



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

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 **modèle 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 modèle 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 de 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 à partir duquel on pourra élaborer un modèle de financement pour l'épanouissement des enfants.
- 3. Approches de financement** : Cerner et analyser les modèles 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.

Contexte propice au changement

Ce travail vise principalement à appuyer 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 les doter des 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 qu'a 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.

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 accompli à partir de la base, avec la collaboration et les idées des agences de 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 existantes 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 de SEFPN, nous avons cerné les lacunes de financement pour la prévention, la pauvreté, la technologie de l'information et les immobilisations.

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

MODÈLE DE FINANCEMENT GLOBAL

Les ressources sont allouées en fonction aussi bien 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 des fins générales indiquées dans les termes et conditions d'un accord de contribution, ou dans une loi. Les fournisseurs de services ont la latitude nécessaires 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 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 (p. ex. demandes de protection, accroissement des problèmes de santé)—de combler les besoins de sa collectivité 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.

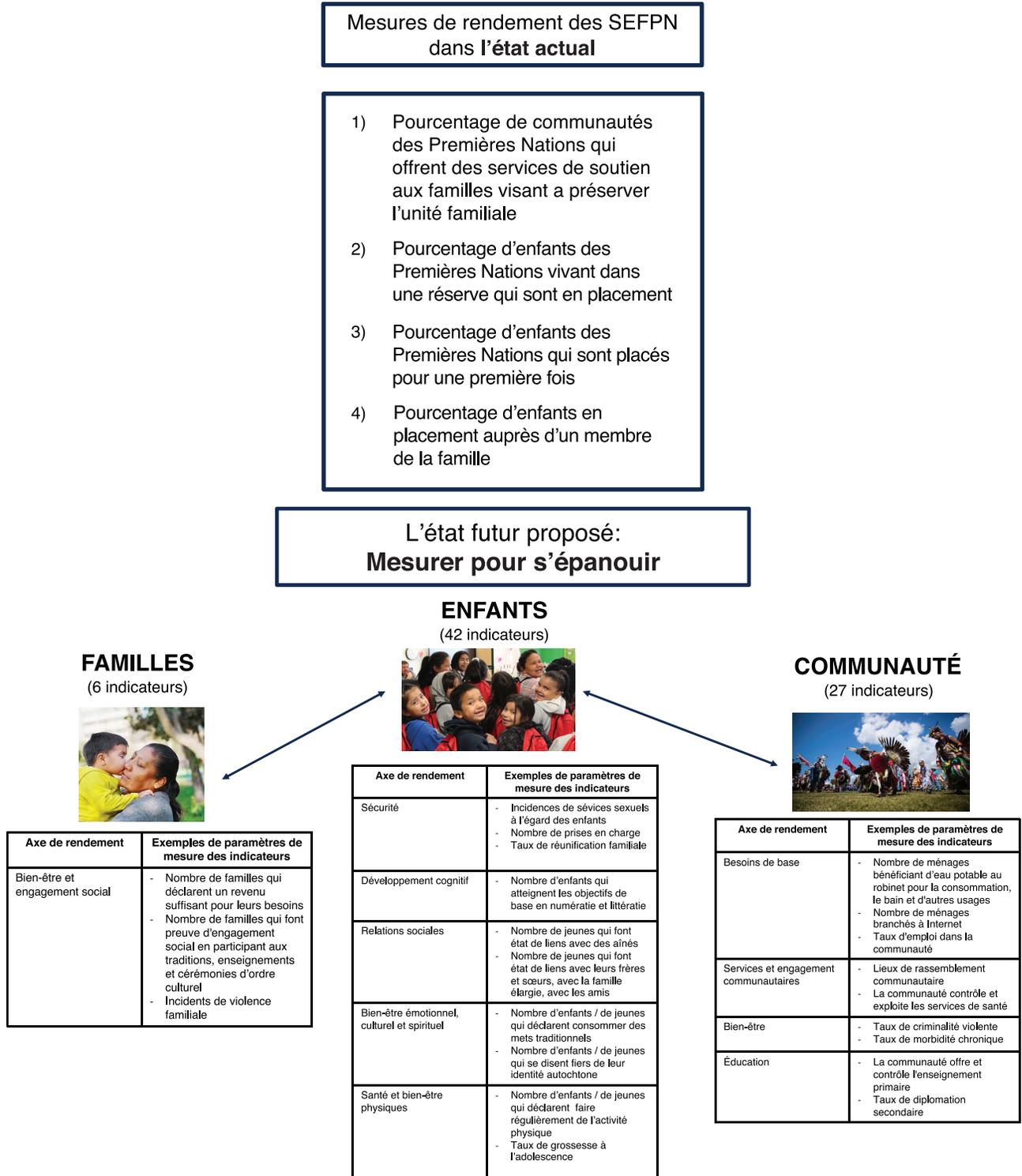
TABLEAU 1 : Comparaison entre l'état actuel et l'état futur proposé du programme de SEFPN

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>)

Cadre de rendement

Le cadre Mesurer pour s'épanouir marque une rupture avec le mécanisme actuel de mesure du rendement du programme de SEFPN. De quatre mesures basées sur les résultats 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.

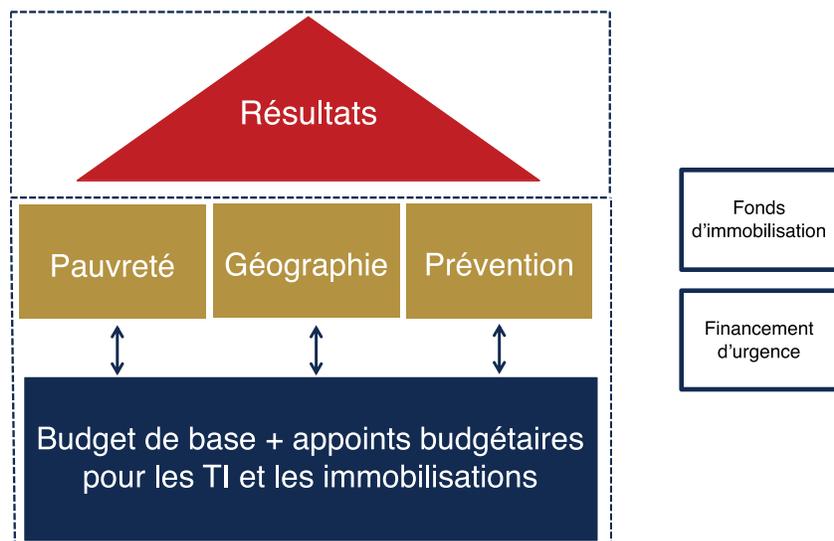
Modèle de financement

Pour atteindre l'objectif souhaité, et exprimé dans le cadre Mesurer pour s'épanouir, il est nécessaire de recourir à une approche de financement qui est éclairée par les besoins et qui laisse aux fournisseurs de services la latitude nécessaire pour agir dans l'intérêt des individus qu'ils servent. Dans cet esprit, on a conçu un modèle 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 de SEFPN et des Premières Nations.

FIGURE 2 : Aperçu du modèle de financement proposé



Le modèle de financement s'arrime au cadre Mesurer pour s'épanouir et vise à fournir aux agences de 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 de SEFPN qui assurent l'obtention de résultats positifs à long terme³, ainsi qu'aux efforts de transfert des responsabilités financières aux Premières Nations.

Impacts du financement

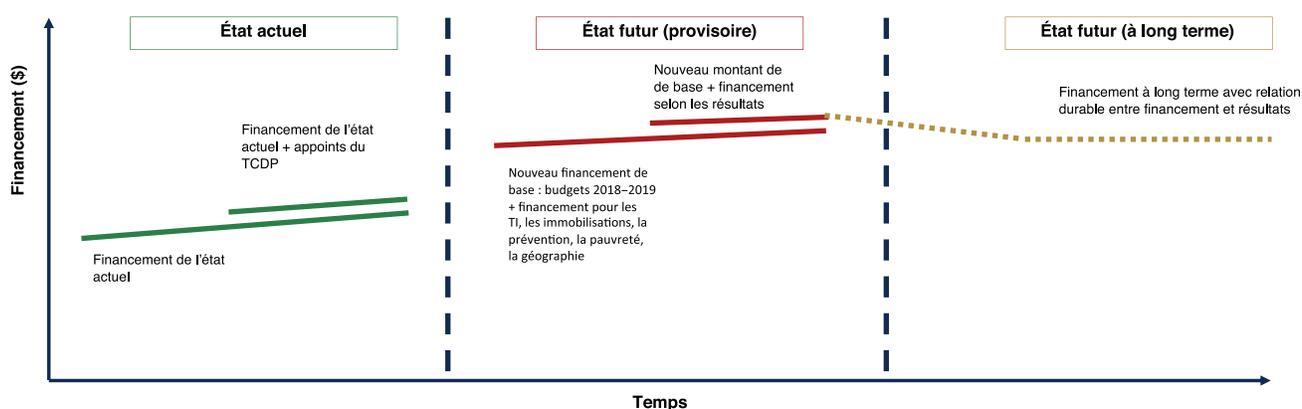
Les enfants, les familles et les communautés ont des besoins. Certains peuvent avoir besoin de plus de soutien que d'autres, pour diverses raisons. Les professionnels et les communautés doivent disposer des outils, des ressources et de la flexibilité nécessaires pour les utiliser de manière à s'attaquer 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.

S'efforcer d'améliorer le bien-être implique augmenter les ressources allouées aux services de prévention tout en continuant 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

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>.

(Figure 3). De solides recherches démontrent 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 un dossier d'affaires⁴ favorable à un investissement important dans la prévention pour atténuer les éventuels effets négatifs en aval (p. ex. incarcération, itinérance, perte d'occasions) qui peuvent entraîner de lourds coûts financiers et sociaux.

FIGURE 3 : Modélisation d'un ajustement au financement de l'état actuel visant à obtenir des objectifs à long terme, avec relation durable entre le financement et les résultats



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

En prenant comme base de référence les dépenses de 2018-2019 des agences de SEFPN, le modèle 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 Un dossier d'affaires justifie la réalisation d'un projet, à l'aide d'une information probante pertinente.

TABEAU 2 : Les composantes du modèle de financement, avec leurs applications

Facteur	Quantification
Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> Par ménage; relativement au seuil de pauvreté provincial; données du recensement de 2016.
Prévention	<ul style="list-style-type: none"> 800 \$, 2 000 \$ ou 2 500 \$ par personne dans les communautés desservies.
Géographie	<ul style="list-style-type: none"> Hausse budgétaire selon un facteur déterminé par le quotient d'éloignement pondéré de SAC.
Immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage (p. ex. 2 %) du budget total pour l'entretien des immobilisations. Fonds pour les grands projets d'immobilisations (nouveau bâtiment, rénovations à grande échelle, etc.). Disponible sur demande auprès des agences, via une enveloppe fixe.
TI	<ul style="list-style-type: none"> 5–6 % du budget total; norme de l'industrie pour les organismes de services sans but lucratif.
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Financement visant à appuyer les objectifs dans le cadre Mesurer pour s'épanouir. Disponible via une enveloppe fixe ou un appoint budgétaire.
Financement d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> Pour financer les interventions faisant suite à des situations imprévues en matière de services à l'enfance et à la famille, et qui se répercutent sur la demande exercée sur les services centraux de l'agence. Disponible par l'entremise d'un appoint budgétaire ou d'une enveloppe fixe mise à la disposition des agences.

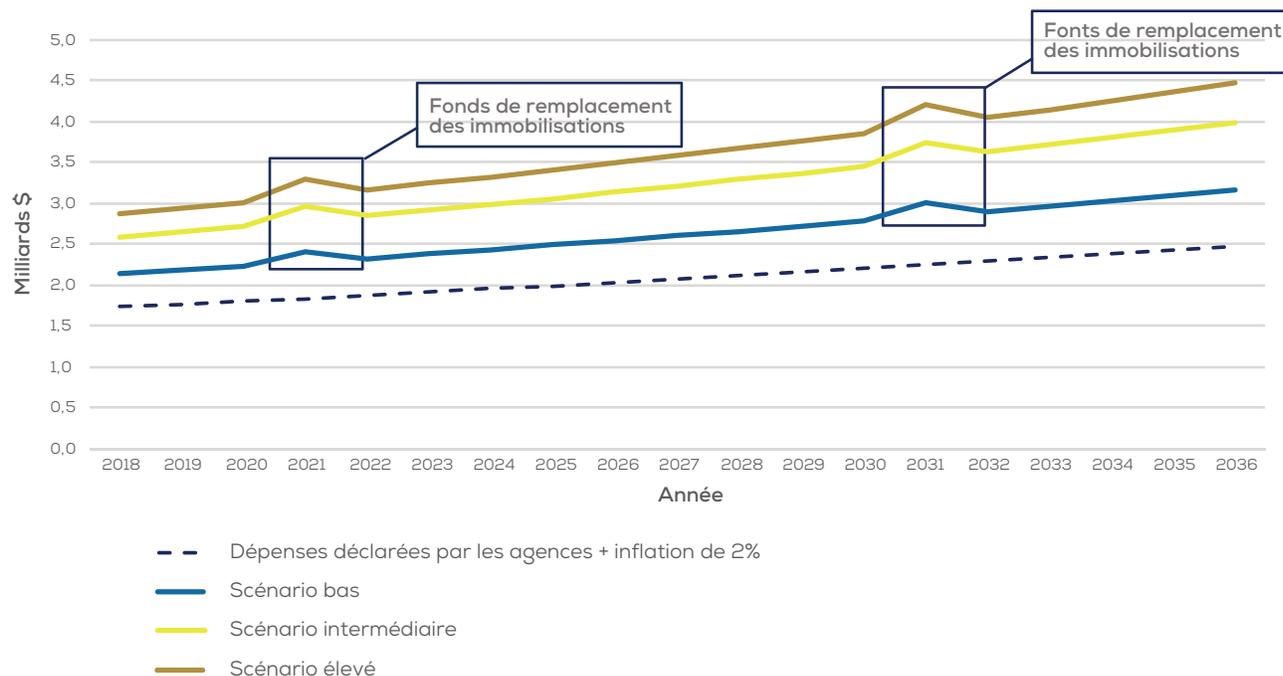
Pour modéliser le modèle de financement, nous proposons trois scénarios, basés sur les points bas, les points intermédiaires et les points élevés des fourchettes associées à chacun des facteurs de coût (Figure 4).

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



Le modèle 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 du système (scénarios bas, intermédiaire et élevé), 2018–2036 (avec le scénario de population constante de Statistique Canada et un taux d'inflation de 2 %)



Le cadre de rendement et le modèle 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.

Défis à relever

Le changement est difficile. La transition vers un modèle 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 existantes. 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 modèle de financement global qui favorise aussi bien la protection que la prévention nécessitera une nouvelle structure, un cadre de performance axé sur les résultats et des pratiques de gouvernance pertinentes.

La disponibilité, l'accessibilité et la collecte des données prendront du temps. Des obstacles se dresseront sur le chemin. Passer de l'état actuel à l'état futur impliquera une ouverture à la collaboration, des

ajustements en cours de route, des problèmes imprévus, des méthodes propulsées par 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 de SEFPN et les Premières Nations.

L'allocation de ressources suffisantes pour atteindre l'égalité réelle dans les résultats 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 de SEFPN et 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 des immobilisations actuelles.
3. Créer un secrétariat apolitique d'orientation et d'exécution qui aidera les Premières Nations et les agences de SEFPN à faire la transition vers une gouvernance par les Premières Nations.
4. Constituer un groupe d'agences de SEFPN et de Premières Nations disposées à être les premiers adopteurs de la nouvelle approche de rendement et de financement, pour en modéliser la mise en œuvre.