) EXERCISE 13
 - 4.7 THE COMMUNITY WELL-BEING INDEX 15
- 5. POTENTIAL NON-CANADIAN APPROACHES TO MEASURING REMOTENESS AND THEIR STRENGTHS AND WEAKNESSES16**
 - 5.1. AUSTRALIA 16
 - 5.2. THE USA..... 17
- 6. AN ALTERNATIVE NEEDS-BASED FUNDING APPROACH FOR FNCFS18**
 - 6.1. BASELINE FUNDING 19
 - 6.2. THE REMOTENESS ADJUSTMENT..... 19
 - 6.3. THE ALLOCATION OF PREVENTION FUNDING..... 25
- 7. CONCLUSION26**

1. Importance of remoteness for First Nations child welfare funding

Operating in a remote location can potentially have several serious implications for the budgets of and quality of service provided by First Nations child welfare agencies. Staffing and travel costs are the two factors mainly affected by geographic location but each has a number of dimensions. On the staffing side, one can generally expect costs to increase over those in non-remote locations because a salary premium is probably required to attract people to more remote locations. To begin with, the cost of living is generally much higher and salaries need to compensate for this. Access to services normally taken for granted in cities, such as restaurants, entertainment, social and medical facilities, is often severely restricted in remote places and staff may need a financial incentive to accept this. Staff costs are likely to be higher for the bread and butter aspects of child welfare, such as visiting families and children at risk, visiting foster children and families, and meeting with fellow agency staff and local boards may also require more staff time. Where remoteness dictates multi-agency arrangements, this compounds the additional expense. So salary costs are likely to be higher for a number of different reasons, each related to remoteness.

Additional travel costs will be incurred to visit children and families at risk and in care. The cost of gas and vehicle maintenance are generally higher in remote places and if roads are non-existent, flying can become very expensive. Taking families and children into centres where services are available is generally more expensive the more remote the agency.

Inadequate provision for remoteness will, inevitably, reduce the quality of service provided to children and families, by reducing available staff, impeding necessary travel or limiting access to services through broadband.

All of this has long been acknowledged. It was flagged as a major issue by the Joint National Policy Review of First Nations Child and Family Services in 2000 (McDonald, Ladd et al., 2000). It was raised again in the Wen:De (FNCFCS, 2004; FNCFCS, 2005a; FNCFCS, 2005b) report and in subsequent evaluations of the Enhanced Prevention Focused Approach (EPFA) of the Department of Indian and Northern Affairs, Canada (INAC)² (INAC, 2010; INAC, 2013; INAC, 2014).³ It also featured prominently in the Canadian Human Rights Tribunal on Child Welfare (CHRT 2, 2016). Some provision has generally been made to compensate for remoteness in funding models, so the principle is long recognized and the issues that remain are

² The federal department responsible has undergone a number of name changes over the years and is currently Indigenous Services Canada (ISC).

³ Evaluations were conducted in Alberta (2010), Saskatchewan and Nova Scotia (2013) and Manitoba (2014) and remoteness seems to have been an issue in all but Nova Scotia.

the method of providing for remoteness and the size of that provision. In 2018, the department announced that it would be studying the issue and made a presentation on the topic to the Canadian Economics Association annual conference (ISC, 2018), but nothing more seems to have come of this.

In what follows we examine different approaches to measuring remoteness that have been put forward in Canada and elsewhere, but first we examine the findings of the Institute for Fiscal Studies and Democracy (IFSD) on the relationship between remoteness and cost of providing First Nation child and family services.

2. The Institute for Fiscal Studies and Democracy Findings on Remoteness

In 2018 the IFSD conducted a survey of First Nation child and family service agencies across Canada to ascertain their needs and how these might influence the costs of providing services. The survey was conducted following the findings of the CHRT that First Nation child welfare services were underfunded and First Nation children discriminated against. It was commissioned by the Assembly of First Nations with direction from and strategic support of the National Advisory Committee on First Nations Child and Family Services (NAC) (IFSD, 2018).

The study concluded that the single most important driver of agency budgets was the number of children in care (CIC) (IFSD, 2018, p. 9), which is not surprising given the bias of funding models towards taking children into care as opposed to preventing child apprehension, as found by the CHRT (CHRT 2, 2016). The study also found that agency costs increased if at least one community it served had no or limited year-round road access, and budgets of such agencies were found to be more than twice the average annual budget of those agencies with all-year road access; they had two times more staff and their travel costs were five times higher (IFSD, 2018). This supports the argument made above (in section 1) on the importance of remoteness which, following the Wen:De reports (Section 4.1), the IFSD defines as distance from city centres providing child welfare services.

3. How and how well is remoteness accommodated in existing funding models?

Remoteness is accounted for differently in child welfare funding models across Canada. The following draws on information submitted to the CHRT on the First Nations Child and Family Services (FNCFS) Funding Formula Template in 2016 by former Indian and Northern Affairs Canada (INAC) (INAC, 2016a; INAC, 2016b). This shows that the Manitoba child welfare funding model accounts for remoteness by providing 5% of salaries, benefits and operating costs for agencies north of the 53rd parallel and southern remote and isolated communities. Manitoba agencies also received \$11,500 per direct service worker, supervisor and executive directors annually, for travel related costs.

Although not covered by the Funding Formula Template, the Ontario model also allocates 5% of funding for remoteness, but only on the socio-economic factors which account for 50% of the budget so, in effect, remoteness accounts for only 2.5% of the total budget (Loeppky and Loxley, 2017, p. 39).

Quebec agencies receive a salary adjustment per professional, adjusted in increments depending on the remoteness of the region, ranging from \$8,487, to \$13,207, in 2016. An additional \$3,057 is provided to service delivery staff to account for travel in remote areas. The 2015-16 FNCFS Funding Formula Template (INAC, 2016a, p. 13) makes explicit provision for increases in salaries and travel for remoteness in Quebec of \$292,752 which is equal to 9.95% of total funding for an agency servicing 1,000 children. No other province receives such a high amount for remoteness and the logic for this is not obvious, as on remoteness measures in use by INAC (see 4.2 below), the average remoteness of Quebec agencies is actually a little less than that of Manitoba agencies (FNCFCFS, 2005b, p. 108 and 129).

Funding to compensate agencies for remoteness in Saskatchewan is allocated as a fixed amount on a recipient by recipient basis and varies by agency.⁴ Travel expenditures are provided at \$11,500 per direct service worker, supervisor or agency ED annually and in some cases, a remoteness amount is included in the travel cost. Again, this is allocated on a recipient by recipient basis.

Provision for remoteness was built into tri-partite discussions with some recipients of the EPFA (which replaced Directive 20-1), Saskatchewan, Quebec and Manitoba, but not with all. In the 2011 evaluation of the Alberta EFPA, lack of provision for remoteness was raised as a central issue and it was explained that 'First Nations and the Province did not flag remoteness during the discussion to develop the formula; therefore, it was not included' (INAC, 2010, p. viii).

PEI calculates travel costs as \$12,000 per direct service worker, supervisor and ED annually and in some cases includes a remoteness amount on a recipient by recipient basis (INAC, 2016b, Annex B).

There is no direct provision for remoteness in the child welfare funding models of British Columbia, Alberta, New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland. Agencies in these provinces receive \$11,500 per direct service worker, supervisor and ED annually, for travel related costs (as in Manitoba and Saskatchewan), but this is consistent across agencies regardless of geographical location. The INAC costing models also stipulate that additional funding can be

⁴ In the 2016 budget, an amount of \$1.5 million is provided for remoteness, all of it under the heading of 'Enhancement' but no further explanation is given for this (INAC, 2016a, Annex C).

provided to agency Boards of Directors to account for remoteness and/or multi-site agencies (INAC, 2016b, Annex B).

In 2016, INAC stated that it does not currently provide funding for remoteness in regions other than Quebec, Manitoba and Saskatchewan ‘as the Department did not have sufficient data and information on which to base calculations for funding’ (INAC, 2016b, Appendix B, p. 17).

Since 2018 there is no single funding formula as agencies have been billing the department for many actual expenditures. There is, no doubt, some inertia or hysteresis in receipts of funding which will carry forward provisions for remoteness made in the past.

4. Potential approaches to measuring remoteness and their strengths and weaknesses: Canada

There are a number of possible indicators of remoteness that might be used in developing budgets for child welfare agencies, so the question arises as to how to differentiate between them. Moazzami (2018, pp. 2-3) offers sound advice when he suggests that indicators should:

1. be developed for the specific issue or policy under consideration;
2. be based on service centres relevant to the type of service being measured;
3. allow for the assessment of the impact of various policy measures in the area under consideration;
4. be based on theoretical consideration and any proxies used should be sensible;
5. allow for periodic updating and monitoring;
6. be easy to calculate and intuitively appealing;
7. assign different degrees of remoteness, and not just remote or not remote, as costs will differ by degree;
8. give a stable ranking of communities by location for long term planning.

These considerations should be borne in mind when reviewing the following list of possible remoteness measures.

4.1 Using the Statistics Canada Consumer Prices Index to Measure Costs of Remoteness

It has been suggested by Indigenous Services Canada (2018) that the CPI could be a potential data source for measuring the costs of remoteness. The CPI however, does not include people living on reserves (Statistics Canada, 2020a). While it does provide data for 15 cities in Canada, it qualifies their usefulness by stating that ‘These estimates should not be interpreted as a measure of differences in the cost of living between cities. The indexes provide price comparisons for a selection of products only, and are not meant to give an exhaustive comparison of all goods and services purchased by consumers. Additionally, the shelter price concept used for these indexes is not conducive to making cost-of-living type comparisons between cities.’ (Statistics Canada, 2019a). Only 3 of the 15 cities are located in relatively remote areas. Statistics Canada goes on to explain why data for other cities are not available, arguing that basket weights for goods consumed would be ‘quite small’ and that price changes in less populated areas generally follow those in populated areas. Above all, ‘the CPI aims to

measure price change not price levels' (Statistics Canada, 2019b, p.22). The CPI, therefore, is not useful for our purposes.

4.2 Remoteness and the Wen:De Report

In 2004 the First Nations Child and Family Caring Society (FNCFCS) undertook a review of Directive 20-1, the funding formula for all First Nation Child and Family Service agencies in Canada except Ontario. This review was ultimately published by the FNCFCS as three volumes of Wen:De (FNCFCS, 2004; FNCFCS, 2005a; FNCFCS, 2005b). Directive 20-1 drew on a remoteness factor developed by INAC, which classified agencies according to their distance from service centres, degrees of latitude and year round road access. This factor ranged from 0 to 1.9 (CHRT 2, 2016, p. 127) rising with remoteness. It was used to compensate agencies for the higher cost of remoteness by adjusting three components of the funding formula: the amount of money paid per band, the amount paid per agency and the amount paid per child.

Child welfare agencies recognized the need for remoteness payments but believed the amount being paid was deficient and its calculation based on service centres did not reflect the true costs of accessing child welfare services which were only really available in city centres (FNCFCS, 2005a). Wen:De therefore recommended an increase in the remoteness factor of between 3% for least remote and 8% for most remote agencies. It also recommended replacing service centres, which were really business centres, with cities in which child welfare services were available (FNCFCS, 2005b).

In 2005, INAC revised its remoteness factor, simplifying it. While it assigned each agency to a city, it continued to classify remoteness and in turn determine funding, based on service centres.

4.3 INAC Band Support Funding Remoteness Index

The INAC Band Support Funding (BSF) program is used by the Federal government to determine transfer payments for individual First Nations to facilitate service delivery and allocation of funds according to individual community needs and priorities. The BSF formula last updated in 2005, takes into consideration geographic location of the First Nation, cost of transportation and services through two concurrent indices: a remoteness index and an environmental index. "Both indices are derived based on a combination of the remoteness classification and the environmental classification of a First Nation" (ISC, 2016). The incorporation of these indices in the BSF model is designed to "offset against additional expenditures attributable to geographic location", and could therefore be used similarly in child welfare funding models (ISC, 2016).

The BSF remoteness index incorporates transportation costs and shipping costs for each First Nation, based on the distance to the nearest service centre by the shortest practical route. The BSF defines a service centre as “the nearest community to which a First Nation can refer to gain access to government services, banks and suppliers”, including health services, community and social services and environmental services (INAC, 2005). Since the index is based on transportation costs, it is designed to compensate for the increased challenge faced by communities that do not have year-round road access and require fly-in, rail, boat or ice-road transportation.

The environmental index “relates the geographic location of the band to the local climate” and the associated costs of service delivery for members. This includes additional staffing related costs and additional costs for utilities such as electricity and heating associated with the local climate.

Each community is given a numerical score on both the remoteness index and the environmental index, calculated by combining the two measures. Communities are categorized into 4 geographic zones, based on distance to the nearest service centre. Zones 1, 2 and 3 have year-round access by paved or gravel road, including access by vehicular ferry. Communities requiring special access via air, rail or boat are classified as Zone 4 and further sub divided into 7 sub-zones.

Geographic Zones are determined as follows:

Zone 1: First Nations located within 50 km of a service centre.

Zone 2: First Nations located between 50-350 km of a service centre.

Zone 3: First Nations located over 350 km from a service centre.

Zone 4: First Nations with either air, rail or boat access to the service centre.

Zone 4 is further subdivided into the following sub-zones, according to their distance directly measured from the service centre:

0: distance < 50 km (classified as Zone 2)

1: 50 < distance < 160 km

2: 160 < distance < 240 km

3: 240 < distance < 320 km

4: 320 < distance < 400 km

5: 400 < distance < 480 km

6: distance < 480 km

Communities are also categorized for into the following environmental classifications:

A: geographic location < 45° latitude ^[L]_[SEP]

B: 45° latitude < geographic location < 50° latitude ^[L]_[SEP]

C: 50° latitude < geographic location < 55° latitude ^[L]_[SEP]

- D: $55^\circ \text{ latitude} < \text{geographic location} < 60^\circ \text{ latitude}$ [L SEP]
- E: $60^\circ \text{ latitude} < \text{geographic location} < 65^\circ \text{ latitude}$ [L SEP]
- F: $\text{geographic location} > 65^\circ \text{ latitude}$

Each community is thus assigned a geographical zone (1, 2, 3, 4.0-4.6) and an environmental classification (A-F), which are combined to result in a corresponding numerical score on the remoteness index, ranging from 0.0-1.85. The index however, is not continuous, but rather yields a discrete score for each combination of geographical zone and environmental classification.

Manitoba and Quebec have the highest average remoteness factor (0.43 and 0.425 in 2006) (FNCFCFS, 2005b) while Ontario, BC and Manitoba have the highest number of communities in Zone 4, with 31, 31 and 19 respectively (INAC, 2005).

The BSF indices have several strengths. Firstly, the measure can be applied consistently across the whole country. By incorporating both geographical location and environmental or climatic conditions, the BSF remoteness index provides a comprehensive measure of the costs associated with remoteness. The index has been used widely in a number of other areas, suggesting a potential suitability to child welfare funding models as well. For example, Sharpe and Lapointe (2011) use a simplified version of the INAC measure to investigate the relationship between remoteness and educational attainment, labour market performance and economic outcomes. Due to the small number of communities in Zone 3 (only 10), they collapsed that Zone into Zone 2, creating a dummy variable with 3 categories. They did not however, take into consideration the environmental index in their exercise.

There are several weaknesses in the BSF indices. The use of discrete scores, and more specifically the categorical classification of communities by geographical location is one such limitation. The geographical index uses only 4 zones, and the range of distance to nearest service centre within each zone is quite large (i.e. communities 50km from a service centre by paved or gravel road and communities 349km from a service centre by paved or gravel road, are both classified as Zone 2). As such, there may be large variations in distance, transportation time and costs, between communities classified within the same geographic zone.

Furthermore, the geographical zones used in BSF model are based on the distance to the closest service centre for each First Nation, which is not necessarily where the community or agency prefers to access services. More specifically, these indices are limited by considering the distance to service centres, rather than city centres, which have previously been determined to align more closely with locations that can provide adequate support and where agencies are likely to actually access services (FNCFCFS, 2005a). In general, the BSF indices were not designed specifically for child welfare funding, explaining some of these weaknesses.

4.4 Statistics Canada on Rurality and Remoteness

Statistics Canada measures the degree of remoteness by classifying the 5,162 census subdivisions (CSDs) of the 2016 census as urban or rural areas. In 1996 it defined urban areas as having a minimum population of 1000 and population densities of 400 or more people per square kilometer, while rural areas are places of 1000 people or less or have densities of less than 400 people per square kilometer. This definition has been carried forward into its 2017 Remoteness Index, dealt with below. In a 2002 report they classify CSDs in Canada as urban or rural with different degrees of rurality or remoteness depending on the extent of commuting flows from rural and small town centres to large urban areas with populations in excess of 10,000. Commuting flows serve as a proxy for access to various urban services (Moazzami, 2018, p. 6). On the strength of these flows all CSDs in Canada are classified as urban or rural and assigned a Statistical Area Classification Type (SACtype) from 1 to 8 signifying their degree of rurality or remoteness, as in Table 1.

Table 1: CSDs in Canada by degree of Rurality or Remoteness

SACtype	Nature of CSDs	Urban/Rural
1	CSDs within CMAs and CAs	Urban
2	CSDs within CMAs and CAs	Urban
3	CSDs within CMAs and CAs	Urban
4	CSDs outside CMAs and CAs with a strong metropolitan influence zone. => 30% commuting	Rural close to Urban
5	CSDs outside CMAs and CAs :moderate influence zone: at least 5% but <30% labour commuting	Rural limited access to Urban
6	CSDs outside CMAs and CAs: weak influence: more than 0% but < 5% labour commuting	Remote Rural
7	CSDs outside CMAs and CAs with no commuting and a small employed labour force	Very Remote Rural
8	Census subdivision within the territories, outside of census agglomeration	Very Remote Rural

Though useful in measuring rurality and remoteness, these measures have not had widespread applicability, perhaps because they do not directly address the types of services available in different CSDs and CMAs. Certainly, they do not appear to have been put to any use in child welfare policy. The general approach has, however, found limited reincarnation in Statistics Canada's 2017 Remoteness Index.

4.5 The 2017 Statistics Canada Remoteness Index

This 2017 exercise produced a Canadian index of remoteness (RI) and an ancillary set of accessibility measures to selected services, though the primary focus was on remoteness. Three requirements were laid down for the remoteness measure; that it cover the whole of Canada in a detailed way, hence it uses census subdivisions (CSDs); that it would be a continuous, as opposed to a categorical measure and that it be based on physical proximity, rather than economic, cultural or social distance (Alasia et al., 2017, p. 8). Furthermore, the measure should be transparent and not overly complex. The measure arrived at is a remoteness index value for each CSD ranging from 0 to 1, where "0" represents the most accessible area and "1" represents the most remote area.

The remoteness index draws on the gravity model combining proximity to multiple points of service (agglomeration) and their population sizes. Population centres are, therefore the reference point and are defined by Statistics Canada as consisting of at least 1,000 people and a density of 400 or more people per square kilometer and are a proxy for availability of services. Travel cost was used as an indicator of proximity, as opposed to travel distance or time, and cost was calculated by using the most accessible and least expensive travel option between two locations. CSDs were divided into those that connected to a population centre through the national road and ferry network and those that did not. There were 149 in 2011, the base year of the census data, that did not have a national road or ferry connection (Alasia et al., 2017, p.9). For road travel, an average cost of \$0.17 per km was applied to all CSDs irrespective of location. For CSDs without regular service by air or boat, a linear model was used to convert linear distances into costs (Moazzami, 2018, p. 11).

The accessibility measures use the same gravity model as used in the remoteness index but measure travel time between CSDs as opposed to cost of travel from CSDs to population centres and population size is replaced by total revenue for different types of business (Alasia, et al., 2017, p. 5). There is a high degree of correlation between the remoteness measures and the accessibility measures, stressing that 'population counts represent a reasonable approximation for accessibility to basic services across Canada' (ibid).

The remoteness index (RI) has been used in relation to health, mortality and premature deaths in Canada (Statistics Canada, 2019e). It was also used in the calculation of the Nishnawbe Aski Nation (NAN) Remoteness Quotient (RQ) exercise for Ontario child welfare and has the potential for being used to allocate prevention dollars in child welfare across regions or across Canada as a whole.

It is to be noted, however, that the RI and associated accessibility measures were not developed specifically with child welfare services in mind. The definition of a population centre used (population of 1000 and 400 persons per square kilometer) does not tell us anything about the types of service that might be available for child welfare and their availability in remote communities. The gross revenue measure in the accessibility index suffers from the same weakness.

There are other perceived problems in using the RI. In general, using cost based on travel time makes the index very unstable, as travel time changes daily and seasonally depending on road (e.g. winter roads) and weather conditions (Moazzami, 2018, p. 11). Applying the same average road cost to all CSDs seems also to defeat the purpose of the exercise given that costs in remote areas are clearly higher than those in non-remote areas, so the RQ underestimates the true travel cost in more remote areas.

In addition, both the RI and the accessibility measure are ordinal measures that can be used to rank communities by relative remoteness/accessibility but cannot “measure the differences in the costs of service provision related to the degree of remoteness” (Moazzami, 2018, p. 14). The RI and the accessibility measure are actually quite difficult to estimate and hence are not as transparent as the originators promised.

4.6 The NAN Remoteness Quotient (RQ) Exercise

The NAN Remoteness Quotient (RQ) Exercise estimated how much the budgets of three NAN agencies would have to increase to allow them to deliver the same level of service as that provided by agencies in non-remote communities in Ontario (Wilson and Barnes, 2019). Calculating the RQ involves a number of discrete steps:

First the Statistics Canada Remoteness Index (RI) (Alasia et al., 2017) was assigned to each agency. As demonstrated, this is a relative measure of the ability to reach population centres within a reasonable amount of time, with a range of 1 for most remote to 0 for least remote. A reference point of ‘non-remote agencies’ was then determined against which the characteristics of the remote agencies were measured. This consisted of the 10 agencies with the highest percentage of the Indigenous population in the agency’s geographic region with remoteness indices at or below the median Ontario remoteness index of 0.118. The unit costs of providing different services were then calculated for the reference agencies as well as for those deemed ‘remote’ and the proportion of cost differences associated with remoteness was estimated using regression analysis.

The RI for each agency was then multiplied by the proportion of cost differences associated with remoteness to generate the Remoteness Coefficient (RC). The RC was derived, therefore, partly

by geographic remoteness and partly by increased costs of remoteness. It provides an estimate of the incremental costs due to remoteness of providing child welfare services relative to the reference standard of service.

A Remoteness Quotient (RQ) measuring additional funding required to offset higher remoteness costs was then derived by summing all the RQs to 100 and expressing individual RQs as a proportion. ‘The RQ represents how a fixed pool of funding would be distributed if the distribution considered nothing but relative remoteness costs’ (Wilson and Barnes, 2019, p 10). Theoretically, RQs could be used in other contexts such as in allocating scarce prevention funding.

The exercise estimated remoteness coefficients (RCs) of 1.68 for Tikinagan, 1.59 for Payukotayno and 1.47 for Kunuwanimano. This suggests that additional funding was required in each of these communities to address remoteness, by 68%, 59%, and 47%, respectively (Wilson and Barnes, 2019, pp. 7-8). The remoteness quotients (RQs) suggested that between them, the three NAN agencies should receive about 30% of any funds that might be made available in Ontario to address remoteness (11.7% to Tikinagan; 10.2% to Kunuwanimano; and 8.1% to Payukotayno).

The main strengths of the NAN Remoteness Quotient exercise are that it was commissioned specifically by a First Nations organization in Ontario to address the remoteness compensation issue for its agencies, which is clearly an important one in Ontario. The exercise was in fulfilment of rulings of the CHRT and covered all child welfare agencies in the province, not just those of First Nations. For NAN agencies the financial costs of remoteness were specifically estimated so remoteness calculations could be used to estimate budget short falls.

There are several limitations of the NAN approach. It draws on the 2017 Statistics Canada Remoteness Index the deficiencies of which were pointed out earlier. The reference point for non-remote agencies excludes Toronto, the reason given (Wilson and Barnes, 2019, p. 15) is that Toronto has ‘a low First Nation percentage of the population’. But in terms of remoteness in Ontario, Toronto should really be ground zero and hence been included in the reference agencies. This speaks to a weakness in the methodology chosen.⁵

The model yields very wide confidence intervals around the regression parameter for remoteness. For example, the RC for Tikanagan was calculated to be 1.80, suggesting a need for an increase in funding of 80% for remoteness. But the confidence interval was between 1.44 and 2.42 which means that 19 times out of 20, the increase needed would be between 44% and 142%.

⁵ It should also be noted that Toronto has a much higher count of Indigenous People than the Government allows for. See Our Health Counts Study (Rotondi, O'Campo, O'Brien, et al., 2017).

This is a result of the small sample used for the calculation, but it raises questions about the practical applicability of the regression parameter (Cooke, 2019).

There are also unresolved questions about the costing approach. For costs such as transport and services to foster families, remote costs exceed those of the reference point agencies, resulting in a need to increase funding for the remote agencies. Salary related costs are, however, higher for the reference group than for the remote agencies. The study accommodates this by inverting salary costs and again, adding them to remoteness costs, on the grounds that lower salaries reflect lack of training, lower qualifications or budget constraints, all of which would be eased by higher remoteness funding. This is controversial empirically and methodologically.

While each of the agencies is treated as a separate entity, each also covers several communities with different degrees of remoteness. Tikanagan covers more than 30 communities, most in Zone 4 with no year-round access by road but Saugeen is in Zone 2 with road access and is only a two-hour drive from Toronto. Taking an agency wide measure as the NAN RQ does, inevitably hides these differences in remoteness.

The Remoteness Quotient (RQ) model was developed specifically for NAN and for Ontario and was not ‘intended to provide a one-size-fits-all solution’ (CHRT 2, 2016, p. 10). The remoteness coefficients and remoteness quotients derived cannot be applied to other regions or to Canada generally. The authors argue, however, that the model ‘is capable of application in other jurisdiction, assuming equivalent data are available in these jurisdictions’ (Wilson and Barnes, 2019, p. 10).

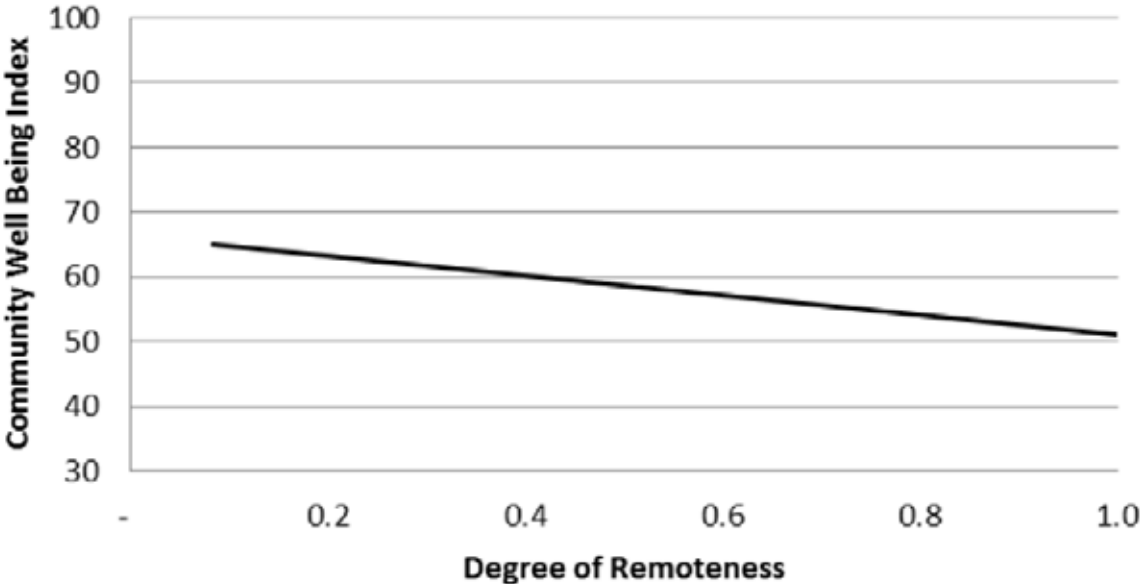
4.7 The Community Well-Being Index

The Community Well-Being Index (CWBI) was developed in 2004 to enable comparison of the well-being of First Nations relative to the rest of society and over time (AANDC, 2006). It is based on Statistics Canada census data at the level of CSDs so the most recent data available is for 2016. The Index is a blend of four socio-economic measures of well-being: income, education, housing and labour force. It ranges from 1 to 100, demonstrating improved well-being the higher the score. A strength of the CWBI is that it is available over a number of censuses dating back to 1991, though with some inevitable issues of comparability. It also enables comparison of other datasets collected at the level of the CSDs (Drawson et al., 2017).

The weaknesses are that it does not directly address the availability of data on child welfare in different communities and it also excludes some important indicators of well-being such as ‘physical and emotional health, cultural continuity and environmental conservation’ which are not included in the census (Penney et al., 2012, pp. 6-7) and others that are in the census such as the use of local languages (ISC, 2019). The CWBI uses measures of monetary income and paid

employment which do not capture the importance of subsistence and communal or family activities in many First Nation and Inuit communities, activities that improve welfare but which do not involve money. It also may not adequately capture the high cost of living in northern and remote communities due to high shipping or air transport costs (Penney et al., 2012). Notwithstanding these limitations, it could, potentially, be used as an indicator of remoteness as there appears to be a moderate negative correlation between higher remoteness and lower community well-being, as Chart 1 shows.

Chart 1: Trend Line for First Nations Remoteness and Community Well Being Index



Source: Indigenous Services Canada, 2018.

5. Potential non-Canadian approaches to measuring remoteness and their strengths and weaknesses

5.1. Australia

The Accessibility/Remoteness Index of Australia (ARIA) is a purely geographical approach to defining remoteness. It has gone through several iterations since its formation in 1998 and the current versions, ARIA+ and ARIA ++, each offer a continuous index with values ranging from 0 (high accessibility) to 15 (high remoteness). Australia is divided into areas of one square kilometre each and the road distance from each is then calculated to the nearest Service Centres in five size categories based on population size (Hugo Centre, 2020). The greater the road distance, the higher the Index score. The smaller the closest service centre again, the higher is the Index. Thus, an ARIA+ or ARIA++ score is available for each square kilometre in Australia

based on the two variables of road distance to service centres and the population size of those centres.

The five categories of service centre are as follows:

Category 1: Population 1,000 to 4,999:

Category 2. 5,000 to 17,999

Category 3: Population 18,000 to 47,999:

Category 4: 48,000 to 249,999 and

Category 5: Greater than 250,000 (Moazzami, 2018, p. 4).

The calculated remoteness indices are classified into the following five classes:

Major Cities of Australia: Index between 0 and 0.2

Inner Regional Australia: Index >0.2 to 2.4

Outer Regional Australia: Index >2.4 to 5.92

Remote Australia: Index >5.92 to 10.53

Very Remote Australia: Index >10.53 to 15 (Moazzami, 2018, p.5).

While having some similarity with the Statistics Canada Remoteness Index, ARIA does not directly measure the cost of travel. From the point of view of the current exercise, it shares a common weakness in that it says nothing about the ability of service centres to provide child welfare services. General weaknesses pointed out by Moazzami (2018), are that differences in road conditions and road quality which might affect access to service centres, are not allowed for; neither is the fact that not everyone has access to transport. Finally, the cut off points of degrees of remoteness 'are rather arbitrary and can lead to different shares of people in remote areas' (Moazzami, 2018, p. 5).

5.2. The USA

In the USA, four Frontier and Remote Areas (FAR) levels have been developed to capture the degree of remoteness of rural areas at higher or lower population levels, depending on accessibility to different types of goods and services (Cromartie, Nulph, and Hart, 2012). These FARs are defined by the time it takes to travel by car to nearby Urban Areas, measured at the 1x1 kilometer grid level. It includes travel on all Federal, State, and county paved roads.

Level One FAR rural and urban areas are those with up to 50,000 people that are 60 minutes or more by car from an urban area of 50,000 or more people.

Level Two FAR rural and urban areas are those with up to 25,000 people that are 45 minutes or more by car from an urban area of 25,000-49,999 people and 60 minutes or more from an urban area of 50,000 or more people.

Level Three FAR rural and urban areas are those up to 10,000 people that are 30 minutes or more by car from an urban area of 10,000-24,999, 45 minutes or more from an urban area of 25,000-49,999 people, and 60 minutes or more from an urban area of 50,000 or more people.

Level Four FAR are rural areas that are 15 minutes or more by car from an urban area of 2,500-9,999 people, 30 minutes or more from an urban area of 10,000-24,999 people, 45 minutes or more from an urban area of 25,000-49,999 people, and 60 minutes or more from an urban area of 50,000 or more people (Cromartie, Nulph, and Hart, 2012).

Commentators on the methodology have pointed out that some states, such as Alaska, Wyoming, or New Mexico have few urban areas with populations of over 50,000. Others have argued that travel times by road are highly seasonal. Provision does seem to be made, however, for travel by means other than roads in the one-hour time frame. As is the case with other measures of remoteness which rely heavily on population centres, the size of population may not be an accurate measure of the types and range of services available and there is some arbitrariness in the choice of times and sizes of population (Federal Register, 2014).

6. An Alternative Needs-Based Funding Approach for FNCFS

The IFSD (2020), has proposed an alternative needs-based approach to the funding of child welfare. This approach starts with baseline funding and adjusts it for circumstantial effects, such as geography and poverty. Table 2 suggests how this might be done and what follows elaborates on this.

Table 2: An Alternative Needs-Based Funding Approach for FNCFS

<p>Allocation of Prevention Dollars</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. According to Community Well Being Index or 2. Local Needs Analysis: weight of 50% to low income families, 25% lone parent families, 25% to number of Indigenous children and/or 3. NAN Remoteness Coefficient
<p>Remoteness Adjustment to Baseline Funding</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. INAC Remoteness 2. No road access. 3. Stats Can SAC Types 6-8 or 7-8 4. Stats Can 2017 Remoteness Index ≥ 0.6. 4. NAN Remoteness Quotient
<p>Baseline Funding</p> <p>Guaranteed Minimum Operating Grant to Fulfill Core Functions</p>

A function mainly of:
Children in Care
Children moving to permanency
Investigations Completed
Ongoing Protection Cases

6.1. Baseline funding

Baseline Funding would provide a guaranteed minimum operating grant to enable agencies to fulfill core functions, driven mainly by the number of children in care but also by the number of children moving to permanency, the number of investigations completed and the number of ongoing protection cases. The data requirements for these are not onerous and should be readily available across the country. These factors are already built into the current Ontario model and in 2016-17 for Indigenous agencies were proportioned among factors driving volume as follows: children in care, 46.9%; on-going protection 28.6%; children moving to permanency, 21.6% and investigations, 2.9% (Loeppky and Loxley, 2017. p.47). These proportions could be determined in the model based on data for more years and for agencies elsewhere. They could also be set to try to influence where agencies spend their dollars.

Over time, as more data becomes available, factors outlined in Appendix 1 of the IFSD's Measuring to Thrive Framework (IFSD, 2020), such as those dealing with wellness, safety and basic needs, could be built in as more comprehensive determinants of baseline funding. In addition to baseline funding there would be a financial adjustment for remoteness (the geography component).

6.2. The Remoteness Adjustment

Ideally, for reasons of equity and consistency, there should be one remoteness adjustment factor for the whole country and this should reflect the importance of road access, given IFSD's previous analysis of factors driving agency costs. There would appear to be four possible candidates for this adjustment, ruling out the Australian and USA approaches for which appropriate data is not readily available:

- i. INAC's remoteness measure in Band Support Funding and the Band Classification Manual;
- ii. Statistics Canada's Rurality and Remoteness Measures;
- iii. Statistics Canada's 2017 Remoteness Index and

iv. NAN's Remoteness Quotient.

What follows reviews the suitability of each for inclusion in the Alternative Needs-Based Funding Approach.

INAC's approach is well established and the necessary geographical data for each First Nation is on-line and can be cross-checked against the remoteness measures which are also available on-line. It has been widely used in research and provided that community geographical profiles are updated regularly on-line, as they appear to be, then the fact that the Band Classification Manual was last issued only in 2005 is not an impediment to its use. Although it is not a continuous measure, it has several degrees of differentiation which compensate to some extent for lack of continuity: zones 1, 2 and 3 have year-round access by a paved or gravelled road, each differently distanced from service centres and each with six degrees of latitude. Geographic Zone 4 covers First Nations with either air, rail or boat access to service centres, has 7 sub-zones (from 0 to 6) and again each has 6 categories by degrees of latitude. The Remoteness Index ranges, therefore, from 0 to 0.7 for the three zones with road access and from 0.1 to 1.85 for Zone 4. If we adjust Zone 4 for overlap with Zone 3, the range of the Remoteness Index is reduced in that Zone to between 0.45 and 1.85.

If INAC's remoteness measure in Band Support Funding is to be used in preparing needs-based budgets, then adjustment have to be made for the provision of services for child welfare in cities rather than service centres. Wen:De made such adjustments for all but Ontario and found that this had a relatively modest impact on remoteness funding, constituting only 2.6% of additional money sought for remoteness. The reason for that is that almost 80% of changes in remoteness on this account affected agencies in Zones 2B and 2C which are not very remote. Only 6 agencies in BC had adjustments leaving them in Zone 4 i.e., in centres without road access and these were probably using services in cities anyhow. Access to appropriate centres for child welfare services continues to be an issue and building city access into remoteness measures, where appropriate, is an exercise still needing to be conducted, preferably with agencies stating where they actually use services, but it will not significantly alter average remoteness or average funding for remoteness.

The second possible approach, Statistics Canada's Rurality and Remoteness Measures, are also not continuous measures. Of the eight Statistical Area Classification Types, two (7 and 8) relate to census divisions without road access and hence fit the IFSD's requirement neatly, while a third (6) covers communities with a very low degree of commuting. This measure is census based and hence available only every five years. The data is subject to incomplete enumeration as a number of First Nations did not participate in either the 2011 census or the 2016 census, which does not invalidate national or regional level indicators but can pose problems at the level of the CSD (Statistics Canada, 2019c). There is a convenient on-line categorization of First

Nations and Tribal Councils according to their appropriate CSDs (Statistics Canada, 2019d) which uses information from what was Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and is, presumably, updated as First Nation data changes. There does not, however, appear to be a readily available categorization of First Nations by SA Ctype, so which communities fit into types 6-8 or 7-8 is not accessible. Furthermore, Statistics Canada itself seems to have moved away from this measure towards use of the Remoteness Index.

The third approach, Statistics Canada's 2017 Remoteness Index (RI) is a continuous measure and it appears that communities with an index of 0.6 and higher lack all-round road access, so it could in principle be used to check the cost drivers that IFSD has laid out. It is also moderately positively correlated with INAC's remoteness measure⁶, so it could act as a reasonable replacement. The index is available on-line for all CSDs (Statistics Canada, 2020b) and the location of First Nations by CSDs is available from AADNC.⁷ The RI is census-based and hence subject to the same limitations as Statistics Canada's Rurality and Remoteness Measures. As was shown in section 4.4 the way travel costs are arrived at also tends to underestimate the degree of remoteness. Nevertheless, it is likely to become the benchmark for measuring remoteness in Canada.

Finally, the NAN Remoteness Quotient differs from the others in that it provides a dollar amount to compensate for remoteness, which is precisely what is needed in calculating IFSD's remoteness adjustment to base-line funding. Given the small sample size, however, the range of possible compensation becomes huge as shown earlier and this is obviously problematic for public policy. If the overall methodology is acceptable, however, then the confidence interval would suggest parameters for negotiating compensation for remoteness. The big question about methodology remains the treatment of costs, such as salaries, which are lower than those incurred in reference agencies. From the point of view of IFSD's needs-based funding approach, the main problem with the NAN RQ is its purely Ontario basis. This would not exclude it being used for estimating child welfare funding needs in Ontario; after all, Ontario has had its own funding system since 1965. But it would be costly and time consuming to apply it nationally.

At the national level, this would leave only two realistic options: INAC's remoteness measure in Band Support Funding and Statistics Canada's 2017 Remoteness Index (RI). It should be emphasized that none of the four possible approaches, and neither of the preferred options, specifically build the provision of child welfare services into their measurement of remoteness using, at best, generic 'service centres' or, in the case of the NAN exercise, none at all. As noted above, an adjustment was made for this in Wend:De (FNCFCS, 2005b) for INAC's remoteness

⁶ The correlation coefficient between INAC's remoteness measure and Stat Can's 2017 measure is 0.63 for a sample of 60 First Nations chosen at random from BC, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec.

⁷ The list of First Nations by CSDs was made available by AADNC/AANDC on 7 May, 2020 in a document 'INSTAT-2016 CSD to Band Linkage' but it can also be found at Statistics Canada 2019b.

measure measuring distance to cities, but Ontario was not included in this exercise. No such adjustment has been made for Statistics Canada’s 2017 RI, and neither is one expected.

Whatever their other imperfections, the two preferred measures of remoteness would not directly identify the offsetting compensation required in dollar terms (as the NAN RQ does). What they would do is point to which agencies would require compensation and the relative scale of that requirement based on the size of the remoteness factor. Salaries, travel and other costs in the baseline budget affected by remoteness would still need to be adjusted.

One way of doing that is to convert INAC’s remoteness coefficients into % increases in budgets, covering all items, not just salaries. This is the way the coefficients were used and, pre Wen:De, ranged from a budget increase of 0.08 for a remoteness of 0.8 (about the lowest) to 19% for a remoteness of 1.85 (the highest) (FNCFCs, 2005b, p. 25). We could approximate this approach and orders of magnitude by multiplying the remoteness coefficients by 10 to assign a budget weight, as in Table 3.

Table 3: INAC Measures and Shares

Remoteness Index							Budget Weight of Remoteness Index						
Zone 4	A	B	C	D	E	F	Zone 4	A	B	C	D	E	F
2	0.45	0.55	0.63	0.74	0.81	0.87	2	4.5	5.5	6.3	7.4	8.1	8.7
3	0.65	0.75	0.82	0.95	1.03	1.10	3	6.5	7.5	8.2	9.5	10.3	11.0
4	0.80	0.92	1.00	1.04	1.23	1.30	4	8.0	9.2	10.0	10.4	12.3	13.0
5	0.95	1.10	1.18	1.35	1.44	1.53	5	9.5	11.0	11.8	13.5	14.4	15.3
6	1.10	1.25	1.35	1.65	1.75	1.85	6	11.0	12.5	13.5	16.5	17.5	18.5

Thus, the most remote agencies would have their baseline budgets increased by a maximum of 18.5% and the rest would receive graduated compensation depending on their remoteness measure. The geometric mean of the budget weights is 9%. If the Wen:De proposals to increase remoteness by between 3% for the least remote and 8% for the most had been adopted by the federal government, which they were not, then the budget weight increases would range from 7.5% to 26.5%, with a geometric mean of 14%.

The rationale for adjusting baseline budgets by these two items rests on the argument that while agencies frequently cite insufficient provision for remoteness, their claims for additional required compensation tend, as Wen:De pointed out, to be inflated. Wen:De therefore provided estimates of the additional amount needed to compensate for remoteness more accurately (3-8%). Under Directive 20-1, provision for remoteness, though inadequate, was built into the budget formula in a per cent fashion, so that each and every time baseline budgets increased, the dollar amount

allocated for remoteness increased proportionally. What was not provided for under Directive 20-1 was the additional amount estimated to be needed in Wen:De. So, by the time EPFA was introduced, baseline budgets already had an amount included that provided for remoteness. The EPFA then either added an explicit further amount (Saskatchewan, Manitoba and Quebec), or it didn't (Alberta) but all provinces, even those that never 'graduated' to EPFA, would have had some remoteness provision built into their CFS agency budgets because of hysteresis. Adding the per cent increases recommended by Wen:De makes some provision for the original inadequacy of the INAC adjustment.

The Stats Canada Remoteness Index could be similarly adapted to indicate budget adjustments (Table 4). The most remote agencies could possibly have an index of 100. In line with the INAC numbers above, this would entitle them to an increase in their baseline budget of 18.5%. The least remote agency qualifying for compensation would have an index of 60, entitling it to a budget increase of 4.5%. We might then have a relationship between this measure of remoteness and budget increases as in Table 4 column 2. This would give a geometric average increase in base-line budget of 10.3%.

Table 4: Statistics Canada 2017 Remoteness Index

1. Index	2. % Baseline Budget Increase: INAC	3. % Baseline Budget Increase Wen:De
100	18.5	26.5
90	15.0	22.0
80	11.5	16.5
70	8.0	11.5
60	4.5	7.5

The Wen:De recommended increases for remoteness could also be built in, giving column 3 in the table, with increases ranging from 7.5% to 26.5%, with a geometric mean of 15.3%. This would be very straight forward to apply with base-line budget increases being proportionate within the decile.

Yet another way of adjusting expenditures would be to take existing remoteness agreements negotiated by unions with provincial governments and averaging remoteness allowances against average salaries in First Nations. In the case of Manitoba, The Manitoba Government and General Employees' Union (MGEU) has negotiated a Remoteness Allowance for those working for the provincial government in the north of the province in First Nations the remoteness of which lies between 0.1 and 1.35 on INAC's measure, pretty much the extremes, and between 0.4 and 0.9 on Stats Canada's 2017 measure.

The allowance provides for both single workers and those with dependents. The bi-weekly rates can be seen in Table 5 below (Manitoba and MGEU, 2016). Taking the average salary of social workers in CFS in Northern Manitoba to be around \$70,000, and the remoteness allowance is equivalent to an average of around 12% for those with dependents and 7% for those without, or between \$7,700 and \$4,500. While the allowance is about double that currently built into the Manitoba costing model, and closer to that built into the Quebec model, it is significantly less than the remoteness recommended by the NAN report. The idea would be that these allowances are designed to offset the higher cost of living in remote areas and the % increases could either be applied to individual First Nations or, as is current practice, averaged across the board. Unfortunately, we do not have similar data for other provinces, but at least the Manitoba data suggests orders of magnitude.

Indigenous Services Canada (2018) has suggested that in revisiting remoteness, the National Joint Council (NJC, 2019) Directives on isolated posts allowances might be a useful source of data. These outline allowances the federal government will pay for its workers in isolated posts. Compared with the MGEU allowances, the rates are very generous. For example, the most remote First Nation workplace in Manitoba, Tadoule Lake, would compensate \$26,868 in environmental and living cost allowances for a worker with dependents and \$16,721 for a single worker or between 24% and 38% of a salary of \$70,000. The least remote First Nation, Grand Rapids, would compensate \$6,063 for a worker with dependents and \$3,638 for a single worker, or between 5% and almost 9% of a salary of \$70,000. This compares with MGEU rates of between 8% and 14% for Tadoule Lake and 3% and 5% for Grand Rapids. Since salaries in child welfare are generally supposed to stay in line with provincial salaries, using NJC allowances for remoteness would not be appropriate.

We are left, therefore, with recommending using budget adjustments suggested by the INAC remoteness measure, the 2017 Statics Canada RI or by the rates negotiated by the MGEU for Manitoba. These suggest budget adjustments for remoteness of averages between 10 and 15% on baseline budgets and ranges of between 7.5% and 26.5%.

Table 5: Remoteness Allowances on First Nations: Manitoba

First Nation	Bi-Weekly Allowance		% Ave Salary		Remoteness Measure	
	Dependent	Single	Dependent	Single	INAC	Stats Can
Berens River	294.00	168.57	10.9%	6.3%	0.82	0.4091
Bloodvein	298.38	171.39	11.1%	6.4%	0.22	0.7313
Dauphin River	196.10	139.15	7.3%	5.2%	0.22	0.7700
God's Lake Narrows	348.32	200.26	12.9%	7.4%	1.35	0.7100

God's River	352.84	199.82	13.1%	7.4%	1.35	0.7186
Grand Rapids	141.00	87.15	5.2%	3.2%	0.22	0.6647
Iford	377.31	216.01	14.0%	8.0%	0.60	0.6224
Island Lake	324.52	185.39	12.1%	6.9%	1.18	0.5994
Lac Brochet	382.71	219.53	14.2%	8.2%	1.04	0.7362
Little Grand Rapids	312.77	177.37	11.6%	6.6%	1.00	0.4086
Poplar river	298.94	171.92	11.1%	6.4%	1.00	0.8969
Norway House	281.18	160.76	10.4%	6.0%	0.22	0.6877
Oxford House	341.69	195.48	12.7%	7.3%	1.35	0.7012
Pukatawagan	227.15	139.52	8.4%	5.2%	0.74	0.7261
Red Sucker lake	346.54	198.77	12.9%	7.4%	1.35	0.4651
St Theresa Point	324.52	185.39	12.1%	6.9%	1.18	0.5994
Shamattawa	370.86	215.33	13.8%	8.0%	1.04	0.7362
Tadoule lake	388.59	223.67	14.4%	8.3%	1.04	0.9075
York Landing	374.87	218.36	13.9%	8.1%	0.60	0.6044
Average	314.86	182.83	11.7%	6.8%	0.87	0.6681

Correlation Coefficients			
G to I	G to J	H to I	H to J
0.61	0.00	0.58	0.05

The third tier of the Alternative Needs-Based Funding Approach for FNCFS is the addition of prevention funding, which has grown in importance since the introduction of the EPFA and which plays a key role in IFSD's approach

6.3. The Allocation of Prevention Funding

There are three candidates for allocating funding for prevention between agencies/communities. The NAN Remoteness Quotient has been used precisely for that purpose, showing how much of Ontario prevention dollars should accrue to NAN agencies. If it were decided to use the NAN RQ for funding allocation generally among child welfare agencies, then it might as well be used for this portion of the Alternative Needs-Based Funding Approach. As we have argued, however, it is unlikely to become a model for the rest of Canada.

Another option is to allocate any new prevention funding according to weights assigned to local needs, using low income families, lone parent families and the number of Indigenous children as proxies for local needs, as recommended for Ontario (Loeppky and Loxley, 2017, p. 56). Recognizing the importance of poverty as a driver of child welfare problems, this approach gave a weight of 50% to low income families. A weight of 25% was given to lone parent families, on

the grounds that their prevalence might go some way towards explaining the incidence of neglect, and the number of Indigenous children, the population at risk, was also given a weight of 25%. For each agency each of the three sets of data was weighted accordingly and summed up across all agencies. The contribution of each agency to this total would then determine its share of Prevention funding within the budget for Indigenous agencies only. The weights could be adjusted for each of the three measures of local need if desired. Furthermore, other variables could be added so that a number of measurements of need listed in IFSD's Measuring to Thrive Framework, Appendix 1, could be drawn upon (IFSD, 2020). These broaden the definition of need and wellness at the personal, family and community level.

The third possible way of allocating prevention dollars would be using the Community Well-Being Index. Covering four socio-economic measures of well-being: income, education, housing and labour force, this index is more comprehensive than either of the first two and, unlike the NAN RQ measure, is national in scope. It is readily available on-line and has extensive coverage of communities (ISC, 2019). The idea would be to concentrate prevention dollars in those communities with low CWBIs. This could be achieved by taking the CWB score for each First Nation and subtracting it from 100⁸. The resulting number would then be expressed as a per cent of the sum of all such numbers for First Nations and this would represent the share of prevention funds accruing to each community. There could be variations on this approach if the resulting allocation was felt to be in some way deficient.

7. Conclusion

The need to provide funding to offset the higher cost of operating in remote places has long been accepted in the child welfare community of Canada. Remoteness has, however, not been systematically or consistently built into funding models. Since 2018 it is no longer clear that funding models as such continue to exist for federally supported child welfare, but up to that point remoteness funding was provided only to agencies operating in three provinces and the amount provided varied greatly and seemingly, irrationally, between them. In proposing a new funding model for the whole of Canada, the IFSD makes provision for baseline expenditures to be adjusted for remoteness and this paper has examined ways in which it might be done.

Of the many available ways of addressing the costs of remoteness, two are identified for possible use. The first is the long-standing INAC remoteness measure used in Band Support Funding and the second is Statistics Canada's 2017 Remoteness Index (RI). Either one would allow First Nation child welfare agencies operating in different degrees of remoteness to be compensated rationally. There would, however, still be a degree of arbitrariness in arriving at the average

⁸ The CWBI for each agency is subtracted from 100 to deal with the fact that numbers closer to 100 represent higher levels of wellbeing and we are seeking instead to calculate the depth of need.

compensation to be paid. Earlier work on remoteness and a recent collective agreement provision in Manitoba suggest that compensation for remoteness might sensibly be within the average range of 10% to 15% of baseline budgets.

Having built such a provision into the alternative needs-based funding model proposed by IFSD, there would then be a need to allocate whatever funds are available for prevention activities. This paper proposes using either a Local Needs Analysis or the Community Well Being Index for this purpose. For Ontario, a case can be made to use the NAN Remoteness Exercise to determine both remoteness funding and allocation of prevention dollars. There are, however, technical issues in how it is put together and in the precision of its guidance for policy. Also, the NAN model would not be easily applied nationally.

References

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC). (2006). *Community Well-Being (CWB) database* [Data file]. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016579/1100100016580>
- Alasia, A., Bédard, F., Bélanger, J., Guimond, E., and Penney, C. (2017). *Reports on Special Business Projects Measuring remoteness and accessibility: A set of indices for Canadian communities*. Statistics Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/18-001-x/18-001-x2017002-eng.htm>
- Canadian Human Rights Tribunal (CHRT 2). (2016). *Canadian Human Rights Tribunal 2, 2016: Decision*. <https://fncaringsociety.com/sites/default/files/2016%20CHRT%20Ruling%20on%20FN%20child%20welfare%20case.pdf>
- Cooke, M. (2019). *Affidavit to Canadian Human Rights Tribunal between First Nations Child and Family Caring Society of Canada and Assembly of First Nations, Complainants and Canadian Human Rights Commission, Attorney General of Canada (representing the Minister of Indigenous and Northern Affairs Canada), Respondent and Chiefs of Ontario, Amnesty International and Nishnawbe Aski Nation*. https://fncaringsociety.com/sites/default/files/cooke_affidavit_affirmed_nov_28_2019.pdf
- Cromartie, J., Nulph, D., and Hart, G. (2012). *Mapping Frontier and Remote Areas in the U.S. United States Department of Agriculture*. <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2012/december/data-feature-mapping-frontier-and-remote-areas-in-the-us/>
- Drawson, Alexandra S., Aislin R. Mushquash and Christopher J. Mushquash. (2017). First Nations Community Well-Being Research and Large Data Sets: A Respectful Caution. *International Journal of Indigenous Health*, 12(2). <https://journals.uvic.ca/index.php/ijih/article/view/17782/7444>
- Federal Register. (2014). *Methodology for Designation of Frontier and Remote Areas*. <https://www.federalregister.gov/documents/2014/05/05/2014-10193/methodology-for-designation-of-frontier-and-remote-areas>
- First Nations Child and Family Caring Society of Canada (FNCFCS). (2004). *Bridging Econometrics with First Nations Child and Family Service Agency Practice*. Ottawa, ON:

First Nations Child and Family Service Agency Funding Formula Research Project.
www.fncfcs.com.

First Nations Child and Family Caring Society of Canada (FNCFCS). (2005a). *WEN: DE We Are Coming to the Light of Day*.

First Nations Child and Family Caring Society of Canada (FNCFCS). (2005b). *WEN: DE The Journey Continues*.

Hugo Centre. (2020). *Accessibility/Remoteness Index of Australia (ARIA)*. University of Adelaide. <https://www.adelaide.edu.au/hugo-centre/services/aria#advantages-of-aria>

Indian and Northern Affairs Canada (INAC). (2005). *Band Classification Manual*. Ottawa, ON: Government of Canada.

Indian and Northern Affairs Canada (INAC). (2010). *Implementation Evaluation of the Enhanced Prevention Focused Approach in Alberta for the First Nations Child and Family Services Program*. https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/aev_pubs_ev_fcf_1324061826904_eng.pdf

Indian and Northern Affairs Canada (INAC) (as Aboriginal and Northern Affairs Canada) (2013). *Implementation Evaluation of the Enhanced Prevention Focused Approach in Saskatchewan and Nova Scotia for the First Nations Child and Family Services Program*. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1382098076520/1538138225562>

Indian and Northern Affairs Canada (INAC). (2014). *Implementation Evaluation of the Enhanced Prevention Focused Approach in Manitoba for the First Nations Child and Family Services Program*. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1431520132322/1537900994687>

Indian and Northern Affairs Canada (INAC). (2016a). *Response to the Tribunal compliance order issued April 26, 2016*. Includes Annex A, B and C. <https://fncaringssociety.com/sites/default/files/CHRT%20Remedies%202016.pdf>

Indian and Northern Affairs Canada (INAC). (2016b). *Response to the Tribunal compliance order issued September 14, 2016*. <https://www.fncaringssociety.com/sites/default/files/2016%20CHRT%2016%20-%20September%2015.pdf>

Indigenous Services Canada (ISC). (2016). *Band Support Funding Program Policy*. <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1100100013828/1565364945375#chp14>

- Indigenous Services Canada (ISC). (2018, June 1). *Remoteness of First Nations Communities: How to Measure Its Impact in order to improve socio-economic outcomes* [Canadian Economics Association, McGill University, Presentation Slides].
<http://www.csls.ca/events/cea2018/thoppil.pdf>
- Indigenous Services Canada (ISC). (2019). *About the Community Well-Being index*.
<https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1421245446858/1557321415997>
- Institute for Fiscal Studies and Democracy (IFSD). (2018). *Enabling First Nations Children to Thrive*.
http://www.ifsd.ca/web/default/files/public/First%20Nations/IFSD%20Enabling%20Children%20to%20Thrive_February%202019.pdf
- Institute for Fiscal Studies and Democracy (IFSD). (2020). *Measuring to Thrive Framework*.
- Loeppky, C. and Loxley, J. (2017). *Funding Model Recommendations for Indigenous Child and Family Agencies of Ontario*. Toronto, ON: Association of Native Child and Family Services Agency of Ontario.
- McDonald, R-A. J., Ladd, P., et al. (2000). *First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review: Final Report*. Ottawa, ON: Assembly of First Nations.
<https://fncaringsociety.com/publications/first-nations-child-and-family-services-joint-national-policy-review-final-report-june>
- Moazzami Economic Consultants. (2018). *Remoteness Indicators and First Nation Education Funding*. https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/07/Remoteness-report.Final_.May7-2018.pdf
- National Joint Council (NJC). (2019). *Isolated Posts and Government Housing Directive*. Appendices A-C. <https://www.njc-cnm.gc.ca/directive/d4/v237/s627/en>
- Penney, Chris, Erin O'Sullivan, & Sacha Senéca. (2012). *The Community Well-Being Index (CWB): Examining Well-Being in Inuit Communities, 1981-2006*. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. <https://assembly.nu.ca/library/Edocs/2012/000818-e.pdf>
- Province of Manitoba and The Manitoba Government and General Employees' Union (Manitoba and MGEU). (2016). *Collective Agreement. Government Employees' Master Agreement Government of Manitoba*. Winnipeg.
https://www.mgeu.ca/uploads/document/civil_service_agreement.pdf?t=1472663253

- Rotondi, M.A., O'Campo, P., O'Brien, K., et al. (2017). Our Health Counts Toronto: using respondent-driven sampling to unmask census undercounts of an urban indigenous population in Toronto. *BMJ Open*, 7(12):e018936. doi:10.1136/bmjopen-2017-018936
- Sharpe, A. and Lapointe, S. (2011). *The Labour Market and Economic Performance of Canada's First Nations Reserves: The Effect of Educational Attainment and Remoteness*. Ottawa, ON: Centre for the Study of Living Standards.
- Statistics Canada. (2019a). The Canadian Consumer Price Index Reference Paper. February 27. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/62-553-x/62-553-x2019001-eng.pdf?st=X0NLsrXZ>
- Statistics Canada. (2019b). Inter-city indexes of price differentials, of consumer goods and services. July 17. https://www.statcan.gc.ca/eng/statistical-programs/document/2301_D58_V6.
- Statistics Canada. (2019c). About the data, Aboriginal Population Profile, 2016 Census. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/abpopprof/about-apropos/about-apropos.cfm?Lang=E>
- Statistics Canada. (2019d). *List of First Nation/Indian band or Tribal Council areas and the census subdivisions/designated places they include*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/abpopprof/about-apropos/tab-band-bande.cfm?LANG=E>.
- Statistics Canada. (2019e). Does geography matter in mortality? An analysis of potentially avoidable mortality by remoteness index in Canada. (Catalogue number 82-003-X). *Health Reports*, 30(5). <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190515/dq190515d-eng.htm>
- Statistics Canada. (2020a). Consumer Price Index (CPI). May 19. <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=2301>
- Statistics Canada. (2020b). *Index of Remoteness*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/17260001>
- Wilson, T.A. and Barnes, D. (2019). *Affidavit to Canadian Human Rights Tribunal between First Nations Child and Family Caring Society of Canada and Assembly of First Nations, Complainants and Canadian Human Rights Commission, Attorney General of Canada (representing the Minister of Indigenous and Northern Affairs Canada), Respondent and Chiefs of Ontario, Amnesty International and Nishnawbe Aski Nation*. https://fncaringsociety.com/sites/default/files/joint_wilson_barnes_affidavit_affirmed_dec_3_2019.pdf



Annexe P : Financement d'urgence face à la COVID-19 : Réponses et soutien aux peuples autochtones

Emergency funding for COVID-19: Responses and support to Indigenous Peoples

Helaina Gaspard
Laura Fernz

SUMMARY

The pandemic has sent economies into recession, is stressing health systems and the people they serve. In response, the Government of Canada has introduced a variety of interim measures to ease the immediate financial pain caused by the pandemic.

While all economic sectors and people have been in some way affected by the pandemic, vulnerable populations or populations with pre-existing social and economic challenges may be more severely burdened. Indigenous Peoples, and especially, First Nations living on-reserve with overcrowded housing, limited access to social and health services, and higher incidences of child and family services interventions, are at greater risk of ramifications.

Recognizing the particular challenges, Indigenous Services Canada (ISC) announced \$305 million for the [Indigenous Community Services Fund on March 26, 2020](#). This funding is to be distributed across groups of Indigenous Peoples, with 65% of the funding attributed to First Nations.

When considering three parameters for assessing resource allocation and distribution (allocation, flow and speed), the announced funding falls short. While funding will flow principally to First Nations communities, there is no definition of targeted people or services. Without a plan, the impact of emergency funding may be limited.

Precedents exist to better allocate and distribute funding in crisis situations. Four broad approaches to distributing emergency funding can be defined (see Appendix 1 for more detail), each with its own trade-offs in allocation, flow and speed. These approaches have clear targets and intentions, e.g. immediate financial relief allocated directly to a recipient, or long-term disaster mitigation planning. To address needs in an emergency and to build resiliency for the next unexpected situation, funding targets, approaches and amounts will differ.

There are models of planned and targeted emergency response. Consider for instance, Dakota Ojibway Child and Family Services (DOCFS), based in Manitoba (see Appendix 2 for the case study). The organization has a well-developed business continuity plan that can be actioned in one half-day. From staff roles to connections with other branches of the Tribal Council, DOCFS works to fulfill the emergency needs of the people they serve from the procurement and delivery of food to personal items.

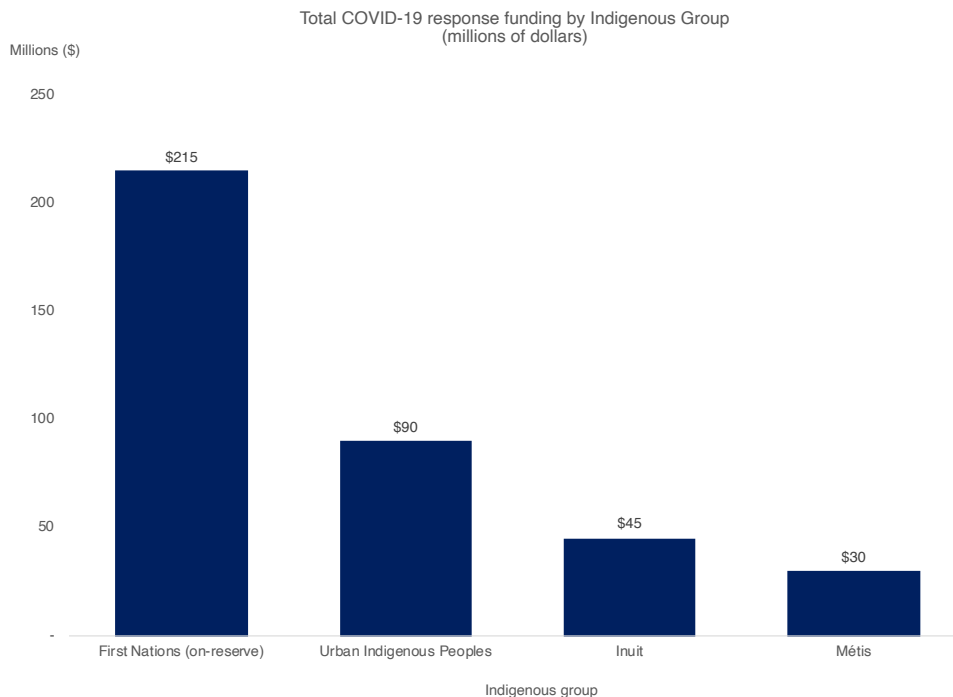
Emergency funding is a tool that should have clearly defined purposes to reach those in need in moments of crisis. Allocating funding is one step, getting it to work is another.

Introduction

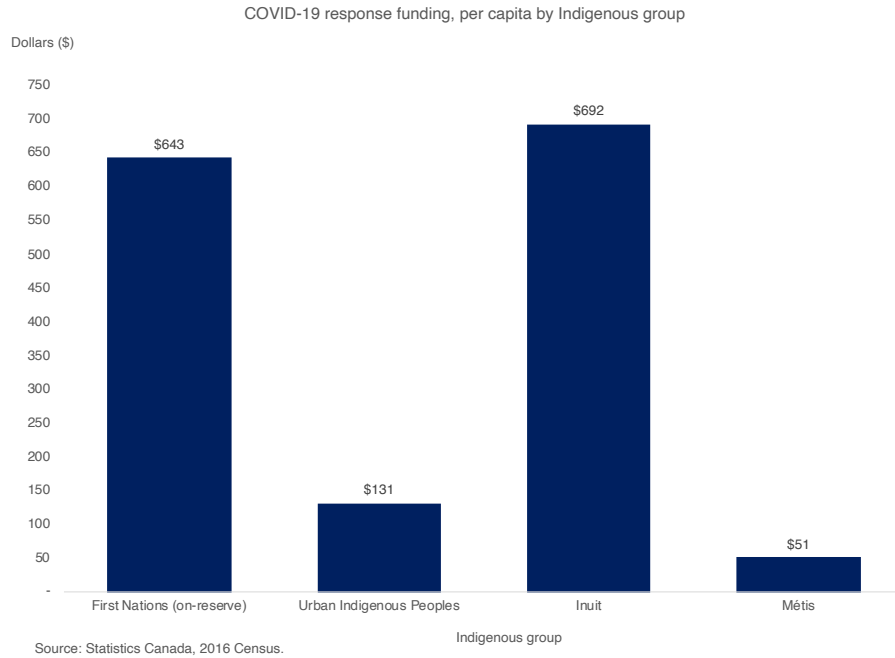
The pandemic has sent economies into recession and is stressing health systems and the people they serve. In response, the Government of Canada has introduced a variety of interim measures to ease the immediate financial pain caused by the pandemic.

While all economic sectors and people have been in some way affected by the pandemic, vulnerable populations or populations with pre-existing social and economic challenges may be more severely burdened. Indigenous Peoples, and especially, First Nations living on-reserve with overcrowded housing, limited access to social and health services, and higher incidences of child and family services interventions, are at greater risk of ramifications.

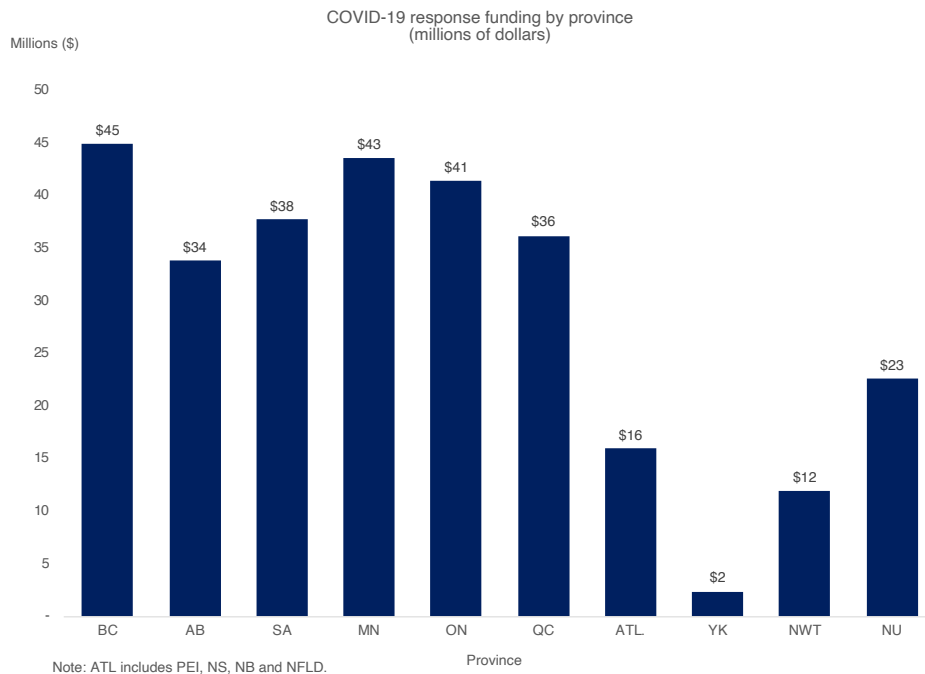
Recognizing the particular challenges, Indigenous Services Canada (ISC) announced \$305 million for the [Indigenous Community Services Fund on March 26, 2020](#). This funding is to be distributed across groups of Indigenous Peoples, with 65% of the funding attributed to First Nations. In mid-April, nearly [\\$307 million was announced for Aboriginal businesses](#), largely made available through Indigenous financial institutions through short-term interest free loans, and non-repayable contributions. On May 21, 2020, another [\\$75 million was allocated to urban Indigenous Peoples](#) (above the original allocation of \$15 million).



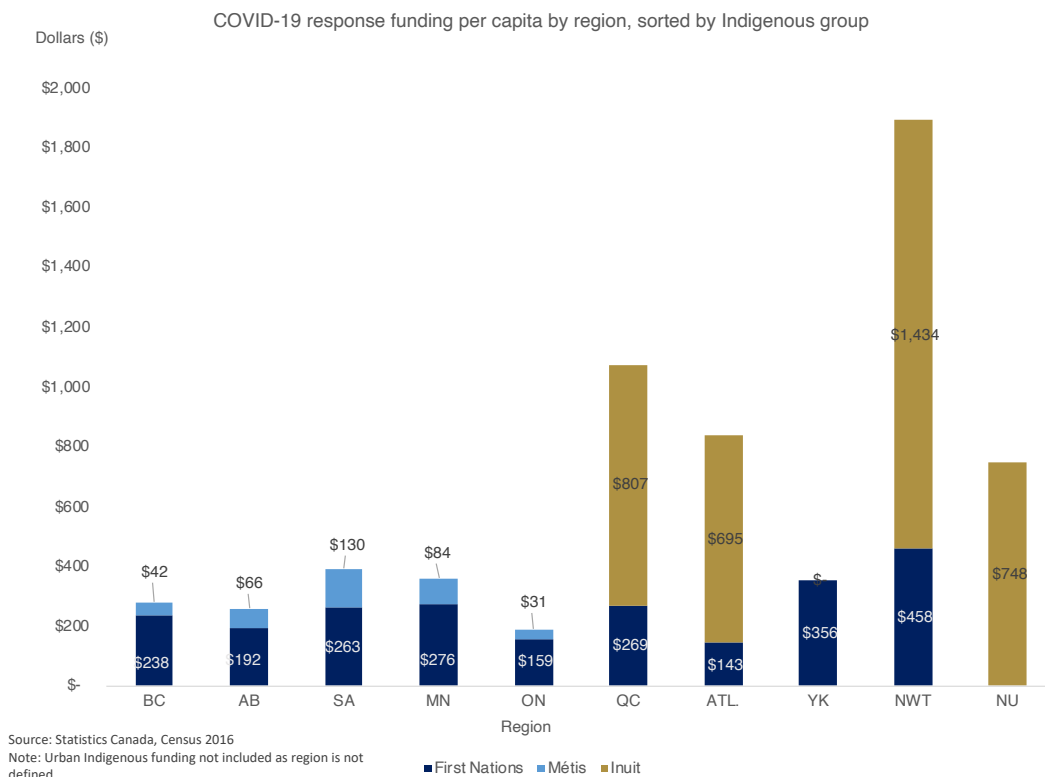
To provide a rough comparative basis on which to understand the funding, per capita calculations suggest that First Nations on-reserve receive approximately \$645 per person, Inuit receive approximately \$700, with Métis and Urban Indigenous Peoples receiving substantively less on a per capita basis:



Most of the total funding (approximately \$290 million or 92%) is being allocated on a regional basis. Since funding for urban Indigenous services is proposal-based, there is no defined regional association (until the funding is allocated).



On a per capita basis, Northwest Territories receive the highest per capita funding amounts and Ontario receives the lowest.



At the time of writing, ISC had not released information on if and when allocated resources have flowed to participants. For the funding allocated by proposal, the deadline for proposals was April 13, 2020.

Beyond the dollar amounts, there are three principal considerations on resources:

- 1) The way in which funding is **allocated** (i.e. who gets what)
- 2) The way in which funding **flows** (i.e. how money moves to recipients)
- 3) The **speed** with which funding is distributed (i.e. when it flows to recipients)

Allocation

ISC defines *population*, *remoteness* and *need* as three parameters for distributing funding to First Nations. ISC can be credited with [identifying relevant factors](#) for funding with some detail on how the allocations will be made. Each self-governing First Nation will receive a base amount of \$50,000 with adjustments for their on-reserve population (based on Census 2016 data), as well as for remoteness, and for their Community Wellbeing Index score. The application, however, of the remoteness and wellbeing factors remain unclear. Furthermore, there is no further publicly available information on the principles for allocating funding among all other First Nations. This is an

important gap for the allocation of hundreds of millions of dollars. Inuit Regional Corporations will receive funding based on a [funding formula](#) agreed to by the Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) Board of Directors. Funding for Métis will flow through “[existing mechanisms](#)” with a “[standard distribution model](#)” to determine the amount received on a regional basis.

Flow

On the matter of funding flows, ISC defined different means of moving money based on recipient group. For instance, First Nations dollars will flow directly to communities, whereas funding for Inuit will flow based on an allocation determined by ITK and regional Inuit land claims organizations. In the case of Métis and Urban Indigenous funding, eligible parties can apply for funding.

There is a helpful distinction to be made between emergency response funding to ease the immediate shock/pain of a pandemic, versus the longer-term funding that is meant to support development in communities.

In the current circumstances, it may be helpful to ensure funding flows to recipients as quickly and as efficiently as possible to ensure their basic needs are being met, especially in challenging circumstances.

Speed

The speed with which funding reaches recipients is closely connected to how it flows. ISC has defined different means through which Indigenous Peoples will receive support: directly through their First Nation, through a land-based organization, or by applying for funding.

The most efficient funding receipt will likely be among First Nations. It can be expected that funding will move with relative ease to First Nations (as mechanisms and agreements already exist), and that the band council structures in place should generally be able to put funding into practice. The slowest funding by contrast, may be funding allocated through the call for proposals for those providing services to Indigenous Peoples in urban centres or off-reserve.

Re-thinking emergency funding

There are four principal models that emerge when considering approaches to delivering emergency funding across jurisdictions: application-based temporary assistance; direct transfers to persons; medium- to long-term grants; and third-party managed funding (see Appendix 1).

There are considerations for each of these funding approaches, that may be suitable to responding to different types of crises or particular moments over the course of a crisis and its recovery.

APPENDIX 1

Approach	Description	Allocation	Flow	Speed	Examples
<p>Application-based temporary assistance funding</p>	<p>Upon approval of an application, payouts are made over a short period of time to qualifying individuals, businesses or communities to offset economic impacts of an emergency. . Most of these funds emerge in response to an emergency, although there are examples of pre-existing funds, including Australia's Disaster Recovery Payment and Crisis Payment.</p>	<p>Allocations are based on a set of qualifying principles connected to the emergency or the recipient, e.g. percentage of total income, minimum wage, etc. The total size of the fund (available resources), is typically capped.</p>	<p>Direct support to recipients, upon approval of qualifying application.</p>	<p>Funds may be created quickly, but governments typically rely on the robustness of their existing infrastructure, e.g. online tax portals, service centres, to deliver the monetary relief. The speed of delivery is determined by the state of pre-existing infrastructure.</p>	<p>CAN: Covid-19 Economic Response plan (\$105 billion allocated); divided into various programs including Canada Emergency Response Benefit (\$24 billion: \$2,000 per month for up to 4 months to all eligible recipients) and the Wage Subsidy Program (~\$71 billion: 75% of weekly remuneration paid to a maximum of \$847 per employee).¹</p>

¹ "Canada's COVID-19 Economic Response Plan," Government of Canada, last updated on April 7, 2020, https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html#wage_subsidies .

				<p>AUS: Disaster Recovery Payment² (pre-existing fund) (\$1,000 for eligible adults, and 400\$ for eligible children who have been directly affected by a major disaster either in Australia or overseas).</p> <p>Crisis Payment (pre-existing fund)³ eligibility is based on being qualified for an income support payment, being in Australia when the claim is submitted, and being in severe financial hardship due to extreme life changes which include a natural disaster not covered by the Disaster Recovery Payment – for instance in the Covid-19 case of a National Health Emergency⁴. The amount an individual receives is equivalent to one week's pay at their existing income support payment rate. You can ordinarily receive up to 4 payments over 12 months, or exceptionally during the National Health Emergency you can receive 2 payments in a 6-month period.</p>
--	--	--	--	--

² "Disaster Recovery Payment," Australian Government – Disaster Assist, last updated April 16, 2020, <https://www.disasterassist.gov.au/Pages/disaster-recovery-payment.aspx>.

³ "Crisis Payment," Australian Government, last updated September 25, 2019, <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/crisis-payment/who-can-get-it>.

⁴ "Crisis Payment – National Health Emergency (Covid-19)," Australian Government, last updated April 20, 2020, <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/crisis-payment/who-can-get-it/crisis-payment-national-health-emergency-covid-19>.



<p>Direct Transfer to Persons</p>	<p>Direct one-time payout to qualifying individuals. No application is necessary. The funding approach typically emerges during a crisis.</p>	<p>The allocation is typically fixed and determined by the funder.</p>	<p>Automatic direct transfer to qualifying persons (no application required).</p>	<p>Direct transfers to persons can flow quickly, assuming pre-existing infrastructure is available.</p>	<p>CAN: Covid-19 Increase to the GST/HST credit amount (based on net income: \$443-\$886 per individual, \$580-\$1,160 per married couple, \$153-\$306 per child under the age of 19, or \$290-\$580 for the first eligible child of a single parent)⁵ AUS: \$750 one off Economic Support Payment⁶</p>
--	--	--	---	---	--

⁵ COVID-19 Increase to the GST/HST credit amount," Government of Canada, last updated on April 1, 2020, <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/covid-19-gsthstc-increase.html> .

⁶ "A \$750 one off Economic Support Payment," Australian Government, last updated March 12, 2020, <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/news/750-one-economic-support-payment> .

<p>Medium to Long-Term Assistance Grants</p>	<p>Grants are pre-established (not an emergency response). The structure of the grant is typically set out in legislation, and oftentimes will provide for two tracks of funding.</p> <p>The first track is funding that targets emergency mitigation and building resilience in communities.</p> <p>The second track is funding that can be accessed during a crisis and allows for greater ease in accessing resources during an emergency.</p>	<p>Funding is allocated based on actuals, with requisite proof of expenses.</p>	<p>For most of these grants, federal funds are only dispensed when the financial capacity of the government, other orders of insurance payouts, etc. are exhausted.</p> <p>Furthermore, they require long-term agreements between the parties, with a cost-sharing formula defined in legislation.</p>	<p>The main weakness of this response mechanism is the speed at which communities receive funds.</p> <p>This form of funding is almost entirely retrospective.⁷ Though there may be a timeline with respect to eligible expenses (e.g. up to 12 months after the emergency), there is no set timeline as to when reimbursements will be received by applications.</p> <p>Once agreements are put into place, how quickly funding will flow will be dependent on the structures of the other orders of government and their mechanisms to distribute funds to recipients.</p> <p>This model is impractical for communities that have limited reserve funds; they may not have the capital needed to front the cost of expenses and services while waiting for reimbursements.</p>	<p>CAN: Disaster Financial Assistance Arrangements,⁷ Emergency Management Assistance for Activities on Reserve,⁸ Disaster Mitigation and Adaptation Fund⁹</p>
---	---	---	--	---	--

* Note: In certain instances, major capital investments may be pre-approved.

⁷ "Guidelines for the Disaster Financial Assistance Arrangements," Public Safety Canada, last updated on February 2, 2019, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rev-dsstrs/gdlns-dsstr-ssstnc/index-en.aspx>. Program administered through Public Safety Canada that provides disaster relief through provincial and territorial governments. The aim of the program is to assist provincial government with the costs of disaster relief (when the costs exceed what would reasonably be expected for the province to bear on their own).

⁸ "Contributions for Emergency Management Assistance for Activities on Reserve: Terms and Conditions", Application requirements and assessment criteria, INAC, last updated on April, 4, 2019, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1386012273685>. The EMAP is aimed at assisting on-reserve First Nations communities through emergency management. One of the main project objectives is to work with emergency partners and to help with the remediation of critical infrastructure and community assets impacted by emergency events.

⁹ "Disaster Mitigation and Adaptation Fund," Infrastructure Canada, last updated May 9, 2019, <https://www.infrastructure.gc.ca/dma/taac/index-eng.html>. "A national merit-based program that will invest \$2 billion to support large-scale infrastructure projects to help communities better manage the risks of disasters triggered by natural hazards."



				<p>potentially putting them in a precarious situation.</p>	<p>US: FEMA Public Assistance & Individual Assistance,¹⁰ Hazard Mitigation Grant Program¹¹</p> <p>AUS: Disaster Recovery Funding Arrangements – used to fund Emergency bushfire support for primary producers¹²</p>
--	--	--	--	--	--

¹⁰ "Understanding Individual Assistance and Public Assistance," FEMA, last updated January 15, 2018, <https://www.fema.gov/news-release/2018/01/15/understanding-individual-assistance-and-public-assistance>. Following a Presidential Major Disaster Declaration, FEMA provides two main programs to help with recovery: one is targeted to individuals and households, and the other is for state and local governments (as well as certain non-profits). The first program, Individual Assistance, provides direct assistance to families and individuals who have suffered disaster related losses. The second program, Public Assistance, can help state and local governments get reimbursed for up to 75 percent of eligible costs following disaster-related damage (eligible expenses include emergency protective measures, debris removal, and infrastructure repairs or replacement).

¹¹ "Hazard Mitigation Grant Program," FEMA, accessed April 6, 2020, <https://www.fema.gov/hazard-mitigation-grant-program>. Following a Presidential Major Disaster Declaration, HMGP helps communities implement hazard mitigation measures (the key objective of the grant is to enact mitigation measures that reduce the risk of loss of life and property from future disasters).

¹² "Emergency bushfire support for primary producers," Australian Government, last updated on January 22, 2020, <https://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/bushfires/primary-producers>, \$100 million in emergency grants has been committed; up to \$75,000 is available to farmers, fishers and foresters located in declared bushfire disaster areas.

<p>Funding to Third Parties (non-governmental support agencies)</p>	<p>During an emergency, a third-party is mobilized to provide relief services, with government funding.</p>	<p>Third-parties typically receive funding by applying for grants or entering into service agreements with government.¹³ Contribution agreements are also possible in an emergency, where a government will flow funds directly to the organization to provide relief services.¹⁴</p>	<p>Funding is utilized and potentially dispersed to individuals through the third-party.</p>	<p>The speed at which third-parties can deliver relief services or disburse funds is dependent on their pre-existing infrastructure.¹⁵</p>	<p>CAN: Regional agreement between ISC and the Red Cross to assist during flood evacuations in First Nations communities.^{16*} For instance, the Red Cross has received grants to help with wildfires in British Columbia,¹⁷ and they have also signed a 5 year agreement with ISC to provide services for evacuees in Manitoba on ISC's behalf.¹⁸</p> <p>In New Brunswick the \$900 Workers Emergency Income Benefit is being administered by the Red Cross.¹⁹</p>
--	---	---	--	---	---

¹³ Canadian Red Cross, *Annual Report 2010-2011*, (2011), page 25.

¹⁴ "Canadian Red Cross welcomes the Government of Canada support to wildfire recovery," Canadian Red Cross, last updated July 23, 2017, <https://www.redcross.ca/about-us/media-news/news-releases/canadian-red-cross-welcomes-the-government-of-canada-support-to-wildfire-recovery>.

¹⁵ KPMG, *May 2016 Wood Buffalo Wildfire : Post-Incident Assessment Report (Prepared for Alberta Emergency Management Agency)*, (May 2017), page # 26 & 98. "[Red Cross] electronic fund transfers more efficient than the Province's debit cards" & "while the Red Cross was an effective fundraiser, it did not necessarily have all of the supporting infrastructure to disburse the funds to organizations and individuals who needed it to address their response and recovery needs"

¹⁶ Note: S. 3.4.2.7. of the *On-Reserve Emergency Management Plan* states "At the request of an on-reserve First Nation, INAC, or province or territory, a non-government organization (e.g. the Canadian Red Cross) or other indigenous organization, may support the management of an emergency. Once identified, these entities become part of the First Nation's emergency planning process, and should have clearly defined roles and responsibilities outlined within the First Nation's all-hazards emergency management plan, in order to develop an integrated emergency management structure and processes/procedures with all stakeholders." Source: "Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) National On-reserve Emergency Management Plan", Government of Canada, last updated June 7, 2017, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1324572607784/1535123607689>.

¹⁷ Additionally, the AFN and the Canadian Red Cross signed an MOU on May 23, 2007. This MOU included four areas of sharing expertise, including emergency management. The Canadian Red Cross has also had an operations branch on the Blood reserve for around 12 years. Source: "Indigenous Engagement," Canadian Red Cross, accessed on April 23, 2020, <https://www.redcross.ca/donate/other-ways-to-donate/major-donations/major-donations-in-western-canada/major-donations-in-alberta/indigenous-engagement>.

¹⁸ "Flooding in First Nations communities," Government of Canada, last updated on October 31, 2019, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1397740805675/1535120329798>.

¹⁹ "Canadian Red Cross welcomes the Government of Canada support to wildfire recovery," Canadian Red Cross, last updated July 23, 2017, <https://www.redcross.ca/about-us/media-news/news-releases/canadian-red-cross-welcomes-the-government-of-canada-support-to-wildfire-recovery>.

¹⁹ "Manitoba 2014 Flood Recovery," Indigenous and Northern Affairs Canada, last modified January 7, 2020, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1411758562651/1411758732957>.

¹⁹ "New Brunswick," Canadian Red Cross, last updated on April 20, 2020, <https://www.redcross.ca/in-your-community/new-brunswick>.

When an emergency or unexpected event occurs, such as COVID-19, there may be an immediate need to have financial resources flow directly to persons. In such instances, a direct transfer to persons is useful to help to address an individual's basic needs. The money tends to be easily accessible and can be used virtually, immediately. That funding however, is short-term and serves to ease immediate burdens. It does not provide means to build resilience for future situations. This approach is expeditious and direct.

Resilience and emergency management planning are best developed through medium- and long-term grants. This type of funding enables jurisdictions to look back on an emergency and leverage the lessons to build response plans and the infrastructure required to mitigate the challenges of future events. While the long-term impact of such funding can be beneficial, it is only useful when a jurisdiction has tools for planning and capacity development. There must also be an existing set of resources which the jurisdiction can leverage to meet its needs, as much of the funding is reimbursed. This approach allocates funding for longer-term development but on retrospective timelines.

Third-party managed funding offers a hybrid approach, where service providers have the procedures and practices required to deliver funding and services in response to an emergency in an expedited fashion. For an immediate on-the-ground response, this approach may respond to considerations of speed, allocation and flow, as the third-party is the sole interlocutor with the funder (government) and can deliver a broad response.

When considering approaches to emergency funding, a mix of direct transfers and third-party managed funding tend to be best for immediate responses and service delivery. Grants with application-based proposals for funding are best suited to build resilience, capacity and infrastructure for the medium- to long-term. Irrespective of the approach or mix of approaches selected, pre-existing preparedness and response structures influence an individual's, community's and government's ability to address crises.

In a 2018 study, the House of Commons Standing Committee on Indigenous and Northern Affairs produced the report, "From the Ashes: Reimagining Fire Safety and Emergency Management in Indigenous Communities." The report emphasized the gaps in funding and the challenges in ensuring the timely and reliable delivery of resources for emergency response. These findings echoed a 2013 report by the Auditor General, which deemed the budget of the Emergency Management Program to be insufficient.

While the Standing Committee's report focused exclusively on fire safety and emergency management, the broader takeaways are clear: there is a lack of preparedness among communities, who due to infrastructure and health considerations, tend to be more vulnerable to the ramifications of emergencies. Appropriate crisis



response alone, is not a solution. Crisis mediation is dependent on pre-existing structures, practices and preparedness to organize a response and mitigate risk.

Dakota Ojibway Child and Family Services (DOCFS) provides an array of mandated, early intervention and prevention programs to address the community, families and children's needs, with input from the Local Child and Family Services Committees across eight First Nation communities in Manitoba. In emergencies from floods to COVID-19, DOCFS activates their business continuity plan (BCP), to ensure services are provided. Their case highlights practices that can be emulated and the challenges of organizing broad-scale responses in often uncertain and changing circumstances.

APPENDIX 2

CFS and emergency preparedness and response: The case of DOCFS

By the numbers

DOCFS serves 8 First Nations (plus 3 urban offices)

DOCFS employs 220 staff

In 18 days of crisis response (March 13-31, 2020) DOCFS spent:

- \$106,346 in emergency items for 8 communities, e.g. personal protective equipment, baby formula, diapers, food bank items, cleaning supplies
- \$1,745 in transportation costs to move the items to the 8 communities
- \$45,085 in IT to equip staff to work remotely

Total = \$153,176 (and counting as the pandemic continues)

The message: emergency response requires preparedness through appropriate planning, well-trained staff, and financial resources.

Lessons from DOCFS' emergency response:

- 1) Be prepared: a business continuity plan/emergency plan that includes communication with band councils and tribal councils can determine and pre-plan how you will collaborate and collectively face an emergency.
- 2) Empower staff: crisis situations are fluid and require changing responses. Staff should have input in planning, clear direction and latitude to act in the best interest of the children, families and communities they serve.
- 3) Have access to financial resources: to procure goods and services, money is necessary. There's much uncertainty in a crisis and having reserve funds (or access to funds) is crucial for expeditious action and response.
- 4) Connect: work closely and ongoingly with your communities and leadership to respond to the needs of children, families and communities.

“At no time will children be left at risk.”

Dakota Ojibway Child and Family Services (DOCFS) is no novice when it comes to emergency response. From floods, to ice storms, to now, a pandemic, the agency has responded to protect the most vulnerable in the eight First Nations communities it serves. An integral component of a broader Tribal Council structure, DOCFS works

collaboratively with other organizations (e.g. health, education) and community-based offices. Daily directors' calls and constant contact coordinate actions and response to changing circumstances across the Tribal Council.

DOCFS wants kids and families to be healthy and safe. That doesn't stop during an emergency; it amplifies. CFS is an essential service, and DOCFS remains available 24/7 during a crisis (as it would in regular times). As concerns for the safety and well-being of children and families can increase during emergencies, DOCFS' actions in emergency response extend beyond the physical safety of children, and includes food security, supplies and educational resources.

Be prepared

DOCFS' business continuity plan (BCP), which serves as a roadmap for the agency's action in a crisis to fulfil its core mandate and maintain (at least) their basic operations.

In one half-day, DOCFS' entire business continuity plan (BCP) apparatus can be mobilized, as staff are pre-briefed and familiar with their responsibilities. Staff have pre-assigned roles and areas of action for which they are responsible in an emergency. This enables the organization to keep a measure of consistency when faced with unexpected crises.

DOCFS' model is premised on strong linkages to the eight communities that it serves. With trust between DOCFS and its community offices and employees, the agency depends on the local First Nation's collaboration and support to understand need on the ground, and to ensure an appropriate response. Each of the eight communities served have their own emergency operating plans for local-level actions. From back-up staffing plans to operating plans, each community has a pre-meditated approach to managing CFS when in crisis response mode.

There are plans in place, but people are expected to solve problems and find solutions.

Empowered leadership; empowered people

As emergency response ramps up, there is a real pressure on senior management to orchestrate the initial response. Senior staff were working from 8am to 11pm to define and implement the initial crisis management approach to COVID-19.

Senior leadership and the DOCFS board encourage flexibility in crisis response. They are known to create space for employees' ideas to respond to community needs. Emergencies are fluid and DOCFS staff must adjust its actions accordingly, in real time.

Various ad-hoc teams emerge in crises to address changing needs. For instance, in the response to COVID-19, a holistic wellness team was created to develop resources for the distribution of reliable information and to connect people with the services they need. This small team of six people leverages outside resources, such as extra

physicians and mental health experts, and develops their own tools to support the overall pandemic response.

The main concern among communities is food security. Families can be big and as communities enter lock-down, not everyone can access needed supplies in time. DOCFS stepped in as a procurer of essential food items and supplies for delivery through local community offices. The items are distributed without cost to recipients in need through the local office. In an emergency situation, DOCFS will assist any community member in need (although their child focus is primarily, children in care). This initiative, orchestrated in conjunction with community-based staff, demonstrates the importance of connectivity and trust between agencies and people, especially in a time of emergency response.

To mobilize the required resources, an agency needs ready money.

Always have ready money

DOCFS emphasizes the importance of advocacy for their agency. From the Tribal Council's Chief to ISC to outside resources, DOCFS advocates to 'anyone who will listen,' to ensure their organization and children in care have what they need. Building a reserve fund and practicing active resource-development are ongoing. This helps to ensure that when a crisis hits, there is some flex in the budget.

When faced with a crisis, there is the added stress of uncertainty and delay in cost recovery. Until a state of emergency is enacted by the Tribal Council, resources commensurate to an emergency will not flow. In the context of COVID-19, ISC has indicated that agencies can keep track of costs associated to the pandemic response.

The fact remains however, that agencies and communities need ready money to act and respond in an emergency. For instance, at DOCFS, expenses for COVID-19 have been paid through expense accounts, cheques, corporate credit cards and personal credit cards. When it comes to major expenses, the executive director checks with ISC regional staff for the approval of the expense in advance, to mitigate any uncertainty of reimbursement. From basic food supplies, to educational resources for children in care, staff overtime, IT supplements, and beyond, agencies must be able to maintain their core operations to keep children and families safe, while supporting an emergency response. Unexpected circumstances can require unexpected resources.

As an alternative funding approach for CFS is being developed, options for emergency funding are being considered. Combinations of funding mechanisms are being explored to propose tools to respond to immediate needs, as well as to address the underlying challenges that influence crisis management. DOCFS is a helpful example of a well-coordinated agency that leverages resources beyond its organization to respond in a timely and decisive manner in the face of emergencies.



Annexe Q : Services sociaux post-urgence : Considérations sur l'aide financière en cas de catastrophe

Social services post-emergency: Considerations for disaster relief funding

Evaluating the role of social services post-emergency

When considering how to adequately scale-up social services to respond to emergency situations, the primary determinant of success is whether social services agencies have sufficient pre-emergency to ensure comprehensive service delivery. Though one-time crisis payments can help service providers fill unexpected gaps, allocating sufficient and consistent long-term funding will ensure that service providers are able to build their capacity and resilience, in turn permitting them to develop comprehensive emergency management plans. Service providers, such as First Nation child and family services agencies have unique expertise on the needs of their communities, making their capacity for emergency response and important stabilizing factor in crisis situations.

The COVID-19 pandemic has brought to the fore how underlying inequities, and insufficient social protections can make communities vulnerable to emergency situations, and quickly aggravate the impacts of a crisis. For instance as of June 2020, the Navajo Nation, one of the largest Indigenous reservations in the US, faces a death rate of 177 per 100,000, higher than any single US state.¹ Up to 40% of Navajo households do not have running water, further, many families live in hogans (one-room homes); therefore, implementing self-isolation and sanitation measures can be challenging.² As Fawn Sharp the President of the National Congress of American Indians states, “the failure to fund us has left us incredibly vulnerable.”³

Canada’s First Nations face similar challenges with poverty, especially on-reserve. Median household incomes of First Nations in most provinces are below their respective provincial poverty lines. Poverty is at the root cause of various challenges, including contact of First Nations children with the child protection system.⁴ The effects of poverty can be aggravated by emergency situations, making it crucial for recovery to consider the reliability and availability of social services to support communities and their recovery.

¹ Nina Lakhani, “Navajo nation reinstate lockdown as Covid-19 cases surge near reservation,” June 18, 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jun/18/navajo-nation-coronavirus-lockdown-arizona>.

² Wahleah Johns, “A Life on and Off the Navajo Nation,” *The New York Times*, May 13, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/13/opinion/navajo-nation-coronavirus.html?referringSource=articleShare>.

³ Simon Romero and Jack Healy, “Tribal Nations Face Most Severe Crisis in Decades as the Coronavirus Closes Casinos,” *The New York Times*, May 13, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/11/us/coronavirus-native-americans-indian-country.html>.

⁴ First Nations Child & Family Caring Society of Canada, “Information Sheet First Nations Child Poverty: A Literature Review and Analysis” (December 2019), https://fncaringsociety.com/sites/default/files/chapter_5_information_sheet_2.pdf.

Greater reliance on social services following an emergency situation

Increase in Financial Insecurity

Of substantiated child maltreatment investigations in Canada, 33% involved families receiving social assistance or other benefits.⁵ Socio-economic status is also a large determinant of ability to recover from the emotional, physical and economic difficulties associated with natural disasters.⁶ Studies have demonstrated that in certain regions natural disasters can increase food poverty by 3.6 percentage points, capacities poverty by 3 percentage points, and assets poverty by 1.5 percentage points.⁷ Additionally, food insecurity puts pressures on other social services including the healthcare system.⁸

Increase in Domestic Violence and Child Abuse

Exposure to intimate partner violence as the primary category of maltreatment accounted for 34% of substantiated child maltreatment investigations in Canada.⁹ Moreover, increased financial stress, coupled with other stresses in the wake of an emergency leads to an increase in both child abuse,¹⁰ and domestic violence.¹¹

A study of the July 2004 floods in Whakatane, New Zealand demonstrated that in the weeks following the floods New Zealand Police and Victim Support reported a doubling in the number of callouts they received.¹² Women's Refuge (an organization that operates shelters for women fleeing violence) experienced a tripling of its workload immediately after the flood, as did Work and Income New Zealand with respect to their domestic violence work.¹³ Women's Refuge reported that they did not receive additional support. During the peak of the flood, due to the shelters being over-capacity, each support worker had at least 3 families staying in their homes.¹⁴

⁵ Public Health Agency of Canada, "Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect," (2008): 5.

⁶ Mary Roope, "The Future is Now: Social Work, Disaster Management, and traumatic Stress in the 21st Century," *Journal of Social Service Research*, 30, no. 2 (2004): 4. For example, low-income housing is more likely to be located in disaster-prone areas, such as floodplains.

⁷ Rodriguez-Orrafia et al. (2010) in Marcela Tarazona & Jose Gallegos, "Recent Trends in Disaster Impacts on Child Welfare and Development 1999-2009," *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* (2011) : 8. Rodriguez-Oreggia looked at the impact of natural disasters at the Municipal level in Mexico.

⁸ Valerie Tarasuk and Lynn McIntyre, "A basic income, not expanded food charity, is critical as the pandemic plunges more Canadians into deprivation," *Policy Options*, last updated April 28, 2020, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2020/food-banks-cant-adequately-address-covid-19-food-insecurity/>. In 2017-2018 there were more than 4.4 million Canadians living in food-insecure households, and that number is set to climb in the wake of COVID-19. Severely food-insecure adults in Canada use more than twice the amount of health care dollars.

⁹ Public Health Agency of Canada, "Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect," (2008): 3.

¹⁰ Laura Daughtery and Wendy Blome, "Planning to Plan: A Process to Involve Child Welfare Agencies in Disaster Preparedness Planning," *Journal of Community Practice*, 17, no. 4 (2009): 486. "Child abuse reports were disproportionately higher in the months following Hurricane Hugo and the Lorna Prieta Earthquake in 1989"

¹¹ Rosalind Houghton, "Everything Became a Struggle, Absolute Struggle': Post-flood Increase in Domestic Violence in New Zealand" in *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives* (Los Angeles: Sage Publications, 2009): 102.

¹² Ibid: 105.

¹³ Ibid: 104.

¹⁴ Rosalind Houghton, "Everything Became a Struggle, Absolute Struggle': Post-flood Increase in Domestic Violence in New Zealand" in *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives* (Los Angeles: Sage Publications, 2009): 106-107.

Furthermore, the literature points to a link between economic recessions and an increase in child abuse. Though overall child abuse has been declining over the decades, there were visible spikes in neglect following the 1990-1991 and 2001 recessions.¹⁵ Though according to the *National Child Abuse Neglect Data System* data, substantiated child maltreatment rates continued to decline in the US after the 2008 recession, scholars caution that that the decline may be the result of several other factors including the downsizing of the Child Welfare System (CWS) due to fiscal constraints faced by states.¹⁶ A study of four geographically disparate pediatric hospitals in the US uncovered an almost two-fold increase in abusive head trauma in the wake of the 2008 recession.¹⁷ Moreover, another study found a correlation between reported maltreatment and the rising rates of unemployment in the US; for every percentage point increase in state-level unemployment there was an increase in child abuse reports (0.5 increase per 1000 children).¹⁸ Additionally, researchers highlight a lag in reporting (child abuse reports increased the year after unemployment rose).¹⁹ The full economic and social impacts of COVID-19 cannot yet be fully known, however, doctors are already expressing concern over increased cases of suspected child abuse.²⁰

Psychological Impacts of Disasters

As agencies are helping mitigate the physical impacts of a disaster, they must also consider the mental health impact of these events, and how they may lead to greater reliance on social services. Three of the most common mental health problems an individual may develop in the wake of disasters are PTSD, anxiety and depression.²¹ Levels of mental illness in survivors of Hurricane Katrina were almost twice as high as estimates for this population in years prior to the hurricane.²² Whether or not an individual develops these mental health problems is dependent on the effectiveness of individual coping behaviour, as well as received social support.²³

¹⁵ Katherine Sell et al., "The Effect of Recession on Child Well-Being: A Synthesis of the Evidence by PolicyLab, the Children's Hospital of Philadelphia." *PolicyLab: Research Institute at the Children's Hospital of Philadelphia* (2010): 27.

¹⁶ Katherine Sell et al., "The Effect of Recession on Child Well-Being: A Synthesis of the Evidence by PolicyLab, the Children's Hospital of Philadelphia." *PolicyLab: Research Institute at the Children's Hospital of Philadelphia* (2010): 30.

¹⁷ Ibid : 29.

¹⁸ Ibid : 29.

¹⁹ Ibid : 29.

²⁰ Julie Bosman, "Domestic Violence Calls Mount as Restrictings Linger: 'No Once Can Leave,'" *The New York Times*, May 15, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/15/us/domestic-violence-coronavirus.html?referringSource=articleShare>.

²¹ Tim Wind, Maureen Fordham, & Ivan Komproe, "Social capital and post-disaster mental health," *Global Health Action*, 41 no. 1 (2011): 1-3.

²² 2006 GAO report cited in Laura Daughtery and Wendy Blome, "Planning to Plan: A Process to Involve Child Welfare Agencies in Disaster Preparedness Planning," *Journal of Community Practice*, 17, no. 4 (2009): 485.

²³ 2006 GAO report cited in Laura Daughtery and Wendy Blome, "Planning to Plan: A Process to Involve Child Welfare Agencies in Disaster Preparedness Planning," *Journal of Community Practice*, 17, no. 4 (2009): 485. Many scholars have pointed to social capital as an explanation for differences in disaster mental health outcomes across affected groups of people and places.

Children in care are particularly vulnerable to ongoing mental health issues that may be aggravated post-disaster. After being a victim of domestic violence (46%), and having few social supports (39%), having mental health issues is the third most frequently noted concern for primary caregivers (27%).²⁴ Along with caregivers, children also struggle with their own mental health post-disaster (of particular concern for children in care is the fact that displacement is one of the largest aggravating factors).²⁵ Studying children and youth recovery post-floods, one study reported 30% of adolescents in grades 4-12, and 9% of children in K-3 failing to recover, and requiring a referral to additional mental health services.²⁶ Furthermore, 84% of children who had to evacuate reported harm, compared to only 15% of those who did not evacuate.²⁷ Finally, when assessing mental health needs post-disaster it is important to note that symptoms may not manifest themselves till months or even years later, and may increase with time instead of decreasing²⁸; this is particularly true of children who may experience sleeper effect (appear to be coping well during a disaster but develop problems later on).²⁹

A national survey conducted by the Centre for Addiction and Mental Health in Canada looking at the impact of COVID-19 on mental health and substance use shows that in the 7 days prior to the survey of the adults between the age of 18-60+, 25.5% experienced moderate to severe anxiety; 23.7% engaged in binge drinking; 23.2% felt lonely; and 20.4% felt depressed.³⁰ This preliminary survey helps demonstrate that it is likely that the pandemic will have long-term and even widespread impacts on mental health well-being, and addiction recovery.

Impacts of Covid-19 on Social Services

Consistent with what has been documented in previous emergencies, early reporting suggests that the COVID-19 pandemic has led to an increase in domestic violence. In Southern Jianli County, China, police reported triple the amount of domestic violence calls in February.³¹ As the pandemic continued to spread across the world, other countries reported similar experiences as China. In Spain, in the first two weeks of lockdown measures, the emergency number for domestic violence received 18% more calls, and in early April nationwide France saw a 30% spike in domestic violence.³² In

²⁴ Public Health Agency of Canada, "Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect," (2008): 5.

²⁵ Larry Drumm & John Stretch, "Identifying and Helping Long Term Child and Adolescent Disaster Victims," *Journal of Social Service Research*, 30 no. 2 (2004): 100.

²⁶ Ibid: 101.

²⁷ Larry Drumm & John Stretch, "Identifying and Helping Long Term Child and Adolescent Disaster Victims," *Journal of Social Service Research*, 30 no. 2 (2004): 100.

²⁸ 2006 GAO report cited in Laura Daughtery and Wendy Blome, "Planning to Plan: A Process to Involve Child Welfare Agencies in Disaster Preparedness Planning," *Journal of Community Practice*, 17, no. 4 (2009): 486.

²⁹ Larry Drumm & John Stretch, "Identifying and Helping Long Term Child and Adolescent Disaster Victims," *Journal of Social Service Research*, 30 no. 2 (2004) : 96.

³⁰ CAMH, "COVID-19 National Survey Dashboard," accessed on June 3, 2020, <https://www.camh.ca/en/health-info/mental-health-and-covid-19/covid-19-national-survey>.

³¹ Nathan Vanderklippe, "Domestic Violence Reports Rise in Cina Amid COVID-19 Lockdown," *The Globe and Mail*, March 29, 2020, <https://www.theglobeandmail.com/world/article-domestic-violence-reports-rise-in-china-amid-covid-19-lockdown/>.

³² Amanda Taub, "A New Covid-19 Crisis: Domestic Abuse Rises Worldwide," *The New York Times*, April 6, 2020,

Canada, the Minister for Women and Gender Equality consulted with frontline organizations and uncovered a 20-30% increase in rates of gender-based violence and domestic violence in some regions of the country.³³

As noted above, an increase in domestic violence is linked to an increase in child abuse cases. Furthermore, natural disasters can overwhelm child welfare agencies, and lead to additional challenges. Early feedback from key stakeholders in the child welfare sector suggests that resources and capacity are under considerable pressure during the COVID-19 pandemic, and agencies are struggling to provide services and support clients.³⁴ Child protection workers are having to rely on virtual meetings, and only undertake face-to-face meetings when critical.³⁵ Alongside with providing continuity of service for children already in care, child welfare agencies must prepare themselves for an increase in abuse cases post-emergency.³⁶ In 2018, the Centers for Disease Control and Prevention identified family social isolation as one of the leading risk factors for child maltreatment.³⁷ The WHO organization published a leaders statement expressing their concerns about children being exposed to an increased risk of violence while measures to contain COVID-19 are in place.³⁸

However, given the distinct nature of this pandemic and the strict social isolation measures being imposed by governments, another concern for child welfare agencies is that abuse is going unreported. While some doctors are reporting an increase in suspected child abuse cases,³⁹ hospitals in other jurisdictions are reporting that fewer children are coming in, which can be a troubling sign that children are not getting the help they need.⁴⁰ With children removed from community services and schools due to self-isolation, children may be isolated from potential sources of help (teachers, other family members, neighbours, etc.). Certain initiatives advocated by family violence

<https://www.nytimes.com/2020/04/06/world/coronavirus-domestic-violence.html>.

³³ Raisa Patel, "Minister says COVID-19 is empowering domestic violence abusers as rates rise in parts of Canada," April 27, 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/domestic-violence-rates-rising-due-to-covid19-1.5545851>.

³⁴ Fecteau 2020 and Kelley and Hansel 2020 in Policy Bench, Fraser Mustard Institute for Human Development, "Child Welfare and Pandemics Literature Scan" (University of Toronto : 2020) : 11.

³⁵ Idil Mussa, "Ottawa agencies joining forces to protect kids from abuse," *CBC News*, May 11, 2020,

<https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/child-advocates-in-ottawa-meet-virtually-to-keep-kids-safe-1.5558104>.

³⁶ 2006 GAO report cited in Laura Daughtery and Wendy Blome, "Planning to Plan: A Process to Involve Child Welfare Agencies in Disaster Preparedness Planning," *Journal of Community Practice*, 17, no. 4 (2009): 486. "Child abuse reports were disproportionately higher in the months following Hurricane Hugo and the Loma Prieta Earthquake in 1989 (Curtis, Miller, & Berry, 2000)."

³⁷ Child Welfare COVID Resources, "Latest News and Resources on Child Welfare and COVID," accessed on June 3rd, 2020, <https://childwelfarecovid.org/>. This website was put together through a collaboration of NGOs, including

advocacy groups to assess the effects of COVID-19 on children and families in contact with the child welfare system. ³⁸ World Health Organization, "Joint Leaders' statement – Violence against children: A hidden crisis of the COVID-19 pandemic," last updated April 8, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/08-04-2020-joint-leader-s-statement--violence-against-children-a-hidden-crisis-of-the-covid-19-pandemic>.

³⁹ Julie Bosman, "Domestic Violence Calls Mount as Restrictings Linger: 'No Once Can Leave,'" *The New York Times*, May 15, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/15/us/domestic-violence-coronavirus.html?referringSource=articleShare>.

⁴⁰ Raisa Patel, "Minister says COVID-19 is empowering domestic violence abusers as rates rise in parts of Canada," April 27, 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/domestic-violence-rates-rising-due-to-covid19-1.5545851>.

experts to help address domestic violence, such as code words or hand signals can be communicated electronically, and may be adapted to help children (the difficulty being young children who may not be able utilize these tools).⁴¹ Child advocates in Ottawa are working with school boards to try and formulate questions to still be able to gauge student well-being even though school has moved online.⁴² In Ottawa, a special task force comprised of the children's hospital, the police service, the Children's Aid Society and Ottawa Public Health has been assembled to better pinpoint cases and continue to provide support to at-risk children.⁴³ Chapin Hall, an independent policy research institution, affiliated with the University of Chicago, focusing on child welfare, has put together an information sheet for providers to facilitate conversations with families with the aim of identifying family stresses and needs.⁴⁴

Further, for parents and children already involved in the CWS, the pandemic has led to delay in crucial advancements in their cases. For instance, visits with biological parents may be halted or moved online, which can significantly hamper successful reunification. Forming secure attachments between parents and children is key to successful reunification. Newly reunified families, as well as those on the verge of reunification are having to deal with the additional stresses and pressures of the pandemic (not being able to take children to activities for respite, financial and employment concerns, and so forth).⁴⁵ Additionally, resources like mental health counselling, addiction and peer support groups for parents are either on pause or moving online which can obstruct access to parents who rely on these services not only for their own well-being but also to be in compliance with their reunification plan. Finally, court closures and hearing postponements also lead to delays in reunification.⁴⁶ It is clear that social isolation has put new pressures on parents, and those involved in the CWS who were experiencing vulnerabilities prior to the pandemic are now in an even more precarious position with increased stresses and fewer supports.

For older youth who are getting ready to transition out of the CWS, the pandemic poses significant challenges. Under normal circumstances, youth already face significant risks when aging out of care; COVID-19 is only aggravating these risks. A March 2020 survey conducted by the Foster Club, an organization dedicated to providing a peer support network for children and youth in foster care, found that older foster youth reported housing instability (39.6% were force to move or fear losing housing since the start of the pandemic), food insecurity (27.6% were in crisis or very low in food), and insufficient

⁴¹ Canadian Women's Foundation, "Signal for Help," accessed on June 3, 2020, <https://canadianwomen.org/signal-for-help/>.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Chapin Hall, "Practice Bulletin: Conversations with Families to Recognize Needs," (May 2020), <https://www.chapinhall.org/wp-content/uploads/families-needs.pdf>.

⁴⁵ Child Welfare COVID Resources, "Latest News and Resources on Child Welfare and COVID," accessed on June 3rd, 2020, <https://childwelfarecovid.org/>.

⁴⁶ Ibid.

financial resources (18% in crisis, and 32.8% less than a week of money to pay basic needs).⁴⁷ Youth also reported increased mental health concerns and feelings of isolation.⁴⁸

Countries across the world are already implementing measures to increase the capacity of social services during the COVID-19 pandemic. In Italy, as domestic violence reports began to rise in March following lockdown measures being introduced, the government told local authorities they could requisition hotel rooms to be used as temporary shelters for those fleeing domestic violence.⁴⁹ In Canada, the Prime Minister announced \$40 million in funding to Women and Gender Equality Canada; \$30 million is specifically for the immediate needs of shelters and sexual assault centers. Of those funds, Indigenous Services Canada is set to receive \$10 million to help fund the 46 emergency shelters on reserves and in Yukon.⁵⁰ Additionally, the Ontario government is providing \$200 million in social services relief funding to better support municipalities and organizations that administer social services.⁵¹ Further, the Ontario government has put in place a moratorium on youth aging out of care.

Children receiving services through children's aid society, customary care arrangement, or voluntary youth services agreement will continue to receive their current level of support throughout the pandemic even if they turn 18. Likewise, children who turn 21 and are receiving support through the continued care and support for youth program will have their support sustained throughout the outbreak.⁵² The Manitoba government is putting in place several measures to better support the CWS. They are extending support to all youth currently in care who turn 18 between March 20 and September 30, by extending foster care placements, and ensuring that those who choose to move out of foster care continue to receive financial support. Youth who have already exited care and chose to transition to an "Agreement with a Young Adult" will continue to receive assistance during this timeframe regardless of their age (typically these agreements are only available to those under the age of 21). Further, the government is extending foster home and residential care licences for 60 days, and has activated a mutual aid agreement with child welfare authorities to offer additional support.⁵³ Finally, the Ontario

⁴⁷ Child Welfare COVID Resources, "Latest News and Resources on Child Welfare and COVID," accessed on June 3rd, 2020, <https://childwelfarecovid.org/>.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Amanda Taub, "A New Covid-19 Crisis: Domestic Abuse Rises Worldwide," *The New York Times*, April 6, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/06/world/coronavirus-domestic-violence.html>.

⁵⁰ Status of Women Canada, "Supporting women's shelters and sexual assault centres during COVID-19," last updated May 1, 2020, <https://cfc-swc.gc.ca/fun-fin/shelters-refuges-en.html>.

⁵¹ Government of Ontario, "Ontario Protecting the Most Vulnerable During COVID-19 Crisis," last updated March 23, 2020, <https://news.ontario.ca/opo/en/2020/03/ontario-protecting-the-most-vulnerable-during-covid-19-crisis.html>.

⁵² Kenneth Jackson, "Ontario government issues moratorium on youth aging out of care during pandemic," *APTN News*, March 26, 2020, <https://www.aptnnews.ca/national-news/ontario-government-issues-moratorium-on-youth-aging-out-of-care-during-pandemic/>.

⁵³ Victoria Gibson, "Domestic violence organizations laud new funding, but call for more supports as COVID-19 escalates risk" *iPolitics*, April 16, 2020, <https://ipolitics.ca/2020/04/16/domestic-violence-organizations-laud-new-funding-but-call-for-more-supports-as-covid-19-escalates-risk/>.

government is providing up to \$1.5 million of funding to the Children's Aid Foundation of Canada's COVID-19 Youth Support Fund.⁵⁴

Planning for recovery

Importance of Long-Term Service Delivery

It is clear that providing expanded social services post-disaster is critical to help communities recover, and measures should target the root causes of why families interact with the CWS including poverty, increased levels of domestic violence, and lack of mental health support. There are examples of jurisdictions implementing short term mitigation efforts aimed at addressing socio-economic vulnerabilities, including Canada who announced \$100 million to support food banks and other community food programs in light of COVID-19.⁵⁵ However, considerable evidence demonstrates the need for medium and long-term investments, in conjunction with immediate relief measures. For instance, Women's Refuge reported that violence did not return to a 'normal' level, but rather there was a second surge in reporting 5 months after the disaster, when social services agencies withdrew from the community.⁵⁶

Therefore, when discussing support to social services it is important that long-term investments are put into place. Measures that can be implemented to bolster social services delivery include service fee waivers for immediate individual relief and social funds for longer term community recovery.⁵⁷ For instance, in Australia, following the bushfires, the government announced \$76 million to provide distress counselling and mental health support for individuals, families and communities.⁵⁸ Recently, the Alberta government announced \$53 million in mental health supports to respond to COVID-19.⁵⁹ Additionally, post-disaster, FEMA provides funding directly to local mental health providers to help with recovery services and program development.⁶⁰

When examining the role of agencies, it is advised that they are engaged at every stage, including planning before a disaster. This requires a high degree of coordination between government, non-government organizations and the private sector. Furthermore, effective natural disasters systems must give programs the flexibility to

⁵⁴ Government of Ontario, "COVID-19 action plan: protecting vulnerable Ontarians," last updated April 28, 2020, <https://www.ontario.ca/page/covid-19-action-plan-protecting-vulnerable-ontarians>.

⁵⁵ Valerie Tarasuk and Lynn McIntyre, "A basic income, not expanded food charity, is critical as the pandemic plunges more Canadians into deprivation," *Policy Options*, last updated April 28, 2020, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2020/food-banks-cant-adequately-address-covid-19-food-insecurity/>.

⁵⁶ Rosalind Houghton, "Everything Became a Struggle, Absolute Struggle": Post-flood Increase in Domestic Violence in New Zealand" in *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives* (Los Angeles: Sage Publications, 2009): 107.

⁵⁷ Renos Vakis, "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection," *Social Protection: The World Bank*, February 2006: 13.

⁵⁸ "Australian Government Mental Health Response to Bushfire Trauma," Australian Government : Department of Health, last updated January 20, 2020, <https://www.health.gov.au/health-topics/emergency-health-management/bushfire-information-and-support/australian-government-mental-health-response-to-bushfire-trauma>.

⁵⁹ Emily Mertz, "Kenney pledges \$53M in mental health funding as Alberta sees no new COVID-19 deaths," *Global News*, last updated April 15, 2020, <https://globalnews.ca/news/6821578/alberta-health-hinshaw-coronavirus-april-15/>.

⁶⁰ Thom Curtis, Brent Miller & Helen Berry, "Changes in Reports and Incidence of Child Abuse Following Natural Disasters," *Child Abuse & Neglect*, 24, no. 9 (2000): 1158.

adjust and scale up easily so as to respond to crises in a timely manner (this requires adequate funding and resource allocation prior to the crisis).⁶¹ Finally, some argue that post-disaster, when rebuilding physical and social infrastructure, it is an opportunity to focus on accessibility and integrate the needs of vulnerable populations in the planning phase.⁶² Coupled with measures to better support child welfare agencies, these longer term measures are aimed at relieving the acute stresses families may be feeling post-emergency so as to fulfill the overarching aim of better protecting children in and out of care.

Budgeting for disasters

The overarching principle when considering how to finance emergency situations is that you should adequately fund social services so that they have the capacity to scale up efficiently during a disaster. Prior to COVID-19, shelters and sexual assault services in Canada were already over-capacity. Farrah Khan, who sits on the federal advisory council dedicated to preventing and combatting gender-based violence, stated that the social safety net for victims was not strong prior to the pandemic, and this greatly aggravated the current situation.⁶³

With regards to approaches to budgeting for disasters, the World Bank argues that prevention is cheaper than cure, and that robust social safety nets can help mitigate crises by reducing the vulnerability of households. They further state that “when operating in a country already, [safety nets] can be relatively easy to scale up in the event of a shock and scale down by altering the targeting and transfer levels; they therefore can transition from short term to longer term rehabilitation after a shock.”⁶⁴

When discussing the financing options for a safety net, the World Bank emphasizes that there are many options, however they highlight the revolving disaster funds in Mexico (FONDEN) as particularly innovative.⁶⁵ FONDEN is funded through the Federal Expenditure Budget which requires that, at the beginning of the fiscal year, no less than 0.4% of the annual federal budget should be available to FONDEN, FOPREDEN and the Agricultural Fund for Natural Disasters.⁶⁶ In 2011, the 0.4% requirement represented around US\$800 million, and this has become the standard budget appropriation for these programs. Furthermore, the law stipulates that if the appropriation is insufficient,

⁶¹ Renos Vakis, “Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection,” *Social Protection: The World Bank*, February 2006: 7.

⁶² Ibid: 14-15. For instance looking at designing buildings that are more accessible for people living with disabilities.

⁶³ Victoria Gibson, “Domestic violence organizations laud new funding, but call for more supports as COVID-19 escalates risk” *iPolitics*, April 16, 2020, <https://ipolitics.ca/2020/04/16/domestic-violence-organizations-laud-new-funding-but-call-for-more-supports-as-covid-19-escalates-risk/>.

⁶⁴ Social Protection & Labor: The World Bank, “Natural Disasters: What is the Role for Social Safety Nets,” (2011): 97.

⁶⁵ Social Protection & Labor: The World Bank, “Natural Disasters: What is the Role for Social Safety Nets,” (2011): 100.

⁶⁶ The World Bank, “FONDEN: Mexico’s Natural Disaster Fund – A review,” (2012): ix.

additional resources must be transferred from other programs and funds (including the oil revenue surplus).⁶⁷

Another example of how to build a resiliency fund is the State of Utah’s “Disaster Recovery Fund.”⁶⁸ The Disaster Recovery Fund is funded through a restricted account in the General Fund, based on a set calculation roughly equal to the lesser of 25% of the General Fund surplus (after transfers to other accounts) or 6% of the General Fund appropriation amount for the fiscal year in which the surplus occurs.⁶⁹ The legislature also has a formula to replace any funds that have been appropriated within the last 10 fiscal years.⁷⁰

Financing disasters through statewide disaster accounts that receive funds from general fund revenues is an approach adopted by numerous states.⁷¹ However, in order to determine the amount allocated to the disaster account, states take different approaches; for example, Alaska typically budgets to cover the costs of two state-declared disasters (\$2 million) and two federally-declared disasters (totalling \$5-6 million), whereas North Dakota and California establish funding amounts in statute.⁷² Ultimately, though there is a wide variety of ways to construct an emergency budget, the consensus is that creating a strong social safety net before the advent of a crisis leads to more resilient communities that are better equipped to adapt to changing circumstances. In the long-term, properly funding robust social services can be less costly overall, and help mitigate some of the impacts of disasters.

Recommendations

1. As part of the recovery package, federal and provincial governments should consider additional resources to address anticipated social service demands.
 - Rather than one-time crisis payments, these should be longer term investments targeting gaps in current social services networks.
2. Social services organizations should be encouraged to develop emergency budgets, and given the tools necessary to do so.

⁶⁷ The World Bank, “FONDEN: Mexico’s Natural Disaster Fund – A review,” (2012): ix.

⁶⁸ Utah State Legislature, “Section 603 State Disaster Recovery Restricted Account,” last updated May 14, 2019, <https://le.utah.gov/xcode/Title53/Chapter2A/53-2a-S603.html>.

⁶⁹ Utah State Legislature, “Section 314: Deposits related to the Wildland Fire Suppression Fund and the Disaster Recovery Funding Act,” last updated May 9, 2017, https://le.utah.gov/xcode/Title63J/Chapter1/63J-1-S314.html?v=C63J-1-S314_2017050920170509.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ United States Government Accountability Office, “Budgeting for Disasters : Approaches to Budgeting for Disasters in Selected States,” (2015) : 9.

⁷² United States Government Accountability Office, “Budgeting for Disasters : Approaches to Budgeting for Disasters in Selected States,” (2015) : 11-12. “North Dakota’s Disaster Relief Fund receives an appropriation of \$22 million every 2 fiscal years or each biennial budget cycle, while California’s Disaster Response- Emergency Operations Account receives an annual appropriation of \$1 million at the beginning of each fiscal year, consistent with the state’s budget cycle.”

3. A proactive response is favoured over a reactive one; therefore, social services providers should be part of every stage of emergency planning. All three levels of government should be consulting social services providers to have a better sense of vulnerabilities within their communities prior to emergency situations.
4. Additional research and discussion is needed on the potential for the development of a program for emergency support for social services (similar to the rationale underpinning EI for the labour market; Fiscal Stabilization for provincial governments etc).



Funding Mechanisms for Disaster Budgeting

Form of Funding*	Example of Fund	Explanation of Funding Formula
Set percentage from the federal expenditure budget	Mexico's Natural Disaster Fund: Two Complementary Budget Accounts – FONDEN (Program for Reconstruction) and FOPREDEN (Program for Prevention)	FONDEN is funded through the Federal Expenditure Budget which requires that, at the beginning of the fiscal year, no less than 0.4% of the annual federal budget should be available to FONDEN, FOPREDEN and the Agricultural Fund for Natural Disasters. ⁷³ In 2011, the 0.4% requirement represented around US\$800 million, and this has become the standard budget appropriation for these programs. Furthermore, the law stipulates that if the appropriation is insufficient, additional resources must be transferred from other programs and funds (including the oil revenue surplus). ⁷⁴
Set percentage from the General Fund or other Surpluses	Utah's Disaster Recovery Fund	Calculation is based on the lesser of either the 25% of the General Fund revenue surplus amount, or 6% of the total of the General Fund appropriation amount. There is an additional amount added which is equal to the lesser amount of 25% of the General Fund revenue or the amount necessary to replace any amount appropriated from the State Disaster Recovery Restricted Account within 10 fiscal years before the fiscal year in which the surplus occurs. ⁷⁵

* Some funds blend two or more forms of financing, and so the individual examples are organized based on their primary source of financing.

⁷³ The World Bank, "FONDEN: Mexico's Natural Disaster Fund – A review," (2012): ix.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Utah State Legislature, "Section 314: Deposits related to the Wildland Fire Suppression Fund and the Disaster Recovery Funding Act," last updated May 9, 2017, <https://le.utah.gov/xcode/Title63J/Chapter1/63J-1-S314.html?v=C63J-1-S314> 2017050920170509



<p>Portion of other sources of revenue</p>	<p>Norway Sovereign Wealth Fund (Government Petroleum Fund)</p>	<p>Established by the legislature in the 1990s to regularly transfer capital from the government's petroleum revenue to the fund. The first capital transfer was made in 1996. In 1998, the ministry decided to invest 40% of the fund in equities and set up the Norges Bank Investment Management to manage the fund. In 2007, the Ministry of Finance decided to increase the fund's share of equity investments from 40 to 60%.⁷⁶ Funded through user fees on Florida's state parks.⁷⁷</p>
<p>Set Funding Amount in Statute</p>	<p>State of Florida's Department of Environmental Protection Established a Disaster Contingency Account State of North Dakota's Disaster Relief Fund</p>	<p>Appropriation of \$22 million every 2 fiscal years (or each biennial budget cycle) – funds come from the revenue of the state's share of oil and gas taxes.⁷⁸ Annual appropriation of \$1 million at the beginning of each fiscal year (initial general revenue appropriation of \$20 million).⁷⁹</p>
<p>Set Funding Amount Based on Previous Cost of Disasters</p>	<p>State of California's Disaster Response-Emergency Operations Account State of Alaska Contingency Fund for California's Department of Forestry and Fire Protection</p>	<p>Budgets to cover the costs of two state-declared disasters (\$2 million) and two federally-declared disasters (totalling \$5-6 million).⁸⁰ Receives appropriation based on the average emergency cost of the past 5 years.⁸¹</p>


⁷⁶ Norges Bank Investment Management, "The History," accessed on May 12th, 2020, <https://www.nbim.no/en/the-fund/the-history/>.
⁷⁷ United States Government Accountability Office, "Budgeting for Disasters : Approaches to Budgeting for Disasters in Selected States," (2015) : 12.
⁷⁸ Ibid: 10.
⁷⁹ Ibid: 27.
⁸⁰ Ibid.
⁸¹ Ibid.



Using Operating Budgets of Relevant Agencies	State of West Virginia	Division of Homeland Security and Department of Military Affairs and Public Safety (Emergency Management branch) use their regular operating budget to cover disaster costs. ⁸²
Funding Transfers	State of Indiana	Special finance board can authorize a transfer of funds from one agency to another if an agency's budget cannot cover the cost of an unexpected disaster. ⁸³

⁸² United States Government Accountability Office, "Budgeting for Disasters : Approaches to Budgeting for Disasters in Selected States," (2015) : 12.

⁸³ Ibid : 13.



Annexe R : Étude de cas de l'agence West Region Child and Family Services (Elsie Flette, ancienne directrice générale)

West Region Child and Family Services (WRCFS) Block Funding Pilot **Elsie Flette, former Executive Director, WRCFS**

Key Lessons Learned - Existing funding policies and guidelines impeded the agency from delivering services that could mitigate risk to children, and, where children did come into care, promote cultural and relationship permanency for the children. With the move to block funding of maintenance, WRCFS agreed to cap maintenance and manage child maintenance expenditures within a set block of money. The agency succeeded in diverting funds to alternative preventive programs and services, with a determination to ensure child safety was upheld.

To achieve the change in practice, considerable changes in attitude, policy, and practice at all levels of the Agency were required. Equally, or perhaps more, critical to success was the need to have community engagement and support in making this shift.

WRCFS's block pilot offers important lessons on transition, the value of leveraging internal data for planning and practice development, and the importance of addressing the causes of the causes in child and family services.

Context for change

The First Nations served by WRCFS shared the historic and systemic injustices of First Nations across Manitoba, and, like others, were dealing with the results of colonization, residential school, racism, and poverty. The historical involvement of child welfare with First Nations has left deep feelings of distrust toward child welfare.

The effect of this was reflected in the reasons for children coming into care at WRCFS: inadequate housing, lack of food security, unemployment, addictions, domestic violence, and family support system breakdown. This put families at risk, leading to protection and safety concerns for the children. The mistrust of families towards child welfare involvement made family engagement a challenge.

There was increasing concern, shared by leadership, community members, families, and Agency staff, about the rising numbers of children in care, the lack of culturally responsiveness ways to support and assist families, and the placement of children in out-of-home, out-of-family, and out-of-community care. Maintenance costs of keeping children in care were escalating annually.

Expenditures to maintain children in out-of-home placements were disproportionate to the funds available for support to families and/or prevention initiatives. In 91/92, the only funds being received for prevention was a \$300,000 grant for Services to Families (STF). This compared to the \$2,654,443 cost for children in care for the same year. The lack of funding for prevention initiatives and alternative service approaches contributed to the increasing number, and rising cost, of children in care.

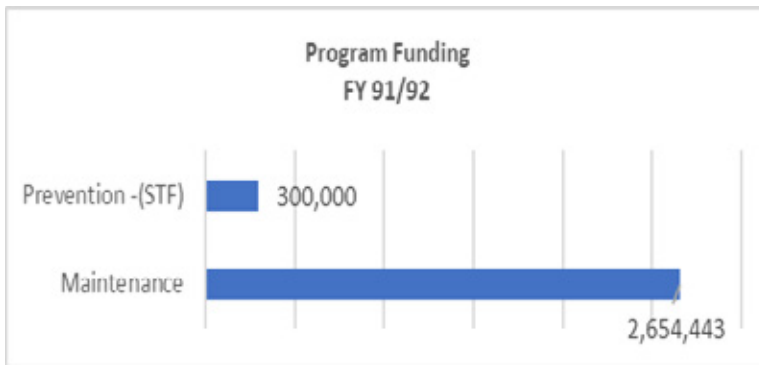


Chart 1:1: 91/92 Distribution of WRCFS funding for maintenance costs and STF funding.

An Agency review of cases identified several situations where the provision of the kind of supports given to foster parents could sufficiently mitigate the risk to child safety to allow the child to remain at home. This might include services such as the provision of parent aides, mentors, special needs for a child, day care, housing assistance, transportation, counselling, and emergency assistance (food, baby formula, diapers, transportation, etc.).

The limited options available to respond to families at risk to mitigate the risk factors, and the practise of removing children from their homes as the only option for child safety, too often resulted in disruption and destruction to families and communities.

More than legislative barriers, it was existing funding policies and guidelines that impeded the Agency from delivering services that could mitigate risk to children, and, where children did come into care, promote cultural and relationship permanency for the children.

Making the case for a change

Examination of the Agency’s operation and service delivery model highlighted the costs of maintenance, which made up the largest portion of the Agency’s funding. With some changes in the funding ‘rules’, the Agency could implement a new / revised service delivery model that would better meet the needs of children, families, and communities.

Making the case for a pilot

With a pilot project that allowed for a different process to administer the federal maintenance stream of funding, changes could be made in a timely and effective way, and perhaps model and test an approach that could be helpful to inform the national policy review tasked with making recommendations about the funding of FNCFS agencies. A pilot project could allow exceptions to be made within existing Treasury Board authorities, allowing for space to ‘do things differently’ within an accelerated time frame.

Beginning in 1990, WRCFS began looking at the feasibility of options to provide services more in keeping with the cultural context and the values, mission, and goals and objectives of the Agency. The Agency began compiling/collecting data to take a proactive and predictive approach to the possible implementation of block funding.

In 91/92 (the year prior to the start of the pilot project), 90% of the total federal funding for children in care and services to families went to pay the cost of supporting 177 children in out of home placements, at an average annual cost of \$15,000 per child in care.

Services to Families, a grant fund of \$300,000, was to provide support services to families at risk. These services included the provision of homemakers, parent aides, and emergency assistance, to serve nine First Nations, with an on-reserve child population (0-18) of 1691¹, and an estimated 60% (340) family units receiving some type of service from the Agency (see chart 2:1).²

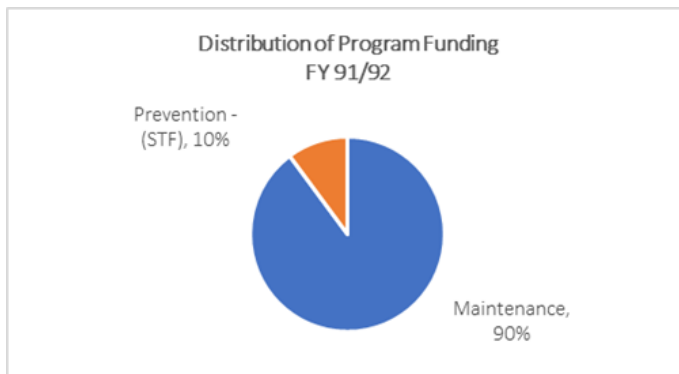


Chart 2:1: Allocation of Service to Family and Maintenance funding

The average amount of family support service funding available per family at risk per year was \$882. Based on an average of 3 children per family, this was about \$296/child per year ($\$882/3$). In 91/92, the average cost for WRCFS for a child in care was \$15,000. Chart 2:2 illustrates this difference.

¹ Population figures from INAC.

² Assuming on average 3 children / family ($1691/3$) =564 family units*60%=340 families receiving service from WRCFS. The assumption of three children per family comes from INAC and has been used to calculate family size/units.

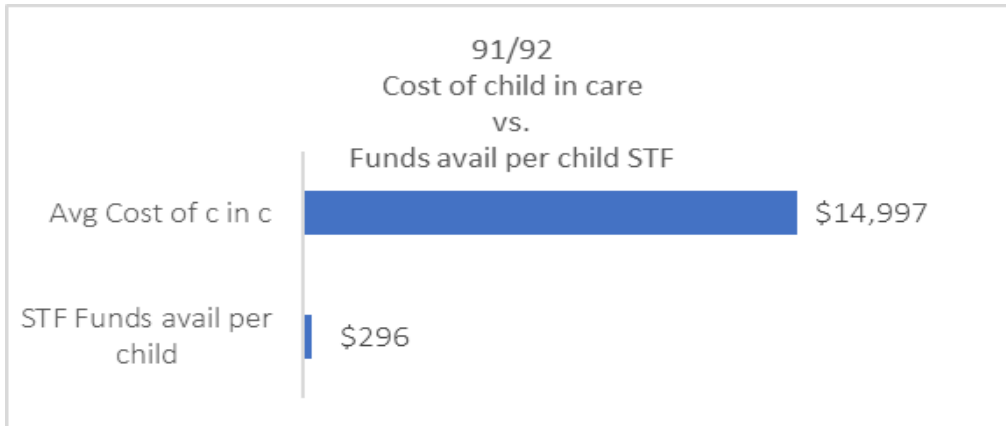


Chart 2:2: Annual average cost of child in care vs. annual funds available for child in family at risk

Poverty is a key driver for children entering care, and most of the families at risk receiving services from WRCFS were on social assistance. In 91/92, the average per diem for a child age 0-11, on social assistance, was about \$4.30. The average maintenance per diem paid to a foster home for a child age 0-11 was \$41/diem, almost ten times the amount paid to the parent on social assistance. In addition, the foster parent (and the child) had access to additional supports.

For 91/92	
Child pop on-reserve 0-19	1691
Avg # of children in care	177
% of child pop in care	10%
Total mtce costs	\$2,654,443
Avg cost per year per child in care	\$ 14,997
Avg cost per day per child in care	\$ 41
Child pop not in care	1514
# of family units (3 children/family)	564
60% with services	338
STF funds available	\$ 300,000
STF per year per family	\$ 887
STF per month per family	\$ 74
STF per week per family	\$ 18
STF per day per family	\$ 3
STF per day per child	\$ 1

Table 2:3 Comparison of funding for child in care and a child in own home

To determine the feasibility of the Agency moving to a block funding of maintenance, it was essential to look at the profiles and prior spending of children in care. The Agency reviewed child in care data for the prior three years. There was some data from earlier years, but it was not robust and/or reliable. A spreadsheet was developed that could collect data about every child in care, and the costs related to their care.

The Agency collected detailed data about children in care to get a good understanding of the children in care and the costs associated with that care. Given that maintenance funding related solely to children in care, the information was vital to assessing feasibility for block funding, making short- and longer-term projections on maintenance spending, and assessing the risk of moving towards a block fund of maintenance.

The review of maintenance expenditures and children in care included:

- Collecting and analyzing data to get a profile of the children in care
- Reviewing and analyzing maintenance expenditures for prior years
- Reviewing the purpose and the premises for the expenditures
- Examining the who, what, where, when, and why of maintenance expenditures
- Examining where savings might be found that could be diverted to alternative preventive programming
- Developing detailed budgets, how spending might be controlled, and looking at strategies to have funds to divert to alternative preventive programming

This provided a detailed overview of the children in care and associated maintenance costs, giving the Agency baseline data from which to make budget projections for ongoing costs for children in care and comparisons to future years. Table 2:4 lists the data collected and Table 2:5 gives examples of the type of analysis possible.

Child Personal Info	Child Admission to care Info	Child placement info (most recent)	Maintenance expenditures	Agency Staff
Name	New admission / date	Type of placement	Funder	Guardianship agency
Birthdate / Age	Re-admission / date	Primary Caregiver name	Care Level	Supervising Agency
Gender	Date of prior discharge from care	Placement address	Approved Per diem breakdown	Worker
Indigenous Status	Primary reason for admission / re-admission	Indigenous Status of primary caregiver	Approved Special need costs	Supervisor
Treaty #	Secondary reason for admission / re-admission	Member FN of primary caregiver	Support Costs	
Member FN - child	Reason for prior discharge	Relationship of primary caregiver to child	Per diem breakdown	
Expense FN		Placement priority match	High Needs Medical - primary	
Legal Status (CFS)			Mtce expenditures past year	
Legal Status Expiry			Mtce expenditures YTD	
Bio mother name			Special rate expiry date	
Bio mother Indigenous status			Paid days care - past year	
Bio mother Treaty #			Paid days care - YTD	
Bio mother Member FN			Non-pay days care - past year	
Bio mother Address			Non-pay days care - YTD	
Bio father name				
Bio father Indigenous status				
Bio father Treaty #				
Bio father Member FN				
Bio father Address				
Guardian mother name				
Guardian mother Indigenous status				
Guardian mother Treaty #				
Guardian mother Member FN				
Guardian mother Address				

Table 2:4: Data collected for every child in care

1	Total number of children in care	22	#of males/ females
2	#by funder	23	#inf Age groups of Cin C
3	%of c in c total by FN	24	#of PW
4	%of c in c from each FN	25	#of TW
5	#in kinship placements	26	#of VSG
6	#in home community	27	#of VPA
7	#in other culturally connected placement	28	#of UA
8	#in group home placements	29	#of AWOL
9	Group homes being used	30	#of PW
10	Per diem paid	31	#of docket
11	#in institutions	32	#admitted in any time period
12	#in hospital	33	#discharged in any time period
13	#in Independent Living	34	#re-admitted in any time period
14	#in transition (18+)	35	Time period between discharge and readmit
15	#in non-pay care type	36	Total paid days care
16	#in Emergency placements	37	Cost of paid days care
17	#in Correctional facility	38	Total non pay days care
18	#in 3rd party FH	39	#special needs funding
19	#in hotel	40	Cost of special needs funding
20	#off reserve	41	#per level of care
21	#out of province	42	Comparison of per diem costs

Table 2:5: Types of analysis possible

Collecting data on each child in care was used to answer key questions and identify significant trends to assist in making accurate spending projections; setting out metrics to measure ongoing feasibility and effectiveness of actions taken; determining necessary budget cycles and budgeting accurately; monitoring expenditures; and being accountable and transparent in reporting to staff, leadership, community CFS committees, and funders.

To effectively manage a block funding arrangement, it was important to know what contributed to the monthly variations and if spikes or drops in case counts were one-time events or part of a trend. Based on the analysis of the maintenance and child in care data, projections were made where the anticipated savings might be, and setting the priorities and the timing for developing alternative and/or preventive programs and services.

Identifying and managing risks

As part of the consideration of block funding federal maintenance, the Agency undertook a risk assessment prior to completing a strategic service plan, and prior to meeting with INAC to propose the pilot project. The Agency wanted some certainty that making the move to block funding was realistic and feasible, and that risks could be adequately mitigated.

Table 2:6 provides a summary of the risk factors, the risks involved, and the risk mitigation strategies that were considered.

Engaging in the pilot project had its risks, risks that would impact services to children and families. Contingency plans were developed to address degrees of 'what ifs', including a 'worst case scenario. The overarching question for these contingency plans was: what if this does not work and the Agency cannot successfully implement a revised service delivery model? What if a significant deficit is created? What if the volume and price of maintenance expenditures is greater than projections and the Agency does not have funds to pay the maintenance costs of children in care and/or must discontinue the prevention programs?

Assuming the pilot project would have an impact on all the Agency's operations, and to predict and mitigate potential risk, a strategic service plan was completed. This included a summary of community profiles, an environmental scan (SWOT), the core areas of focus, articulation of the strategies to be implemented to achieve stated goals and objectives, and the metrics to measure hoped for outcomes. This provided a potential baseline for evaluating the pilot project, and a blueprint for transition.

Table 2:6 WRCFS: Risk Assessment of a Block Funding Approach re. federal Child Maintenance Funding
 (“Maintenance” refers to costs related to children in care)

1	Risk Factor	Risk Involved	Risk Mitigation Strategies
	<p>There was risk in moving to cap maintenance and subsequently having maintenance costs exceed what was in the fund and being unable to pay required costs for children in care, resulting in deficits and/or lack of services to children in care. This would result in an inability to generate savings in maintenance expenditures and thus not being able to divert funds to preventive/alternative programming.</p>	<p>Under the Block Fund arrangement, Prevention and Alternative programs were dependent on funds being diverted from the block fund. It was understood that maintenance of children in care had the first draw on the block fund.</p> <p>Under a block funding arrangement, maintenance would be capped, unlike the current reimbursable of actual maintenance expenditures. This would be a significant change in the budgeting, expenditures, and monitoring of maintenance costs. Should the block fund be totally expended for maintenance costs, there would be no funds to divert to preventive programming. Thus, there would be ‘pain with no gain’ in moving to block funding.</p> <p>The funding for Prevention programs that became operational was dependent on deferred funds being available on an ongoing basis. Those programs would be able to continue operating only if funds continued to be available from the block fund, dependent then on the Agency being able to contain/manage maintenance costs.</p> <p>Maintenance was an area where the Agency could not completely predict costs. One could not know with certainty how many children would be coming into care, when, and what their per diems would be. Nor could the Agency refuse to take a child into care. Maintenance costs could escalate quickly, and without close monitoring and questioning of assumptions predicating</p>	<p>Rigorous pre-pilot data collection and analysis, to get detailed profiles of the children in care over the past 3 years, and to establish baselines for future evaluation and analysis.</p> <p>Making projections about current and future maintenance expenditures based on evidence. Determine the level of financial risk Agency was prepared to take.</p> <p>Prepare detailed budgets for all the areas of maintenance expenditures and conduct, at a minimum, monthly financial reporting on actual expenditures.</p> <p>Flag over/under expenditures and make necessary adjustments in a timely manner.</p> <p>Establishing clear policies for maintenance expenditures (levels of payments; under what conditions/criteria; internal approval processes); include the social work staff and finance staff in the development of the policies.</p> <p>Provide in-service training for staff about the policies. Undertake sound program development for all prevention programs, particularly for those programs that would require multi-year funding.</p> <p>Implement prevention programming in an orderly, planned, phased-in fashion. Limit year one to short term prevention programs, while planning and preparing for the implementation of longer-term programs.</p> <p>Seeking possible revenue sources for ongoing funding and/or partnerships for prevention programs established</p>

		expenditures, managing the block fund would be difficult.	with the block fund that would decrease the dependence on the block fund. Setting up review and evaluations of prevention programs to make sure the programs were effective and efficient, met targets, and operated within budgets. Willingness on part of WRCFS to walk away from the table if the terms and conditions required by INAC could not be mutually agreed to. Continuing to build on the positive working relationship with key INAC staff at the Manitoba Region and at HQ in Ottawa. Involving Regional INAC staff in the working group to transition, and participation by INAC in regular review sessions. Willingness to provide INAC staff with all reasonable requests for information on spending, progress, etc. To the extent possible, planning for future renewals/extensions of the pilot project, including discussions on what might follow should the pilot project show positive outcomes.
2	There was a risk that a change in INAC staff, at HQ and/or at the Regional office, and/or a change in federal policy and/or ministerial support for the pilot project could result in a move to abruptly and/or unilaterally terminate or alter the block funding arrangement.	Reversing support for a baseline in the block fund could result in the block fund being reduced based on declining maintenance expenditures - this would directly impact on deferral of funds to prevention programs, thereby curtailing and/or eliminating any prevention programming. Adjustments to increase block would be resisted by INAC. INAC would change key provisions and/or terms and conditions of the agreement.	Work in cooperation with INAC to regularly provide information on program development and plans for deferred revenue. Maintain records of expenditures, for both maintenance and prevention programs, and share these with INAC staff.
3	INAC would take a limited interpretation of a surplus policy and not permit deferral of funds to future years.	The pilot project agreement was premised on the deferral of unspent maintenance funds to prevention programming. It was important for INAC to recognize and support program development over time. Good management of a block fund required planning for future years, and a deferral of annual funds for that purpose was necessary.	See mitigation strategies under #3. Keep Agency Board of Directors/Chiefs fully informed and engage them in negotiations with INAC and federal political leaders.
4	Commencing the pilot project under a one-year term, with possible year by year renewals, and with no firm commitment that the block funding could/would	Ongoing negotiations with INAC could prove to be unsuccessful, and Agency would need to operate with a block fund that was inadequate and/or revert to the pre-pilot method of funding maintenance. Given the changes made to work	

	become an ongoing funding approach for WRCFS should the pilot project prove successful.	within a block fund, this would create both a funding pressure and disruption in services.	Collect data and prepare regular output and outcome results.
5	Expectations and benchmarks set by INAC would be unrealistic / not achievable and not in line with Agency own benchmarks.	Unrealistic benchmarks would result in outcomes not being met and jeopardizing ongoing block funding. Withdrawal of INAC support in the transition process to the block fund arrangement, including mutual agreement on the amount of the block fund, the base line funding, and the terms and conditions for the pilot project. The Agency did not have well established data collection capacity. Without good data and financial records, it would be difficult to manage within a block fund. Data would be crucial, not only for tracking expenditures, but to track programs outcomes.	Take a proactive approach in setting Agency determined outcomes and seek to achieve mutual agreement on outcomes. Improvement of data collections already in use. Development of data collection tools for data not currently collected but necessary for the pilot project. Reviewing electronic data collections methods and upgrading where needed. Sharing the data analysis with staff and linking this to their own job satisfaction. Education and training for staff about the value of data collection.
6	Inaccurate / insufficient data being collected and/or available to the Agency.		
7	Loss and/or lack of skilled, competent, and committed management staff. Resistance from staff to implement a block funded approach.	Without competent Finance and Management staff, it would be a difficult to control expenditures and bring about the necessary internal changes to work within a block fund. Going into the pilot project, the Agency had a competent, experienced Finance Director who shared the enthusiasm for the potential in block funding, and two finance maintenance clerks who understood how the block fund was to work. Other key management staff were experienced and competent and committed to the pilot project idea. Should one or more of these individuals	Implementing cross-training of finance staff. Reviewing and updating the succession plan for key finance and management personnel. Involving staff in planning committees, review processes. and regular updates about the progress on negotiations. Celebrating achievements and regularly reviewing lessons learned with staff. Management recognition of demands on staff and creating an environment/process for staff share and provide feedback and input.

<p>leave the employ of WRCFS in the early stages of the block fund, it could lead to disruption and financial instability.</p> <p>There were not a lot of individuals that the Agency could immediately look to internally that understood what the internal impact of the block was on admin and finance system and that could administer the block fund with a short learning curve.</p> <p>Recruitment of skilled staff was often a challenge, given the rural location of the Agency.</p> <p>Management of a block fund required a major change in office procedures – from workers role in setting rates, approval of the rate by supervisors, admin systems, and finance policies and procedures.</p> <p>Expenditure for each child needed to be tracked closely, and changes in trends or child profiles needed tracking. Staff needed the knowledge and the willingness to make the needed changes on short notice.</p> <p>Staff had been working under a system where maintenance was reimbursed on actuals, with over expenditures reconciled at year end. Questioning expenditures was generally limited to determining if the expenditure would/could be reimbursed. The block funding approach would require scrutiny of all expenditures, which could cause resentment from staff. Staff cooperation would be important.</p> <p>If staff were resistant to the changes, implementation would be more challenging. The</p>	<p>Creating a positive work environment for staff, including staff recognition and team building events.</p> <p>Education sessions for staff, to inform about the pilot project and the hoped-for outcomes, highlighting the anticipated benefits this could have for children and families.</p> <p>Providing staff with results of analysis of children in care, and the demonstrating to them how this was useful and helpful in their role as front line staff</p> <p>Provide opportunities for FAQs.</p> <p>Getting staff feedback on new forms or new processes being suggested, to avoid a duplication of paperwork and unnecessary administrative requirements on front line staff.</p>
---	--

		<p>changes necessary would affect the staff; the service delivery model would change; there would be changing expectations on staff in how to address the needs of children from a different perspective; would almost certainly be some glitches and/or unforeseen things that would occur during transition and in particular in the beginning year of the pilot that would require working through; staff job responsibilities would change.</p> <p>Staff are an important voice in the community and community engagement would become more challenging if staff were actively / passively opposed.</p>	
8	<p>Non-acceptance and/or resistance to the change by leadership, and/or the community CFS committees</p>	<p>Agreement and participation to the pilot project arrangement, from key community partners and leadership, was critical to the success in making these changes effectively and achieving the hoped-for outcomes.</p>	<p>Presentations to leadership and the Board of Directors about the pilot project and the hoped-for outcomes for the pilot project.</p> <p>Regular briefings for the leadership and involvement of leadership at negotiating tables.</p> <p>Developing / updating a presentation package for staff to use in informing the community CFS Committees and setting up a formal process that provided for regular input and feedback from the CFS Committees.</p> <p>Providing orientation and ongoing training for CFS committee members.</p>
9	<p>Strained or deteriorating relationship with the Province of Manitoba.</p>	<p>The pilot project was with INAC and the block fund arrangement was limited to federal maintenance. Manitoba was aware / informed of the pilot project, but MB was not a key partner in the pilot project. However, Manitoba was a key partner in the tripartite arrangements that had been agreed to in transferring service delivery responsibility on reserve to FNCFS, and as MB determined the maintenance rates/guidelines</p>	<p>Including the Province in updates, and where appropriate, in discussions with INAC.</p> <p>Formally planning to include the Province in completing quality assurance reviews.</p> <p>Including an evaluation process as part of the terms and conditions of the pilot project.</p>

	<p>that INAC followed, and had overall responsibility for the operation of all CFS agencies under provincial legislation, it was important for WRCFS to maintain a good relationship with the Province so that any changes would be mutual, and WRCFS would not be left without participation in any discussion between the Province and INAC.</p>	
--	--	--

Negotiating and implementing the block pilot

The consensus at the Agency was to proceed to negotiate³ for a pilot project that would test a block funding of federal child maintenance. There was optimism that with a different approach to the allocation and funding “rules” of maintenance funds, it would be possible financially support a service model that promoted preventive services and programs, rather than child removal, as the first response to child protection and safety.

Concern about escalating costs and rising numbers of children in care was shared by both WRCFS and INAC, and it was common ground where discussions could begin. The Agency considered these shared concerns to be motivating factor for both parties.

Based on the analysis that WRCFS had done on children in care and historical spending patterns, WRCFS believed that it was feasible to move to a block fund. It was the Agency’s position that with the ability to be more flexible, there were some immediate savings that could be realized in maintenance spending, thereby leaving funds that could be diverted for prevention/alternative programs and services without additional funds.

While there were risks involved, the Agency’s analysis and risk mitigation strategies indicated that the benefits of capping maintenance were greater than the risks.

Continuing with a ‘child only’ focus on programs/expenditures and/or child protection would not address the fundamental shift that the Agency felt was necessary to achieve better outcomes for children over the long run. Therefore, INAC was requested to agree to permit the Agency to expand the thinking of what child protection included.

The Agency wanted to implement ways of improving child well-being and protecting children that would recognize and incorporate the importance of supporting families and family well-being and playing a key role in community well-being.

The Agency wanted considerable flexibility in determining how to allocate and/or expend the maintenance funds beyond the provincial maintenance guidelines. To be successful, the Agency would need to carefully plan, track, and monitor expenditures and be accountable and transparent to stakeholders.

The Agency looked at the options and scenarios of block funding, the risks involved, the feasibility of achieving desired outcomes, what changes would be needed throughout the Agency to implement a block funded approach, and what assets the Agency had that would contribute to a successful pilot project.

³ The parties involved in the negotiation were management representatives from WRCFS and INAC Regional Office. On a few occasions, INAC HQ participated in the meetings. Sign off on positions and agreements came from INAC HQ and from WRCFS Executive Director.

Within a larger context of wanting to provide services to children and families in a way that was consistent with the Agency's values, vision, goals, and objectives, there were some common objectives. Both WRCFS and INAC wanted a way that would provide the Agency with increased flexibility; ensure accountability; provide predictability in costing out accurate budget projections; and allow for improved administrative ease. The WRCFS proposal for block funding maintenance had the potential to meet all three of these shared objectives. In addition, such a pilot could be done within existing TB authorities.⁴

Agreement was reached on five principles that would guide the negotiations:

1) **Cost Neutral**

Block funding was to be "*cost-neutral*" – that is, this was not a cost saving exercising. It would not cost INAC more to block fund maintenance, but it would not cost less. On an annual basis, a review of the block fund needed to compare costs to similar agencies not on block funding, and to project what the costs at WRCFS would have been if maintenance funding had continued a reimbursement basis.

2) **Block Amount/ Base**

The initial block would be a base amount, and the block fund would not decrease past that level.

3) **Surplus/ Deficit**

The Agency would retain any surplus in the block fund at end of the FY and be able to: divert the funds to prevention/alternative services/programs, and/or defer spending to future years, and/or set up a contingency fund for child maintenance costs for future years.

4) **Exceptional Circumstances**

Exceptional circumstances that came up over the course of the pilot project, that were not present when the initial block was set, could be considered as an increase to the block fund in the following fiscal year. These costs would be annualized.

5) **One-time only costs**

Exceptional circumstances that came up that were one-time only events would be funded in the same fiscal year. The Agency would not be expected to fund these costs from the block fund. The costs would be invoiced to INAC for reimbursement. Example: flooding; political standoff, inquests).

Based on the cost-neutral principle, regular reviews would occur to project what the costs might have been if WRCFS had remained on the pre-pilot maintenance

⁴ INAC did have TB authority to enter pilot projects. Both Regional Office and HQ were involved in the agreement discussions and approvals.

arrangement. The Block fund was to adjust for these increases. If projections indicated that the WRCFS costs, without a block fund, would have seen a decrease, any decrease would not go below the baseline of 92/93.

The Agency could secure other sources of revenue for programs without a reduction in the block fund.

WRCFS and INAC would meet quarterly to review progress and expenditures; WRCFS to provide quarterly statement of maintenance costs. Quality Assurance reviews of services to children to be regularly completed during the pilot project.

The WRCFS pilot project began in FY 92/93. Initially to run for one year, the pilot project was renewed on an annual basis until FY 10/11.

Maintenance funding: Pre-block funding	Maintenance funding: Block funding
Annual allocation for maintenance based on prior year actual expenditures.	Initial Block fund determined using prior year actual mtce expenditures, plus 8% volume increase, plus 3% price increase; provisions in the agreement for exceptional circumstances; provision for ongoing adjustments for cost of living; Provision to re-base.
Annual Agreement	Annual Agreement
Maintenance was funded under a Contribution Agreement, with approved expenditures reimbursed upon receipt of monthly billings from Agency.	Block fund provided under a Flexible Funding Arrangement (FFA). The Agency was provided with a pre-determined block fund for the fiscal year, paid to the Agency on a quarterly basis.
Working capital advance equivalent to 1-2 months of actual mtce expenditures. Reconciled at year end. Rolled over from year to year. Might be adjusted from time to time to reflect rising maintenance costs.	Block funding sent to Agency at beginning of each quarter.
Using provincial maintenance guidelines, rates, and processes, Agency pays maintenance costs and provides details of expenditures by child to INAC for reimbursement.	Agency pays maintenance costs using required provincial guidelines but able to use own policies and rates for non-statutory payments. Agency keeps detailed records and data for internal use.
Agency invoices INAC for the monthly maintenance expenditures. INAC reviews invoice and reimburses allowable expenditures. ⁵ Turnaround time varies and can be up to 3-6 months.	Agency sends INAC a quarterly report of expenditures for children in care (this was changed to annual report during the term of the pilot project).
Expenditures that INAC considered ineligible were 'crossed off', and in the absence of a formal dispute resolution process, the Agency and INAC jointly reviewed the decision. Generally, these were resolved in favor of the Agency and costs were reimbursed. This process was lengthy and time	Agency and INAC cooperate in adjustments to Block Fund and/or in re-basing of the block fund.

⁵ Provincial guidelines were used by INAC, as per federal policy, to determine eligible expenses

consuming, and the delays in resolution and reimbursement often resulted in cash flow issues for the Agency.	
Over expenditures are reconciled through the PAYE process. This was a lengthy process, and with over-expenditures frequently in the \$400K to \$800K range, it created cash flow pressures. ⁶	Over expenditures are Agency responsibility unless they fall within the provisions for adjustments to the block fund.
Annual audits include audit of maintenance expenditures.	Annual audit of the Block Fund includes child in care costs, alternative and preventive programming costs.
Where Agency actual costs are less than the allocated amount, the Agency cannot 'keep' the money.	Agency can defer annual surplus for use in later years and/or set up a contingency fund for child in care costs.
Where there are year-end surpluses (reimbursables received exceed actual costs), surplus amount deducted from first quarter maintenance in the new year (unless arrangement made for a gradual repayment over the FY).	See above.
Maintenance funds cannot be used for operations. ⁷	Agency has flexibility between operations and block funds, with provision that statutory child maintenance requirements are met.

Table 3:2: Comparison of pre-block and block funded federal maintenance

Implementing the block pilot

The pilot project began in FY 92/93 and the first and second quarter of the first FY were devoted primarily to transitioning the Agency operations and staffing to what was envisioned as possible under a block funding arrangement. During the first six months of this first year, the Agency collected, reviewed, and analyzed data about the children in care and the costs of child maintenance in prior years.

To align with the Agency service priorities for improving services to children and families that focused on a community-based model to support child, family, and community well-being, and to reduce maintenance costs and divert funds to preventive programs, the Agency focused on two areas:

- 1) Reducing group home/institutional placements in favor of community based and/or Indigenous special needs foster homes.

⁶ The PAYE process resulted in continued under-reporting of the actual maintenance expenditures since the government budget cycle required submissions from departments much earlier. The Agency frequently started a fiscal year with the maintenance allocation in the contribution agreement less than the actual expenditures in the prior year. Occasionally the Regional office was able to do a budget adjustment mid-year, which was helpful in resolving cash flow issues for both parties, and in ensuring somewhat more accurate allocations for next fiscal year.

⁷ Operations funding under Dir 20-1 did not adjust for the growing workload in administering maintenance.

- 2) Reducing expenditures for treatment costs by establishing a treatment/counselling capacity within the Agency, to provide culturally sensitive and culturally competent services to families and children within their home communities and/or geographic area.

It is important to recognize that effective preventive programs could not be developed and implemented ‘overnight’. Careful planning, jointly with community engagement, was important to get community support and improve the achievement of positive outcomes for the initiatives.

Summary of Expenditures	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
Operations	1,654,366	1,618,881	1,721,986	1,721,986	2,027,033	2,027,032	2,049,326
Maintenance Billings	2,394,744	2,073,287	1,874,846	1,977,936	2,031,975	2,353,967	2,575,968
Prevention Services from Block	504,067	886,960	974,813	858,236	1,071,070	1,299,461	973,152
Total Block Expenditures	2,898,811	2,960,247	2,849,659	2,836,172	3,103,045	3,653,428	3,549,120
Surplus (Deficit) from Block	47,621	- 13,815	96,773	110,260	- 306,613	- 856,996	- 752,688
Offset STF Grant	300,000	300,000	300,000	300,000	225,000	75,000	-
FY Total Surplus (Deficit)	347,621	286,185	396,773	410,260	- 81,613	- 781,996	- 752,688
Cumulative Surplus (Deficit)	347,621	633,806	1,030,579	1,440,839	1,359,226	577,230	- 175,458

Table 5.1: Expenditures Summary 92/93 to 98/99

While possible to do projections in planning for child maintenance costs, an Agency does not have full control over this. Intervention is needed when a child is at risk and an Agency must respond. Where an Agency has options to child apprehension in order to keep a child safe/protected, it can begin to address and/or have some control over admissions to care. The ability under the block funding to develop these kinds of options is an important factor in reducing the number of children in care, the days care provided, and even the cost of care. It is one of the greatest advantages in having a block approach – assuming that the block fund is adequate in the first instance, and that there are mechanisms to increase a block fund under certain circumstances. The principles of being cost neutral and of having a baseline are critical.

Rethinking supports for children in need of protection

The block fund allowed the Agency to expand the definition of children in care to include children *in need of care*, and so provide robust family support services aimed at keeping children in their own home. Without the flexibility offered by the block funding, such family support services would not have been possible.

It was one of the key advantages of block funding that the Agency was able to provide services to address child safety concerns without having to place the child in formal out of home care. With the provision of the various community prevention and regional programs, as well as individual supports provided to a family and/or child, the Agency was able to reduce the children in care through reunification back with family, reducing the length of time a child spent in out of home care, and/or avoiding placement in care in the first instance.

Supports provided to at risk families and/or to a child at home or in out of home care, that were not part of the usual child maintenance allowable billable payments, were now provided through the block fund provisions. Alternative programming included policies and activities that provided support to children in care, in addition to the usual maintenance costs. To name a few examples: tutoring for a child; therapy /counselling not covered by other funders such as FNIHB; increased support for youth moving to independent living; participation in ceremonies, powwows and other cultural events; computers; clothing needs, and so on. The types of costs/supports could now be provided to a child who remained in own home placement.

Engaging communities as partners

A key Agency objective was to build capacity in each community. This included developing human resource capacity in each community; expanding child care resources in each community; building a base of programs accessible to the community; partnering with Chief and Council to secure facilities and space for meetings and events; delivering/supporting a variety of programming in the community; opening up training events to community members.

The 'core' of this approach was the community-based team (CBT). A community-based team (CBT) was established at each community, with the complement of staff determined by the population and/or service demands/needs of the community. Over time, these teams were strengthened and enhanced and, for the larger/busier sites, included at least one clerical support staff as part of the team.

A community CFS committee was established in each community. Members were appointed by Chief and Council, and included Elders, a representative from Chief and Council, and representatives from other community programs, such as Education, Health, Police, Income Assistance, Housing, Addictions Services, Day Care, and Economic Development. The Committees were trained and resourced by WRCFS. Coordination and support of the CFS Committee became the responsibility of the CBT supervisor.

The CFS Committee had a key role in the planning of prevention programs for their respective community, and in making recommendation for regional programs. They assisted the CBT in securing resources for families in need, advocated for families, and, where appropriate participated in family conferencing and case planning with families.

A two-year training initiative for CFS Committee members was regionally developed and delivered with the Agency assigning a staff person dedicated to this initiative. Subsequent ongoing training for the Committee members was done primarily by the community team supervisor, with occasional regional training events. Committee members were eligible for consideration for conferences and third-party training events.

The regional training brought tougher CFS Committee members from all nine First Nations and became a forum for sharing experiences and knowledge, increasing awareness of the needs of the families in the community and how the community might support these families in caring for their children. The training provided to the community CFS committees became an important factor towards improved community engagement, which began to reverse the historical negative perception towards CFS.

Financial planning and management

The Agency developed detailed methods of monitoring, controlling, and projecting expenditures, and budgeting and allocating funds. This was critical to effective management of a block fund. A planning and budget cycle included community, staff, management, and Board in finalizing the annual Operational Plan and accompanying annual budgets.

Initially, the pilot project agreement called for WRCFS and INAC to meet quarterly to review progress and expenditures, with WRCFS providing quarterly statements of maintenance costs. In fact, this happened sporadically during the first two year of the pilot, and then became an annual audit and program report being submitted to INAC. There was, however, a good working relationship with INAC, and frequent contact, verbal updates, and issues management occurred.

The Management Team reviewed expenditures at monthly management meetings to stay on top of over/under expenditures. Expenditures were closely monitored, and issues flagged. Detailed financial records with respect to children in care were maintained for Agency use.

The Finance Team followed up on any adjustments made to the block fund based on provisions of the FFA and the Pilot Project Agreement. Adjustments were done for the following fiscal year and were annualized.

Adjustments made for exceptional circumstances were included in the following fiscal year. Depending on the circumstance, this adjustment might be a one-time only adjustment, or it might be annualized into the block fund. One-time only costs would be approved as they occurred and upon Agency request. Funds would be paid to the Agency apart from the block fund as a one-time cost.

Based on the cost-neutral principle, regular reviews were done to project what the costs might have been had WRCFS continued on the pre-pilot maintenance arrangements. If projected costs under the pre-pilot arrangement indicated a decrease to the block fund, the 92/93 block amount was to be the baseline. If the projected cost was an increase, a re-basing of the block was to occur.

When re-basing was complete, calculations showed that the Agency had realized considerable savings for the government under the block arrangement. This is an important factor to include in any future block funding arrangements, so that the process and timing of re-basing is clear. Had re-basing occurred regularly, the Agency might

have had additional funds for increased prevention programming. However, capacity to deliver increased programming, particularly human resource capacity, would have to be considered.

Data

Key areas of children in care data and maintenance expenditures were collected and analyzed on a regular basis. Relevant monthly child in care data was provided to each worker and supervisor for review at monthly team meetings. Monthly data was reviewed by senior finance and management staff.

The Agency developed a number of templates for worker use that assisted in standardizing expenditures, collecting data, and controlling expenditures. Data on the movement and profiles of children in care – admissions, re-admissions, discharges, aging-out of care, intakes, special needs, ages etc. – was collected and analyzed in order to identify shifts or spikes in expenditures and profiles. This data provided important metrics for evaluating outcomes. Evaluations and reviews were part of WRCFS's block experience.

Program, financial and practices evaluations were built-into the agency's monthly and annual operations, using data collected to track the block experience. In 1999, Dr. Brad Mackenzie of the University of Manitoba undertook a five-year review of the initiative. A subsequent cost-benefit analysis followed in 2005, as Directive 20-1 was being introduced, eliminating WRCFS's block pilot and changing the agency's funding dynamics. WRCFS's innovation with the block was recognized in 1998 with the Peter T. Drucker Foundation Award for "Innovation in a Canadian Non-Profit," for its work to build best practices for children.

Conclusion

With the move to block funding of maintenance, WRCFS agreed to cap maintenance and manage child maintenance expenditures within a set block of money. The agency succeeded in diverting funds to alternative preventive programs and services, with a determination to ensure child safety was upheld.

To achieve the change in practice, considerable changes in attitude, policy, and practise at all levels of the Agency were required. Equally, or perhaps more, critical to success was the need to have community engagement and support in making and this shift.

WRCFS's block pilot offers important lessons on transition, the value of leveraging internal data for planning and practice development, and the importance of addressing the *causes of the causes* in child and family services.



Institute of Fiscal Studies and Democracy at the University of Ottawa |
Institut des finances publiques et de la démocratie à l'Université d'Ottawa