

Résumé

AVIS AU LECTEUR : Ce document est le sommaire du rapport final de la phase 3 du projet des SEFPN. La version intégrale du rapport de pré-production est disponible en anglais (le contenu du rapport est définitif; aucune modification substantielle n'est prévue). Une fois terminée la production du rapport, sa version complète et finale sera disponible en français et en anglais.

Cette analyse a été réalisée par l'IFPD en vertu d'un contrat octroyé par l'Assemblée des Premières Nations (APN) pour étayer les recherches en cours sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Les analyses et les points de vue qu'on y trouve ne reflètent pas nécessairement ceux de l'APN.

L'IFPD remercie ses collaborateurs de la phase 3, dont les généreuses contributions ont rendu ce travail possible. Nous saluons également les nombreuses autres agences de SEFPN et Premières Nations dont les connaissances, les données et l'expertise ont étayé ce travail. Leurs contributions sont incluses dans ce rapport.

Les recommandations formulées et les analyses effectuées par l'IFPD ne reflètent pas nécessairement celles des agences de SEFPN et des Premières Nations qui ont collaboré ou autrement contribué à ces travaux.

Depuis 2018, à la demande de l'APN et de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (Société de soutien), l'IFPD mène des recherches et effectue des analyses en vue d'une réforme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN). Notre mandat consiste à formuler les meilleurs conseils en nous basant sur les informations probantes disponibles. Avec le soutien de ses clients, l'IFPD a conservé son indépendance, même lorsque ses recommandations différaient des points de vue des clients.

L'IFPD reconnaît humblement la générosité d'esprit des nombreuses contributions qui lui ont été apportées par les agences de SEFPN et les Premières Nations. Les débats nous ont stimulés. Nous sommes heureux d'avoir travaillé aux côtés de farouches champions et d'infatigables défenseurs de la cause des enfants. Nous vous proposons un plan de réforme du programme des SEFPN dont nous savons qu'il ne rallie pas tous les intéressés, tout en reconnaissant que le plus dur reste à faire.

Le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a rendu deux décisions dont les objectifs orientent nos travaux : 1) mettre fin à la discrimination dans les SEFPN; 2) veiller à ce qu'elle ne se reproduise pas. Pour donner suite à ces jugements, un changement durable s'impose dans le programme des SEFPN.

L'IFPD travaille depuis 2018 à la réforme du programme des SEFPN :

Phase 1: Nous avons chiffré le système des SEFPN et cerné les lacunes.

Phase 2: Nous avons élaboré une structure de financement ascendante basée sur les besoins, assortie d'un cadre de mesure axé sur le bien-être (le cadre *Mesurer pour s'épanouir*).

Phase 3 : Nous avons mis à l'essai et modélisé l'approche élaborée à la phase 2, dans des modèles d'exécution propres aux Premières Nations et aux agences.

Chaque phase prenait appui sur les contributions quantitatives et qualitatives des agences de SEFPN, des Premières Nations et d'autres experts techniques. À partir de questionnaires, d'études de cas, de groupes de travail et de larges collaborations, nous avons durant la phase 3 mis à l'essai et modélisé le mode de financement et le cadre de rendement définis à la phase 2.

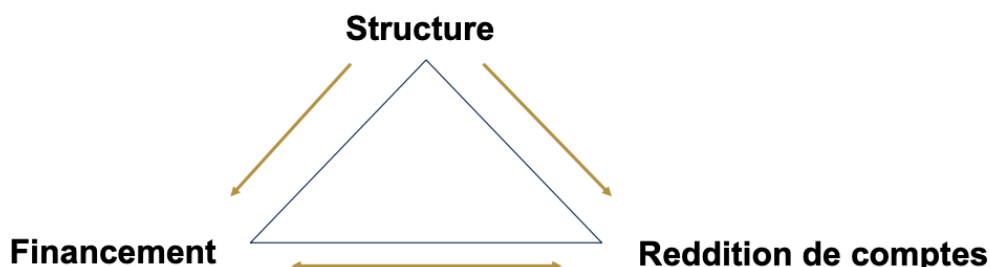
Grâce aux contributions de vingt collaborateurs (un amalgame d'agences de SEFPN et de Premières Nations qui exercent ou envisagent d'exercer leurs compétences) et de nombreuses autres agences de SEFPN et Premières Nations, nous avons raffiné l'approche et défini les points à considérer en vue de la transition.

Ce rapport expose notre plan de réforme du programme des SEFPN sous l'angle de la structure, du financement et de la reddition de comptes. La section sur la transition présente les leçons tirées par les collaborateurs qui ont mis à l'essai et modélisé divers éléments de l'approche. Les constats indiquent le temps consacré et les défis associés à la prestation des services, et l'importance de la clarté dans la reddition de comptes. Les actuels prestataires de services seront mieux en mesure de mettre en œuvre les changements dans un délai de deux à cinq ans, tandis que la stabilité opérationnelle attendra jusqu'à 10 à 15 ans dans les cas des entités qui ne fournissent actuellement pas de services. Quel que soit le type de prestataire de services, la capacité de prestation est soumise à d'importantes contraintes. La réforme du programme des SEFPN doit considérer les informations probantes.

Le programme des SEFPN finance la prestation des SEFPN dans les réserves et au Yukon (et finance les provinces/territoires qui fournissent ces services dans les réserves). Autrement dit, le programme des SEFPN finance les agences de SEFPN, les Premières Nations, les transferts aux provinces/territoires et l'exercice des compétences.

La réforme du programme des SEFPN porte sur trois champs d'intérêt : la structure, le financement et la reddition de comptes (Figure 1).

Figure 1



- 1) **Structure** : Les incitatifs, les règles et les conditions qui déterminent quand et comment les fonds circulent dans un système.
- 2) **Financement** : Le montant alloué aux bénéficiaires.
- 3) **Reddition de comptes** : La surveillance des indicateurs détaillés visant à déterminer si la structure et le financement du système permettent d'atteindre les objectifs souhaités.

La mise en application des ordonnances du TCDP visant à mettre fin à la discrimination et à s'assurer qu'elle ne se reproduise pas nécessitera l'apport de changements au niveau de la structure, du financement et de la reddition de comptes, ainsi qu'une prise en compte du processus de transition. Le défi d'une réforme durable consiste à relier la hausse du financement à une prestation compétente des services et à une surveillance des résultats en vue d'améliorer le bien-être des enfants.

L'IFPD formule les recommandations suivantes :

STRUCTURE

- 1) Clarifier les politiques fédérales et la réglementation connexe (y compris les modalités et conditions et les indicateurs de rendement fondés sur les résultats) touchant le programme des SEFPN de manière à mettre l'accent sur le bien-être, conformément aux principes énoncés dans la *Loi sur les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*.
- 2) Appliquer aux agences de SEFPN existantes un mode de financement global, assorti d'une disposition de report.
- 3) Faire en sorte que les ressources du programme des SEFPN soient protégées et ne puissent être utilisées à d'autres fins par Services aux Autochtones Canada, au moyen d'une affectation à but spécial assortie d'une disposition de report.
- 4) Adopter la méthode d'allocation proposée pour les agences de SEFPN en privilégiant une perspective holistique pour l'allocation pour les prestataires de services existants. Autrement dit, ne pas toucher à l'approche et à ses éléments et ne pas segmenter l'allocation, comme l'a fait SAC avec ses engagements de financement provisoires.

- 5) Arrêter de prendre des décisions et d'effectuer des changements à la pièce en ce qui concerne le financement et les règles du programme des SEFPN.
- 6) Adopter une approche réformée cohérente qui inclut les changements recommandés en matière de structure, de financement et de reddition de comptes. Aviser les prestataires de services de l'ensemble de la réforme envisagée et de ses paramètres au moins une année financière complète avant son entrée en vigueur.
- 7) Au moins une année financière complète avant l'entrée en vigueur de la réforme, fournir aux prestataires de services :
 - a. Un énoncé de politique clair sur le programme des SEFPN et ses conditions et modalités;
 - b. Une allocation de financement quinquennale dans le cadre d'une approche globale;
 - c. Des indicateurs de rendement alignés sur les objectifs d'un programme des SEFPN réformé.

FINANCEMENT

- 8) Attribuer les ressources au prestataire de services qui est en mesure de poursuivre ou d'assumer immédiatement la fourniture des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Cela comprend les services de protection et de prévention (primaire, secondaire, tertiaire).
- 9) Appréhender de manière holistique l'approche et l'allocation de financement. Ne pas fragmenter l'allocation destinée à un prestataire de services, puisque les montants pourraient ne pas suffire à l'exécution des mandats.
- 10) S'assurer de maintenir l'actuelle base de référence fédérale pour les prestataires de services, en tant que pilier auquel pourront se greffer des éléments propres aux activités et au contexte (et rajustés selon l'inflation et la population).
- 11) Déterminer les allocations aux prestataires selon des principes de financement reliés à leurs activités et aux différents contextes (p. ex. pauvreté, géographie et, au fil du temps, résultats). L'IFPD formule ses recommandations pour chaque élément du financement.

REDDITION DE COMPTES

- 12) Assujettir les SEFPN à un mécanisme de rapport national, à des fins de transparence envers les Premières Nations et les prestataires de services délégués et pour en tenir responsable le Canada.
- 13) Créer un secrétariat dirigé par les Premières Nations, chargé d'appuyer la collecte et l'analyse des données et les meilleures pratiques en SEFPN.
- 14) Déterminer les obligations de production de rapports et de prestation de services des différents bénéficiaires des financements par l'entremise du programme des SEFPN. Par exemple, si les agences de SEFPN et les Premières Nations sont censées fournir des services de prévention secondaire et tertiaire, alors leurs obligations de rapport par activité devraient être les mêmes.
- 15) Veiller à ce que les indicateurs de rendement de SAC pour un programme des SEFPN réformé reflètent les facteurs structurels d'interaction avec les services de protection.

- 16) Inclure un examen des allocations financières pour réformer le programme des SEFPN, par exemple 47,8 G\$ provenant de l'affectation à but spécial (en supposant qu'elle soit ratifiée), son allocation et ses résultats, dans le cadre d'un examen de programme quinquennal.

Pour mettre fin à la discrimination et veiller à ce qu'elle ne se reproduise pas, il ne suffit pas de signer un chèque - même si des ressources supplémentaires sont indispensables. Il faut également corriger les politiques, les règles, les conditions et modalités, les indicateurs de rendement, les exigences de rapport et les incitations qui façonnent les décisions des acteurs du système, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

Les agences de SEFPN et les Premières Nations ont partagé leurs connaissances, leurs données et leurs expériences pour élaborer une approche issue des premières lignes. L'approche proposée correspond aux modes de contribution existants et aux politiques actuelles en matière de résultats du gouvernement du Canada. Le Canada ne doit pas manquer de saisir cette occasion.

Une véritable réforme du système des SEFPN prendra des années. C'est l'occasion d'opérer adéquatement un important changement de politique.