

Étude sur les besoins financiers et les engagements de financement prévus dans la version modifiée du projet d'entente de règlement définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

Résumé

En juillet 2024, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations, ci-après la « Société de soutien », a retenu les services de l'entreprise EngageFirst Management Consultants pour évaluer les besoins financiers des petites Premières Nations et les engagements de financement proposés dans la version modifiée du projet d'entente de règlement définitive (ERD) sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), ci-après le « projet d'ERD ». EngageFirst est un cabinet-conseil de premier plan spécialisé dans l'élaboration de programmes, la gestion de ressources et la planification financière pour les services à l'enfance et à la famille, notamment ceux destinés aux Premières Nations. Aux fins de l'étude, une Première Nation est considérée comme « petite » si sa population totale est inférieure à la population médiane de toutes les Premières Nations au Canada, ce qui correspond à 1 054 membres.

Sur une période de neuf mois, les experts d'EngageFirst ont tenu des entretiens avec cinq fournisseurs de SEFPN, ont mené des recherches et ont analysé des données. Ils ont ensuite préparé le présent rapport. Nous tenons à remercier tous les participants dont les contributions ont apporté un éclairage inestimable sur les expériences des fournisseurs de SEFPN. Nous nous sommes également appuyés sur des travaux publiés par diverses sources, notamment Services aux Autochtones Canada (SAC), l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) et la Société de soutien.

Pour évaluer les besoins financiers des petites Premières Nations et les engagements de financement proposés dans le projet d'ERD, les impératifs financiers des fournisseurs de SEFPN ont été analysés à l'aide d'un modèle financier robuste qui permet une analyse multivariable.

L'étude a comporté une analyse exploratoire dont l'objectif était d'accroître la compréhension des interactions entre les modalités de financement prévues dans le projet d'ERD et les besoins correspondants en matière de budget de fonctionnement des fournisseurs de SEFPN. En raison de l'échéancier serré, certaines informations sont demeurées manquantes et d'autres écueils ont été rencontrés, ce qui a posé des difficultés dans l'établissement d'un échantillon représentatif. L'étude est donc limitée par le nombre d'hypothèses raisonnables et d'interférences

Étude sur les besoins financiers et les engagements de financement prévus dans la version modifiée du projet d'entente de règlement définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations
effectuées. Cela étant dit, dans tous les cas, des précautions ont été prises pour en restreindre l'incidence sur les constats et les conclusions.

Principaux constats

1. Les approches holistiques, culturellement respectueuses, culturellement ancrées, centrées sur la personne, multigénérationnelles et basées sur les relations qui caractérisent les cinq fournisseurs de SEFPN ont été jugées essentielles à leurs bonnes performances organisationnelles. Il est donc possible de déduire que l'approche globale qui est propre aux SEFPN et qui constitue une pratique exemplaire explique en grande partie le succès des cinq fournisseurs.
2. Les Premières Nations et les fournisseurs de SEFPN gagneraient à renforcer progressivement la capacité organisationnelle de leurs services de prévention et de protection fondés sur la culture pour améliorer les aptitudes, les compétences, les outils et les pratiques de leur personnel. En s'appuyant sur leur lien avec la culture et le territoire, les fournisseurs de SEFPN pourraient aussi graduellement accroître leur capacité fonctionnelle en matière de données et d'analyse, de gestion des finances et d'utilisation des technologies pour optimiser le soutien offert aux populations éloignées et clairsemées.
3. La catégorisation et la séparation des services de prévention et de protection ainsi que de leur financement, principalement à des fins de gestion des ressources et des données, ne sont pas en adéquation avec les aspirations de nombreux fournisseurs de SEFPN. Une approche de financement global pour les services de prévention et de protection se conformerait mieux à la vision traditionnelle du monde des Premières Nations, où les besoins en matière de sécurité et de mieux-être des enfants, des jeunes, des familles et des communautés sont interconnectés, et non pas séparés en catégories arbitraires pour des raisons administratives.
4. Le financement de la prévention dans le projet d'ERD est basé sur le nombre de membres résidant dans les communautés. Les membres qui résident à l'extérieur des réserves n'auraient ainsi pas accès aux services de prévention de leur propre Première Nation. Étant

Étude sur les besoins financiers et les engagements de financement prévus dans la version modifiée du projet d'entente de règlement définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

donné que la plupart des Premières Nations ont l'intention de fournir des services à leurs membres vivant à l'extérieur des communautés, deux éléments sont cruciaux : des allocations de fonds suffisantes pour les services à l'extérieur des communautés et des ententes de prestation de services réciproques entre les gouvernements des provinces ou territoires et les fournisseurs de SEFPN qui sont bien formulées et comprises.

5. Le financement de base, comme il est défini dans le projet d'ERD, devrait être structuré autrement pour encourager le maintien des enfants au foyer et la réduction du nombre d'enfants pris en charge. Comme il est défini dans le projet d'ERD, le financement de base n'en est pas réellement un puisqu'il ne s'agit pas d'un financement minimal accessible aux fournisseurs de SEFPN. Il s'agit plutôt de montants accessibles seulement en fonction du nombre d'enfants pris en charge par les fournisseurs. Les fournisseurs de SEFPN qui parviennent à réduire à zéro le nombre d'enfants qu'ils ont à leur charge perdront leur financement de base et leur financement supplémentaire. La structure du financement de base est donc une contre-incitation à garder les familles unies et à maintenir les enfants au foyer.
6. Le projet d'ERD prévoit un financement minimal de 75 000 \$, ajusté en fonction de l'inflation, pour les petites Premières Nations qui offrent des services de prévention. Toutefois, la méthode de détermination par SAC du montant de 75 000 \$ demeure inconnue. Selon le projet d'ERD, ce montant est suffisant pour couvrir le salaire d'un employé à temps plein ou à temps partiel dans les très petites Premières Nations. Les fonds pourraient être suffisants dans le contexte de services de prévention fournis par la bande d'une très petite Première Nation, mais ils ne tiennent tout de même pas compte du coût direct du soutien aux familles et des autres réalités de la gestion des ressources humaines, comme les remplacements en cas d'absence ou l'embauche de nouveau personnel. Toujours selon le projet d'ERD, une Première Nation qui n'est pas rattachée à un fournisseur de SEFPN est inadmissible au financement minimal garanti.
7. L'étude démontre que les Premières Nations ayant des petites populations inférieures ou égales à 175 membres ont besoin minimalement de six ou de sept équivalents temps plein et d'un budget de fonctionnement annuel d'environ 1,2 million de dollars. Notre analyse

Étude sur les besoins financiers et les engagements de financement prévus dans la version modifiée du projet d'entente de règlement définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

indique que le projet d'ERD ne prévoit qu'environ 45 % du financement nécessaire pour un fournisseur de SEFPN de cette taille.

8. Les fournisseurs de SEFPN de petite taille pourraient potentiellement bénéficier d'un financement suffisant s'ils s'affilient à des fournisseurs d'autres Premières Nations. Les fournisseurs de SEFPN qui serviraient une population de 1 150 à 1 300 personnes avec ou sans affiliation, et dont 90 % des membres résideraient dans les communautés, pourraient recevoir un financement à la hauteur de leurs aspirations et de leur désir d'autonomie.

Prochaines étapes proposées

La présente étude n'a pas la prétention de couvrir dans son entièreté le sujet complexe de l'interaction entre les variables ayant une incidence sur les besoins des fournisseurs de SEFPN et les fonds accessibles. Il reste encore beaucoup de questions à résoudre en ce qui concerne les besoins opérationnels, les défis et les effets du projet d'ERD pour les Premières Nations désireuses d'offrir des services à l'enfance et à la famille de façon autonome. Les étapes suivantes doivent donc être prises en considération.

1. Clarifier davantage les modalités du projet d'ERD et de toute entente future en procédant à une étude et à une modélisation plus rigoureuses, et en effectuant une collecte de données ciblée et plus participative.
2. Effectuer une modélisation financière et une analyse de scénario afin de déterminer les engagements minimaux et souhaitables découlant de toute entente future avec SAC.
3. Analyser le projet d'ERD et toute entente future de manière approfondie pour s'assurer de leur conformité avec toutes les décisions du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) touchant la réforme à long terme du programme des SEFPN.
4. Mettre progressivement en œuvre des stratégies visant à renforcer l'uniformité des pratiques et à faire adopter des normes communes en matière de collecte, de stockage et de communication de données financières et opérationnelles sur les fournisseurs de SEFPN afin d'assurer la fiabilité des données et des analyses à l'échelle régionale ou nationale.

Étude sur les besoins financiers et les engagements de financement prévus dans la version modifiée du projet d'entente de règlement définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

5. Déployer des stratégies visant à développer les capacités de gestion des données, d'analyse et de suivi du rendement des fournisseurs de SEFPN afin qu'ils soient en mesure de répondre aux attentes et aux exigences du projet d'ERD et de toute autre entente future.

– Fin –