



Première Nations non affiliées à une agence de SEFPN

L'institut des finances publiques et de la démocratie



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 Mostafa Askari, Ph.D., Sahir Khan, Aimeric Atsin, Vivian Liu et Eli Dzik. L'auteure tient également à souligner les contributions des analystes de l'IFPD : Tianna Tischbein, Clara Geddes et Kreg Lonneberg. Le soutien administratif a été assuré par Kim Paquet.

L'IFPD remercie les plus de 75 Premières Nations qui nous ont consacré leur temps et nous ont fait profiter de leurs connaissances et de leur expertise sur les services à l'enfance et à la famille. Ce travail a été rendu possible par leur généreuse et franche contribution aux rencontres nationales, aux ateliers régionaux, à un questionnaire et aux analyses approfondies.

Ce rapport a été préparé à la demande de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (Société de soutien).

Les opinions exprimées dans ce document sont les opinions de l'auteure et ne représentent pas nécessairement celles de la Société de soutien.



TABLE DES MATIÈRES

Résumé	4
Introduction	9
Partie I : Contexte actuel et pratiques de financement	16
Montants alloués pour les SEFPN aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN	24
Partie II : Approche et outils de collectes de données	27
Questionnaire	28
Ateliers régionaux	41
Collaboration aux études de cas	42
Partie III : Prestation de services dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN	42
Première Nation D	43
Services de préservation de la famille du Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY)	47
Première Nation C	49
Première Nation B	53
Première Nation A	55
Ce que nous avons appris ensemble	60
Partie IV : Analyse estimative des coûts	69
Définir une nouvelle approche pour le financement des services de prévention	70
Option 1 : Statu quo	74
Option 1a : Statu quo plus	74
Option 2 : Modèle de soutien régional	75
Option 3 : Cheminer vers la prestation des services de prévention	79
Deuxième rencontre nationale	79
Estimation des financements	81
Conclusion et recommandations	97
Bibliographie	99
Annexe A – Opinion sur la responsabilité des Premières Nations fournissant des services de prévention	101
Annexe B – Documents de consultation et questionnaire	102
Annexe C – Résumés des ateliers régionaux	103
Annexe D – Sommaire de la rencontre nationale de novembre 2023	104
Annexe E – Analyse indépendante des besoins en personnel, Engage First Management Consultants Inc.	105
Annexe F – Sommaire de la rencontre nationale de février 2024	106
Annexe G – Estimations des coûts nationaux pour les onze scénarios	107



RÉSUMÉ

Il existe 172 Premières Nations non affiliées à une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) qui, typiquement, reçoivent des services de protection de leur province/territoire respectif. Les services de prévention (primaire, secondaire et tertiaire) peuvent provenir de la province/du territoire ou de la Première Nation. Le paysage des services est complexe, avec de multiples acteurs et peu d'informations des provinces/territoires sur l'intégration de la prestation de services avec les Premières Nations.

Pour mettre en œuvre les réformes apportées au Programme des SEFPN pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, il faudra intégrer :

- La prestation et le financement des services provinciaux/territoriaux avec les Premières Nations recevant de tels services (protection et/ou prévention);
- Le financement fédéral (avec les provinces/territoires et les Premières Nations);
- Les services de prévention (primaire, secondaire, tertiaire) et des services de protection fournis aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.

Pour assurer l'épanouissement des enfants des Premières Nations, on devra combler les lacunes qui existent dans l'intégration des services et dans le financement entre ces acteurs, en vue de définir et d'appliquer un mode de prestation de services, un modèle de financement et un cadre de rapports sur le rendement.

Pour cela, les instances concernées devront œuvrer de manière cohérente pour définir des compréhensions communes de la prestation de services et faire en sorte qu'en pratique, les services de protection et de prévention (primaires, secondaires, tertiaires) sont intégrés entre les différents acteurs. Ce sera un important chantier.

En novembre 2021, à la demande de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (Société de soutien) et avec l'appui de l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'IFPD a été chargé de procéder à une évaluation des besoins en SEF des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Ce projet avait pour but d'évaluer les besoins des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN sur le plan des services de prévention et des autres services à l'enfance et à la famille. Les données recueillies pour ce projet devaient servir à définir un éventail d'approches et de coûts pour la fourniture des SEF dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, lesquelles ont été invitées à participer à l'évaluation au moyen de rencontres régionales et nationales, d'un questionnaire et d'une collaboration approfondie.

Taux national de participation de 46 % à un questionnaire (2022); 9 ateliers régionaux (75 Premières Nations); 2 rencontres nationales (65+ Premières Nations); 5 analyses approfondies.



L'IFPD remercie les Premières Nations qui nous ont consacré leur temps et nous ont fait profiter de leurs connaissances et de leur expertise sur les SEF. Ce travail aurait été impossible sans leur généreuse contribution.

De concert avec les Premières Nations, l'IFPD a rassemblé les informations analysées et discutées dans le présent rapport qui concernent le financement actuel, les besoins et les options pour l'avenir. Les Premières Nations ont été invitées de différentes manières à contribuer et à collaborer à ces travaux :

1. Questionnaire national
2. Ateliers régionaux
3. Collaboration aux études de cas
4. Rencontres nationales pour passer en revue les résultats.

Au lancement du projet, on prévoyait le terminer pour décembre 2022. Cependant, il a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour travailler avec les Premières Nations à la collecte des données et pour obtenir les données du gouvernement fédéral. On a également eu besoin de plus de temps pour garantir aux Premières Nations une occasion significative de participer, considérant leurs capacités limitées en matière de SEF, l'hétérogénéité des mandats de SEF et la diversité des points de départ. Contrairement à ce qu'on observe chez les agences de SEFPN et les prestataires de services provinciaux et territoriaux existants, il n'y qu'un faible historique de pratique ou de réseaux de pairs. Pour de nombreuses Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, les ateliers régionaux et les rencontres natio-

nales représentaient la première fois qu'elles se réunissaient avec des pairs.

De plus, les ententes sur les SEFPN entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires ne sont pas accessibles au public. Pour cette raison, il est difficile de comprendre les besoins en services et en ressources connexes pour la province ou le territoire. Pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, cela constitue une lacune informationnelle qui entrave leur capacité à harmoniser la protection et la prévention (primaire, secondaire, tertiaire) dans l'intérêt de l'enfant, avec les mesures les moins perturbatrices et d'une manière adaptée à la culture.

La variabilité des points de départ et des modèles de prestation de services parmi les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN signifie qu'il n'a pas été possible de définir une approche unique. Cette situation est distincte de ce qu'on voit pour les agences de SEFPN, qui ont un ensemble commun de services et les mêmes modalités de prestation. Le caractère commun des services fournis par les agences de SEFPN permettrait de définir et de modéliser un mode de financement national. Considérant l'hétérogénéité des points de départ des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, il faut s'attendre à une différenciation des besoins, des activités et des services.

Malgré les défis associés à cette hétérogénéité, l'IFPD a défini des options pour une structure de financement, c'est-à-dire la manière dont l'argent est acheminé aux Premières Nations, avec les conditions qui s'y rattachent et les



montants de financement, c'est-à-dire des estimations nationales pour la prestation des services de prévention (primaire, secondaire, tertiaire) dans les Premières Nations non affiliées à une agence de la SEFPN.

Les trois options comprennent le statu quo, un modèle de soutien régional et un modèle d'évaluation des besoins (Tableau A).

TABLEAU A

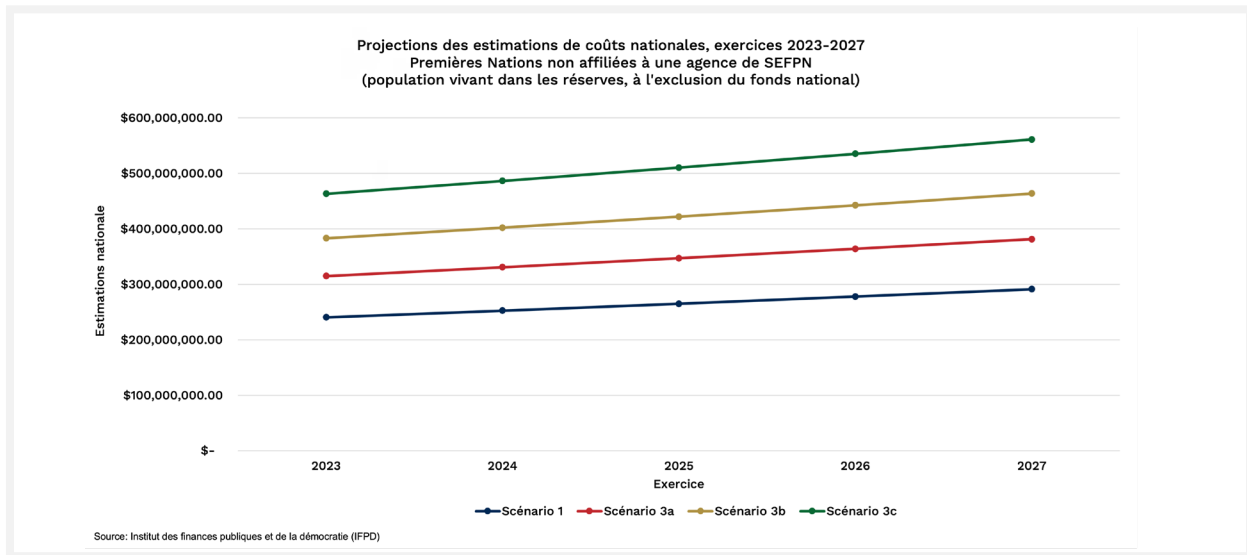
OPTION	DESCRIPTION	CHANGEMENT PAR RAPPORT À L'ÉTAT ACTUEL
1. Statu quo	Mode de contribution fixe.	Aucun. Révision probable des modalités.
1 a. Statu quo plus	Appliquer le mode de contribution globale.	Les Premières Nations disposent d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds pour les SEF dans les communautés. L'allocation est fixe et il faudra travailler avec les fonds alloués.
2. Modèle de soutien régional	Des organisations régionales de confiance distribueraient les fonds et renforceraient les capacités des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.	Variation dans les modèles d'allocation régionale. Soutien localisé aux capacités pour les SEF.
3. Évaluations des besoins des Premières Nations	Le financement est conservé en fiducie par les organisations régionales jusqu'à ce qu'une Première Nation soit prête à accepter le financement en vue de son utilisation dans un délai (d'environ 1 à 5 ans), après consultation de la communauté sur son propre échéancier.	L'accès aux ressources dépend de l'état de préparation de la Première Nation.

Pour estimer les montants de financement, l'IFPD a élaboré une série de scénarios. Il existe trois scénarios (scénarios 3a, 3b, 3c), en plus du scénario de base (scénario 1), qui sont examinés dans le rapport intégral (tous les autres scénarios sont inclus en annexe G). Ces scénarios font appel à différentes allocations par personne

pour définir une base de référence et incluent des appoints pour les activités liées aux services, par exemple les technologies de l'information. Sur la période de cinq ans, les estimations varient de 1,3 G\$ dans le scénario 1 à 2,6 G\$ dans le scénario 3c (Figure A)



FIGURE A



Les structures et les montants de financement proposés constituent un point de départ. Ces changements ne représentent pas une réforme du mode de prestation des SEF dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Sans un historique cohérent sur les pratiques et la prestation des services de prévention (primaire, secondaire, tertiaire), il est impossible de définir une base de référence pour les opérations. Pour cette raison, toute décision de financement concernant la prestation des services de prévention dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN doit reconnaître le temps et les efforts qu'il faut consacrer à la mise en place et au développement de modes de fonctionnement cohérents. Il s'agit d'amener les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN à un point de départ. Il faudra du temps pour clarifier les activités nécessaires et leurs besoins en ressources, en raison du faible historique de prestation de services.

À la lumière des constatations du rapport, l'IFPD formule les recommandations suivantes :

1. Clarifier les services de prévention (primaire, secondaire et tertiaire) que les Premières Nations sont invitées à fournir avec les ressources des SEFPN.
 - ◇ Définir les exigences fédérales de production de rapports pour le financement.
 - ◇ Définir les attentes de prestation de services avec leurs fournisseurs provinciaux/territoriaux respectifs de SEFPN, p. ex. le gouvernement provincial ou territorial.
2. Publier les ententes sur les SEFPN conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux/territoriaux.



3. Obliger les gouvernements provinciaux et territoriaux à faire rapport aux Premières Nations qu'ils servent sur les types de services de protection et de prévention (primaire, secondaire, tertiaire) offerts, et sur leurs résultats.
4. Les Premières Nations et les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient travailler en partenariat pour définir des protocoles d'entente visant à intégrer la protection et la prévention (primaire, secondaire et tertiaire) dans la fourniture de services.
5. Sur une échelle régionale/territoriale, les Premières Nations devraient définir l'approche de financement qui répond le mieux à leurs besoins. Cela signifie que les Premières Nations de différents endroits peuvent avoir des structures de financement différentes, par exemple une organisation régionale qui gère les allocations, ou des accords bilatéraux distincts conclus entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral.
6. Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN commencent tout juste à formuler leurs approches de prestation de services de prévention (primaire, secondaire, tertiaire), avec des historiques de pratique limités. Il faudra du temps pour clarifier les activités requises et leurs besoins en ressources. Les modes de financement doivent refléter cette réalité et ne pas être considérés définitifs jusqu'à ce qu'on ait défini un ensemble d'activités cohérent et stable.
7. Il faudrait mener un examen de l'approche quinquennale à la troisième année de la mise en place du financement et de la structure, en regard des activités effectives et souhaitées dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. La structure de financement et les ressources devraient être ajustées selon les résultats.



INTRODUCTION

En 2016, le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) a jugé que le Canada agit de manière discriminatoire dans le financement des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) et de la mise en application du principe de Jordan. Le Tribunal a ordonné au Canada de mettre fin à cette discrimination et d'empêcher qu'elle se reproduise. Des efforts sont actuellement en cours pour réformer le Programme des SEFPN et l'application du principe de Jordan. Pour honorer les décisions du TCDP concernant les services à l'enfance et à la famille (SEF), divers acteurs et systèmes sont en jeu.

Les SEF promeuvent la sécurité et le bien-être des enfants par la fourniture de services de protection et de prévention (Tableau 1). Divers facteurs structurels contribuent aux interactions avec le système de protection, dont la pauvreté, un logement inadéquat, les séquelles des traumatismes intergénérationnels, la toxicomanie, etc. Les services de prévention ont pour raison d'être de stopper l'interaction d'un enfant avec les services de protection en offrant des soutiens et des services à l'enfant et à sa famille. Les services de prévention peuvent se poursuivre même après la fin de l'intervention du volet protection.

TABLEAU 1

PROTECTION¹	Services veillant à assurer la sécurité des enfants en les mettant à l'abri de tout préjudice, de tous sévices et de toute négligence.
PRÉVENTION²	<p>Activités et services visant à stopper ou à réduire la maltraitance infantile.</p> <p>Trois types de prévention :</p> <p>Primaire : Vise la communauté dans son ensemble, en vue d'éduquer la population et de prévenir la maltraitance infantile.</p> <p>Secondaire : A pour but de venir en aide à un enfant qui pourrait être à risque de préjudice ou de maltraitance, par exemple programmes de visite des parents à domicile, traitement des dépendances pour les parents, etc.</p> <p>Tertiaire : Lorsqu'un enfant a été désigné comme à risque de maltraitance, par exemple intervention de crise immédiate.</p>

1 Voir par exemple :

Section Protection de l'enfance de l'UNICEF, « Stratégie pour la protection de l'enfance (2021-2030) », (New York, juillet 2021), https://www.unicef.org/media/107566/file/Child%20Protection%20Strategy%20document_FINAL_FR.pdf

Nanne Isokuortti et coll., « Effectiveness of Child Protection Practice Models: A Systematic Review », *Child Abuse & Neglect* 108 (2020): 104632, <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104632>

Alliance pour la protection de l'enfance dans l'action humanitaire, *Édition 2019 des Standards Minimums pour la Protection de l'enfance dans l'action humanitaire*, 2019, https://alliancecpha.org/sites/default/files/technical/attachments/2019_cpms_-_fr_-_pdf.pdf

2 Voir par exemple :

Services aux Autochtones Canada, « Modalités transitoires SEFPN : Contributions visant à fournir aux enfants et aux jeunes, aux jeunes adultes, aux familles et aux communautés des services de prévention et de protection », *Gouvernement du Canada*, dernière modification le 1^{er} avril 2022, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1648577221890/1648577242550#chp5-3>



Les Premières Nations du Canada fournissent et utilisent les SEF de différentes manières. Il y a 634³ Premières Nations au Canada. De ce nombre, 451 sont desservies par une agence de SEFPN⁴, 172 ne sont pas affiliées à une agence de SEFPN et 11 ont adopté leurs propres lois pour exercer leurs compétences (pour cette raison, leur financement peut présenter des modalités différentes de celui des Premières Nations financées par le Programme des SEFPN) (Figure 1).⁵ Sur la base de la population totale vivant dans les réserves, la grande majorité des Premières Nations sont desservies par une agence de SEFPN (80 %), et la plupart

des autres (17,5 %) ne sont pas affiliées à une telle agence (même si un certain nombre de Premières Nations dans les deux groupes peuvent avoir conclu un accord de coordination ou avoir déclaré leur intention d'exercer leurs compétences). Les Premières Nations exerçant leurs compétences ne regroupent que 3 % de la population totale des Premières Nations. Soulignons que ces données sont à jour au 25 novembre 2023; les changements relatifs à l'exercice des compétences figurent sur le site Web de Services aux Autochtones Canada (SAC).⁶

Capacity Building Center for States, Working across the prevention continuum to strengthen families, Children's Bureau, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services, 2021, https://capacity.childwelfare.gov/sites/default/files/media_pdf/prevention-continuum-strengthen-families-cp-20119.pdf

FRIENDS National Center for Community-Based Child Abuse Prevention, « What is Prevention of Child Abuse and Neglect », s.d., <https://friendsnrc.org/prevention/what-is-prevention-of-child-abuse-and-neglect/>

Child Abuse & Neglect Prevention Board, « Types of Prevention Approaches », Wisconsin Gov, s.d., <https://preventionboard.wi.gov/Documents/PreventionApproaches.pdf>

3 Ce nombre de 634 Premières Nations comprend les groupes inscrits au registre. Autrement, on dénombre 620 Premières Nations.

4 Une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (agence de SEFPN) exerce ses activités en vertu d'une délégation des compétences juridiques par une province, et/ou dans certains cas par des Premières Nations, pour la prestation de services de protection aux enfants, aux adolescents et aux familles des Premières Nations. Ces agences sont financées en tout ou en partie par le gouvernement fédéral. La plupart offrent la gamme complète des services de protection et de prévention prévus par la loi, alors que d'autres, appelées agences partiellement déléguées ou partiellement mandatées, en fournissent un éventail plus limité, généralement la tutelle des enfants en situation de placement ou visés par des services de prévention.

5 Les 27 Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas assujetties aux ordonnances pertinentes du TCDP concernant SEF.

6 Services aux Autochtones Canada, « Avis et demandes liés à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis », Gouvernement du Canada, consulté le 25 novembre 2023, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1608565826510/1608565862367>

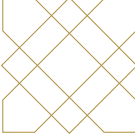
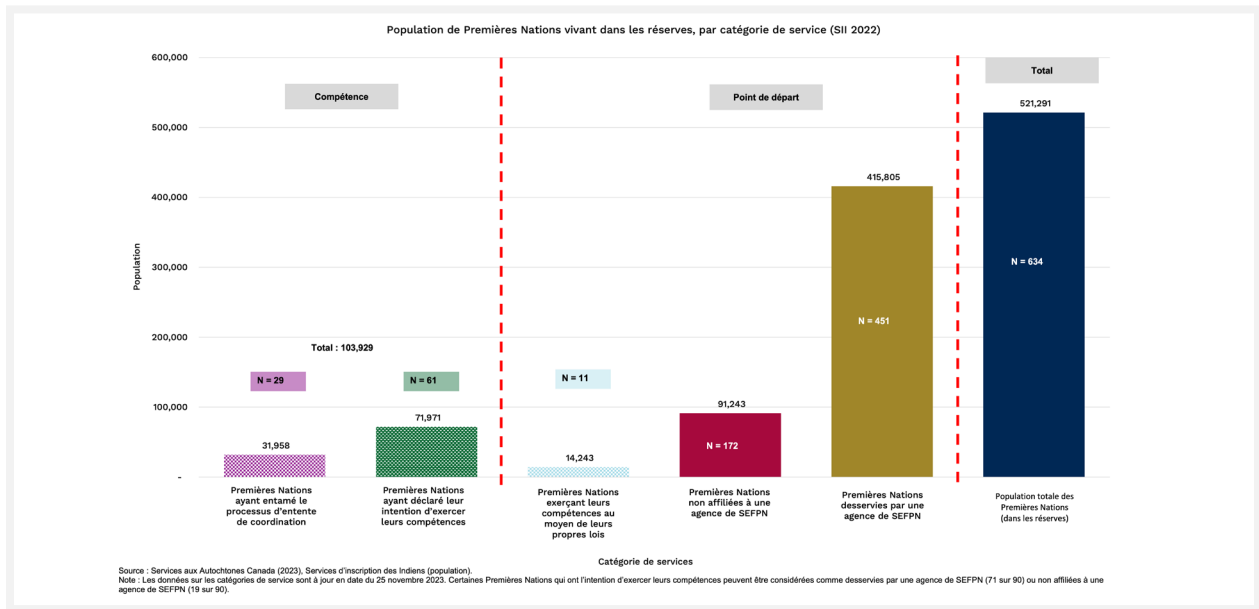


FIGURE 1



Même si on a beaucoup insisté sur l'exercice des compétences en SEF et sur les agences de SEFPN, les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN ont été grandement laissées de côté dans la réforme des SEFPN. Pour les Premières Nations non affiliées, la fourniture des SEF met en jeu plusieurs acteurs et plusieurs

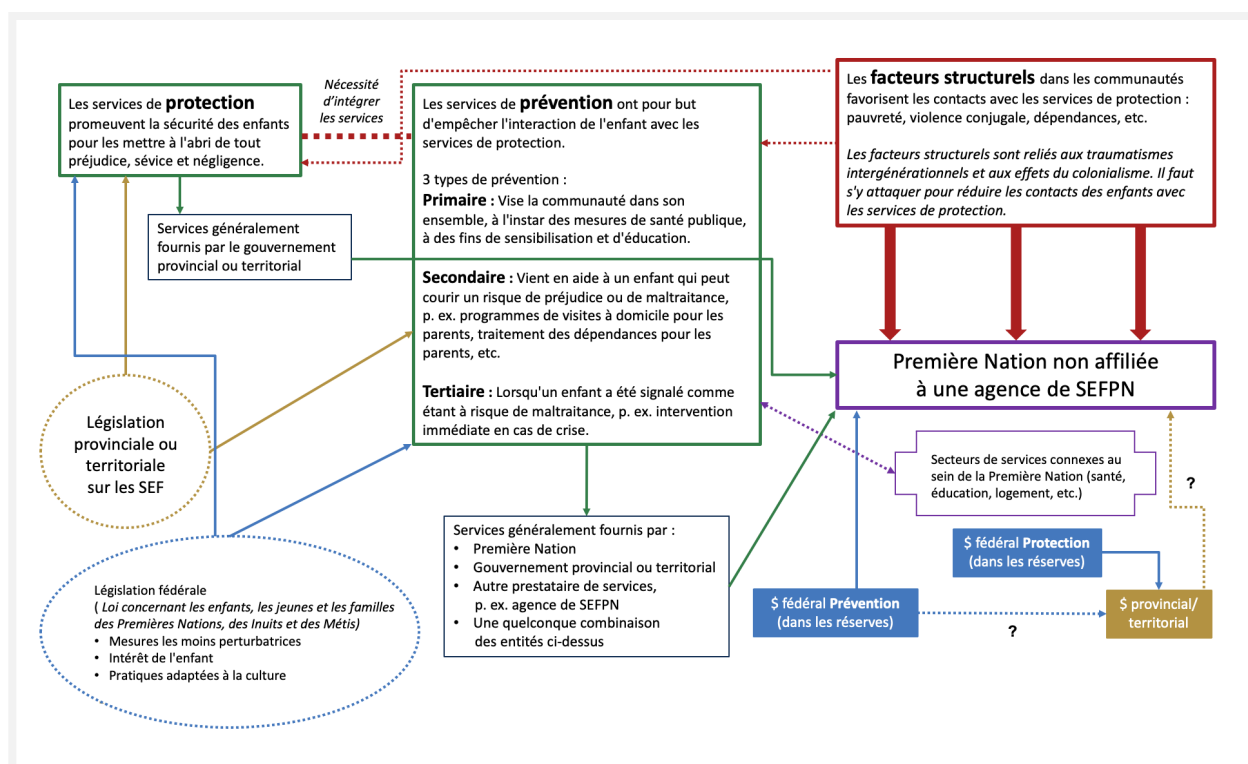
considérations (Figure 2). Lorsqu'une Première Nation desservie par une agence travaille avec son prestataire de services, c'est généralement ce dernier qui voit à la coordination des services de protection et de prévention. Pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, le paysage de services est plus complexe.

FIGURE 2: Paysage de services pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN

La prestation des services à l'enfance et à la famille dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN met à contribution plusieurs acteurs. Ils doivent travailler de concert pour faire en sorte que les services de protection et de prévention soient intégrés et travaillent en tandem pour éviter le placement des enfants. Des facteurs structurels sont à l'origine des interactions avec les services de protection et doivent être contrés.

Décalages possibles :

- Intégration des services de protection et de prévention
- Interaction et intégration entre les prestataires de services de protection et de prévention pour assurer la satisfaction des besoins des enfants et des familles
- Protocoles, accords et relations entre la province et la Première Nation



Les facteurs structurels qui favorisent l'interaction avec les services de protection sont présents dans toutes les communautés. Il est possible d'en contrer ou d'en atténuer les effets en intégrant les services de protection et les services de prévention. Dans le cas des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, les services de protection sont généralement fournis par la province ou le territoire, avec un financement fédéral pour les

services offerts dans les réserves. Les services de prévention peuvent être fournis par la province/le territoire, la Première Nation, une agence déléguée basée à proximité ou d'autres prestataires de services. Des lois provinciales/territoriales, et maintenant fédérales, influencent la prestation des services de protection et des services de prévention secondaire et tertiaire. Il est essentiel d'assurer la coordination des services de protection et de prévention



pour prévenir le placement des enfants. Une telle coordination nécessite des protocoles, des ententes et des relations de travail entre la Première Nation, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les prestataires de services (y compris ceux basés dans la Première Nation).

Plusieurs questions émergent au vu de cet espace de prestation de services. Quels sont les montants consacrés par les provinces aux SEF dans les réserves? Est-ce qu'on privilégie la protection, ou bien on tient compte de la prévention (en prenant en considération l'intérêt de l'enfant, une approche adaptée à la culture et les mesures les moins perturbatrices)? Est-ce que les services de protection et de prévention sont alignés? Qui gère cet alignement, et comment? Quels fonds fédéraux sont alloués pour ces activités, et à qui? Quelles relations les Premières Nations entretiennent-elles avec les bailleurs de fonds et les autres prestataires de SEF? Même si les réponses à ces questions diffèrent selon la province/territoire et la Première Nation, il faut examiner la façon dont ces enjeux sont gérés car ils se répercutent sur la manière dont les enfants reçoivent les services.

En novembre 2021, à la demande de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (Société de soutien) et avec l'appui de l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'IFPD a été chargé de procéder à une évaluation des besoins en SEF des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Ce projet avait pour but d'évaluer les besoins des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN sur le plan des services de prévention et des autres services à l'enfance et à la famille. Les données recueillies pour ce

projet devaient servir à définir un éventail d'approches et de coûts pour la fourniture des SEF dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, lesquelles ont été invitées à participer à l'évaluation au moyen de rencontres régionales et nationales, d'un questionnaire et d'une collaboration approfondie.

Taux national de participation de 46 % à un questionnaire (2022); 9 ateliers régionaux (75 Premières Nations); 2 rencontres nationales (65+ Premières Nations); 5 analyses approfondies.

Au lancement du projet, on prévoyait le terminer pour décembre 2022. Cependant, il a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour travailler avec les Premières Nations à la collecte des données et pour obtenir les données du gouvernement fédéral. On a également eu besoin de plus de temps pour garantir aux Premières Nations une occasion significative de participer, considérant leurs capacités limitées en matière de SEF, l'hétérogénéité des mandats de SEF et la diversité des points de départ. En raison de la diversité des points de départ et des modèles de prestation de services dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, il n'a pas été possible de définir une approche unique.

L'IFPD remercie les Premières Nations qui nous ont consacré leur temps et nous ont fait profiter de leurs connaissances et de leur expertise sur les SEF. Ce travail aurait été impossible sans leur généreuse contribution.



Le présent rapport est ainsi structuré :

1. Survol du contexte actuel des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN
2. Discussion des outils de collecte et d'analyse des données du projet
3. Examen des modèles de prestation de services dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN
4. Définition des scénarios, avec estimation des coûts qui s'y rattachent
5. Conclusion assortie de recommandations et de considérations pour les prochaines étapes



TERMES COURANTS	DÉFINITION
Première Nations non affiliée à une agence de SEFPN	Une Première Nation qui reçoit des services de protection de la province/du territoire ou d'un autre prestataire de services. Ces Premières Nations ne sont pas associées à une agence de SEFPN chargée de fournir des services de protection et/ou de prévention.
Agence de SEFPN	Une organisation ayant reçu d'une ou de plusieurs Premières Nations le mandat de fournir des services de protection et/ou de prévention en application de lois provinciales/territoriales et de la <i>Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis</i> . ⁷
Protection	Services veillant à assurer la sécurité des enfants en les mettant à l'abri de tout préjudice, de tous sévices et de toute négligence.
Prévention	Activités et services visant à stopper ou à réduire la maltraitance infantile. Trois types de prévention : Primaire : Vise la communauté dans son ensemble, en vue d'éduquer la population et de prévenir la maltraitance infantile. Secondaire : A pour but de venir en aide à un enfant qui pourrait être à risque de préjudice ou de maltraitance, par exemple programmes de visite des parents à domicile, traitement des dépendances pour les parents, etc. Tertiaire : Lorsqu'un enfant a été désigné comme à risque de maltraitance, par exemple intervention de crise immédiate.
Mode de financement	Série de principes et de règles qui déterminent la quantité de ressources qui sont allouées à un destinataire dans un but défini, les modalités d'allocation des ressources, le moment de cette allocation, et en vertu de quelles conditions d'utilisation et de rendement.
Exercice financier (ou exercice)	La période allant du 1 ^{er} avril au 31 mars.
Programme de SEFPN	Le programme fédéral qui finance les activités reliées aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), par exemple les agences de SEFPN, le financement des services de prévention pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, etc.
C-92	Numéro d'un projet de loi gouvernemental de la Chambre des communes parrainé par le ministre des Services aux Autochtones, ayant reçu la sanction royale le 21 juin 2019. On y recourt parfois pour désigner la <i>Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis</i> (la Loi).
La Loi	Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, qui affirme le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en matière de services à l'enfance et à la famille et établit les principes qui régissent la prestation de SEF aux enfants autochtones.
Point de départ	L'actuel contexte social, économique et géographique d'une Première Nation.

7 Voir Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2024 CSC 5 (CanLII), au par. 67, consulté le 22 février 2024, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2024/2024csc5/2024csc5.html>

PARTIE I : CONTEXTE ACTUEL ET PRATIQUES DE FINANCEMENT

Les 172 Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN (145 si on exclut les Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest qui ne sont pas visées par les ordonnances du TCDP sur les SEF) sont concentrées (en nombre de communautés) en

Colombie-Britannique, où il y a 82 communautés (Figure 3). C'est en Colombie-Britannique qu'on trouve la population totale (dans les réserves et hors-réserve) la plus élevée, mais le Québec abrite les plus grandes populations vivant dans des réserves (Figure 4).

FIGURE 3

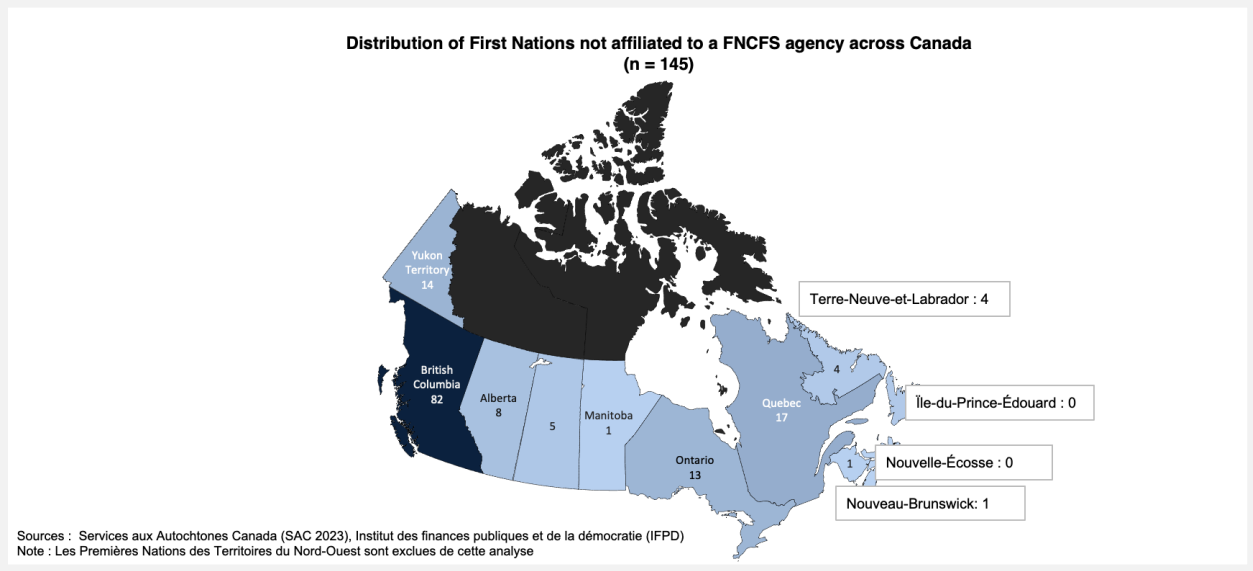
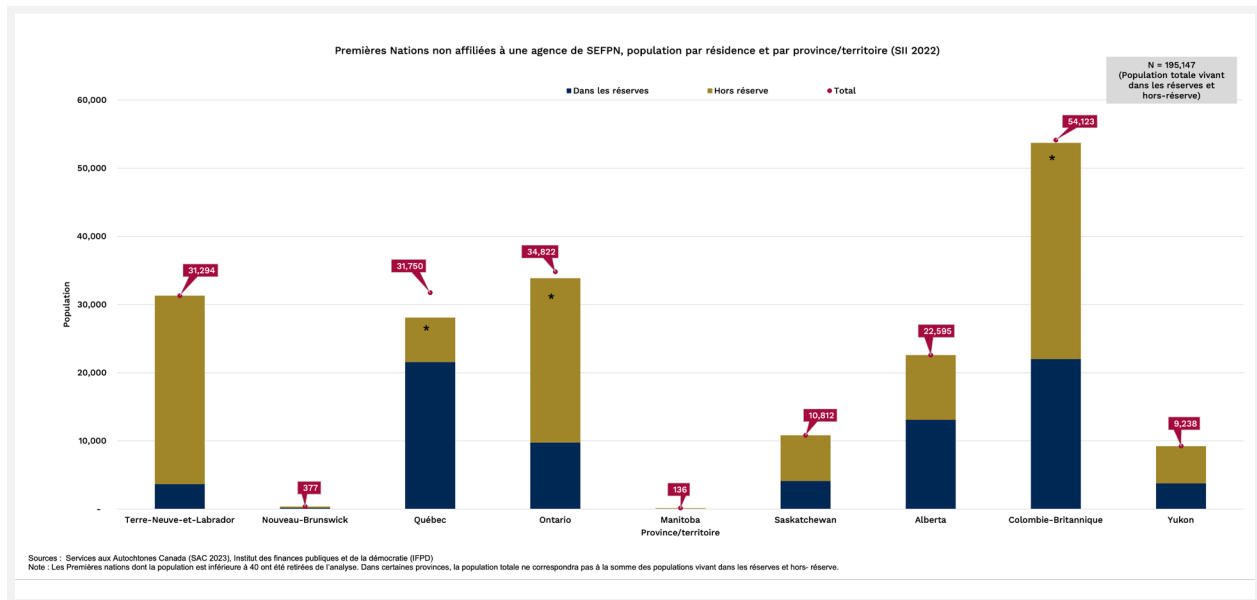




FIGURE 4



Depuis 2018, le financement versé aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN au titre des SEF par l'entremise du programme des SEFPN a augmenté. D'un plancher de 7 M\$ en 2017-2018, ces Premières Nations ont touché un total de 171 M\$ en 2021-2022 (Figure 5). Cette hausse du financement fédéral est attribuable aux ordonnances du TCDP au programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence, aujourd'hui terminé.

Ce financement fédéral est majoritairement versé selon le mode de contribution fixe (où l'argent doit servir à des fins précises durant une période spécifique), et la proportion augmente constamment au fil des exercices financiers (Figure 6) (voir les définitions des modes de contribution au Tableau 5). Sur le

plan régional, depuis l'exercice 2018-2019, près de 30 % du financement par exercice a été alloué à la Colombie-Britannique, suivie de près par l'Ontario (Figure 7). Au cours des exercices 2018-2019 à 2020-2021, la plus grande partie du financement versé aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN était associée au programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence. En 2021-2022, la majorité du financement a servi à une combinaison de paiements rétroactifs découlant du programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence ou ordonnés par le TCDP (Figure 8).

FIGURE 5

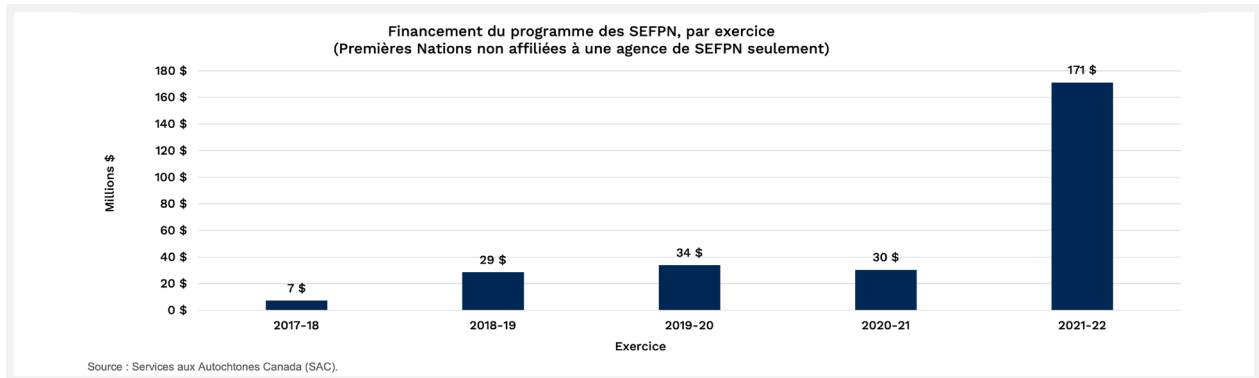


FIGURE 6

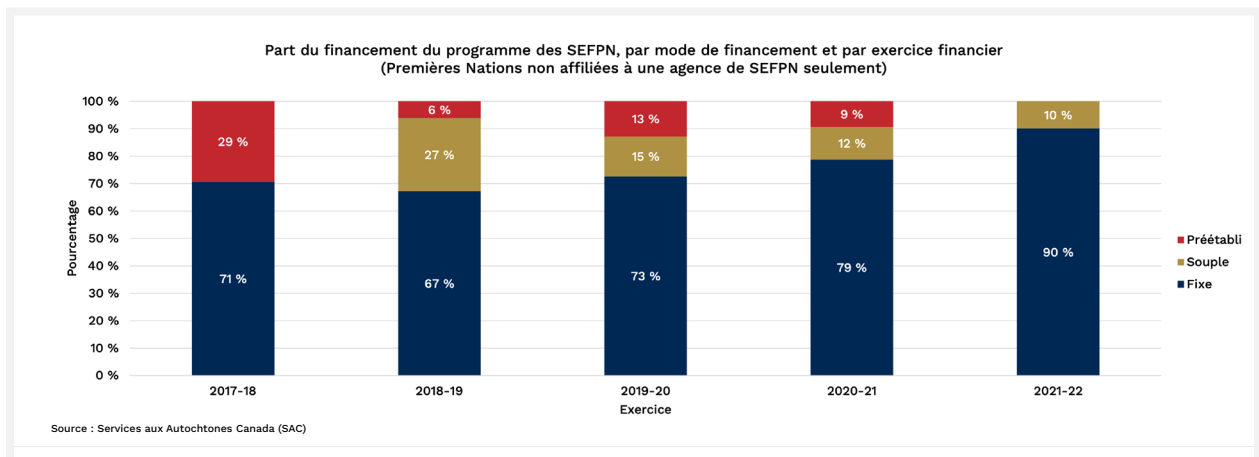


FIGURE 7

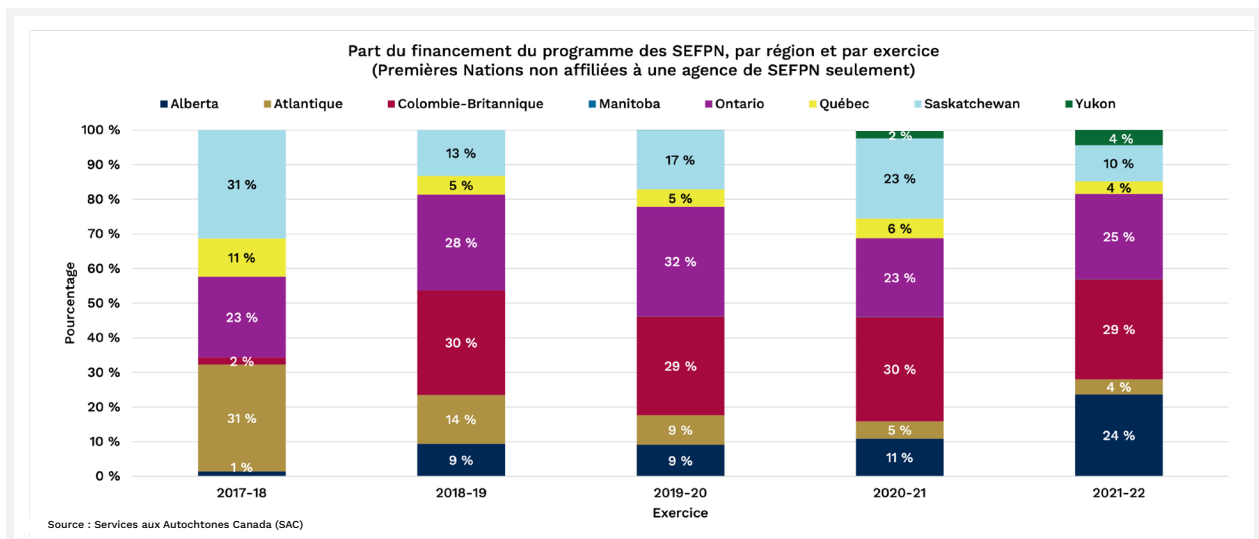
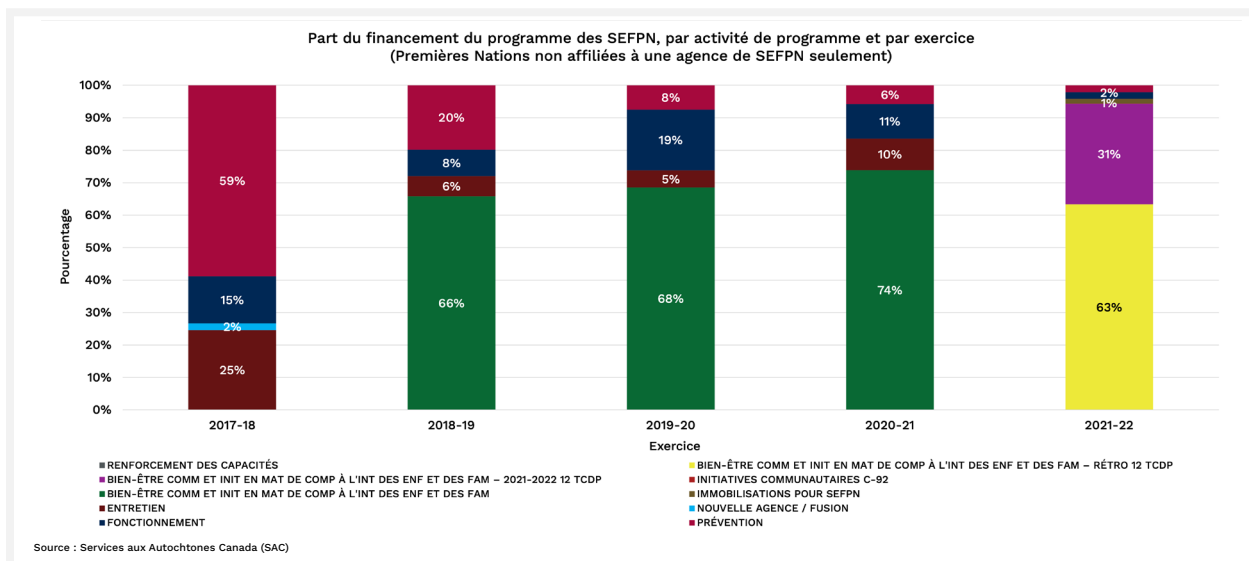


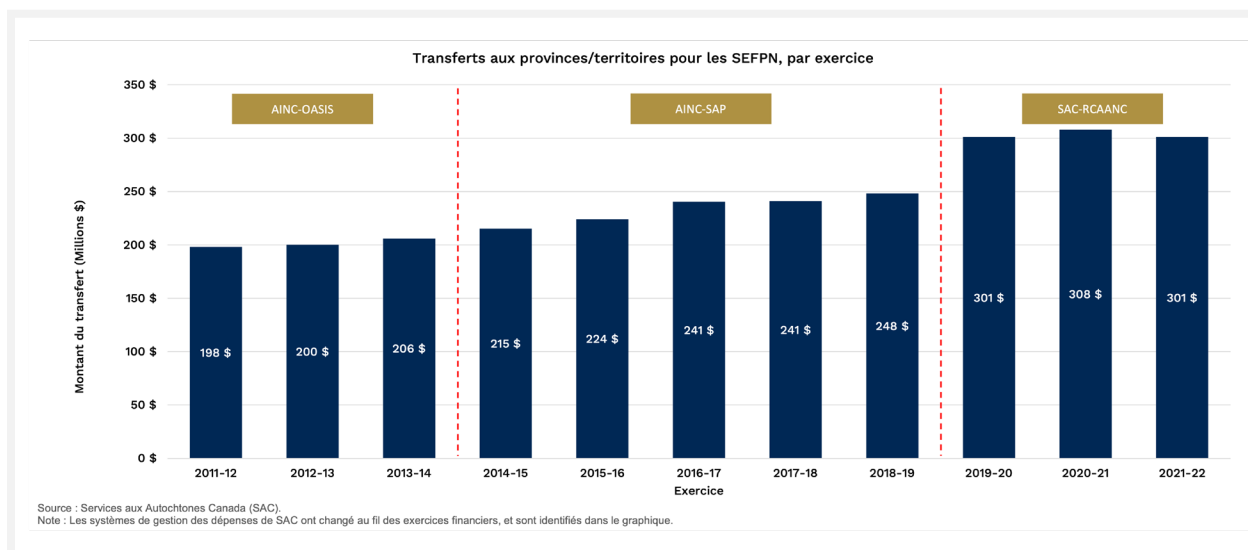
FIGURE 8



Les provinces et les territoires ont la responsabilité de fournir des services de protection aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN (les lois provinciales et territoriales et les modalités de prestation diffèrent).

Pour les SEF fournis dans les réserves (un domaine de responsabilité fédérale), le gouvernement fédéral verse des ressources financières à la province ou au territoire qui offre les services.

FIGURE 9



Les données sur les transferts fédéraux indiquent que le montant total transféré aux provinces/territoires pour les SEFPN a crû entre 2011-2012 et 2021-2022, passant de 198 M\$ à 301 M\$ (Figure 9).

Les données sur les transferts obtenues par l'IFPD ne permettent pas de ventiler ces ressources (p. ex. portions destinées à l'entretien, à la prévention, à la protection et aux opérations).

Au niveau provincial/territorial, les transferts annuels augmentent généralement, malgré une certaine variabilité d'un exercice à l'autre (Figure 10).

L'Ontario reçoit le plus important montant de transfert, suivie de loin par l'Alberta et la Colombie-Britannique.

FIGURE 10

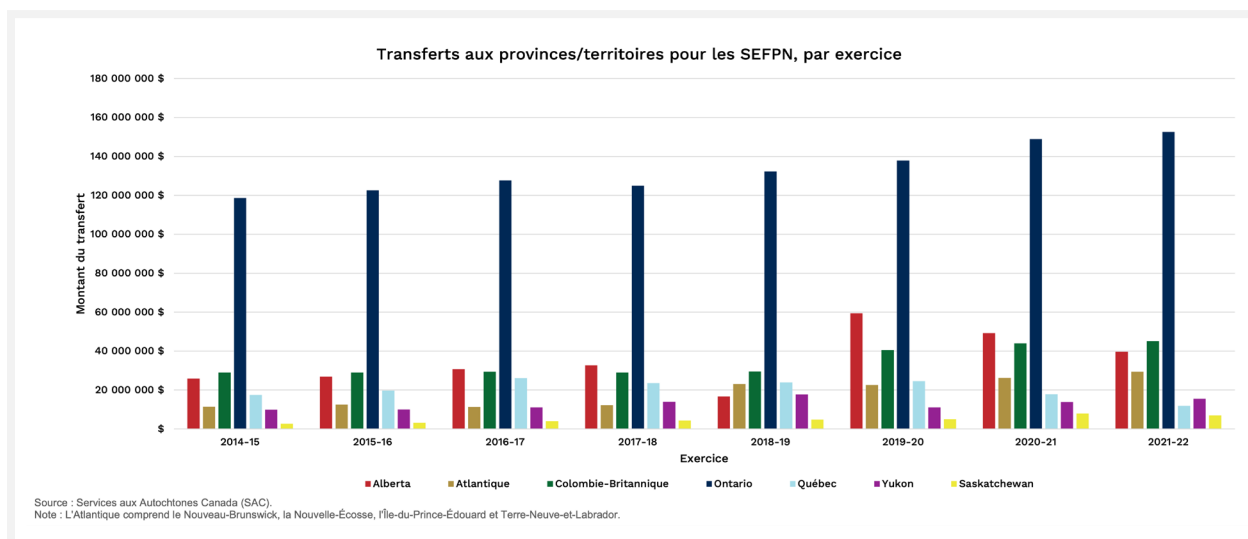


TABLEAU 2

ENTITÉ DE TRANSFERT POUR LES SEFPN	PROVINCE/ TERRITOIRE	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Ministère/ organisme du gouvernement provincial/ territorial	Alberta	25 826 851 \$	26 976 918 \$	30 775 341 \$	32 749 248 \$	16 660 394 \$	59 369 484 \$	49 223 086 \$	39 600 001 \$
	Atlantique	11 503 465 \$	12 534 580 \$	11 362 967 \$	12 301 038 \$	23 199 458 \$	22 618 817 \$	26 332 079 \$	29 402 392 \$
	Colombie-Britannique	— \$	— \$	29 400 000 \$	29 100 000 \$	29 624 713 \$	40 620 717 \$	43 986 001 \$	45 100 000 \$
	Ontario	118 704 118 \$	122 605 318 \$	127 657 643 \$	124 898 457 \$	132 214 318 \$	137 900 099 \$	148 883 000 \$	152 542 818 \$
	Québec	17 466 128 \$	19 710 236 \$	26 154 772 \$	23 502 543 \$	23 973 039 \$	24 537 693 \$	17 837 275 \$	11 921 460 \$
Gouvernement provincial/ territorial	Colombie-Britannique	29 100 000 \$	29 100 000 \$	— \$	— \$	— \$	— \$	— \$	— \$
	Yukon	9 919 816 \$	10 000 000 \$	11 136 669 \$	13 913 571 \$	17 803 578 \$	11 102 301 \$	13 822 336 \$	15 594 554 \$
	Saskatchewan	2 652 285 \$	3 191 612 \$	4 044 141 \$	4 440 000 \$	4 750 000 \$	5 000 000 \$	7 995 996 \$	7 000 000 \$

Les ressources transférées du gouvernement fédéral à une province/un territoire pour les SEFPN sont versées à un ministère en particulier (pour la fourniture de services) ou à la province/au territoire en général. Comme l'indique le Tableau 2, les

transferts effectués à l'Alberta, aux provinces de l'Atlantique (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador), à l'Ontario, au Québec et à la Colombie-Britannique (à compter de l'exercice 2016-2017)



sont versés à un ministère ou à un organisme particulier du gouvernement provincial (vraisemblablement responsable de la fourniture des SEFPN). Les montants transférés à la Saskatchewan et aux Yukon, ainsi qu'à la Colombie-Britannique durant les exercices 2014-2015 et 2015-2016, sont versés à la province ou au territoire en général. Autrement dit, ces ressources sont versées au trésor public sans nécessairement être affectées à un ministère ou à un organisme offrant des SEFPN.

Bien que le gouvernement fédéral transfère des ressources aux provinces et aux territoires pour des activités particulières reliées à la fourniture de SEFPN, rien ne garantit que le montant précis du financement soit entièrement consacré à l'exécution de cette obligation. Par exemple, si une province reçoit 40 M\$ pour les SEFPN, aucun moyen, à part les rapports provinciaux/territoriaux, ne permet de savoir comment le montant a été déterminé, de pister l'utilisation des fonds et de connaître les résultats obtenus.

Les provinces et territoires ne sont pas tenus de faire rapport au gouvernement fédéral sur leur utilisation des fonds transférés pour les SEFPN. Vu l'absence d'exigences de déclaration de la part des provinces et des territoires, on ignore au juste si les services actuels sont conformes aux ordonnances du TCDP et à la législation pertinente.

En tant que bénéficiaires de financement, les provinces fonctionnent selon des politiques différentes de celles des Premières Nations bénéficiaires.⁸

Les gouvernements provinciaux ont leur propre capacité organisationnelle. Les exigences fédérales concernant la réception des paiements de transfert (c'est-à-dire pour la reddition de comptes, la gestion des programmes et la capacité financière) sont facilement respectées par les provinces. Par exemple, l'Ontario a une structure organisationnelle qui reflète étroitement la structure fédérale. L'Ontario a une assemblée législative, un

⁸ Les dépenses gouvernementales sont régies par diverses lois du Parlement, au premier chef la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), qui fixe les principes d'autorisation et de répartition des dépenses publiques (*Loi sur la gestion des finances publiques* (LRC, 1985, c. F-11), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/>). La LGFP constitue le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet (dont est membre le ministre des Finances) qui dirige la gestion financière du gouvernement. La LGFP ne fixe pas de manière exhaustive la politique gouvernementale de gestion des finances publiques, elle confère plutôt ce pouvoir au Conseil du Trésor. Grâce à une série de points de contrôle des dépenses publiques, la LGFP favorise une meilleure reddition de comptes au sujet des dépenses.

Les règlements pris en application de la LGFP et d'autres lois pertinentes (comme la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (LRC (1985), c. F-8), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-8/>) ont donné naissance à un système qui facilite l'allocation de fonds publics aux institutions et aux organisations, avec un haut degré de capacité organisationnelle. Le Conseil du Trésor, en application des lois pertinentes, a établi une politique et une directive sur les paiements de transfert qui établissent des exigences claires auxquelles le bénéficiaire doit se conformer pour être admissible aux transferts. La Politique sur les paiements de transfert (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Politique sur les paiements de transfert », Gouvernement du Canada, dernière modification le 4 avril 2022, <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525> donne les définitions suivantes :

paiement de transfert (*transfer payment*)

Paiement monétaire ou transfert de biens, de services ou d'actifs effectué en fonction de crédits à une tierce partie bénéficiaire, y compris une société d'État, et qui n'a pas pour résultat l'acquisition de biens, de services ou d'actifs par le gouvernement du Canada. Les paiements de transfert comportent les catégories suivantes : les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert. Les paiements de transfert n'incluent pas les investissements, les prêts, ni les garanties d'emprunt.



vérificateur général et sa propre *Loi sur l'administration financière* qui définit ses responsabilités à l'égard des dépenses publiques. À l'inverse, certaines Premières Nations possèdent une capacité similaire (à une échelle adaptée à leur population) à celle des provinces, mais d'autres pas, ce qui peut influencer la nature des transferts financiers. Pour cette raison, les transferts aux Premières Nations sont différents et définis comme étant des modes de financement par contribution (contribution préétablie, fixe, souple ou globale) ou de financement par subvention.

La production de rapports n'est généralement pas exigée pour les transferts fédéraux aux prov-

inces. On postule que l'existence de contrôles financiers et législatifs semblables dans les provinces permet de surveiller adéquatement l'utilisation des fonds. Dans certains cas toutefois, le respect de certaines normes est obligatoire, par exemple celles de la *Loi canadienne sur la santé* au sujet des fonds versés par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé. Dans d'autres cas, plus rares, les transferts fédéraux aux provinces sont assujettis à la production de rapports en regard d'indicateurs. Citons par exemple le financement supplémentaire en santé annoncé en février 2023, dans le cadre d'accords bilatéraux conclus entre les provinces et le gouvernement fédéral.⁹ Les transferts supplémentaires sont conditionnels à

La Politique sur les paiements de transfert précise les exigences de déclaration visant différents types de transferts :

contribution (*contribution*)

Païement de transfert effectué avec les conditions de rendement spécifiées dans une entente de financement. Une contribution est assujettie à une reddition de comptes et est sujette à audit.

subvention (*grant*)

Païement de transfert dont l'octroi est soumis à des critères préétablis en matière d'admissibilité et d'autres droits. Une subvention n'est ni assujettie à l'obligation de rendre des comptes du bénéficiaire ni normalement sujette à audit par le ministère. Le bénéficiaire peut être tenu de déclarer les résultats obtenus.

Les exigences varient selon le type de destinataire. Les gouvernements provinciaux ont leur propre capacité organisationnelle. Les exigences fédérales concernant la réception des paiements de transfert (c'est-à-dire pour la reddition de comptes, la gestion des programmes et la capacité financière) sont facilement respectées par les provinces. Par exemple, l'Ontario a une structure organisationnelle qui reflète étroitement la structure fédérale. L'Ontario a une assemblée législative, un vérificateur général et sa propre *Loi sur l'administration financière* qui définit ses responsabilités à l'égard des dépenses publiques. À l'inverse, certaines Premières Nations possèdent une capacité similaire (à une échelle adaptée à leur population) à celle des provinces, mais d'autres pas, ce qui peut influencer la nature des transferts financiers.

Les bénéficiaires autochtones ont leur propre série de modes de financement, définis dans la Directive sur les paiements de transfert (Annexe K) (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Directive sur les paiements de transfert », modifiée pour la dernière fois le 1^{er} avril 2022, <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14208#>). Pour les bénéficiaires autochtones, il existe trois types d'ententes de financement par contribution (financement par contribution fixe, financement par contribution souple et financement par contribution globale), en plus du financement par subvention. Les subventions offrent davantage de latitude quant à l'utilisation des fonds, avec production de rapports sur les résultats obtenus. Les ententes de financement par contribution sont assorties de clauses de rendement et de critères précis d'admissibilité et de respect des fins prévues. Les contributions souples et globales sont réservées aux bénéficiaires ayant une « capacité démontrée de gérer des paiements de transfert » qui prend en compte l'existence d'une structure de gouvernance, d'une organisation pour gérer le programme, d'une expérience en finances et en administration, de mécanismes de responsabilisation bien établis à des fins de transparence, de divulgation, de responsabilité et de recours, et d'une situation financière.

⁹ Santé Canada, « Travailler ensemble pour améliorer les soins de santé pour les Canadiens », Gouvernement du Canada, 7 février 2023, <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/nouvelles/2023/02/travailler-ensemble-pour-ameliorer-les-soins-de-sante-pour-les-canadiens-et-canadiennes.html>



la production de rapports sur des indicateurs de santé dépersonnalisés, tenant compte de quatre priorités communes.¹⁰ Les provinces ont accepté ces exigences de déclaration conditionnelles. Il peut y avoir des incitations à s'engager à produire des rapports en échange de ressources de santé supplémentaires pour une large population et d'avantages politiques. Cependant, les mêmes calculs politiques ne s'appliquent peut-être pas aux SEFPN.

Dans sa décision sur le bien-fondé (2016 TCDP 2), le TCDP a conclu que le programme fédéral des SEFPN était discriminatoire et sous-financé, en soulignant que les ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires faisaient partie du problème. Les ententes et le manque de coordination des services ont eu des conséquences néfastes sur les enfants. Citons ici 2021 TCDP 12 (par. 35)¹¹ :

[35] Comme on peut le lire au paragraphe 40 de la décision 2018 TCDP 4, « [d]ans la [*Décision sur le bien-fondé*], le Tribunal a tiré des conclusions exhaustives et a motivé de manière très détaillée de quelle façon elle était arrivée à ces dernières. » Ces conclusions démontrent, comme il est mentionné dans la *Décision sur le bien-fondé*, que « [l]a conception, la gestion et le

contrôle du Programme des SEFPN par AADNC, ainsi que ses modèles de financement et les autres ententes provinciales/territoriales connexes, se sont traduits par des refus de services et ont créé divers effets préjudiciables pour un grand nombre d'enfants et de familles des Premières Nations vivant dans les réserves » (*Décision sur le bien-fondé*, au par. 458) [non souligné dans l'original]. Le Tribunal a aussi conclu que « [l]'absence de coordination du Programme des SEFPN et des autres ententes provinciales/territoriales connexes avec d'autres ministères et d'autres programmes et services du gouvernement destinés aux Premières Nations dans les réserves, a entraîné des interruptions, des retards et des refus de services pour les enfants des Premières Nations » (2016 TCDP 2, au par. 458) [non souligné dans l'original].

Le fait de réformer les ententes conclues par le gouvernement fédéral avec les provinces et territoires de manière à les aligner sur les décisions du TCDP (pour mettre fin à la discrimination et garantir qu'elle ne se reproduise pas) constituerait une étape importante pour assurer que les enfants des Premières Nations reçoivent le soutien et les services nécessaires. Les ententes réformées pourraient prévoir des exigences de déclaration sur les

¹⁰ Voir Santé Canada, « Travailler ensemble pour améliorer les soins de santé pour les Canadiens », Gouvernement du Canada, 7 février 2023, <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/nouvelles/2023/02/travailler-ensemble-pour-ameliorer-les-soins-de-sante-pour-les-canadiens-et-canadiennes.html>

Ces priorités sont :

- élargir l'accès à des services de santé familiale, y compris dans les régions rurales et éloignées;
- soutenir nos travailleurs de la santé et réduire les arriérés;
- accroître l'accès à des services de qualité en matière de santé mentale et de consommation de substances;
- moderniser les systèmes de soins de santé au moyen de données sanitaires normalisées et d'outils numériques.

¹¹ 2021 TCDP 12, au par. 35 : <https://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/fr/item/495594/index.do>



services et une intégration avec les Premières Nations.

La production par les provinces de rapports sur les SEFPN se ferait vraisemblablement sur une base volontaire, à moins de constituer une exigence imposée dans le cadre des ententes avec le gouvernement fédéral. Certaines provinces pourraient choisir de faire rapport sur les fonds reçus pour les SEFPN par l'entremise de transferts fédéraux et sur leur utilisation par les Premières Nations. Le Yukon, par exemple, a partagé son entente sur les SEFPN avec les Premières Nations du territoire. La production de rapports sur les résultats est toutefois moins fréquente. Les provinces/territoires peuvent rendre compte du nombre d'enfants placés et même des résultats dans leurs propres rapports, mais les données sur les dépenses ne sont pas alignées sur des activités spécifiques (ce qui permettrait de garantir la suffisance des ressources et de pister les

résultats). Même la Colombie-Britannique, qui s'est engagée à respecter les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones (DNUDPA), ne peut mettre aligner les dépenses sur le nombre d'enfants autochtones placés ou sur leur bien-être.¹²

Considérant le rôle qu'elles jouent dans la prestation des SEFPN, les autorités provinciales et territoriales devraient rendre compte aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN de l'allocation des ressources, de la coordination de la prestation des services et des résultats des enfants des Premières Nations qui sont en contact avec leurs services. La province ou le territoire, comme prestataire de services, devrait coordonner son action avec la Première Nation non affiliée à une agence de SEFPN pour assurer une prestation intégrée des services. Bien qu'utile, cette façon de procéder serait volontaire de la part de la province ou du territoire.

MONTANTS ALLOUÉS POUR LES SEFPN AUX PREMIÈRES NATIONS NON AFFILIÉES À UNE AGENCE DE SEFPN

Le TCDP a ordonné en 2021 que les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN reçoivent un financement (rétroactif à janvier 2016) pour les SEF. Ces paiements rétroactifs devaient couvrir la période allant de janvier 2016 à avril 2021, à hauteur de 947 \$ par personne (voir TCDP 2021 12, au par. 42).

Une consultation a été ordonnée pour :

[...] s'assurer que le financement répond aux besoins des Premières Nations jusqu'à la mise en œuvre de la réforme à long terme. Le financement assurerait l'égalité réelle, la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et la prise en compte de l'inflation, de la croissance de la population, de l'éloignement et de la capacité de gouvernance. Le modèle de financement provisoire s'appliquerait jusqu'à

¹² Helaina Gaspard, Resource analysis in the provision of Indigenous and non-Indigenous child and family services in British Columbia, Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD), novembre 2021, dans Representative for Children and Youth, At a Crossroads: The roadmap from fiscal discrimination to equity in Indigenous child welfare, mars 2022, https://rcybc.ca/wp-content/uploads/2022/03/RCY_At-a-Crossroads_Mar2022_FINAL.pdf



ce que l'une des options suivantes se réalise : la conclusion d'une entente de nation à nation sur l'autonomie gouvernementale, qui couvre les services à l'enfance et à la famille; la conclusion d'une entente avec une nation spécifique qui est plus avantageuse pour celle-ci; l'achèvement de la réforme du programme, conformément aux pratiques exemplaires; des circonstances imprévues nécessitant d'autres ajustements (2018 TCDP 4, au par. 413). Une évaluation des besoins sera réalisée pour soutenir la réforme à long terme. (2021 TCDP 12, au par. 15).¹³

Avant la publication de l'ordonnance demandant le versement de paiements rétroactifs et d'autres fonds, le programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence avait été annoncé en 2018. Devenaient alors admissibles au financement des services de prévention les Premières Nations reconnues comme bandes au Yukon, de même que celles ayant conclu des accords d'autonomie gouvernementale mais qui n'exerçaient pas leur compétence au titre des services à l'enfance et à la famille.¹⁴

Le programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence visait à

fournir aux Premières Nations (desservies ou non par une agence de SEFPN)¹⁵ un soutien financier pour la fourniture de programmes de prévention (primaire, secondaire, tertiaire) adaptés à la culture et conformes à l'intérêt de l'enfant, et à appuyer les capacités des Premières Nations d'assurer le bien-être des enfants et des familles. Entre autres activités admissibles, le programme a permis à des projets de favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de modèles d'exercice des compétences (p. ex. exemple respect des principes de la Loi, recherche, développement et consultation sur les modèles d'exercice des compétences, soutien aux réunions avec les gouvernements fédéral et/ou provinciaux, etc.).¹⁶

Le financement ne couvrait pas les phases de développement (comme celles visées par la Directive 20-1) visant à garantir que les Premières Nations aient la capacité de fournir l'éventail de services de prévention qu'elles avaient choisi.

En 2023, le programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence a pris fin avec le financement, par le Canada, des services de prévention (à raison de 2 500 \$ par personne inscrite aux termes de la *Loi sur les Indiens* et résidant dans une réserve) et du Service des représentants de bande (283 \$ par personne). Le financement de 2 500 \$

¹³ 2021 CHRT 12, au par. 15, <https://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/fr/item/495594/index.do>

¹⁴ Peut comprendre les régies, les conseils, les agences ou les autres entités créées par la Première Nation. Services aux Autochtones Canada, « Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence », *Gouvernement du Canada*, dernière modification le 12 juillet 2023, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1638565024162/1638566154510>

¹⁵ Voir par exemple le contre-interrogatoire de Nathalie Nepton, 8 janvier 2021. https://fncaringsociety.com/sites/default/files/transcript_of_cross-examination_of_nathalie_nepton_jan_8_2021.pdf

¹⁶ Services aux Autochtones Canada, « Contributions visant à assurer le programme de Bien-être communautaire et des initiatives en matière de compétence ». *Gouvernement du Canada*, dernière modification le 11 juillet 2023, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1635435393871/1635435617423>



« par personne résidant dans les réserves » a été ordonné par le TCDP en 2022 (voir 2022 TCDP 8 au par. 172 (7)(8)).¹⁷ Le TCDP exigeait une certaine souplesse dans la mise en œuvre pour les Premières Nations (ou les agences de SEFPN) qui ne seraient pas prêtes à la date de début, en raison de circonstances exceptionnelles. Cette souplesse comprenait la possibilité de reporter les fonds inutilisés.

Les modalités transitoires des SEFPN (adoptées en 2022 et qui demeurent en vigueur) éclairent les activités de prévention effectuées par l'entremise du programme des SEFPN. Les bénéficiaires admissibles comprennent les Premières Nations, les agences de SEFPN et les

prestataires de services de SEFPN non délégués (s'ils sont autorisés par la Première Nation).¹⁸

Les modalités classent les services de prévention en trois catégories : prévention primaire, prévention secondaire et prévention tertiaire¹⁹ :

- La prévention primaire s'adresse à la communauté dans son ensemble : sensibilisation et éducation du public, ligne d'assistance téléphonique en cas de crise, coordination avec d'autres services, etc.
- La prévention secondaire peut venir à un enfant qui peut être à risque de préjudice ou de maltraitance : programmes de visites à domicile pour les parents, counseling

17 2022 TCDP 8 (par. 172 (7)(8)) : <https://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/fr/item/520915/index.do>

7. « Conformément au point 3 du paragraphe 413 de la décision sur requête 2018 TCDP 4, le paragraphe suivant est ajouté à l'ordonnance du Tribunal dans la décision sur requête 2018 TCDP 4 :

[421.1] À titre de modification des paragraphes 410, 411, 420 et 421, le Canada doit financer, à compter du 1^{er} avril 2022, les mesures de prévention ou les mesures les moins perturbatrices à hauteur de 2 500 \$ par personne résidant dans les réserves et au Yukon, dans le cadre du financement total de la prévention avant la réforme complète des ententes, des procédures, des politiques et des formules de financement du Programme des SEFPN. Le Canada doit financer la somme de 2 500 \$ de façon continue et la rajuster annuellement en fonction de l'inflation et de la population, jusqu'à ce que le Programme des SEFPN réformé soit entièrement mis en œuvre. Ce montant servira de point de référence pour le volet de prévention du Programme des SEFPN réformé, conformément au paragraphe 1 de l'ordonnance sur consentement. Une souplesse à l'égard de la mise en œuvre sera offerte aux gouvernements des Premières Nations et aux organismes des SEFPN qui ne seront pas prêts à la date de début et qui auront besoin de plus de temps en raison de circonstances exceptionnelles, qui seront définies en collaboration avec les parties. Les fonds seront versés aux Premières Nations ou aux fournisseurs de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations responsables de la prestation des services de prévention. Ces fonds pourront être reportés par les Premières Nations ou les fournisseurs de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. »

8. Conformément au point 5 du paragraphe 42 de la décision sur requête 2021 TCDP 12, le paragraphe suivant est ajouté à l'ordonnance du Tribunal dans la décision sur requête 2021 TCDP 12 :

[42.1] À titre de modification du point 1 du paragraphe 42, le Canada doit financer, à compter du 1^{er} avril 2022, les mesures de prévention ou les mesures les moins perturbatrices pour les Premières Nations qui ne bénéficient pas des services d'un organisme (au sens de la décision sur requête 2021 TCDP 12) à hauteur de 2 500 \$ par personne résidant dans une réserve et au Yukon, aux mêmes conditions que celles décrites au paragraphe 421.1 de la décision sur requête 2018 TCDP 4 en ce qui concerne les organismes des SEFPN. »

18 Services aux Autochtones Canada, « Modalités transitoires SEFPN : Contributions visant à fournir aux enfants et aux jeunes, aux jeunes adultes, aux familles et aux communautés des services de prévention et de protection », *Gouvernement du Canada*, dernière modification le 1^{er} avril 2022, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1648577221890/1648577242550>

19 Services aux Autochtones Canada, « Modalités transitoires SEFPN ».



familial, traitement de la toxicomanie pour les parents, etc.

- La prévention tertiaire vise les enfants identifiés comme à risque de préjudice ou de maltraitance : interventions immédiates en cas de crise, interventions contre la violence domestique, traitement de la santé mentale ou de la toxicomanie pour les familles ou les jeunes, etc.

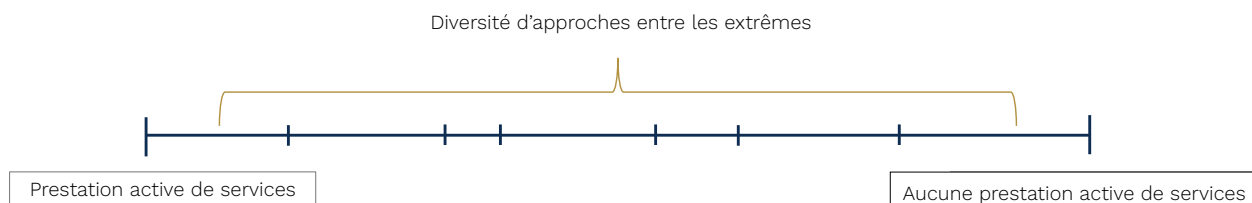
Les dépenses admissibles au titre de la prévention comprennent notamment : les salaires et avantages sociaux pour soutenir la prestation de services de prévention, les frais de justice, les coûts de soutien des fonctions de gouvernance et d'administration centrale, et les coûts des programmes d'aide aux familles à risque.²⁰

La fourniture de services de prévention, en particulier de prévention secondaire et tertiaire, peut accroître le risque de responsabilité civile. Les prestataires de services de prévention devraient consulter leurs assureurs et leurs avocats pour obtenir des informations propres à leur situation. À des fins d'information générale, l'IFPD a demandé une opinion juridique sur la responsabilité des Premières Nations qui offrent des services de prévention (et non en application de leur propre loi ou de l'exercice de leur compétence). On peut consulter l'avis intégral à l'annexe A.

PARTIE II : APPROCHE ET OUTILS DE COLLECTES DE DONNÉES

Sur les plans opérationnel, financier et organisationnel, les diverses Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN présentent une grande hétérogénéité. Contrairement aux agences déléguées, ces Premières Nations ne disposent pas toutes d'un personnel désigné aux SEF. La fourniture de services se situe sur un spectre, allant des Premières Nations qui

offrent divers services à l'enfance et à la famille et autres jusqu'aux Premières Nations qui ne fournissent aucun service. La plupart des Premières Nations se situent au milieu du spectre, en offrant certains services mais pas la gamme complète qui répondrait aux besoins de la communauté.



20 Services aux Autochtones Canada, « Modalités transitoires SEFPN ».



Il n'existe pas d'information publiquement accessible, à l'échelon national, sur les points de départ et les besoins des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. De concert avec les Premières Nations, l'IFPD a rassemblé les informations analysées et discutées dans le présent rapport qui concernent le financement actuel, les besoins et les options pour l'avenir. Les Premières Nations ont été invitées de différentes manières à contribuer et à collaborer à ces travaux :

1. Questionnaire national
2. Ateliers régionaux
3. Collaboration aux études de cas
4. Rencontres nationales pour passer en revue les résultats.

QUESTIONNAIRE

À compter d'avril 2022, l'IFPD a pris contact avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. L'IFPD les a invitées à assister à un atelier régional pour remplir un questionnaire, ou à le remplir elles-mêmes. On a profité de la prise de contact initiale pour inviter les Premières Nations à participer à des collaborations/études de cas plus approfondies, pour approfondir des enjeux plus spécifiques. Les documents de prise de contact, y compris le questionnaire, figurent à l'annexe B.

Pour cette prise de contact, l'IFPD a téléphoné et envoyé des courriels à 169 Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.

Il importe de souligner que la taille de la population de Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN est variable. L'analyse du questionnaire a été effectuée avec une population de 133 Premières Nations²¹ (ou 160 Premières Nations en incluant les Territoires du Nord-Ouest).

Dans le reste du rapport, on utilise la taille de population au 25 novembre 2023, soit 145 Premières Nations (et 172 quand les Territoires du Nord-Ouest sont inclus). Ces écarts comprennent les ajustements liés aux modèles de service et de financement, ainsi qu'à l'exercice des compétences. Les changements de population n'ont pas d'incidence sur l'applicabilité des résultats du questionnaire.

Neuf Premières Nations ont été retirées de l'échantillon (qui totalise 160 en incluant les Territoires du Nord-Ouest) parce qu'elles n'étaient pas couvertes par le programme de SEFPN existant. Les premiers appels ont été faits durant la semaine du 4 avril 2022. Si la personne responsable était rejointe, on lui envoyait un courriel comprenant l'aperçu du projet et le formulaire d'inscription à l'atelier. Après le premier contact, les appels et les courriels se sont poursuivis d'avril à la fin juin 2022. En moyenne, chaque Première Nation a été contactée par téléphone au moins trois fois, et par courriel cinq à sept fois.

²¹ En janvier 2022, l'IFPD a demandé à Services aux Autochtones Canada des listes des Premières Nations, par type de prestation de SEF. Une analyse subséquente des listes par l'IFPD a donné lieu à une mise à jour qui a entraîné une modification de la population de base en 2023.



Le 28 novembre 2022, une question de suivi a été envoyée aux Premières Nations qui avaient répondu au questionnaire, pour compléter le peu d'informations financières divulguées dans le questionnaire :

« Quel est le budget annuel dont vous êtes responsable pour les services à l'enfance et à la famille, c'est-à-dire les fonds dont vous disposez pour travailler à ce sujet? »

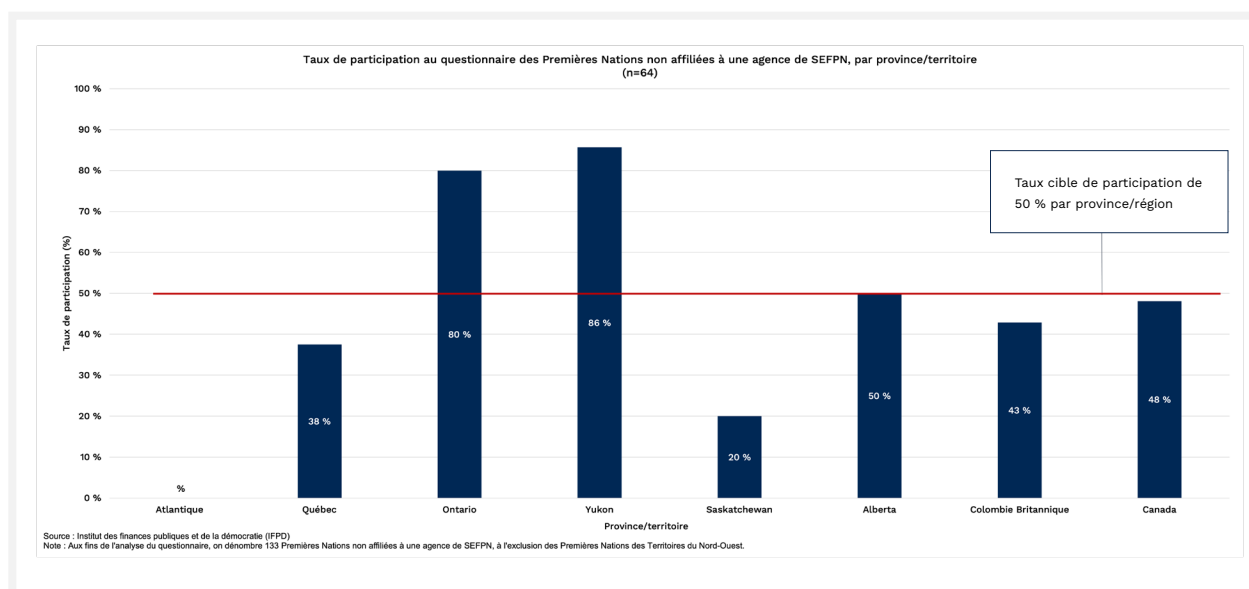
Un total de neuf réponses avaient été reçues le 15 décembre 2022 (un message de rappel avait été envoyé le 5 décembre 2022). Aucune autre réponse au questionnaire n'a été acceptée après le 15 décembre 2022.

Le processus de prise de contact a pris beaucoup plus de temps que prévu. Dans plusieurs Premières Nations, il a été problématique d'identifier la personne-ressource ou le

personnel responsable des SEF. Certaines Premières Nations qui ne connaissaient pas l'IFPD ont peu participé. De nombreuses Premières Nations ont fait savoir qu'elles étaient extrêmement occupées à répondre aux besoins urgents de leur communauté, et qu'elles n'avaient pas la capacité de répondre au questionnaire.

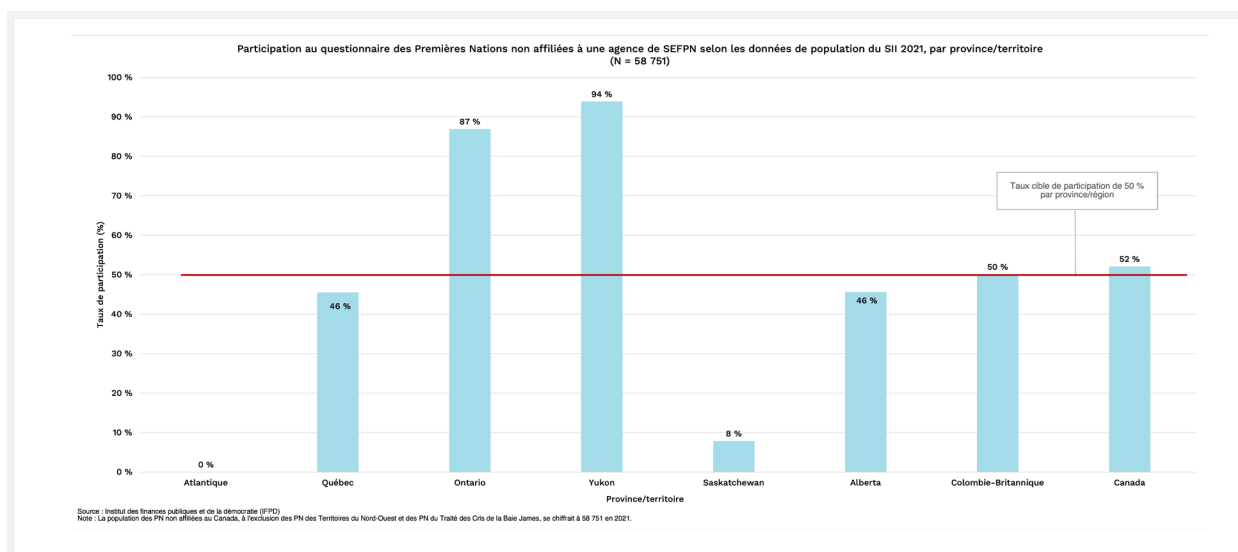
L'IFPD a donné suite de différentes manières aux résultats de la prise de contact initiale. En collaboration avec des groupes régionaux, l'IFPD a redoublé d'efforts pour établir des liens avec les Premières Nations en passant par des organisations de confiance régionales ou représentatives. Une carte-cadeau de 300 \$ a été offerte à toutes les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN qui retournaient un questionnaire, en reconnaissance de leur temps et de leurs efforts.²²

FIGURE 11



²² La plupart des personnes ayant rempli un questionnaire pour une Première Nation se sont identifiées comme étant soit le directeur des SEF, l'administrateur exécutif, le directeur des services de santé et des services sociaux ou le coordonnateur d'un centre familial.

FIGURE 12



Le questionnaire (voir l'Annexe B) a été rempli par 64 Premières Nations représentant 48 % des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN (64/133) (Figure 11). Sur la base de la population, à l'échelle nationale, 52 % de la population de Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN a contribué au questionnaire (Figure 12). À l'échelle nationale, ce taux de réponse à une tentative de recensement de la population est raisonnable. Il n'y avait cependant aucune représentation des provinces de l'Atlantique (où l'on trouve quatre Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN).

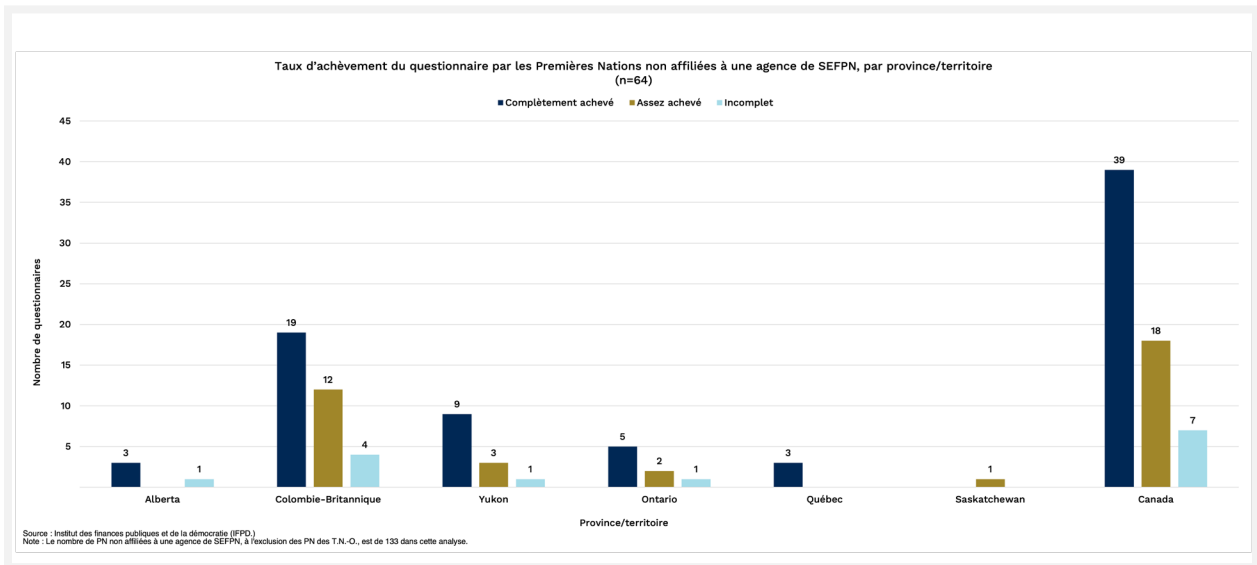
Les résultats du questionnaire illustrent la variabilité des points de départ et l'hétérogénéité du financement parmi les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Les données du questionnaire ne permettent de tirer aucune corrélation pertinente ni relation déterminante des coûts. En raison de variations importantes dans les budgets et les portraits financiers globaux, la capacité de l'IFPD à produire une analyse des coûts à partir des données du questionnaire est limitée.

Le questionnaire a généré peu d'information sur les dépenses et sur les ressources financières disponibles. Cela peut indiquer que les individus qui fournissent les services n'exercent pas de contrôle ni d'influence sur leurs budgets, qu'ils reçoivent plutôt de leur Première Nation. Il se peut aussi qu'ils n'aient pas voulu communiquer l'information.

Le taux d'achèvement du questionnaire variait. Certaines questions n'ont pas reçu de réponse, et certaines réponses étaient incohérentes ou contradictoires. Parmi les questionnaires retournés, près de 60 % étaient complètement achevés, 28 % assez achevés et 14 % incomplets (Figure 13). Dans l'analyse du questionnaire, la valeur n (c'est-à-dire le nombre de réponses incluses dans l'analyse) varie selon le thème ou la question. Même si 37 % des Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest ont rempli un questionnaire, leurs réponses ont été évaluées séparément (puisqu'elles ne sont pas visées par les ordonnances du TCDP sur les SEF, et ne sont donc pas incluses dans l'analyse nationale).

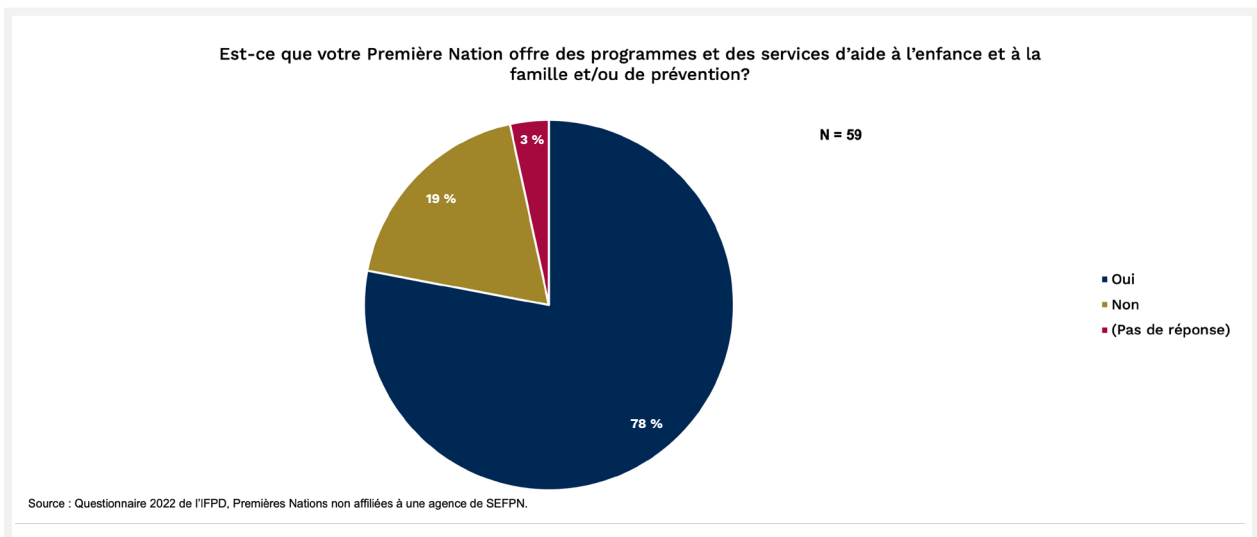


FIGURE 13



Près de 80 % des répondants ont déclaré offrir dans leur communauté certains services à l'enfance et à la famille et/ou programmes et services de prévention, tandis que près de 20 % n'en offrent pas (Figure 14).

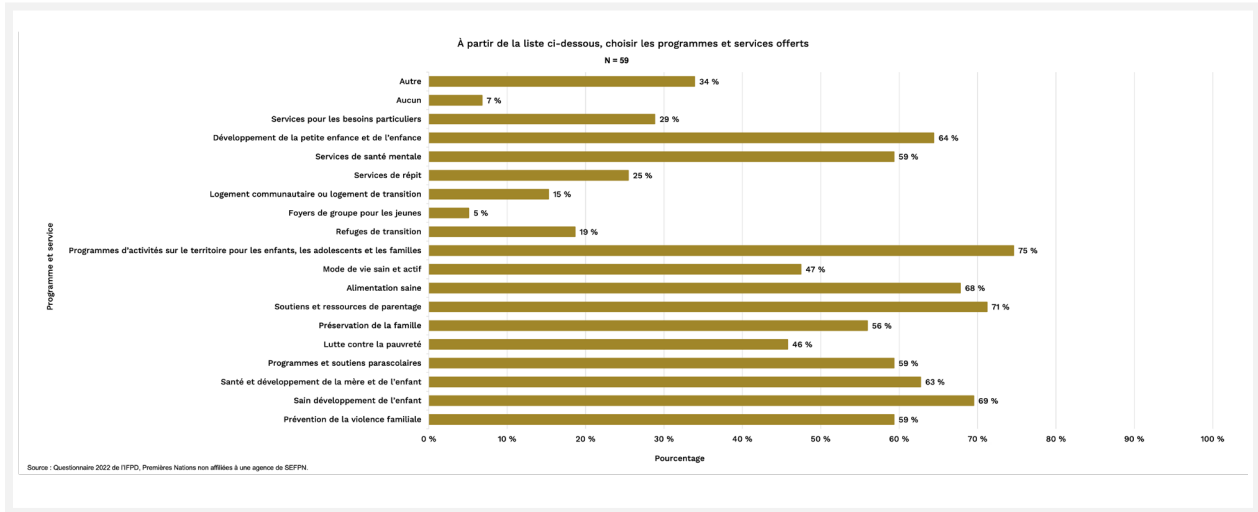
FIGURE 14



Pour ce qui est des types de SEF et/ou de programmes de prévention qui étaient offerts (il était possible de choisir plusieurs réponses), les Premières Nations ont déclaré concentrer leur offre sur les programmes d'activités sur le territoire pour les enfants, les adolescents et les familles (75 %), sur les soutiens et

ressources de parentage (71 %) et sur le sain développement de l'enfant (69 %), parmi plusieurs autres secteurs d'activité qui mettent l'accent sur la santé physique et mentale (Figure 15). La plupart des services/programmes signalés semblent être des formes volontaires de services de prévention primaire.

FIGURE 15



Malgré la variété des programmes et des services déclarés, 80 % des répondants ont indiqué ne pas être en mesure de fournir les SEF et les services de prévention souhaités et

requis par leur Première Nation (Figure 16). Les facteurs limitatifs à cet égard étaient le manque de personnel (93 %) et le manque d'espaces et d'outils pour les programmes (86 %) (Figure 17).

FIGURE 16

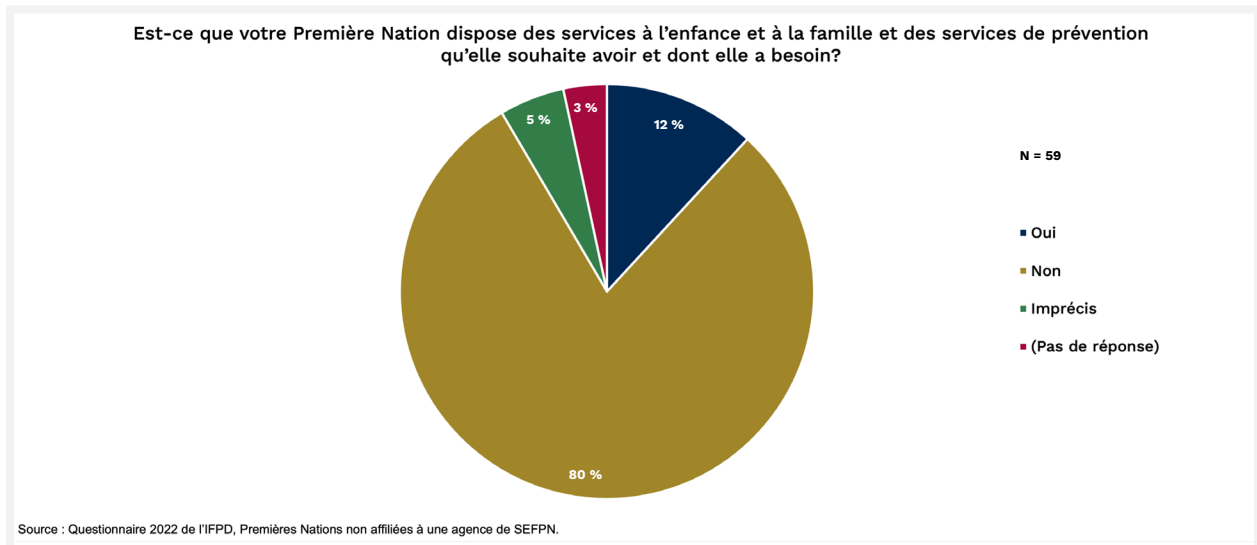
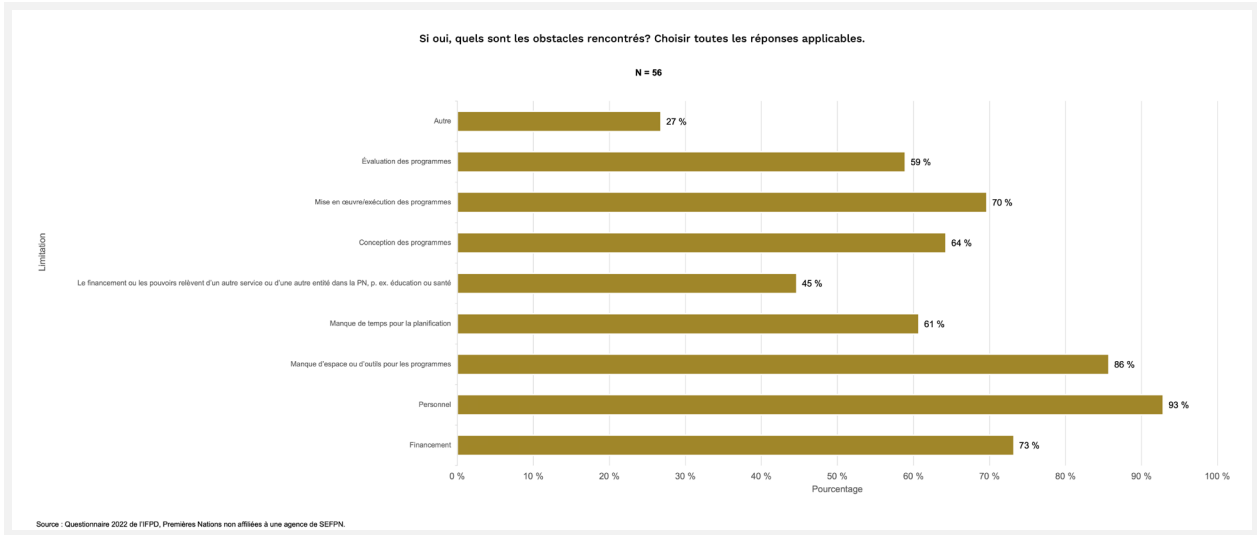




FIGURE 17



Même si une grande majorité des Premières Nations déclarent avoir des enfants en situation de placement, moins de 40 % des Premières Nations répondantes offrent des soutiens et services de prise en charge post-majorité et de fourniture de soins conformes aux traditions. Moins de 40 % des Premières Nations offrent

des soutiens et des services post-majorité aux jeunes qui sortent des services de protection (Figure 19). Des proportions similaires de Premières Nations répondent avoir mis en place des politiques de fourniture de soins conformes aux traditions et de prise en charge par la famille élargie (Figure 20).

FIGURE 18

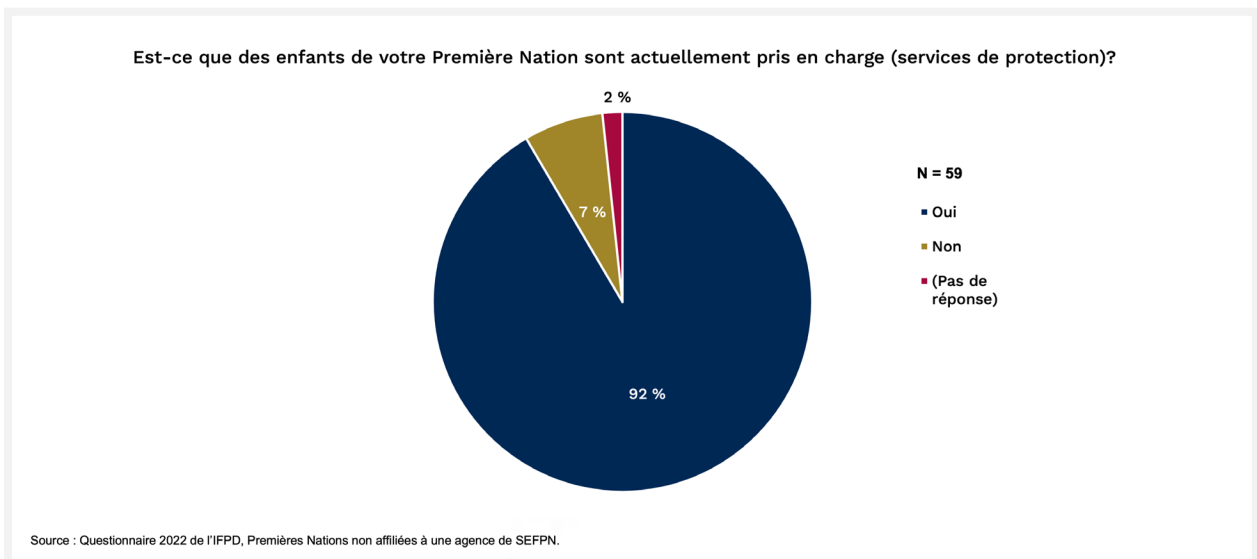




FIGURE 19

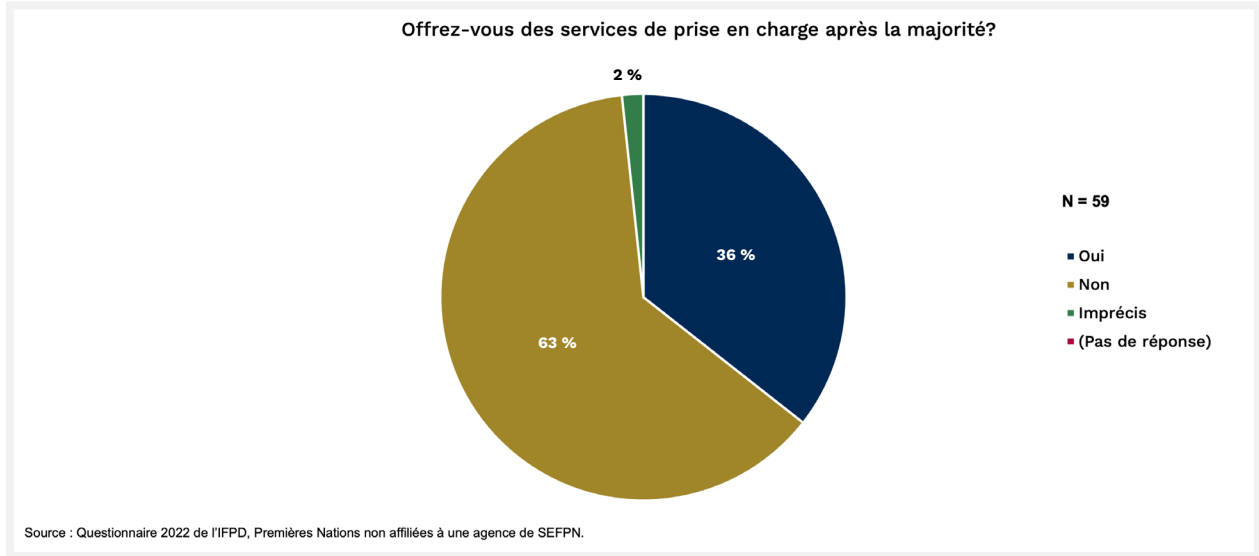
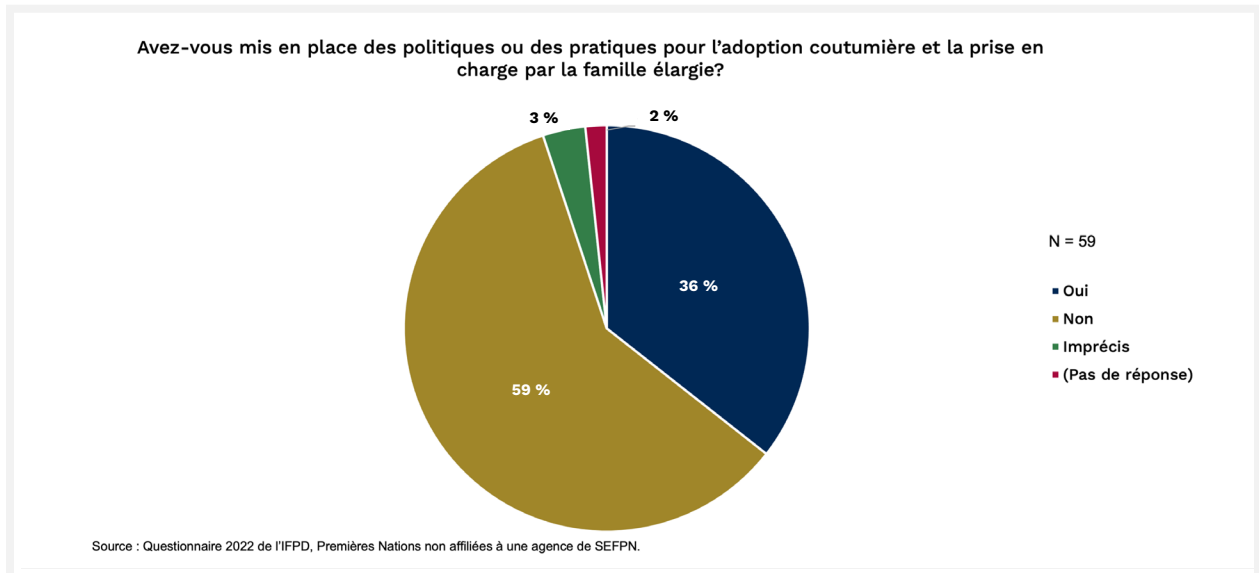


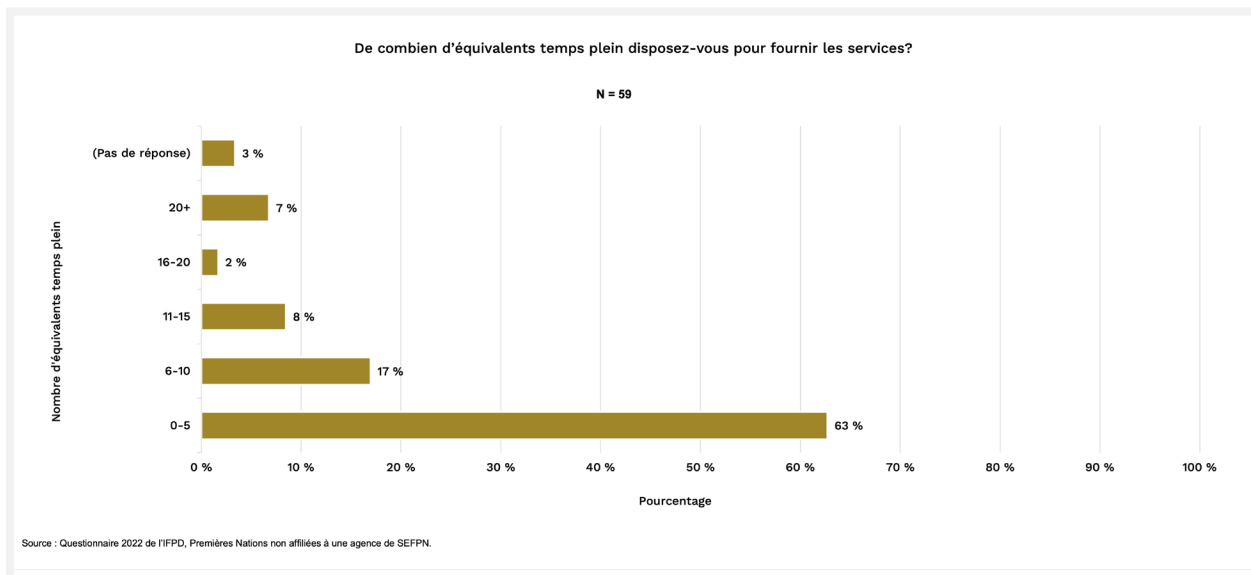
FIGURE 20





63 % des Premières Nations répondantes disposaient d'équipes représentant entre 0 et 5 équivalents temps plein (ETP) (Figure 21).

FIGURE 21



70 % des Premières Nations répondantes signalent avoir de la difficulté à attirer du personnel qualifié (Figure 22). Retenir le personnel qualifié pose également un problème (Figure 23).

FIGURE 22

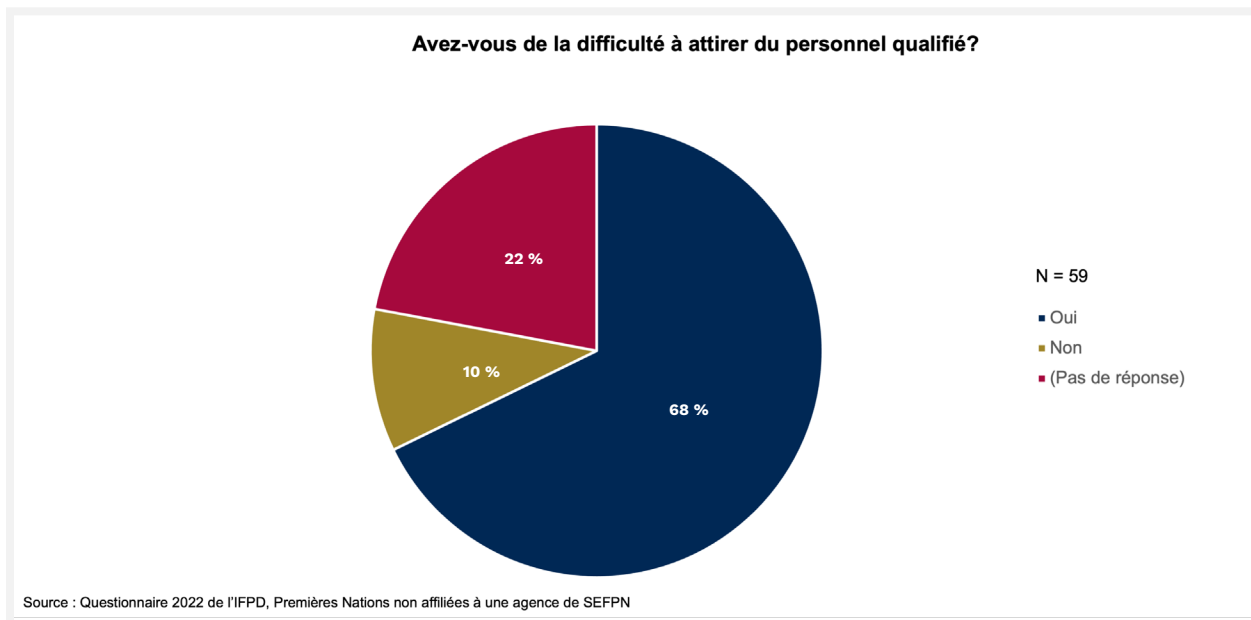
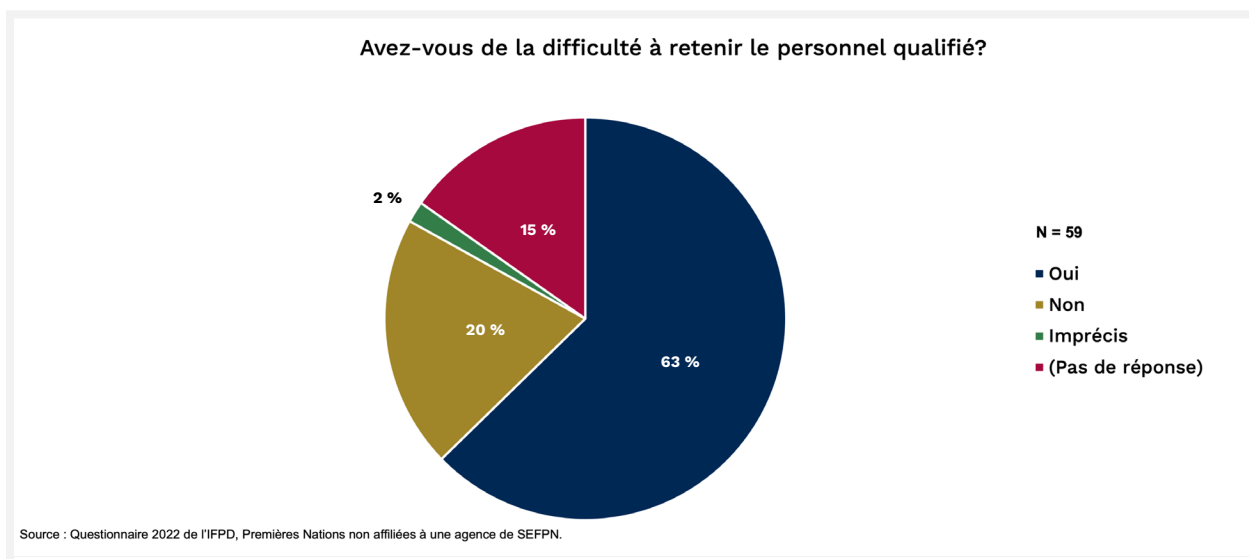


FIGURE 23



Un peu plus de 60 % des répondants ont fourni des renseignements sur leurs dépenses, mais 40 % n'ont pas pu le faire ou ne l'ont pas fait (Figure 24). Une fois ventilées, les fourchettes de dépenses semblent relativement faibles (par rapport aux activités de programme déclarées), 30 % des répondants ayant déclaré des budgets de moins de 500 000 \$ (Figure 25).

En ce qui concerne le coût des services souhaités, un peu plus de 30 % des répondants ont déclaré avoir besoin d'un budget de moins de 1 M\$ (Figure 26). Puisque plusieurs budgets étaient inférieurs à 500 000 \$, il est raisonnable qu'ils se situent dans la fourchette estimative.

FIGURE 24

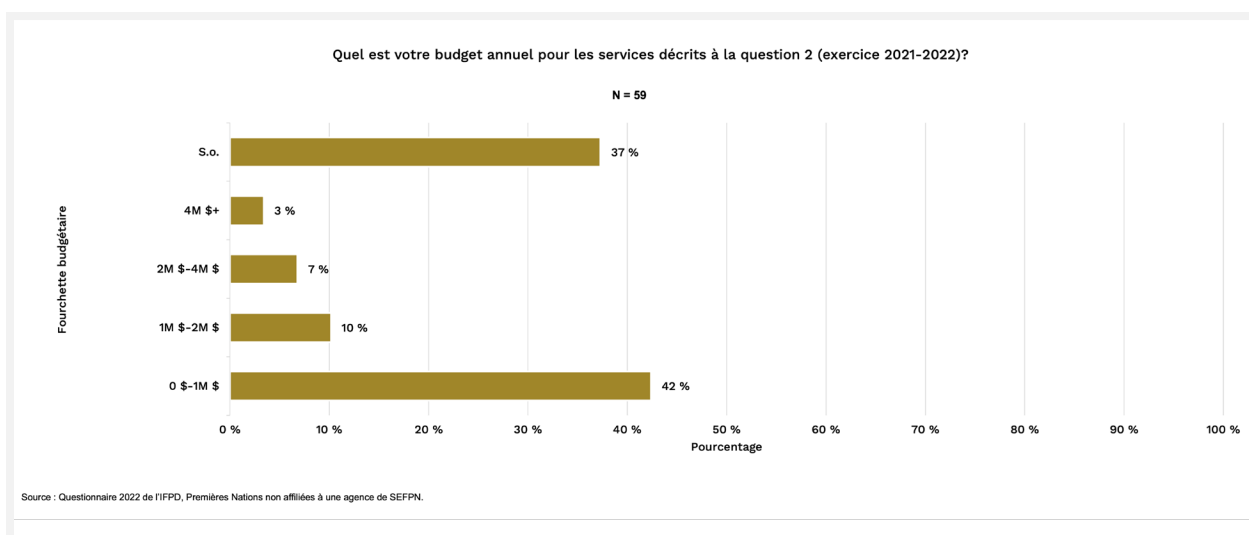




FIGURE 25

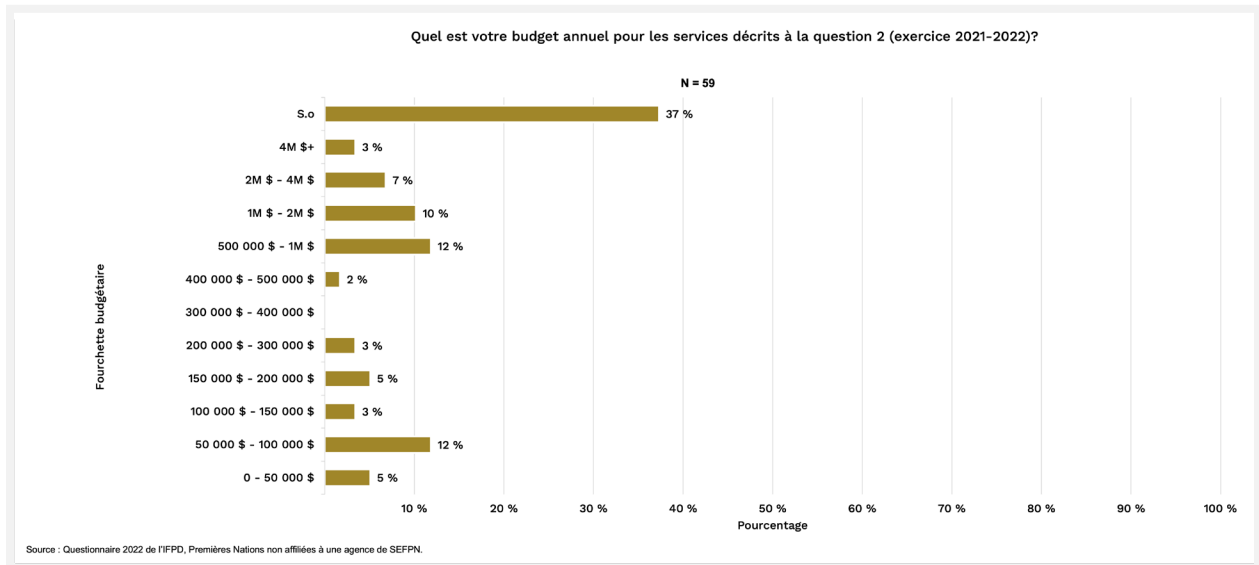
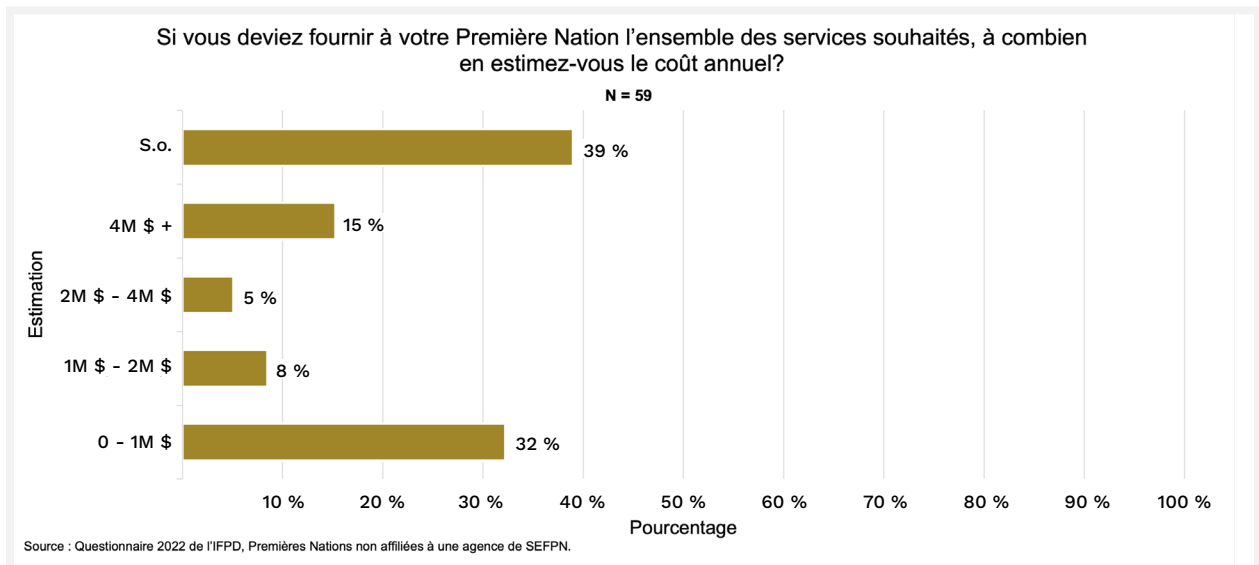


FIGURE 26



Près de 80 % des répondants ne disposent de l'espace nécessaire pour mettre en œuvre leurs programmes (Figure 27). Un peu plus de 70 % auraient besoin de plus d'espace pour

leur personnel (Figure 28). Des améliorations sont jugées nécessaires tant pour l'espace servant aux programmes que pour l'espace destiné au personnel.

FIGURE 27

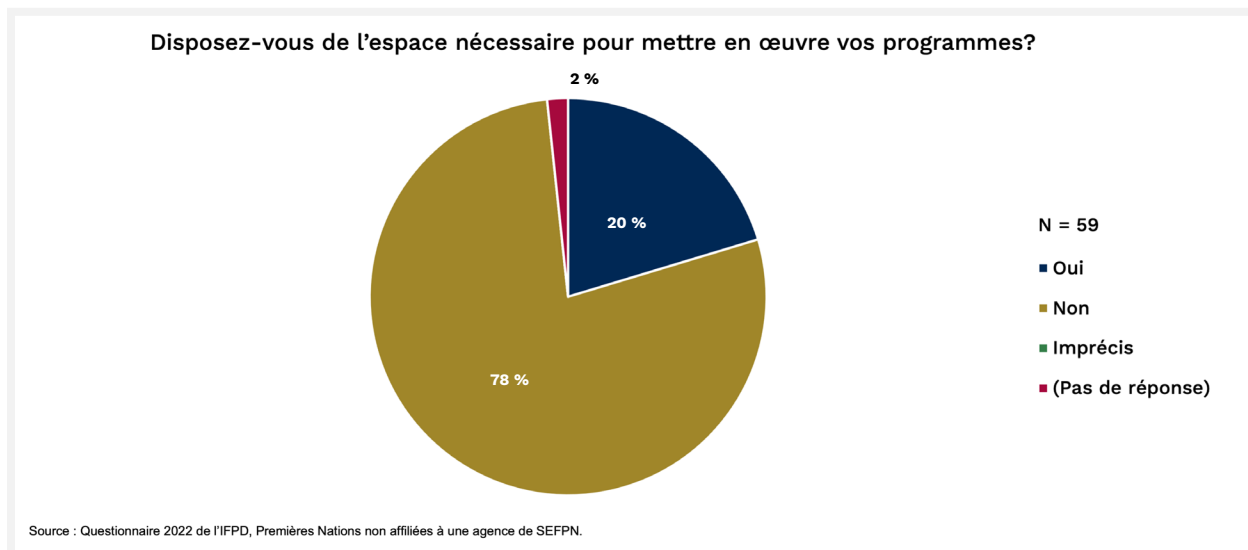
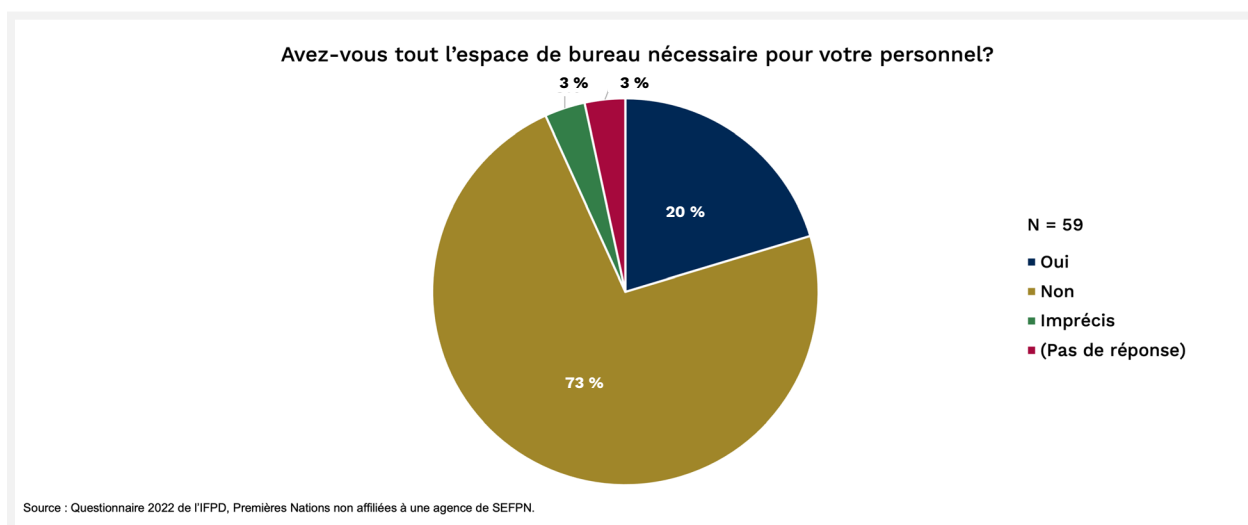


FIGURE 28



Un peu plus de la moitié des répondants n'ont pas la technologie nécessaire pour exécuter leur mandat (Figure 29). Des lacunes ont notamment été signalées dans les outils de collecte et d'analyse des données, les logiciels, le matériel et la connexion Internet

(Figure 30). Ces lacunes se répercutent sur la prestation de services, y compris l'accès aux services en dehors de la communauté (besoin d'Internet), le suivi pour la planification, et l'évaluation des besoins.



FIGURE 29

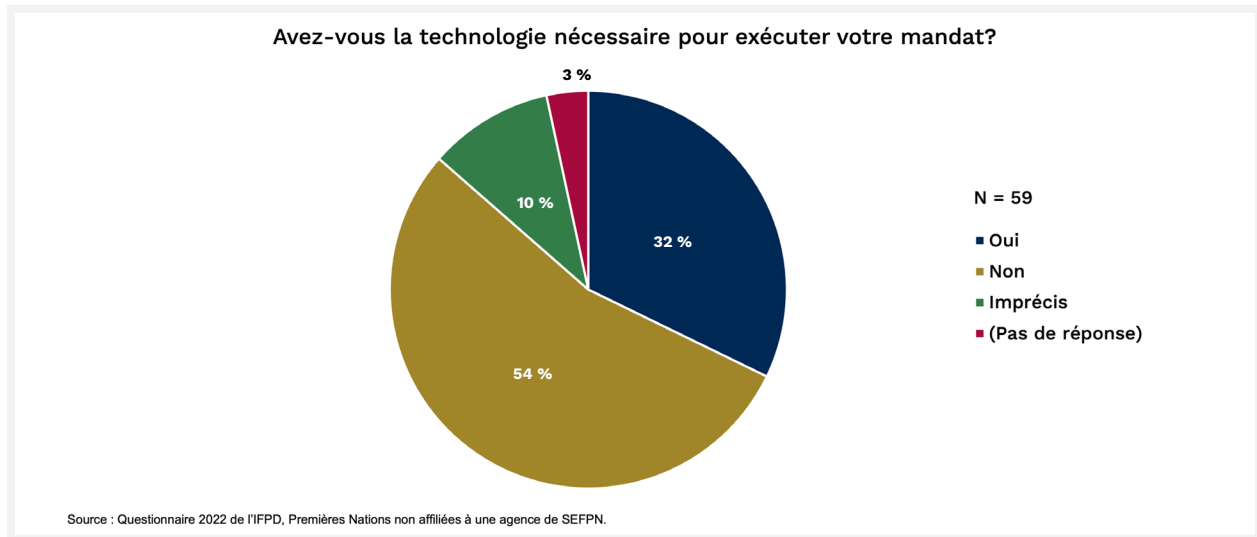
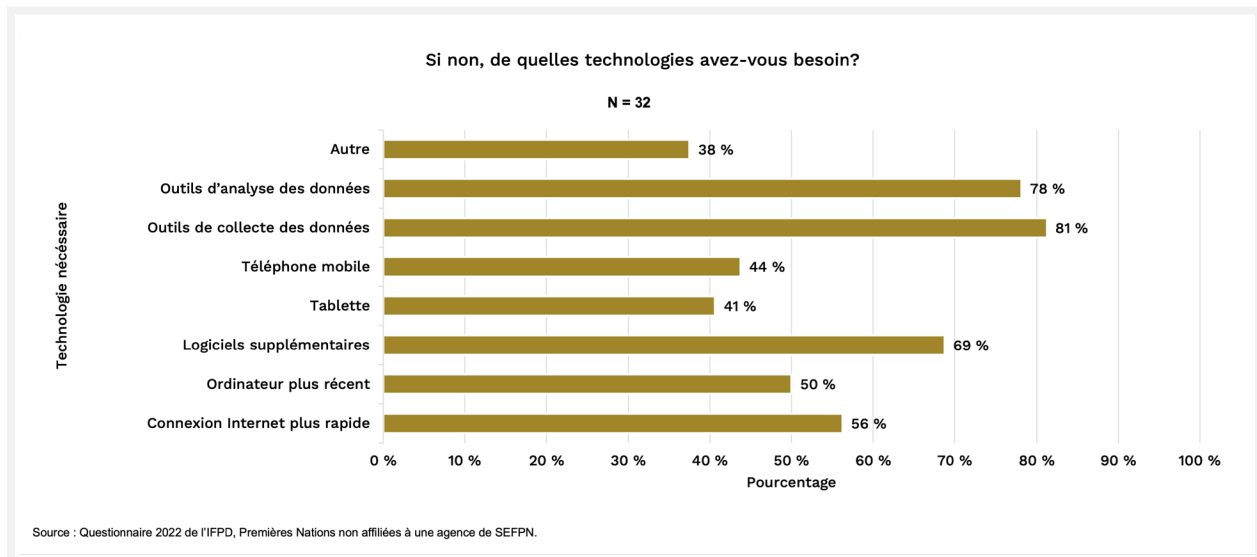


FIGURE 30



Plus de la moitié des répondants ont recueilli de l'information sur le bien-être des enfants et des familles de leurs communautés (Figure 31). Cependant, au sujet du type de données récoltées (Figure 32), il s'agissait surtout d'information sur les intrants, par exemple le nombre d'enfants pris en charge, le nombre de familles qui utilisent les services ou le nombre de personnes

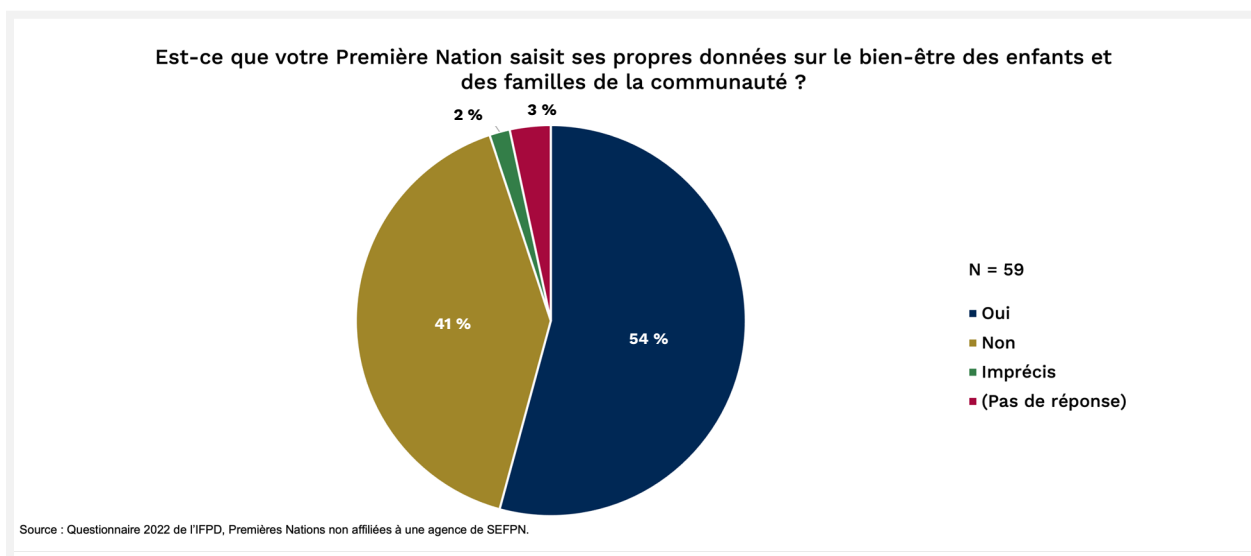
participant aux activités. L'information sur les extrants inclurait des données sur les facteurs structurels d'interaction avec les services de protection, les taux de réunification familiale, le bien-être des enfants, etc.

Des recherches entourant l'Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de

violence et de négligence envers les enfants²³ ont souligné l'importance de considérer les facteurs structurels, comme le logement inadéquat, la pauvreté et les séquelles du colonialisme, dans la comparaison des taux de maltraitance entre les enfants des Premières Nations et les enfants non autochtones. Ces informations sont utiles pour le suivi, c'est-à-dire

pour nous informer de ce qui se passe, comme une hausse ou une baisse du nombre d'enfants placés. Pour avoir une compréhension plus complète du bien-être, selon le cadre Mesurer pour s'épanouir²⁴ ou une série similaire d'indicateurs, il faudrait prendre en compte des facteurs et des tendances communautaires plus larges.

FIGURE 31

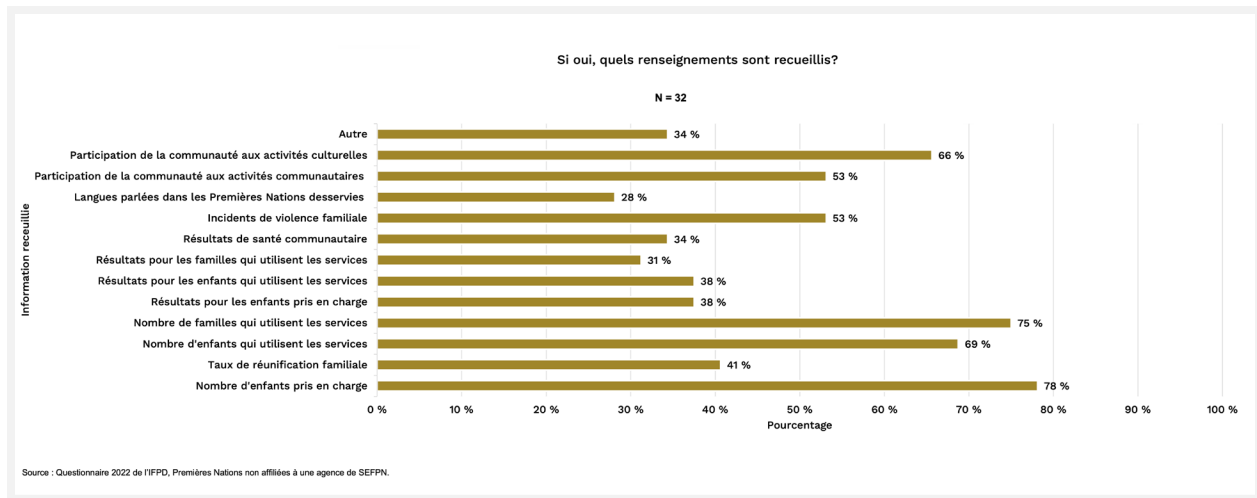


²³ B. Fallon et coll., Denouncing the continued overrepresentation of First Nations children in Canadian child welfare: Findings from the First Nations/Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2019, Ontario: Assembly of First Nations, 2021, https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/FNCIS-2019-%20-%20Denouncing%20the%20Continued%20Overrepresentation%20of%20First%20Nations%20Children%20in%20Canadian%20Child%20Welfare%20-%20Final_1%20%282%29.pdf.

²⁴ Le cadre *Mesurer pour s'épanouir* consiste en une série d'indicateurs initialement élaborés par les directeurs d'agences de SEFPN, qui visent à mesurer les changements au niveau des communautés, des familles et des enfants. Les indicateurs de niveau communautaire reflètent les facteurs structurels de contact avec les services de protection, par exemple le logement inadéquat, la pauvreté, les dépendances, etc. Voir *Helaina Gaspard, 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, Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD), 2020, p. 39-128.*



FIGURE 32



Les résultats du questionnaire permettent de comprendre la situation actuelle des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. On constate dans une détermination à fournir les programmes nécessaires, mais des lacunes sur le plan du personnel, de la technologie et de l'espace requis à cette fin. En outre, les données sur les dépenses sont limitées.

ATELIERS RÉGIONAUX

Entre mai et juin 2022, l'IFPD a organisé neuf ateliers régionaux qui ont regroupé plus de 125 participants de plus de 70 Premières Nations (bandes/Premières Nations autonomes). Ces représentants comprenaient des praticiens et des dirigeants élus, par exemple des chefs et des membres du conseil. Des ateliers en personne ont eu lieu à Vancouver (2), Prince George, Whitehorse, Yellowknife, Edmonton et Ottawa (2), en plus d'un atelier virtuel.

Les ateliers ont donné l'occasion de se rencontrer pour échanger des expériences, des pratiques et des considérations afin d'évaluer et de combler les besoins en SEF. Les participants

ont également été invités à remplir le questionnaire pendant les ateliers. Les principaux points à retenir de chacun des ateliers ont été résumés dans des comptes rendus distincts (voir l'Annexe C).

Les ateliers ont permis de tirer des constats similaires. Les Premières Nations et leurs fournisseurs de services partagent un engagement commun envers le bien-être des enfants.

Les personnes qui fournissent des services aux Premières Nations ont exprimé de l'enthousiasme et de l'espoir face à la perspective d'un changement, mais aussi de l'inquiétude et de l'incertitude. Les décisions prises au niveau national n'ont pas toujours reflété les réalités locales. Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN sont aux prises avec divers enjeux, notamment des problèmes de capacité, des problèmes politiques et la nécessité de servir des membres dans les réserves et hors-réserve, avec des installations inadéquates. Les ressources supplémentaires sont appréciées, mais les problèmes de capacité (personnes,



infrastructures, systèmes, processus) en ralentiront et en compliqueront l'utilisation. Les praticiens, c'est-à-dire les individus qui fournissent les SEF dans les Premières Nations, peuvent avoir des considérations différentes de celles exprimées par les dirigeants.

Même si on s'entend pour dire que la réforme à long terme des services à l'enfance et à la famille se poursuit, il reste à voir quelle forme elle prendra en bout de piste, et comment elle sera maintenue. Cette incertitude envers ce qui se passera durant le prochain exercice financier complique la planification.

COLLABORATION AUX ÉTUDES DE CAS

Au début du projet, l'IFPD a sollicité la collaboration de dix Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN pour participer à des études de cas. Le but était de dresser des profils approfondis d'expériences et de pratiques

à diffuser au sujet des SEF. Les études de cas sont d'importantes sources d'informations et donnent des perspectives détaillées sur la manière dont le financement, les programmes et les actions politiques se manifestent dans les communautés. Pour mettre perspective les données nationales de niveau supérieur tirées du questionnaire, il est essentiel de compter sur des profils qui représentent une diversité d'expériences et de contextes.

Onze Premières Nations ont exprimé un intérêt initial, mais au final cinq Premières Nations de quatre provinces/territoires, représentant divers contextes, ont participé aux études de cas. Dans chacun des profils, on fait ressortir une leçon tirée et les points à considérer à l'avenir au niveau des politiques, du financement et des considérations opérationnelles des SEF.

PARTIE III : PRESTATION DE SERVICES DANS LES PREMIÈRES NATIONS NON AFFILIÉES À UNE AGENCE DE SEFPN

Les analyses de Premières Nations présentées dans cette section ont été revues et approuvées par les Premières Nations collaboratrices. L'IFPD souhaite reconnaître les dons de savoir consentis par les Premières Nations. L'honnêteté dont elles ont fait preuve dans la communication des réussites et des défis témoigne de leur détermination à améliorer la vie des enfants et des familles

Les analyses présentent une diversité de points de départ, de modèles de prestation de services et de facteurs qui influencent l'exécution des mandats. Chacune met en lumière une leçon à prendre en compte dans la planification, l'élaboration et l'exécution des programmes et des services. La Première Nation D décloisonne le financement dans l'exécution



des programmes et des services pour répondre aux besoins de sa communauté. Comme carrefour régional, le Conseil des Premières Nations du Yukon partage une leçon tirée sur le renforcement des capacités et du soutien aux programmes pour les Premières Nations en milieu urbain. La Première Nation C souligne l'importance d'une gouvernance stable et solidaire pour la prestation des programmes et des services, même avec un personnel expérimenté. La Première Nation B souligne l'importance de mettre en place les capacités nécessaires (ou d'y accéder) pour répondre aux besoins de la communauté.

La Première Nation A fait ressortir l'importance d'ordonner les étapes à franchir pour l'exercice des compétences, et de prendre le temps qu'il faut. Les défis et les réussites ont été communiqués avec franchise et honnêteté. Malgré les obstacles, les analyses mettent en exergue la détermination des Premières Nations à soutenir les enfants et les familles.

L'IFPD remercie les Premières Nations qui nous ont consacré leur expertise et leur temps et nous ont fait part de leurs pratiques pour élaborer ces profils et jeter une perspective plus éclairée sur leurs réalités.

PREMIÈRE NATION D

LA SOUPLESSE : LA CLÉ POUR RÉPONDRE À L'ÉVOLUTION DES BESOINS DE LA COMMUNAUTÉ

L'approche intégrée de prestation des services de santé et des services sociaux dans la Première Nation D repose sur une collaboration visant à répondre aux besoins de la communauté.

La Première Nation D entend servir la communauté en brisant les silos artificiels imposés par les bailleurs de fonds gouvernementaux.

« Nous sommes tous là pour la population. »

L'approche intégrée consiste à aligner les objectifs et la vision ainsi qu'à mettre en commun et à mettre à profit les ressources. Ce travail se déroule en coulisses, pour que les membres qui recherchent des services puissent obtenir en toute fluidité le soutien dont ils ont besoin.

En ce qui concerne les SEF, la Première Nation D se concentre exclusivement sur les services de prévention; c'est la province qui fournit les services de protection. La Première Nation s'efforce de réduire les contacts avec les services de protection et intègre souvent la santé et le bien-être, dans le cadre de son approche intégrée de prestation de services. Cette approche repose sur l'établissement de liens de confiance avec les membres de la communauté. Parfois, cela signifie les inviter à des programmes structurés, et d'autres fois cela prend la forme d'interactions informelles.



La Première Nation D tient compte du contexte de la communauté dans la conception de ses services de bien-être. Cela implique la prise en compte de la démographie, de l'emploi, etc. dans la formulation des plans à court, moyen et long terme.

*La leçon que partage la Première Nation D est l'avantage de décloisonner les mécanismes de financement pour répondre aux besoins en évolution de la communauté. **La clé réside dans la souplesse.***

APPLIQUER UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE PRESTATION DE SERVICES

La Première Nation D compte 350 membres qui vivent dans la réserve, et 500 autres qui habitent à proximité et qui cherchent des services auprès de leur communauté. La proximité d'une usine de papier assure de l'emploi et des ressources financières aux membres de la communauté, ce qui contribue au bien-être général de la communauté. Tout changement dans l'emploi à l'usine se répercute sur la santé mentale de la communauté, ce qui peut être problématique.

« Si cette usine ferme ses portes, nous vivrons une crise. » Cependant, la démographie évolue. Une grande partie de la population est dans la quarantaine, et les taux de natalité sont faibles (comparativement à ceux des autres Premières Nations). Cette situation a obligé l'équipe des services de santé et des services sociaux à reconsidérer ses priorités pour répondre à l'évolution des besoins de la Première Nation.

« Je souligne la qualité de notre modèle. Mais ce n'est pas nécessairement un modèle à copier-coller, car les besoins d'une autre Première Nation peuvent être différents des nôtres. »

Le directeur des services de santé et des services sociaux est très respecté. Membre de la Première Nation D, il avait posé comme condition d'emploi d'être à l'abri de toute ingérence politique dans l'exécution de son mandat. Le personnel reconnaît que le leadership du directeur a permis de créer une approche de prestation de services intégrée et collaborative. Il n'y a pas de micro-gestion. Les membres du personnel sont encouragés à travailler ensemble, à partager leurs ressources et à résoudre les problèmes pour répondre aux besoins de la communauté.

« C'est comme ça qu'on procède. Vous n'êtes pas confiné à votre service. Nous travaillons tous ensemble pour le bénéfice de nos clients. Vous apportez votre aide et votre soutien à tous les niveaux. C'est ce qu'on attend de vous. »



Par exemple, on a introduit officiellement une approche de pédiatrie sociale (c'est-à-dire axée sur la petite enfance et des programmes de soutien), où le personnel collabore pour améliorer les résultats des enfants. Cette approche sera bientôt officialisée dans un cadre qui définit les rôles et fonctions touchant l'éducation, la nutrition, la santé, etc. Cette approche est différente de la manière dont le financement est versé à la Première Nation. On a pris la décision de travailler en collaboration plutôt qu'en silos dictés par les programmes.

LA PRÉVENTION DANS LES SEF

La Première Nation D ne souhaite pas, pour l'instant, assumer la fourniture des services de protection. Une forte probabilité d'ingérence politique renforce l'importance d'une structure de gouvernance « forte et mature », avec séparation entre le volet politique et la protection, pour donner aux gens la latitude nécessaire pour accomplir leur travail. Dans une petite Première Nation où tout le monde a des liens de famille ou autres, ça constitue un défi.

La Première Nation D privilégie l'établissement de relations, la promotion d'interactions positives par la prévention et la réduction du besoin de services de protection pour les enfants. En impliquant toute la communauté dans les programmes, depuis les aînés jusqu'aux enfants, la Première Nation D peut établir des rela-

tions et créer des espaces de confiance où les gens peuvent se sentir soutenus, pour éviter les crises.

Travailler « en amont » en mettant l'accent sur la prévention signifie servir les enfants et les familles d'une façon adaptée à leur culture en répondant à leurs besoins. Au lieu d'attendre l'émergence d'une crise, la Première Nation D peut intervenir en s'attaquant aux causes profondes de l'interaction avec les services de protection. Les problèmes en jeu sont parfois liés à la privation, parfois au besoin de soutiens pour les parents et les aidants. Lorsqu'une famille a besoin d'aide, on peut mobiliser toute la gamme des services de santé et des services sociaux pour y répondre ensemble.

La région est aux prises avec une pénurie de travailleurs sociaux. La Première Nation D bénéficie d'un faible roulement de personnel, attribuable à son environnement de travail positif et à la quasi-parité des salaires avec les échelles provinciales.

L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT

Chaque année, le directeur des services de santé et des services sociaux de la Première Nation D publie un rapport. Il sert dans l'immédiat à « satisfaire les besoins en rapports des bailleurs de fonds » et s'adresse à la communauté desservie. Les rapports portent sur le contexte de la communauté, ses programmes, ses réalisations et ses défis.



Les ressources sont allouées se fait selon l'approche intégrée de prestation de services de la Première Nation D, qui consiste à résoudre le problème d'une manière adaptée à la culture. Souvent, cela signifie contourner les accords de financement existants.

« Ne nous embêtez pas avec des brouilles comme le nombre de stylos que nous achetons. Donnez-nous la flexibilité nécessaire pour nous adapter et sortir de ces accords de contribution fixe. La flexibilité, c'est le contrôle. Nous continuons à chercher un meilleur contrôle. »

Pour la communauté, contrôler signifie définir et relever les défis selon ses propres conditions. La Première Nation D recueille des informations sur la communauté pour favoriser une meilleure planification. L'équipe des services de santé et des services sociaux encourage la tenue de sondages et la collecte de données pour mieux comprendre les besoins. À cette fin, on a besoin de personnes de confiance pour créer de l'espace afin de communiquer l'information. Deux membres de la bande contribuent aux activités de collecte de données, et il y a des options en ligne. Avec l'aide d'un organisme régional pour la gestion et l'analyse des données, la Première Nation D explore les tendances longitudinales sur ce que signifie la santé dans la communauté, sur les maladies les plus répandues, sur la médication consommée par la population, etc. Le processus de collecte et d'analyse des données fait partie intégrante de l'approche de planification et de prestation de services de la Première Nation D.

Les données probantes ainsi recueillies aident l'équipe à évoluer constamment pour répondre aux besoins de sa communauté.

Sur le plan des services de santé et de services sociaux, la Première Nation D estime qu'elle dispose d'un financement adéquat pour remplir son mandat. Le principe de Jordan est cité comme un facteur particulièrement utile pour assurer aux enfants (individus et groupes) un soutien qu'ils n'auraient jamais reçu autrement.

La plus grande partie du financement est de source fédérale. Dix employés à temps plein se consacrent principalement aux SEF, avec l'aide du reste de l'équipe des services de santé et des services sociaux. En incluant le financement pour le principe de Jordan, les dépenses de la Première Nation D ont totalisé environ 1,6 M\$ durant l'exercice 2021-2022 pour toute la population desservie. Par habitant, cela représente près de 4 600 \$ par individu résidant dans la réserve, ou 3 200 \$ par personne tous membres confondus.

L'approche intégrée de prestation des services de santé et des services sociaux dans la Première Nation D repose sur la collaboration dans la satisfaction des besoins de la communauté. La Première Nation D est déterminée à servir la communauté et à y promouvoir la santé et le bien-être en démantelant le cloisonnement artificiel par programme imposé par les bailleurs de fonds gouvernementaux.



SERVICES DE PRÉSERVATION DE LA FAMILLE DU CONSEIL DES PREMIÈRES NATIONS DU YUKON (CPNY)

LEÇONS TIRÉES

La capacité de concevoir et de fournir des programmes et des services aux enfants et aux familles varie d'une Première Nation à l'autre. Les organisations régionales peuvent contribuer à renforcer les capacités des Premières Nations et soutenir leurs programmes en tirant profit des économies d'échelle et en servant de carrefour de ressources. C'est le cas des Services de préservation de la famille, par l'intermédiaire du Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY).

Même si toutes les Premières Nations du Yukon ne font pas officiellement partie du CPNY, ce dernier exerce de facto un rôle de prestataire de SEF pour les clients autochtones en milieu urbain et de coordonnateur des services pour le principe de Jordan.

Les Services de préservation de la famille du CPNY constituent un exemple d'organisation régionale en pleine croissance, en pleine évolution et dirigée par des Autochtones qui peut soutenir les Premières Nations dans la fourniture de services, à la fois comme fournisseur et comme carrefour de ressources.

La leçon communiquée par le CPNY est la suivante : envisager la mise en place d'un carrefour régional favorisant le renforcement des capacités et le soutien aux programmes de SEF pour les Premières Nations en milieu urbain.

Formé en 1973, le Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY) a été un organe de négociation crucial dans les revendications territoriales des Premières Nations du Yukon. Aujourd'hui, il défend les intérêts des Premières Nations du Yukon et offre des services de première ligne. Dans le domaine des SEF, ses Services de préservation de la famille desservent principalement les Premières Nations du Yukon (75 %), mais aussi d'autres Premières Nations (25 %). *La connexion avec la communauté et la culture est essentielle à l'obtention de bons résultats chez les enfants. La meilleure façon d'y parvenir est d'élever nous-mêmes*

nos enfants et de les garder dans notre communauté.

Le CPNY ne reçoit pas un financement pour soutenir les SEF. Il compte plutôt sur des subventions et sur un financement par projet pour soutenir ses activités et ses services. À cette époque d'injection de ressources, les déficits de capacités sont de plus en plus manifestes. Les Premières Nations ne peuvent pas toutes absorber les fonds de prévention pour offrir des programmes et des services. C'est là que les Services de préservation de la famille peuvent apporter leur soutien. Qu'il



s'agisse de réunir les Premières Nations ou de proposer des modèles de programmes, l'organisation tente d'élargir ses services de soutien pour répondre au besoin qu'elle perçoit dans de nombreuses communautés.

« Travailler pour votre propre population et avec votre propre population dans la gestion et dans la prise de décisions, ça fait une différence. Je ne sais pas comment le quantifier. »

La totalité des 28 employés travaillant aux SEF dans les Services de préservation de la famille, sauf trois, sont autochtones. Pour l'organisation, c'est important de travailler avec des personnes aux compétences et aux formations diversifiées, car cela aide à attirer des gens et les amène à contribuer à la conception et à la prestation de soutiens et de services adaptés à la culture.

Le CPNY finance ses programmes de préservation de la famille au moyen d'une demande de groupe de 2,2 M\$ présentée en vertu du principe de Jordan. Les fonds obtenus en application du principe de Jordan couvrent les questions liées aux SEF dans le territoire, depuis les aides au logement (p. ex. le loyer) jusqu'aux articles pour bébés. Cette allocation implique certains frais administratifs, ce qui oblige l'organisation à puiser à d'autres programmes pour couvrir les frais de personnel. Outre son rôle de coordonnateur de services, le CPNY reçoit du financement au moyen des contrats de prestation de services octroyés

par gouvernement territorial, notamment pour [Cultural Connections](#), un projet pilote quinquennal qui aide les adolescents et les enfants placés hors de leur domicile à préserver leurs liens avec leur culture.

La plupart des demandes de services acheminées aux Services de préservation de la famille proviennent du gouvernement du Yukon, puisque le rôle du gouvernement territorial est axé sur la protection. Les autres demandeurs de services se présentent sans rendez-vous ou sont aiguillés par leur Première Nation.

« Il n'existe aucun fonds de réserve pour les organismes autochtones sans but lucratif en milieu urbain. »

Depuis l'hébergement de services culturels et l'organisation de programmes (cercles de soutien prénatal, campement en nature) jusqu'à la coordination d'aides au logement, en passant par la navigation dans le système de protection de l'enfance, les Services de préservation de la famille fournissent une gamme complète de services de soutien. Le CPNY souhaite que les Premières Nations du Yukon aient leur mot à dire sur ce qui arrive à leurs enfants. Considérant que plus de 90 % des enfants du Yukon en situation de placement sont issus des Premières Nations, le CPNY souhaite continuer à offrir des services en milieu urbain tout en aidant les Premières Nations à fournir leurs propres services.



PREMIÈRE NATION C

L'IMPORTANCE DE PRATIQUES DE GOUVERNANCE ET D'EXÉCUTION DES PROGRAMMES STABLES ET SOUTENANTES DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

Il peut s'avérer difficile de concevoir et de fournir des services dans un environnement politique précaire, en particulier dans un domaine aussi sensible que les SEF. Pour la Première Nation C, son intention initiale d'exercer ses compétences a été compliquée par une incertitude politique couplée au style « intervention de crise » caractérisant ses programmes.

Dans la Première Nation C, les services existants sont fournis par une équipe de travailleurs sociaux qualifiés et d'autres intervenants possédant des décennies d'expérience dans le domaine des SEF pour la population générale et des SEF offerts dans les réserves. Grâce à leur travail, ils élaborent une vision définissant ce qu'est *une belle vie* pour leur Première Nation. La structure ou l'approche qui permettra de concrétiser cette vision demeure en chantier. Le soutien de la communauté est nécessaire, tout comme le soutien politique. Ce travail est mené concurremment au parcours de guérison effectué par la Première Nation C.

La leçon partagée par la Première Nation C est l'importance d'avoir des pratiques de gouvernance et de programmes stables et soutenantes, en vue de l'exercice des compétences.

COMPLEXITÉS DU CONTEXTE

La Première Nation C est en période de guérison. De nombreux membres sont des survivants des pensionnats qui, avec leurs descendants, s'efforcent de composer avec les tensions de longue date qui opposent les perspectives chrétiennes aux croyances, pratiques, langues et cultures autochtones. Par exemple, certains hésitent à demander au département des finances le remboursement des frais occasionnés par la consultation de guérisseurs traditionnels, par crainte d'essuyer un refus. La tension au sein de la communauté s'étend à ses dirigeants.

Les élections biannuelles aux postes de chef et de membres du conseil, de même que la réorganisation et les changements de priorités qui s'ensuivent, exercent des pressions sur divers départements et services, y compris les SEF. Après les dernières élections par exemple, le mandat des SEF a été suspendu, tout comme les efforts déployés au sujet de l'exercice des compétences, jusqu'à ce qu'un nouveau mandat soit confirmé. En raison des changements incessants, des désaccords internes et des jeux de coulisses administratifs entre le chef et le conseil, les départements passent davantage de temps à contourner le système qu'à l'appliquer.



Le contexte politique de la Première Nation entrave les progrès.

SEF EXISTANTS

La Première Nation C représente une grande communauté, dont environ la moitié des membres résident dans la réserve.

Les solutions appliquées jusqu'à maintenant étaient des remèdes de fortune; la Première Nation dispose de ressources et de possibilités limitées pour s'attaquer aux causes profondes des besoins (logement, épicerie, infrastructures, etc.). Cette réalité pérennise un cycle de besoin et de pressions constantes dans les familles d'accueil des enfants placés.

Aujourd'hui, une équipe expérimentée qui possède des décennies d'expérience dans la prestation de SEF pour la population générale et dans les réserves fournit des soutiens de soutien à la prévention et à la protection dans la Première Nation C.

« Nous portons le poids de notre communauté et le fardeau des préjudices causés par le système de protection de l'enfance. Nous devons nous concentrer sur notre propre guérison; nous devons nous guérir nous-mêmes. »

Techniquement, leur mandat est d'offrir des services de prévention, et certains services limités d'intervention, aux enfants, aux ado-lescents et aux familles. Cela devrait se traduire par un soutien aux familles, par la

fourniture de soins conformes aux traditions et par le type de tâches incombant aux représentants de bande (p. ex. assister à des enquêtes, effectuer des visites avec des intervenants en protection provinciaux pour des problèmes de protection, gérer des dossiers de protection, etc.). Le mandat cède toutefois le pas au caractère réactif des opérations quotidiennes.

L'organisation se considère à court de personnel : « *les gens ne reconnaissent même pas ce qu'ils font* », et « *ça n'inclut même pas ce que [les intervenants en protection provinciaux] demandent aux travailleurs de première ligne de faire, même si ce n'est pas leur travail* ». Du point de vue du personnel, on « déleste » les enfants pris en charge en les plaçant dans la Première Nation, où leur placement ne bénéficie pas des mêmes ressources qui seraient offertes à un foyer d'accueil provincial. Ce manque de soutien financier met à rude épreuve la famille et la Première Nation, qui deviennent concrètement et juridiquement responsables des services. En première ligne, dans la Première Nation, les employés n'ont pas tous les mêmes qualifications ni les mêmes ressources que le personnel des agences de SEF servant la population générale pour embaucher du personnel expert ou offrir un soutien continu aux familles. Cette réalité alourdit le fardeau d'exécution et de responsabilité supporté par la Première Nation dans la prestation de services, et l'amène à croire qu'elle est vouée à l'échec.



En cherchant à exercer leurs compétences, les gestionnaires des SEF ont implanté une approche de prestation de SEF plus structurée, assortie de pratiques et de protocoles établis. Les changements sont stressants pour certains membres du personnel peu habitués à une approche axée sur la conformité. Ils prennent congé ou envisagent de quitter la Première Nation. Les gestionnaires des SEF sont retournés à une formation de base pour renforcer l'importance de la culture du lieu de travail, de la collecte de données et des protocoles. À mesure que la Première Nation assume des rôles en prévention secondaire et tertiaire, il est nécessaire de renforcer la formation, les compétences et les soutiens pour faire face à la complexité des besoins et aux obligations de responsabilité.

GUÉRISON ET BIEN-ÊTRE DU PERSONNEL

Le personnel travaille dans des milieux difficiles. Le fait de côtoyer des collègues qui sont en processus de guérison de leurs propres traumatismes signifie que les interactions entre la direction et le personnel, et entre les membres du personnel eux-mêmes, doivent être empreintes de tact et de compréhension.

La Première Nation C a retenu les services de conseillers autochtones pour accompagner le personnel dans son parcours de guérison. Ce besoin est permanent. Travailler dans le domaine des SEF peut être plus déclencheur quand on œuvre dans sa propre communauté.

En général, les SEF sont en sous-effectifs. Considérant cette pénurie et les pressions qui existent au sein de la Première Nation C, l'équipe des SEF a cherché à rajuster les salaires au niveau des échelles provinciales. Après beaucoup d'efforts auprès du conseil de bande (qui avait fixé tous les salaires), les salaires ont été rajustés à l'aide d'appoints puisés au financement ordonné par le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP). La hausse n'a pas permis d'atteindre la parité avec les échelles provinciales et a créé des conflits et des tensions avec les autres départements de la Première Nation. C'est là un enjeu commun soulevé par les agences et les départements de SEF qui visent la parité salariale avec les échelles provinciales. Sans échelles salariales adéquates, les organisations chargées de fournir les SEF pourraient avoir du mal à attirer et à retenir du personnel (puisqu'elles sont en concurrence avec la province). Cependant, une parité avec les échelles provinciales pourrait ne pas correspondre aux échelles fixées par le conseil de bande.



L'absorption des millions de dollars qui sont alloués à la Première Nation C au titre du financement des services de prévention pose un défi. En raison des perturbations internes au niveau du soutien administratif, le personnel des SEF n'a pas le temps de planifier tout en étant en constante situation de gestion de crise, à cause d'un manque de personnel. La situation est exacerbée par les pressions du conseil de bande, qui souhaite utiliser l'argent à d'autres fins qu'il juge préférables plutôt que de se fier à l'expertise technique, de première ligne et fondée sur des données probantes de ses gestionnaires de SEF. Pour cette raison, la gestion des fonds de SEF est constamment problématique. Les responsables des SEF se sont efforcés de travailler à l'échelle de la Première Nation (avec l'école, pour la revitalisation linguistique, etc.) pour canaliser l'argent vers l'objectif plus global du mieux-être communautaire.

VISION D'AVENIR

La vision d'une bonne vie, centrée sur l'esprit et le cœur, repose sur l'utilisation de la langue de la communauté. La Première Nation travaille à l'élaboration de sa propre loi. Dans un premier temps, on souhaite d'abord augmenter le personnel et travailler avec l'organisation provinciale existante, pour ensuite mobiliser la communauté et la consulter sur la vision.

Malgré tout l'espoir et le vent de changement qui règnent, le ton demeure

circonspect. L'équipe des SEF a clairement indiqué qu'« on ne peut pas imposer la transition à la communauté [...]; il faut évoluer au rythme de la communauté et du personnel ». L'équipe continue de collaborer abondamment avec le personnel provincial, mais demeure catégoriquement opposée à l'intervention d'une agence.

Quelle que soit la manière dont la Première Nation décidera d'exercer ses compétences, il lui faudra plusieurs années pour cadrer son approche, pour la définir et pour la mettre en œuvre. Considérant la complexité de son point de départ, la Première Nation C était intrinsèquement méfiante des intentions des gouvernements fédéral et provincial au sujet de l'exercice de ses compétences.

« Ils nous préparent à l'échec. Ils connaissent nos nombreux dysfonctionnements. Ils savent que nous n'avons pas la capacité humaine ou la structure ... ce sont eux qui ont créé cette situation [les problèmes créés par les gouvernements par l'entremise des SEF], et maintenant ils veulent que nous trouvions une solution. Le gouvernement récupérera l'argent dès que les séances de photos seront terminées et que plus personne ne croira que nous pouvons le faire. »

Pendant que s'amorce le processus d'exercice des compétences, il reste encore des besoins à combler et du travail à accomplir.



PREMIÈRE NATION B

SOUTENIR LA COMMUNAUTÉ GRÂCE AUX CAPACITÉS INTERNES

La Première Nation B bénéficie des avantages de l'autonomie gouvernementale et de bonnes perspectives économiques. Ces facteurs à eux seuls ne suffisent toutefois pas à assurer le bien-être des enfants et des familles de la communauté. Les défis des traumatismes intergénérationnels et un manque de personnel qualifié pour les services de soutien créent un environnement où les enjeux persistent et risquent de s'enraciner.

La leçon que partage la Première Nation B est l'importance de renforcer les capacités internes ou d'y accéder pour répondre aux besoins de la communauté.

LES RÉALITÉS DES PETITES PREMIÈRES NATIONS

Dans une petite population (environ 400 personnes sur le territoire de la communauté), il n'y a pas de cloisonnement entre politique et famille. Les liens (et les conflits) peuvent être profonds et colorer la politique et la prise de décisions. La violence latérale peut parfois entraver les progrès de la Première Nation.

Dans une petite communauté, il peut être difficile de confier des problèmes personnels à une autre personne. À mesure qu'émergent des enjeux plus profonds et plus complexes, il serait utile de faire appel à un soutien extérieur à la Première Nation. Les membres de la communauté eux-mêmes ne vont pas tous bien. Au traumatisme des pensionnats vient s'ajouter le traumatisme de la souffrance.

Même si un nouveau projet pourrait être synonyme de développement économique pour la Première Nation, on s'inquiète de la possibilité d'une aggravation des problèmes de dépendances, des impacts environnementaux et des risques liés à l'intensification de la circulation et des activités dans la région. La Première Nation entretient d'excellentes relations de travail avec le village adjacent, notamment sur le plan des infrastructures (égouts, planification des lotissements, etc.) et a de bonnes perspectives d'emploi, mais c'est insuffisant pour assurer le bien-être.

QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Première Nation autonome, la communauté offre des services à ses membres où qu'ils résident. Dans ce cas, entre le tiers et la moitié vivent dans un centre urbain distant de plus de 50 km. Cepen-



dant, la Première Nation ne reçoit pas de financement pour fournir des services à tout membre qui réside hors de son territoire. La constante migration depuis le territoire vers le centre urbain suscite une inquiétude croissante.

Les services de protection sont fournis par le gouvernement territorial. Tous les programmes reliés aux SEF qui touchent la prévention et le bien-être sont offerts par le truchement du département des services de santé et des services sociaux. Malgré tous ses efforts, la Première Nation n'a pas établi sa vision des SEF. On ne semble pas comprendre la vision, la mission et les objectifs du département. Le personnel peut exprimer clairement ses besoins, par exemple embaucher un intervenant jeunesse de soir et organiser des programmes, mais il a du mal à définir les activités de base axées sur le bien-être dans les SEF.

On a clairement exprimé le besoin d'une pratique hybride alliant les approches occidentales et traditionnelles. Pour paraphraser un membre du personnel, *on ne peut pas fabriquer des parkas et soulager un traumatisme; les gens ont des problèmes profonds qui nécessitent un soutien et des interventions complexes*. Pour cheminer dans la guérison des traumatismes, le personnel des SEF doit aller à la rencontre des gens. Cela signifie utiliser le téléphone et les plateformes virtuelles, et trouver des moyens pour permettre aux bénéficiaires

d'accéder aux services sans avoir l'impression de se donner en spectacle pour le reste de la communauté.

Les petites Premières Nations ont de la difficulté à obtenir des économies d'échelle dans la prestation de services. Les allocations de financement par personne ne répondent pas aux besoins. Les coûts fixes sont plus élevés quand il faut servir une petite population dans un milieu rural. Dans de tels contextes, une allocation donnée par personne n'a pas le même impact qu'ailleurs.

Le fort taux de roulement du personnel complique la planification et l'exécution. La Première Nation B ne trouve pas le personnel qualifié dont elle a besoin. Plusieurs postes en santé et en services sociaux demeurent vacants. Le personnel dégage une perception de nouveauté ou d'inexpérience, avec des difficultés à offrir des programmes de base en développement des compétences, par exemple des cours de cuisine.

UNE VOIE À SUIVRE

Pour améliorer la situation, il faudra procéder à une évaluation des besoins communautaires dans la Première Nation et dans le centre urbain. Le fait que les membres définissent leurs besoins et leur vision en matière de SEF et de services connexes aidera à focaliser les efforts de la Première Nation et facilitera l'élaboration d'un plan.



PREMIÈRE NATION A

ORDONNANCER LES ÉTAPES DU PROCESSUS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

L'exercice des compétences en SEF consiste à prendre des décisions qui privilégient l'intérêt des enfants et des familles, d'une façon culturellement adaptée et sur leur territoire. Aux yeux de la Première Nation A, cela signifie :

Le développement d'enfants épanouis, en sécurité et heureux qui participent à la vie culturelle de leur communauté, avec des familles solidaires et unies. Pour cela, il faudra reconnaître et mobiliser les forces des familles pour agir dans l'intérêt de l'enfant et de la famille, d'une manière adaptée à la culture.

Pour donner du sens à sa vision de l'exercice des compétences, la Première Nation A a entrepris de définir ses besoins en ressources. Cet exercice a mis en évidence la nécessité de répondre à des questions cruciales pour guider les prochaines étapes. Avant de discuter des ressources requises (p. ex. argent, personnes, bâtiments), la Première Nation devait définir ce qu'elle tentait de réaliser, comment elle y parviendrait et comment elle surveillerait ses progrès. Avec le soutien de la Première Nation A, cette étude de cas définit un cadre de base dont pourraient s'inspirer d'autres Premières Nations pour ancrer leurs premiers pas sur la voie de l'exercice des compétences.

La leçon que partage la Première Nation A est l'importance d'ordonner les étapes menant à l'exercice des compétences et d'être conscient du temps qu'il faut pour les parcourir.

Une petite Première Nation (moins de 500 membres inscrits, dont moins de la moitié vivent dans la réserve) a décidé d'exercer ses compétences en SEF.

compétences. Le soutien et les conseils de la communauté sont essentiels, mais il faut clarifier les responsabilités pour faire avancer le processus.

La communauté a été consultée. Même si les membres sont favorables à l'idée, il reste des questions en suspens auxquelles il faudra répondre pour élaborer les plans, façonner les lois et surveiller le processus. Il est essentiel de définir un cadre de reddition de comptes pour la conception et l'application du processus d'exercice des



QUESTIONS EN SUSPENS :

Qui est responsable de superviser la mise au point de l'approche de prestation des SEF?

Quel est le processus suivi pour élaborer des options pour les SEF?

- ◇ Examiner d'autres lois et approches pour trouver des idées
- ◇ Structure et gouvernance (organisation et conseil d'administration indépendants; service du conseil de bande, etc.)
- ◇ Mandat (p. ex. but et finalité)

Qui sera responsable d'examiner les options pour les SEF et de prendre une décision?

Qui sera responsable de prendre une décision sur l'approche finale de prestation des SEF?

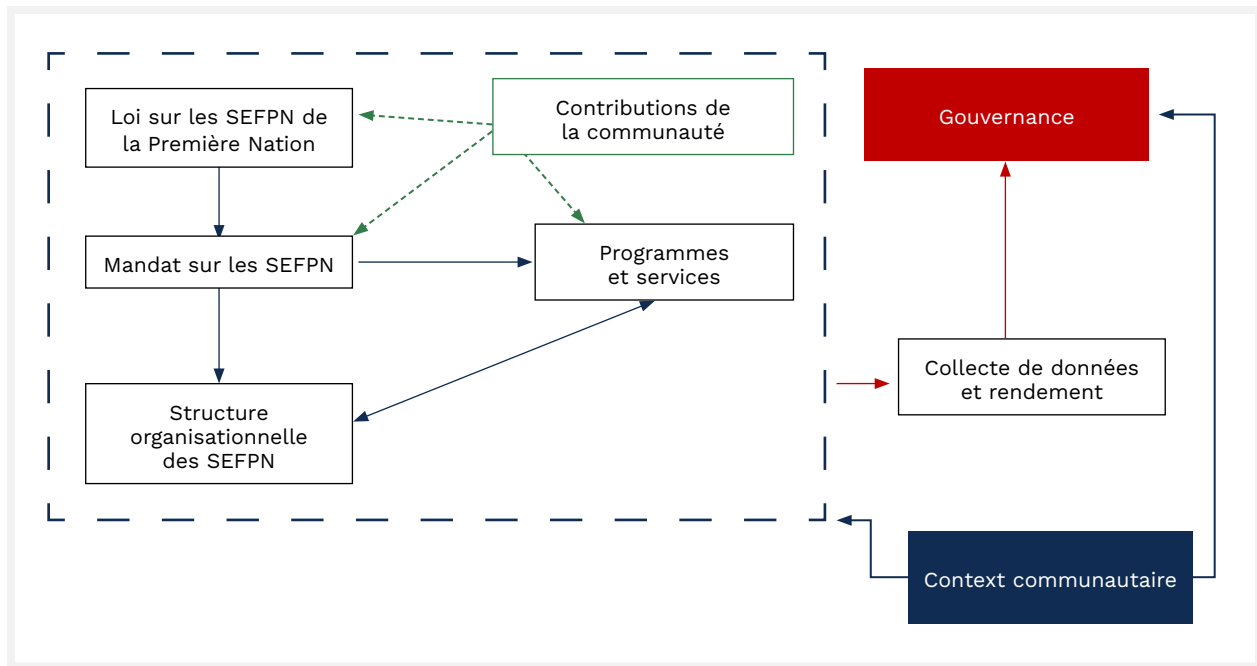
Qui sera responsable de mettre en œuvre l'approche de prestation des SEF?

La décision d'exercer ses compétences peut être énergisante. Pour aller de l'avant, il faut avoir compris clairement le point de départ (c.-à-d. le contexte communautaire), le but/la finalité du processus d'exercice des compétences (c.-à-d. le mandat) et les cadres juridiques et de gouvernance de ces compétences (qui prennent au final la forme d'une loi).

Une fois ces décisions prises et la loi établie, il faut suivre une série d'étapes de mise en œuvre (Figure 33). Par exemple, les programmes et les services devraient être conçus en fonction du mandat de SEF découlant de la loi (et de sa structure décisionnelle). Il faut également établir une structure organisationnelle conforme au mandat et éclairée par la prestation de services. Toute la démarche devra être surveillée par une structure de gouvernance et de reddition de comptes. Les données recueillies et les rapports d'avancement constitueront une source d'information essentielle. Les données probantes générées devraient aider à éclairer les décisions et à rajuster l'approche pour atteindre les objectifs de la loi. Ces activités sont déterminées par le contexte de la communauté, un contexte (besoins en logement, accès à l'eau, capacité, taille, etc.) qu'il faut définir et prendre en compte dès le départ pour en assurer l'intégration dans l'approche.



FIGURE 33



Pour explorer le chemin menant à l'exercice des compétences, les membres de la Première Nation ont collectivement défini les questions directrices et les considérations à prendre en compte pour organiser l'approche initiale et mieux cerner les lacunes. L'information tirée de cet exercice peut servir à planifier et à établir des cadres pour les lois et les besoins en ressources. Les questions directrices sont conçues pour

organiser une approche initiale et aider à détecter les lacunes. À titre d'exemple, la Première Nation a fait part de ses réponses et considérations, au Tableau 3 ci-dessous. Avec l'aide de la Première Nation, nous avons étoffé ces questions initiales pour aider les autres Premières Nations qui envisageraient d'exercer leurs compétences (Tableau 4).

TABLEAU 3

QUESTION DIRECTRICE	RÉPONSES/CONSIDÉRATIONS	
Quel est le problème que vous essayez de résoudre?	Le développement d'enfants épanouis, en sécurité et heureux qui participent à la vie culturelle de leur communauté, avec des familles solidaires et unies. Pour cela, il faudra reconnaître et mobiliser les forces des familles pour agir dans l'intérêt de l'enfant et de la famille, d'une manière adaptée à la culture.	
Que ferez-vous pour résoudre le problème?	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes et services pour les enfants et les familles • Renforcement des capacités des membres de la communauté/du personnel 	
De quoi avez-vous besoin pour résoudre le problème?	Loi	<ul style="list-style-type: none"> • Structure directrice • Indispensable pour faire correspondre le plan opérationnel au cadre juridique
	Structure/organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanisme de reddition de comptes • Mandat et approche de SEF
	Personnes	<ul style="list-style-type: none"> • S'aligner sur le mandat et la prestation de services • Envisager une formation/un renforcement des capacités
	Argent	<ul style="list-style-type: none"> • Estimer le coût de l'approche de SEF; utiliser des données substitutives, par exemple du conseil de bande ou d'autres sources, comme les travaux de l'IFPD
	Mobilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des besoins • Consulter les autres départements de la Première Nation au sujet des besoins
	Temps	<ul style="list-style-type: none"> • Viser 2026 pour démarrer la mise en œuvre? Que faut-il pour y arriver?
	Données	<ul style="list-style-type: none"> • Approche à adopter pour la collecte de données et la production d'informations probantes • Système, outils et pratiques de collecte de données, et applications
	Services (services d'experts)	<ul style="list-style-type: none"> • Divers, p. ex. psychologues, conseillers, etc. • Identifier les sources, ou les approches de partage des ressources
Éducation (formation continue)	<ul style="list-style-type: none"> • Explorer les approches de formation et de perfectionnement pour renforcer les compétences de la communauté en matière de SEF, par exemple partenariats avec des collèges et des universités 	

TABLEAU 4

QUESTIONS DIRECTRICES	CONSIDÉRATIONS
Quelle est votre vision?	<ul style="list-style-type: none"> À vos yeux, qu'est-ce qu'un enfant et une famille en bonne santé dans votre communauté?
Quel est le problème que vous essayez de résoudre?	<ul style="list-style-type: none"> Définissez la finalité et l'objectif du processus de conception et de prestation des services
Que ferez-vous pour résoudre le problème?	<ul style="list-style-type: none"> Indiquez les activités que vous allez entreprendre pour atteindre l'objectif Quelles sont les causes profondes/les sources du problème? De quelles options et de quels outils disposez-vous pour contrer le problème?
De quoi avez-vous besoin pour résoudre le problème?	<ul style="list-style-type: none"> Définissez les intrants (p. ex. outils, ressources, services) dont vous avez besoin pour agir afin d'atteindre votre objectif. Quelques exemples : personnes, argent, consultations, données, etc.
	<p>Structure/organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> Mécanisme de reddition de comptes Mandat des SEF et approche employée
	<p>Personnes</p> <ul style="list-style-type: none"> Aligner sur le mandat et la prestation de services Envisager une formation/le renforcement des capacités Ressources humaines, par exemple salaires et avantages sociaux, soutien et services de bien-être du personnel, etc.
	<p>Argent</p> <ul style="list-style-type: none"> Méthode d'estimation des coûts des SCF; utiliser des données indirectes, par exemple du conseil de bande, ou d'autres sources, comme l'IFPD, les organisations régionales, les fournisseurs de services, etc.
	<p>Temps</p> <ul style="list-style-type: none"> Quand prévoyez-vous commencer la mise en œuvre? Que vous faut-il pour atteindre la ligne de départ? Comment vos besoins évolueront-ils au fil du temps? Tenez compte des différentes phases (planification, mise en œuvre, évaluation, etc.), tout en veillant à ce que les enfants et les familles reçoivent des services pendant l'élaboration de l'approche et jusqu'à sa mise en œuvre
	<p>Données</p> <ul style="list-style-type: none"> Méthode de collecte des données et de production d'information probante pour mesurer les changements, afin d'assurer que votre programmes et vos services exercent les effets souhaités Système, outils et pratiques de collecte de données et applications
	<p>Services (services d'experts)</p> <ul style="list-style-type: none"> Divers : services de traitement des dépendances (en particulier pour les enfants et les adolescents), psychologues, conseillers, etc. Indiquer les sources, ou les méthodes employées pour mettre en commun les ressources Approche concertée pour les familles qui reçoivent à la fois des services de protection et de prévention Approche concertée pour les familles qui arrivent dans la réserve ou qui la quittent (qui passent d'un service et d'un système à l'autre)
	<p>Immobilisations</p> <ul style="list-style-type: none"> Évaluation des besoins Communiquer avec les autres départements de la Première Nation. Y a-t-il des besoins communs? Des occasions d'exercer un effet multiplicateur avec les ressources existantes?
	<p>Éducation (perfectionnement continu)</p> <ul style="list-style-type: none"> Explorer des méthodes de formation et de perfectionnement pour renforcer les compétences de la communauté en matière de SEF, par exemple en travaillant en partenariat avec les collèges et les universités, en mettant à contribution les aînés. Possibilités de formation pour les dirigeants, les autres intervenants internes et externes et les prestataires de services sur la vision et l'approche de prestation de services.



RENCONTRE NATIONALE

Avant d'ébaucher son rapport final, l'IFPD a tenu une réunion d'une journée avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, le 2 novembre 2023 à Ottawa.

Cette rencontre a permis : de confirmer qu'on avait adéquatement saisi le contexte et les expériences des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN; de définir l'éventail d'options et d'outils pouvant étayer la conception et la prestation des SEF; de cerner les défis à venir.

Plus de 65 Premières Nations y ont assisté, en personne ou en mode virtuel sur Zoom. Ce fort taux de participation était représentatif des différences sur le plan de la géographie, des régions, des modes de prestation de services et de la démographie.

Au terme de la rencontre, les participants se sont entendus sur sept recommandations concernant leur travail dans le domaine des SEF :

1. On a besoin d'avoir accès à des ressources partagées en SEF pour la planification stratégique, les programmes et le soutien en personnel.
2. Il faut respecter le temps et l'espace nécessaires pour réfléchir, ainsi que pour mobiliser et soutenir les enfants et les familles. Cela ne se fait pas rapidement ni facilement.
3. Le nombre total de membres (indépendamment du lieu de résidence) doit être modélisé dans toutes les analyses de coûts.
4. L'éloignement doit être pris en compte dans toutes les analyses de coûts.

5. Le financement doit être clair, durable et continu. Il faudrait étudier le mode de financement global et le mode de financement pluriannuel.
6. Il faut tenir compte des différences de point de départ des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, qui auront un impact sur leur transition vers les états futurs ou souhaités.
7. Prévoir une autre rencontre en personne sur deux jours complets pour consacrer plus de temps à l'échange d'idées. *(Remarque : l'IFPD a répondu à cet appel en organisant une deuxième rencontre nationale à Vancouver le 12 février 2024).*

Les discussions ont aidé à confirmer les réalités et les défis auxquels les Premières Nations sont confrontées, ainsi que les approches possibles pour modéliser les coûts estimatifs. Le message véhiculé en 2023 est conforme à celui du printemps 2022 : le changement prend du temps et ne peut s'opérer sans plan ni capacité d'exécution. Les conclusions de l'atelier figurent à l'annexe D.

CE QUE NOUS AVONS APPRIS ENSEMBLE

Le questionnaire, les rencontres régionales, les études de cas et la réunion nationale dressent un portrait de la situation actuelle des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Il existe des différences sur le plan des capacités et des réalités communautaires, mais aussi des défis communs allant du manque de personnel aux questions de gouvernance en passant par les communautés en crise. Malgré leurs différences culturelles, linguistiques



et contextuelles, les Premières Nations ont en commun des désirs et des défis.

Chaque Première Nation non affiliée à une agence de SEFPN présente un point de départ différent. Cela dit, la majorité manquent de personnel, recherchent des soutiens pour améliorer leurs programmes et leur planification et bénéficieraient d'un financement constant et fiable pour exécuter leur mandat. À mesure que les modalités de financement continuent d'être modifiées, il faudrait soigneusement prêter attention aux requêtes demandant plus de temps pour planifier le changement et absorber les ressources. Ce serait méconnaître et déconsidérer la diversité de leurs réalités que de supposer que toutes les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN disposent des mêmes ressources pour gérer le changement.

Le processus décisionnel du gouvernement du Canada au sujet des SEF est déconnecté des réalités des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Même si des ressources financières ont été engagées et affectées, on n'a pas pris en considération les différences de point de départ (c.-à-d. la capacité existante des SEF, les besoins, le contexte, etc.), le temps et les ressources nécessaires pour consulter la communauté et planifier, ou encore la prestation et la conception de services et la dotation en personnel.

Les cycles politiques et une bonne application des décisions ne vont pas toujours de pair. Dans ce cas, la volonté gouvernementale d'agir rapidement a abouti à un résultat à courte vue, où l'on a débloqué des fonds de prévention sans s'assurer que les Premières Nations étaient en mesure de réussir ou de coordonner

ces activités avec les provinces/le Yukon. En négligeant de prêter attention à la mise en œuvre des fonds de prévention, le Canada a perdu de vue son obligation de mettre fin à la discrimination envers les enfants et les familles des Premières Nations. Certes, on a besoin de ressources financières, mais de combien à chaque étape du processus de développement? À qui doivent-elles être versées? Pour atteindre quels objectifs? Selon quels échéanciers? Le gouvernement suit ses échéanciers sans considérer outre mesure les besoins de prestation de services dans les Premières Nations ou l'objectif de stopper la discrimination envers les enfants.

Dans les communautés des Premières Nations, il y a de l'espoir et de l'enthousiasme, ainsi qu'une claire détermination à fournir des services de bonne qualité. Cet enthousiasme est toutefois tempéré par les constants défis associés à la gestion des séquelles des pensionnats et autres préjudices coloniaux (depuis les traumatismes jusqu'au logement), au manque de personnel ainsi qu'aux manœuvres politiques et à la gouvernance, comme en témoignent les études de cas des entités collaboratrices. Les SEF sont un enjeu en constante évolution. L'enthousiasme initial suscité par l'injection de nouvelles ressources est rapidement modéré par une capacité d'exécution limitée. Pour paraphraser un représentant des Premières Nations participant à la rencontre de novembre 2023 : ***L'argent à lui seul ne résout pas tous les problèmes. Sans personnel ni plans, on ne peut pas exécuter, peu importe le montant dont on dispose.***

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN ont exprimé le sentiment d'être toujours en mode de gestion de crise,



c'est-à-dire devoir constamment faire face aux problèmes à mesure qu'ils surviennent. Cet état de fait est attribuable à divers facteurs, dont les communautés en crise, la pénurie de personnel et la complexité des besoins des communautés. À mesure que les ressources seront allouées aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, il serait bon que certaines d'entre elles évaluent leur état actuel et leur capacité à gérer le changement. En collaboration avec une Première Nation, l'IFPD a établi les éléments du cadre ci-dessous (sections 2 et 4). Avec leur permission, nous en communiquons et élargissons le contenu dans le présent rapport (ci-après appelées « le Cadre »).

Le Cadre présente des considérations générales devant être prises en compte par les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN pour la planification et la fourniture des SEF. Il ne se veut pas un guide exhaustif, et ne convient pas nécessairement à toutes les communautés et à tous les contextes. Il constitue plutôt un outil que les Premières Nations peuvent décider d'utiliser dans le cadre de leur approche de planification.

Le Cadre emploie une démarche en quatre étapes :

1. *État actuel*
 - ◇ Formuler l'état actuel (autrement dit, où êtes-vous maintenant?)
2. *Vision d'avenir*
 - ◇ Déterminer et formuler une vision de l'état futur (autrement dit, où voulez-vous être?)
3. *Analyse des écarts*
 - ◇ Établir les différences entre l'état actuel et l'état futur (autrement dit, quels sont les écarts?)

4. *Planification de la transition*

- ◇ Préparer des plans et des échéanciers pour combler les écarts (autrement dit, comment faire pour y arriver?)

À chaque étape, l'IFPD propose de segmenter les enjeux en quatre catégories :

1. Personnes (p. ex. dotation en personnel, recrutement, rétention, formation)
2. Processus (p. ex. activités de programmes, conception du flux de travail, structure organisationnelle)
3. Stratégie (p. ex. mission, priorités, objectifs et culture)
4. Systèmes (p. ex. systèmes financiers, systèmes de TI, systèmes de données, cadre juridique et cadres de gouvernance)



SECTION 1 – ÉTAT ACTUEL

L'IFPD a préparé une série de questions directrices pour aider les Premières Nations à définir leurs points de départ particuliers (Tableau 5). Avant de commencer à décrire votre état actuel, vous voudriez peut-être réfléchir aux considérations figurant ci-dessous. Déterminez si vous avez les personnes, les processus, la stratégie et les systèmes dont vous avez besoin.

À partir de ces questions et thèmes, considérez quelles réponses et quelles mesures relèvent du contrôle des SEF dans la Première Nation, et lesquelles n'en relèvent pas. La participation et la collaboration d'autres départements, organismes et services peuvent être requises. Par exemple, quand la province ou le territoire fournit des services de protection à une Première Nation, il serait nécessaire d'en comprendre le rôle, le mandat et la manière dont ses services recourent ceux de la Première Nation ou s'y rattachent. Quel est le rôle de la province ou du territoire dans les SEF? Quels services de protection (et éventuellement de prévention) sont fournis? Est-ce que la Première Nation collabore avec la province/le territoire? Si oui, comment? Si non, pourquoi pas? Pour dresser un tableau complet de l'état actuel, il faut définir le point de départ au niveau des services, de l'environnement et des besoins, y compris chez les autres prestataires de services, comme la province ou le territoire.



TABLEAU 5

CATÉGORIE	QUESTIONS DIRECTRICES	CONSIDÉRATIONS	OUI, NON, SANS OBJET
Personnes	Avez-vous le personnel requis?	<ul style="list-style-type: none"> Réfléchissez au personnel dont dispose actuellement votre communauté. Avez-vous déjà du personnel de SEF? Est-ce qu'il y a, dans les départements adjacents (p. ex. celui de la santé), du personnel qui pourrait donner des idées ou fournir une expertise? Quels rôles sont essentiels à la prestation des services requis dans votre communauté? 	
	Votre personnel a-t-il les qualifications requises pour répondre aux besoins particuliers des enfants que vous servez?		
	Offrez-vous du soutien éducatif, de la formation professionnelle et/ou du perfectionnement des compétences?		
	Avez-vous du personnel attiré aux SEF? Quels sont ses rôles?		
	Avez-vous de la difficulté à attirer du personnel?		
	Avez-vous des difficultés à retenir votre personnel?		
	Quelles échelles de salaire ou de rémunération suivez-vous?		
Processus	Pouvez-vous décrire les besoins en SEF des enfants, des adolescents et des familles de votre Première Nation?	<ul style="list-style-type: none"> Réfléchissez à ce que votre communauté offre actuellement à ses membres. Qui fournit les services? Quelles structures organisationnelles sont déjà en place? 	
	Comment l'information sur les besoins sert-elle à concevoir ou à raffiner les services offerts?		
	Comment définissez-vous la réussite dans les SEF? Comment l'évaluez-vous?		
	Quels programmes et services offrez-vous?		
	Recueillez-vous des informations auprès de votre communauté pour éclairer la planification?		
	Quelle est votre structure de gestion?		
Stratégie	Offrez-vous les programmes et services en matière de SEF que votre Première Nation souhaite et dont elle a besoin?	<ul style="list-style-type: none"> Considérez vos objectifs et vos priorités. Quels sont les besoins de votre communauté? 	
	Quel est votre mandat?		
	Quels sont vos objectifs et vos priorités organisationnelles?		
Systèmes	Comment les SEF sont-ils régis, par exemple par un département au sein de la bande, par une organisation indépendante, etc.?	<ul style="list-style-type: none"> Considérez les ressources existantes dans votre communauté. Existe-t-il déjà des systèmes, ou faudra-t-il en implanter de nouveaux? 	
	Avez-vous un protocole avec la province/le territoire?		
	Avez-vous un protocole avec la Première Nation et d'autres prestataires de services?		
	Avez-vous des revenus réguliers/fiables et des dépenses régulières?		
	Avez-vous des systèmes informatiques adéquats?		
	Avez-vous des systèmes financiers adéquats?		
	Votre cadre juridique est-il défini?		



SECTION 2 – VISION FUTURE

L'IFPD a préparé un tableau de questions directrices et de considérations pour aider les Premières Nations à déterminer leur propre vision d'avenir. Avant de commencer à déterminer votre vision future, vous voudriez peut-être réfléchir aux considérations figurant ci-dessous.

TABLEAU 6

QUESTIONS DIRECTRICES	CONSIDÉRATIONS
Quelle est votre vision?	<ul style="list-style-type: none">• À vos yeux, qu'est-ce qu'un enfant et une famille en bonne santé dans votre communauté?
Quels sont les besoins actuels en SEF des enfants et des familles que vous servez?	<ul style="list-style-type: none">• Quels sont les enjeux qui exposent les enfants à un risque de maltraitance?
Quel est le problème que vous essayez de résoudre?	<ul style="list-style-type: none">• Définissez la finalité et les objectifs qui sous-tendent la conception et la prestation des services, en tenant compte des besoins existants des enfants et des familles.• Quel est le but ultime des services que vous fournissez?
Que ferez-vous pour résoudre le problème?	<ul style="list-style-type: none">• Indiquez les activités que vous allez entreprendre pour atteindre les objectifs.• Quelles sont les causes profondes/les sources du problème?• De quelles options et de quels outils disposez-vous pour contrer le problème?

SECTION 3 – ANALYSE DES ÉCARTS

Avant de commencer, vous voudriez peut-être réfléchir aux réponses que vous avez données et aux considérations des sections 1 et 2 du Cadre (État actuel et Vision future). Vous pourriez tenir compte des aspects où votre état actuel ne correspond pas à la vision future; par exemple « notre mission n'est pas encore définie », « notre cadre de gouvernance n'est pas en place », « notre système informatique est inadéquat ».

TABLEAU 7

CATÉGORIE	CONSIDÉRATIONS	OUI, NON, SANS OBJET
Personnes	Disposez-vous de suffisamment de personnel pour concrétiser votre vision?	
	Offrez-vous une rémunération concurrentielle?	
	Recrutez-vous du personnel de votre Première Nation? D'autres Premières Nations?	
	Le taux de rétention de votre personnel est-il élevé?	
	Offrez-vous des avantages sociaux à vos employés, p. ex. assurance-santé, assurance-dentaire, etc.?	
	Les employés reçoivent-ils une formation sur le terrain adéquate?	
	Attirez-vous du personnel suffisamment qualifié?	
Processus	Les besoins en SEF ont-ils été définis?	
	Est-ce que vos bases de référence opérationnelles actuelles répondent aux besoins?	
	Avez-vous une vision claire de votre état futur?	
	Vos activités sont-elles définies?	
	Votre flux de travail est-il défini?	
	Votre structure de gestion est-elle établie?	
Stratégie	Votre mission est-elle définie?	
	Votre mandat est-il défini?	
	Votre stratégie est-elle définie?	
	Vos objectifs et priorités organisationnelles sont-ils définis?	
	Est-ce que tous vos services ou programmes sont établis?	
Systèmes	Est-ce que tous les partenariats organisationnels nécessaires sont en place?	
	Votre cadre de gouvernance est-il défini?	
	Votre cadre juridique est-il défini?	
	Est-ce qu'un système de données adéquat est en place?	
	Est-ce qu'un cadre adéquat de gestion du rendement est en place?	
	Est-ce qu'un système informatique adéquat est en place?	
	Est-ce qu'un système financier adéquat est en place?	
	Est-ce qu'un système de rapports adéquat est en place?	



FIGURE 34

Analyse des besoins en personnel

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN ont dit avoir de la difficulté à attirer et à retenir du personnel pour l'exécution des programmes et la prestation services. Afin de fournir une évaluation générale concernant les besoins en personnel pour les services de prévention (primaire et secondaire), les soutiens et services post-majorité ainsi que la supervision et l'administration, l'IFPD a retenu les services d'Engage First Management Consultants Inc., sur la recommandation d'une Première Nation qui avait déjà recouru à ses services pour planifier ses besoins en personnel de SEF. On trouve à l'annexe E l'analyse complète préparée par ce cabinet-conseil. Le tableau résume les besoins en personnel par secteur d'activité, en fonction de la population totale. **Remarque : Ces estimations sont présentées à titre indicatif et ne reflètent pas nécessairement les besoins particuliers des différentes Premières Nations.**

ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN	PETITE PREMIÈRE NATION (ETP)	MOYENNE PREMIÈRE NATION (ETP)	GRANDE PREMIÈRE NATION (ETP)
Intervenant en prévention	4,9	7,0	24,6
Intervenant en services de soutien post-majorité	1,0	2,3	9,9
Supervision	1,0	1,5	6,0
Soutien administratif	1,0	1,5	6,0
Total (ETP)	7,9	12,3	46,5

SECTION 4 – PLANIFICATION DE LA TRANSITION

Les questions directrices et de considérations ci-dessous sont conçues pour aider les Premières Nations à évaluer et à combler les lacunes relevées dans la section 3 (Analyse des écarts). Avant de commencer à exposer votre plan de transition, nous conseillons aux utilisateurs de réfléchir aux considérations (Tableau 8).

TABLEAU 8

QUESTIONS DIRECTRICES	CONSIDÉRATIONS
De quoi avez-vous besoin pour résoudre le problème?	<ul style="list-style-type: none"> Définissez les intrants (p. ex. outils, ressources, services) dont vous avez besoin pour prendre des mesures qui vous permettront d'atteindre votre objectif. Quelques exemples : personnes, argent, consultations, données, etc.
Structure/organisation	<ul style="list-style-type: none"> Mécanisme de reddition de comptes Mandat des SEF et mode de prestation
Personnes	<ul style="list-style-type: none"> S'aligner sur le mandat et la prestation de services Envisager une formation/un renforcement des capacités Ressources humaines, par exemple salaires et avantages sociaux, soutien et services de bien-être du personnel, etc.
Argent	<ul style="list-style-type: none"> Estimer le coût de l'approche de SEF; utiliser des données substitutives, par exemple du conseil de bande ou d'autres sources, comme l'IFPD, les organisations régionales, les fournisseurs de services, etc.
Temps	<ul style="list-style-type: none"> Quand prévoyez-vous commencer la mise en œuvre? Que vous faut-il pour atteindre la ligne de départ? Comment vos besoins évolueront-ils au fil du temps? Tenez compte des différentes phases (planification, mise en œuvre, évaluation, etc.), tout en veillant à ce que les enfants et les familles reçoivent des services pendant l'élaboration de l'approche et jusqu'à sa mise en œuvre
Données	<ul style="list-style-type: none"> Méthode de collecte des données et de production d'information probante pour mesurer les changements, afin d'assurer que vos programmes et vos services exercent les effets souhaités Système, outils et pratiques de collecte de données et applications
Services (services d'experts)	<ul style="list-style-type: none"> Divers : services de traitement des dépendances (en particulier pour les enfants et les adolescents), psychologues, conseillers, etc. Indiquer les sources, ou les méthodes employées pour mettre en commun les ressources Approche concertée pour les familles qui reçoivent à la fois des services de protection et de prévention Approche concertée pour les familles qui arrivent dans la réserve ou qui la quittent (qui passent d'un service et d'un système à l'autre)
Consultations	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation des besoins Communiquer avec les autres départements de la Première Nation. Y a-t-il des besoins communs? Des occasions d'exercer un effet multiplicateur avec les ressources existantes?
Éducation (perfectionnement continu)	<ul style="list-style-type: none"> Explorer des méthodes de formation et de perfectionnement pour renforcer les compétences de la communauté en matière de SEF, par exemple en travaillant en partenariat avec les collègues et les universités, en mettant à contribution les aînés. Possibilités de formation pour les dirigeants, les autres intervenants internes et externes et les prestataires de services sur la vision et l'approche de prestation de services.



PARTIE IV : ANALYSE ESTIMATIVE DES COÛTS

Jusqu'à maintenant, le financement alloué aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN a varié au fil du programme Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence, et maintenant des montants alloués par personne pour les services de prévention. L'évaluation des données sur les dépenses auto-déclarées dans le questionnaire n'a permis de détecter aucun facteur de coûts particulier. En raison de la variabilité dans les services et les activités et dans les points de départ, et du caractère limité des données sur les dépenses, il a été impossible de déterminer le coût du système de SEF pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Pour remédier au caractère limité des informations et aux différences de pratiques, l'IFPD a établi des scénarios d'estimation des coûts faisant appel à différentes bases de références et à différents appoints financiers.

Lors de la rencontre nationale des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, plusieurs des recommandations finales formulées par les participants portaient sur le financement. On y soulignait l'importance de donner du soutien et de consacrer du temps à la planification, de même que l'importance d'un financement durable et prévisible, en plus de prôner l'inclusion de rajustements pour l'éloignement et la prise en compte de l'ensemble des membres dans l'établissement des financements. En se fondant sur ces commentaires, sur les résultats du questionnaire et sur ses collaborations

avec les Premières Nations, l'IFPD a élaboré des scénarios d'estimation des coûts.

Contrairement aux agences de SEFPN qui ont des années, et souvent des décennies d'expérience dans la fourniture de services, qui comptent sur des bases de référence établies pour leur fonctionnement et leurs programmes et qui disposent de personnel en place, ce n'est pas le cas de la plupart des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. En raison de cette variabilité des activités, il y avait peu d'uniformité dans les dépenses et les relations de facteurs de coûts, pour la modélisation. Il n'a pas été possible d'établir une base de référence autrement qu'à partir des allocations par personne (soit déclarées dans le questionnaire, soit déduites des dépenses actuelles par personne engagées par SAC). Compte tenu des différences dans les besoins et les points de départ, il faudrait idéalement que le financement alloué aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN corresponde à leurs capacités et à leurs besoins actuels, et qu'il évolue avec eux. Ainsi, les Premières Nations qui offrent des programmes complexes peuvent poursuivre leur trajectoire, tandis que celles qui commencent le processus peuvent accéder aux ressources selon leur propre calendrier.

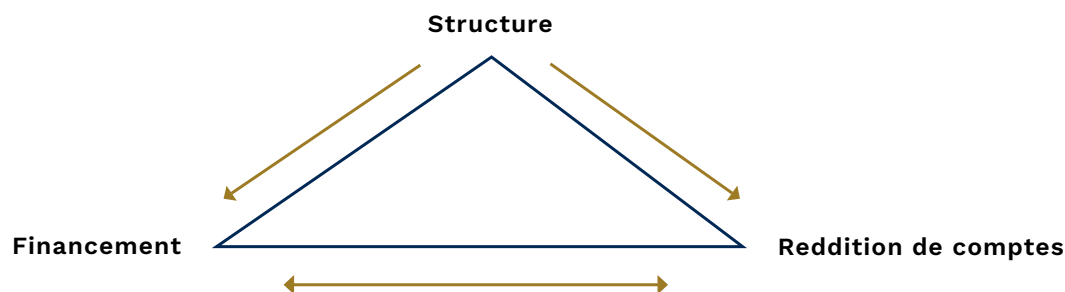
DÉFINIR UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LE FINANCEMENT DES SERVICES DE PRÉVENTION

Les options suivantes, qui concernent les montants et les modes de financement, ont pour but d'aider les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN à prendre soin de leurs enfants et de leurs familles. **Nous présumons qu'il n'y aura pas de perturbations des services provinciaux ou territoriaux.**

Le TCDP a constaté que les ententes fédérales avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ont contribué à des interruptions de services et à un manque d'intégration des services pour les enfants des Premières Nations vivant dans les réserves.²⁵ Ces ententes devraient être revues à la lumière des décisions du TCDP. De plus, le jugement de la Cour suprême du Canada relatif à la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* a clarifié les normes nationales contraignantes pour les gouvernements provinciaux et le travail de leurs fonctionnaires.²⁶ Ces normes nationales devraient faire partie des ententes sur les

SEFPN conclues par le gouvernement fédéral avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Dorénavant, dans le cas des SEF chez les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN dont on comprend les différents points de départ, on devrait prendre en compte la structure, le financement et la reddition de comptes (Figure 35). Cette approche vise à allouer des ressources à la conception et à la prestation des services de prévention (primaire, secondaire et tertiaire). Même si l'ajout de ressources financières peut remédier aux pratiques discriminatoires du sous-financement, il est nécessaire de mettre en place une structure adéquate et un processus de reddition de comptes pertinent pour surveiller les choses et assurer que la discrimination ne se reproduise pas (Tableau 9). Il faudrait réviser ces trois éléments interdépendants pour les aligner sur l'objectif consistant à favoriser le bien-être des enfants, des familles et des communautés des Premières Nations.

FIGURE 35



25 2021 TCDP 12, au par. 35, <https://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/fr/item/495594/index.do>

26 Voir Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2024 CSC 5 (CanLII), au paragraphe 67, consulté le 22 février 2024, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2024/2024csc5/2024csc5.html>

**TABLEAU 9**


ÉLÉMENT	DESCRIPTION
Structure	La structure est composée des objectifs et des règles qui définissent la finalité et le fonctionnement du programme des SEFPN. Les objectifs du programme, les règles associées aux flux de fonds (mode de contribution) et les conditions associées à l'utilisation des fonds constituent la structure. Ces règles sont importantes, car elles peuvent autoriser et limiter le processus décisionnel des personnes travaillant avec les enfants et les familles dans les communautés.
Financement	Le financement est le montant d'argent alloué au bénéficiaire pour des activités associées à la prestation des programmes et des services, par exemple la planification et l'évaluation. Le financement doit être proportionnel au mandat et reposer sur des principes reliés aux contextes différenciés des bénéficiaires et des individus qu'ils servent.
Reddition de comptes	La reddition de comptes garantit que le système atteint ses objectifs prévus pour les enfants et les familles. Il est essentiel de collecter des données, de mesurer le changement et de surveiller les résultats pour pouvoir rendre des comptes aux communautés des Premières Nations et aux bailleurs de fonds ainsi que pour soutenir les activités de planification et de revendication.

Au moment où ces lignes sont écrites, des discussions sont en cours pour modifier le financement alloué pour la prestation de SEF aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. *Ces modifications, c'est-à-dire les augmentations apportées aux financements, ne résoudront pas à elles seules les problèmes de longue date qui sévissent dans les communautés, ni ne garantiront un élargissement durable des services d'aide aux enfants et aux familles. Comme l'a exprimé un participant à une séance de collaboration, « Recevoir de l'argent n'est pas une victoire ».* Il faudra du temps pour opérer un changement durable tenant compte des différences de cultures et de points de départ des Premières Nations. Un changement durable nécessitera également qu'on s'attaque aux causes de la surreprésentation des enfants des Premières Nations parmi la population d'enfants placés, c'est-à-dire la pauvreté, un logement inadéquat, la santé mentale, les dépendances et la violence famil-

iale. L'établissement d'une base de référence nationale des points de départ et des besoins ne représente qu'une première étape. Il reste aux Premières Nations beaucoup de travail à faire pour planifier, élaborer, évaluer et pérenniser leurs initiatives afin de répondre à l'évolution des besoins de leurs communautés.

« Recevoir de l'argent n'est pas une victoire. »

En tant que programme fédéral qui finance les Premières Nations et les agences de SEFPN pour les services aux enfants, aux familles et aux communautés (dans les réserves), il faudrait harmoniser la structure du Programme des SEFPN, son financement et ses mécanismes de reddition de comptes pour faire en sorte qu'ils favorisent l'intérêt des individus servis. L'amélioration des résultats pour les enfants et les familles nécessite un financement prévisible et durable, permettant aux Premières Nations de planifier les services et de les fournir sur



plusieurs années. Par exemple, le fait d'annoncer les financements vers le début et la fin des exercices financiers restreint le temps disponible pour la planification et pour une mobilisation significative et risque de perturber la fourniture des services aux enfants et aux familles.

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN ont clairement fait ressortir la diversité de leurs points de départ, la complexité des défis auxquels leurs communautés sont confrontées et la nécessité de prévoir dorénavant un financement clair et durable. Ces priorités correspondent aux options de financement fédérales existantes et à la *Loi concernant les enfants et les jeunes des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. Les discussions relatives au financement du programme des SEFPN pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN doivent transcender les simples montants et prendre en compte la structure nécessaire et les mécanismes de reddition de comptes requis pour favoriser le bien-être.

Au moment de la rédaction du présent rapport, les négociations sur la réforme à long terme du programme des SEFPN se poursuivaient. Il appartiendra aux Premières Nations et à leurs dirigeants de définir une voie à suivre et de négocier la structure, le financement et le mécanisme de reddition de comptes nécessaire pour étayer cette réforme.

Quelle que soit la voie suivie, il faut définir une finalité et des objectifs clairs pour les SEF fournis dans les Premières Nations, considérés concurremment à ceux fournis par la province ou le territoire, en mettant l'accent sur une mise en

œuvre souple pour l'atteinte des objectifs par les Premières Nations et en tenant compte de leurs cultures et de leurs situations particulières.

Pendant que les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN évaluent leurs besoins et planifient et exécutent l'approche qu'elles auront choisie pour la prestation des SEF, les enfants continueront d'avoir besoin de soutien et de soins. Il est impératif que lorsque les Premières Nations rehaussent leur capacité de prestation de services, les services pour répondre aux besoins immédiats des enfants continuent sans interruption. Certaines Premières Nations peuvent déjà le faire, d'autres peuvent collaborer avec la province ou le territoire, et d'autres encore peuvent acheter des services auprès d'autres prestataires, par exemple une agence de SEFPN basée à proximité. Le plus important, c'est d'offrir aux enfants des services intégrés de protection et de prévention qui réduiront les interactions avec les services de protection.

Au vu de l'analyse précédente des données communiquées par les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, trois possibles voies à suivre ont été définies.

**TABLEAU 10**

MODE DE FINANCEMENT ²⁷	DESCRIPTION
Subvention²⁸	
Subventions régulières	<ul style="list-style-type: none"> • Paiement de transfert basé sur un accord. • Obligation de faire rapport sur les résultats, mais pas de rendre compte des dépenses. • Le bénéficiaire doit satisfaire à des critères « d’admissibilité et d’autres critères connexes ». • La durée est souple.
Subvention de dix ans	<ul style="list-style-type: none"> • Assujettie à des critères d’admissibilité plus stricts, élaborés conjointement avec l’Assemblée des Premières Nations. • Souplesse permettant de concevoir des services et d’allouer et d’utiliser des fonds qui correspondent aux besoins locaux. • Possibilité de conserver les fonds non dépensés. • Indexation annuelle basée sur la croissance démographique et l’inflation. • Aucune exigence de produire des rapports de conformité.
Contribution²⁹	
Préétablie	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds affectés à une fin définie et assujettis à des critères de rendement. • Les fonds non utilisés doivent être restitués à la fin de l’exercice (aucune possibilité de report). • Le recours à ce mode de financement est limité depuis le 1^{er} avril 2018. On n’y recourt qu’en cas de besoin, par exemple pour la gestion des risques.
Fixe	<ul style="list-style-type: none"> • Le total des dépenses est fixe, avec des transferts annuels estimés à l’aide d’une formule. • Possibilité de reports; les dépassements de coûts sont à la charge du bénéficiaire. • Mode appliqué à une finalité ou à un programme défini; doit être (ré)établi chaque année.
Souple	<ul style="list-style-type: none"> • Les fonds sont destinés à des programmes d’une durée minimale de deux ans. • Obligation d’avoir la capacité nécessaire et des relations avec le ministère. • Les fonds peuvent être réaffectés entre les catégories de coûts d’un même programme.
Globale	<ul style="list-style-type: none"> • Les fonds sont mobiles parmi un bloc de programmes (à condition que les objectifs soient atteints). Les fonds non dépensés peuvent être conservés et utilisés dans le même bloc de programmes. • Le destinataire doit satisfaire aux « critères d’évaluation de l’état de préparation » pour ce mode.

²⁷ Reproduit de Kevin Page, 2022, « Expert analysis: Federal funding and First Nations in Canada » (juillet 2022), en ligne : Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD), <https://ifsd.ca/web/default/files/Reports/2023-01-19_For%20website_Questions%20for%20federal%20funding%20of%20First%20Nations.pdf>.

²⁸ Services aux Autochtones Canada, « Subvention de 10 ans », Gouvernement du Canada, dernière modification le 21 décembre 2021, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1527080791657/1527080813525>

Services aux Autochtones Canada, « Modes de financement », Gouvernement du Canada, dernière modification le 16 avril 2018, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1322746046651/1618142957561>.

²⁹ Conseil du Trésor du Canada, « Directive sur les paiements de transfert », Gouvernement du Canada, dernière modification le 1^{er} avril 2022, annexe K, <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14208>.

OPTION 1 : STATU QUO

Le financement des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN se poursuivra, vraisemblablement à des niveaux plus élevés. La structure de financement demeurera identique à celle qui prévaut actuellement. L'argent sera principalement versé selon un mode de contribution « fixe », c'est-à-dire aux utilisations définies à l'avance (voir Tableau 10). Les conditions peuvent être révisées, mais les Premières Nations fonctionneront selon les mêmes facteurs favorables et contraignants qui existaient auparavant (cloisonnement des financements, manque d'uniformité des financements, etc.). La seule différence serait le montant d'argent disponible.

Pour certaines Premières Nations, ce changement de ressources sera suffisant. Elles mettront à profit ces ressources pour élargir les programmes et services existants, embaucher davantage de personnel et faire une planification régulière. Cependant, pour la plupart des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, le changement de financement signifiera qu'elles recevront davantage de ressources sans avoir toute la capacité de les absorber et de les traduire en programmes. Une simple majoration des ressources disponibles, sans tenir compte de la mobilisation communautaire et sans définir les besoins, sans établir de plans pour définir les domaines d'activité et sans embaucher le personnel nécessaire d'exécution nécessaire, ne suffira pas à changer les résultats pour les enfants.

OPTION 1A : STATU QUO PLUS

Pour bonifier l'option du statu quo, un autre mode de contribution, comme le mode de contribution globale, pourrait être proposé aux Premières Nations qui seraient prêtes et disposées à l'accepter. Pour certaines Premières Nations qui offrent déjà des programmes et des services, le mode de contribution globale représente un mécanisme qui favorise la souplesse dans l'application et l'utilisation des ressources au sein de la communauté. Le mode de contribution globale consiste à transférer le financement au bénéficiaire pour qu'il serve à atteindre un objectif de programme (plutôt que pour des secteurs d'activité précis). Avec une approche de contribution globale, les fonds peuvent être utilisés de manière interchangeable pour toutes les activités associées à la mise en œuvre de SEF, sans les lier à des activités spécifiques, telles que les opérations, la prévention, etc. Les destinataires doivent toutefois œuvrer dans le cadre de l'allocation prédéfinie.

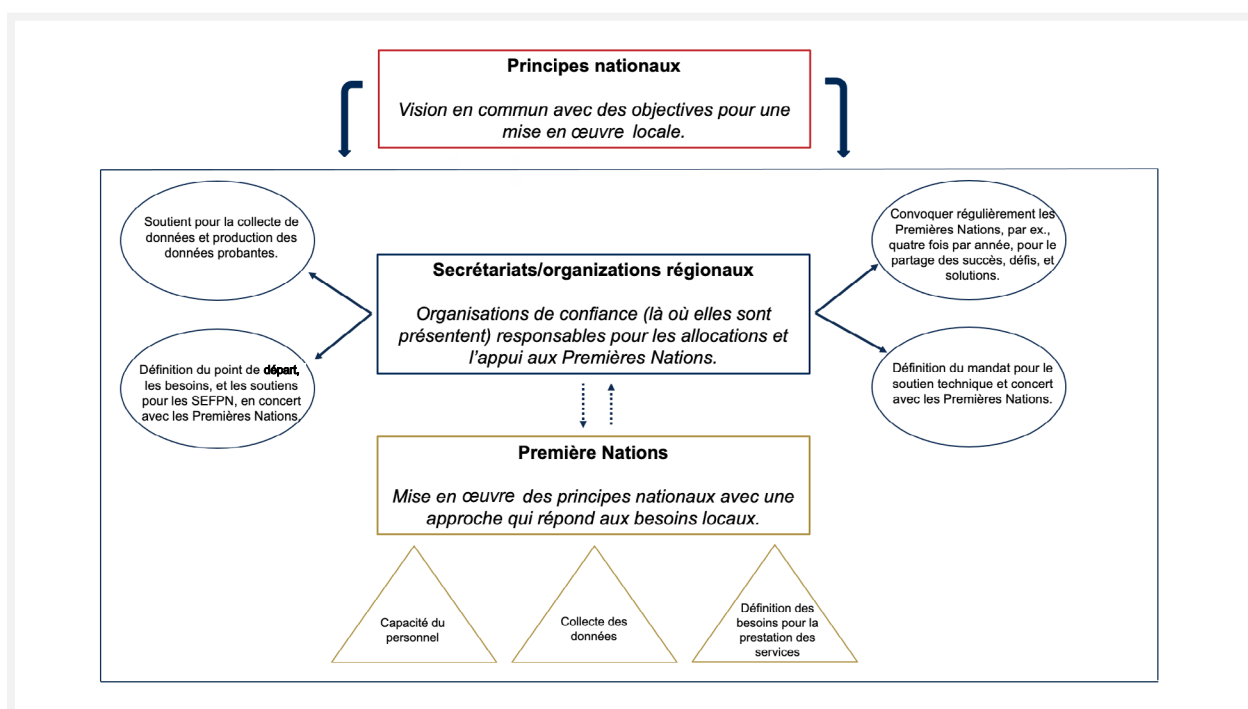
Par rapport au mode de contribution fixe, le mode de contribution globale offre la flexibilité nécessaire pour résoudre les problèmes et suivre l'évolution des besoins des communautés. Avec l'approche globale, le bénéficiaire fait rapport sur les résultats généraux plutôt que sur l'application ponctuelle des ressources à des activités précises. L'approche globale convient à l'horizontalité des défis rencontrés par les Premières Nations en permettant une approche communautaire globale de résolution des problèmes, au lieu des faux silos inhérents aux autres modes de financement.

OPTION 2 : MODÈLE DE SOUTIEN RÉGIONAL

Les participants à la rencontre de novembre 2023 ont réclamé une aide à la planification stratégique, aux programmes et au personnel. Conformément à cette recommandation et au principe de prise en charge et de contrôle du processus de prestation par les Premières Nations, on pourrait adopter un modèle de financement et de soutien axé sur les régions.³⁰ Dans ce modèle, des organisations régionales de confiance (dont beaucoup existent déjà) alloueraient les financements et verraient à soutenir les capacités des Premières Nations non affiliées à


une agence de SEFPN. Ce seraient ces organisations régionales qui seraient financées pour entreprendre ce travail, et non le gouvernement fédéral. Le financement et le soutien seraient guidés par les Premières Nations, pour les Premières Nations. Des frais généraux de 12 % pourraient être appliqués pour financer les activités supplémentaires des organisations existantes. Ce taux est conforme à la compensation offerte par Affaires mondiales Canada pour les frais généraux des accords de contribution pour le développement international.³¹

FIGURE 36



³⁰ Avec nos remerciements à Margo Greenwood, Ph.D., voir Joint First Nations/Inuit/Federal Child care Working Group, « Considerations and Recommendations for the First Nations/Inuit Child Care Program and Funding Framework », 1995, cité dans Margo Greenwood et Shawna Perry, Appropriateness of Outcome-Based Framework for Aboriginal Child Care, Développement des ressources humaines Canada, mai 2002, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED468507.pdf>

³¹ Affaires mondiales Canada, « Politique de compensation de frais généraux touchant les accords de contribution non remboursables conclus avec des organisations canadiennes en vertu du Programme d'aide au développement international », Gouvernement du Canada, dernière modification le 26 avril 2022, https://www.international.gc.ca/development-developpement/partners-partenaires/bt-oa/overhead-compensation_amendment.aspx?lang=fra



La plupart (47 %) des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN se situent en Colombie-Britannique, au Yukon, en Ontario et au Québec, où l'on trouve déjà des organisations régionales qui pourraient participer à cette approche. Les agences de SEFPN existantes (ailleurs qu'au Yukon, où il n'y en a pas) pourraient également être des sources de soutien technique.

Guidées par les principes et les objectifs nationaux d'un programme SEFPN réformé, les organisations régionales travailleraient avec les Premières Nations à l'exécution locale. Les organisations régionales auraient trois secteurs d'activité : 1) le financement; 2) la convocation; 3) le renforcement des capacités, y compris le soutien technique aux SEF (voir Figure 36). En tant que bailleurs de fonds pour les SEFPN, les organisations régionales collaboreraient avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN et leurs dirigeants pour déterminer des modèles ou des modes d'allocation du financement pertinents à la région. L'allocation des financements par les organisations régionales pourrait se faire par un mode de financement régional, un processus de demande, une allocation par personne ou une quelconque combinaison de ces options.

Les organisations joueraient un rôle de convocation pour organiser des rencontres trimestrielles avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN et les praticiens, visant à mettre en commun les réussites et les problèmes et à résoudre les problèmes. Les meilleures pratiques et les

leçons tirées des Premières Nations et des agences de SEFPN pourraient être mise à profit par leurs homologues pour relever les défis similaires. Cet engagement entre pairs pour le soutien opérationnel et la résolution de problèmes figurait parmi les recommandations formulées par les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN lors de la réunion de novembre 2023, où les participants avaient prôné la tenue de réunions plus régulières pour mettre en commun les pratiques, les problèmes et les solutions.

En leur qualité de ressources de renforcement des capacités, les organisations régionales travailleraient avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN pour élaborer un plan de travail annuel ou pluriannuel. En se fondant sur les besoins des Premières Nations de la région, l'organisation régionale pourrait se concentrer sur le développement des capacités du personnel, sur les ressources de planification de programmes, sur la collecte et l'analyse de données et sur les autres secteurs d'activité découlant des besoins et des priorités.

Le fait que les organisations régionales établies auront probablement déjà conclu des accords de contribution avec SAC devrait faciliter le versement des fonds pour l'allocation régionale. Le modèle d'allocation régionale par des entités non gouvernementales existe déjà, par exemple celui de la British Columbia Aboriginal Child Care Society, pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.³² Une organisation régionale qui serait autorisée par les Premières Nations

32 BC Aboriginal Child Care Society, Moving Forward Together The BC Aboriginal Child Care Society (BCACCS) Rapport annuel pour 2021-2022, BC Aboriginal Child Care Society, s.d., <https://www.acc-society.bc.ca/wp-content/uploads/2023/12/BCACCS-Annual-Report-2021-to-2022-DRAFT-8-DEC14-2023-1.pdf>.



non affiliées à une agence de SEFPN à gérer l'allocation des fonds, à jouer un rôle de convocateur et à soutenir le renforcement des capacités pourrait mieux répondre aux besoins locaux, en réduisant l'écart entre les décisions de financement et leur exécution au niveau de la communauté.

La mise en place d'un modèle régional permettrait d'intégrer une approche par étapes d'allocation des fonds. Les ressources destinées aux Premières Nations seraient détenues par un organisme régional, et ainsi radiées des livres du gouvernement fédéral. Cette approche par étapes pourrait être possible avec l'option 1, mais nécessiterait qu'on réserve des ressources au sein de SAC dans une affectation à but spécial (ABS) pour une période de temps définie afin d'assurer qu'elles ne soient pas réaffectées à d'autres fins au ministère. L'ABS garantirait que les ressources réservées pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN dans le cadre du programme des SEFPN seraient mises à leur disposition au fur et à mesure qu'elles franchissent les étapes du processus de développement.

Pendant que les ressources sont versées par le gouvernement fédéral à l'organisme régional, celui-ci pourrait travailler directement avec les Premières Nations pour les aider à évaluer leur état de préparation. Malgré les problèmes soulevés au sujet de la Directive 20-1 qui encadrerait la création et le financement des agences des SEFPN, elle comportait également une approche par étapes utile pour ce qui touche les ressources et le développement organisationnel. À la


section 7 du manuel des systèmes de la Directive 20-1³³, trois étapes sont définies :

1. Préconception : soutien à la consultation et à la mobilisation de la communauté pour évaluer les besoins et préparer une proposition.
2. Conception : élaboration de plans organisationnels et d'ententes pour préparer l'exécution.
3. Mise en œuvre : exécution du plan avec recrutement de personnel, installation du bureau, modalités de gouvernance, etc.

Un financement était accordé à chaque étape, à mesure que les bénéficiaires franchissaient les étapes précédentes pour assumer la responsabilité de toutes les opérations. En travaillant avec une organisation régionale de confiance, les Premières Nations pourraient trouver utiles le processus d'évaluation de l'état de préparation et l'approche par étapes. En passant par ces étapes ou par d'autres processus, elles auraient la possibilité, ainsi que le temps et la latitude nécessaires, de mobiliser la communauté et de mettre en place un soutien et des capacités internes avant de passer à l'étape de la fourniture des services.

Le mode de financement par étapes est considéré comme raisonnable, dans un contexte d'allocation régionale où une Première Nation collabore avec une organisation de confiance pour accéder aux ressources et évaluer son état de préparation. L'approche par étapes pourrait ne pas être viable si le gouvernement fédéral était le juge de l'état de préparation. Avec le

33 Directive 20-1, Corporate Manuals System, Amend./Modif. 23 95-04-01.



modèle régional, les ressources fédérales sont transférées à l'organisation régionale, qui devient responsable de leur allocation. Grâce à cette approche décentralisée au niveau régional, les ressources sont isolées des échéanciers politiques fédéraux (par exemple un changement de gouvernement) et permettent aux Premières Nations de se concentrer sur les priorités régionales ou locales avec l'appui d'une organisation de confiance.

Cela dit, ce ne sont pas toutes les Premières Nations qui pourraient faire confiance à une organisation régionale ou qui souhaiteraient travailler avec une organisation régionale. Advenant l'adoption d'un modèle régional, une région devrait avoir l'obligation de ne pas refuser sans motif raisonnable un financement à une Première Nation. Certaines Premières Nations pourraient souhaiter recevoir le financement directement, en ne cherchant à obtenir d'une organisation régionale qu'un soutien supplémentaire, par exemple pour la rédaction d'une demande de subvention. Dans cette optique, les Premières Nations devraient alors continuer de recevoir le financement directement du gouvernement fédéral, l'organisation régionale servant uniquement de source de soutien technique.

Un tel modèle régional, avec une approche de mise en œuvre par étapes et une souplesse d'utilisation du financement, cadre avec une proposition présentée pour d'autres domaines de politique sociale, comme l'apprentissage et la garde de la petite enfance. Dans une évaluation réalisée au milieu des années 1990, Margo Greenwood, Ph.D., et le Joint First Nations/Inuit/Federal Child Care Working Group ont proposé

une approche comportant trois éléments cruciaux pour le financement des services d'apprentissage et de garde de la petite enfance. Premièrement, la souplesse du financement a été jugée essentielle, pour favoriser un contrôle local des ressources afin de résoudre les problèmes des communautés. Deuxièmement, on proposait une approche de changement par étapes. Dans l'étape initiale, le gouvernement fédéral et les groupes des Premières Nations et inuits collaboreraient pour planifier la gestion et l'allocation des fonds. Dans l'étape suivante, les régions sont mobilisées pour se préparer à assumer ce rôle. L'approche par étapes reconnaissait que les différences régionales de priorités et de besoins se répercuteraient sur le calendrier de mise en œuvre. Troisièmement, un modèle régional serait établi pour allouer les fonds (là où il existe un organisme pertinent) en tenant compte des différences de besoins. La désignation d'un organisme régional responsable de l'allocation des fonds permettrait de cibler les priorités et les besoins régionaux et d'en pérenniser le financement (au lieu d'appliquer par défaut une approche nationale unique).³⁴

Les trois mêmes enjeux, soit le soutien régional aux besoins différenciés, une application souple des fonds et le délai de mise en œuvre, sont réapparus 25 ans plus tard chez les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Les principes et approches proposés dans le présent rapport ne sont pas nouveaux. Ils ont été considérés et recommandés dans différentes sphères de politique sociale. Il reste à savoir pourquoi de telles approches, qui favorisent le contrôle et la prise en charge par les Premières Nations, n'a pas été mise en œuvre.

³⁴ Joint First Nations/Inuit/Federal Child Care Working Group, "Considerations and recommendations for the First Nations/Inuit Child Care Program and Funding Framework," technical report, 1995.





OPTION 3 : CHEMINER VERS LA PRESTATION DES SERVICES DE PRÉVENTION

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN qui cherchent à effectuer une évaluation complète de leurs besoins devraient disposer du temps nécessaire pour le faire. Plutôt que se conformer à l'échéancier fédéral actuel comportant des annonces de financement précipitées qui nécessitent des réactions immédiates, les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN qui souhaitent se préparer devraient être soutenues dans ce choix. En application du modèle organisationnel régional (défini dans l'option 2), les fonds pourraient être détenus en fiducie par les organisations régionales de confiance jusqu'à ce que la Première Nation soit prête à les accepter. Cette façon de procéder fournirait à SAC un mécanisme pour acheminer les fonds vers un bénéficiaire, c'est-à-dire l'organisation régionale (ce qui assure que les ressources ont été allouées et radiées du bilan du gouvernement fédéral).

Dans ce modèle, les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN pourraient prendre un à cinq ans pour consulter leurs communautés, planifier leurs programmes et services, embaucher et former du personnel et se préparer à la collecte de données. L'organisation régionale jouerait un rôle en soutenant leurs efforts. Si l'on souhaite appuyer un processus pérenne de prestation de programmes et de services, on a besoin de temps pour définir une base de référence, évaluer les besoins et élaborer un plan. Dans l'option du statu quo, les Premières Nations absorberaient de nouveaux fonds sans avoir le

temps de travailler avec leurs communautés. Tout en étant nécessaires et bienvenues, les ressources financières ne résoudre pas à elles seules les problèmes des communautés. Les communautés ont besoin d'individus et d'infrastructures pour convertir l'argent en interventions culturellement pertinentes.

Pour tirer un parti optimal des ressources financières, il faut être capable de les utiliser pour résoudre les problèmes, répondre aux besoins et produire des résultats pour les communautés. Cela nécessite un alliage d'individus, de plans et de capacités d'exécution qui n'existe peut-être pas dans les communautés. Pour profiter au maximum de cette importante injection de fonds, les Premières Nations devraient pouvoir imposer leur échéancier au lieu de s'ajuster à celui imposé par le gouvernement fédéral.

DEUXIÈME RENCONTRE NATIONALE

Lors de la deuxième rencontre nationale des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN (en février 2024 à Vancouver), les modes de financement proposés par l'IFPD ont été passés en revue avec les participants (voir l'annexe F pour le résumé complet). Certains ont appuyé un mode de financement axé sur les régions et les territoires, où les Premières Nations de leur territoire définiraient l'approche qui leur convient le mieux. D'autres préféraient le maintien des accords bilatéraux entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral. On a proposé de constituer un fonds national permettant aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN d'accéder à des fonds supplémentaires pour différentes activités

durant cette période, par exemple la mobilisation et la consultation des communautés. Quel que soit le mode de financement, les participants ont indiqué qu'on n'a pas encore défini d'état stable pour la prestation des services et que les niveaux de financement et les approches sont susceptibles de changer.

Les participants à la rencontre ont souligné que toute décision relative au financement et à la structure constitue un point de départ.

Ces changements ne représentent pas une réforme du mode de prestation des SEF dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Il faudra du temps pour clarifier les activités requises et les besoins en ressources.

Principaux points à retenir et recommandations de la deuxième rencontre nationale des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN :

1. Les Premières Nations considèrent les SEF comme un devoir sacré. Personne ne leur a demandé si elles étaient prêtes à offrir des services de prévention (primaire, secondaire, tertiaire), mais elles le feront.
2. Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN n'ont pas eu l'occasion de planifier ou de concevoir de façon uniforme leur mode de prestation de services de prévention. Cela signifie que les activités sont en cours d'élaboration et qu'elles évolueront. Le financement n'est qu'un point de départ. Les besoins en financement devraient évoluer à mesure que se stabilisera la prestation de services.

3. Les modes possibles de financement définis durant la rencontre sont les suivants :
 - a. Maintenir les accords bilatéraux distincts entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral (pas d'approche nationale).
 - b. Collaboration régionale/territoriale des Premières Nations pour définir le mode de financement qui répond le mieux à leurs besoins.
 - c. Constituer un fonds national pour obtenir le financement d'activités supplémentaires (en dehors de la prestation de services), par exemple la consultation communautaire.
4. On prône la tenue d'autres rencontres :
 - a. Ressources pour l'organisation de rencontres locales et régionales pour examiner les approches.
 - b. Rencontres nationales pour mettre en commun les expériences, les pratiques et les connaissances.

Il est impératif de clarifier les activités requises en prévention (ce qui englobe les services primaires, secondaires et tertiaires). Les informations disponibles auprès des provinces sont limitées (voire inexistantes), il y a une hétérogénéité dans les points de départ des Premières Nations et aucun historique de prestation de services avec un financement durable. Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN commencent tout juste à mettre au point leurs approches de prestation de services de prévention. Les modes de financement devraient refléter cette réalité.



ESTIMATION DES FINANCEMENTS

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN ont souligné l'importance de prendre en compte le nombre total de membres (indépendamment du lien de résidence) dans le décompte de la population desservie. Pour modéliser les effets de la population, l'IFPD présente tous les scénarios à deux reprises : 1) avec uniquement la population vivant dans la réserve (SII 2022) et 2) avec le nombre total de membres (SII 2022).³⁵

Au 25 novembre 2023, deux montants de financement étaient confirmés pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN (conformément aux décisions du TCDP) :

1. 283 \$/personne dans la réserve pour le service de représentation des Premières Nations ;
2. 2 500 \$/personne dans la réserve pour les services de prévention.

Les deux montants de financement concernent l'exercice 2024-2025. Les futurs montants et structures de financement dépendent des négociations actuellement en cours sur la réforme du programme des SEFPN. Les options présentées dans ce rapport visent à favoriser un financement cohérent qui renforce et pérennise les capacités de prestation des SEF. Par le passé, la prestation des services de SEF dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN a été financée de façon incohérente. L'occasion se présente de mettre à profit les ressources disponibles pour évaluer

les besoins, planifier l'avenir et mettre en œuvre une approche de prestation de services.

Ces options de financement ne doivent pas être considérées comme définitives. Il s'agit de propositions évolutives qu'il conviendra d'examiner et de réévaluer à mesure que les capacités seront renforcées, que les mandats seront définis et que les services seront fournis. À l'intérieur d'une Première Nation, la conception et la prestation des SEF ne se font pas en vase clos. Il y a en place des services, des personnes et des ressources dont il faudrait tirer parti pour faire progresser les SEF.

Pour déterminer quels scénarios et quelles structures de financement répondent le mieux aux besoins d'une Première Nation en particulier, il faut tenir compte de son mandat actuel et de sa capacité d'exécution. Pour chaque scénario de financement, il y a des différences dans les principes qui déterminent les allocations et leurs montants totaux. Les différentes structures proposées donnent lieu à des compromis dans la souplesse d'utilisation des fonds, dans la source d'allocation des fonds et dans la priorité d'approche (régionale ou nationale). Toute décision sur les approches et leur mise en œuvre dépendra des résultats des négociations.

Dans ses estimations et projections nationales, l'IFPD applique les hypothèses suivantes à tous les scénarios pour les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN (Tableau 11) :

³⁵ Les Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest ne reçoivent aucun financement pour services de prévention ou autre financement pour SEF et sont exclues des estimations nationales.

TABLEAU 11

ÉLÉMENT	DESCRIPTION
Population	<ul style="list-style-type: none"> La population de base est tirée de SII 2022 (membres vivant dans les réserves et nombre total de membres) La croissance démographique provient des projections fournies par SAC à partir des données démographiques de 2020.
Inflation	<ul style="list-style-type: none"> L'Indice des prix à la consommation (IPC) est le taux d'inflation du Canada (basé sur les prix de l'année précédente) L'inflation est variable et rajustée selon le taux d'inflation moyen de l'année précédente. La cible d'inflation sur cinq ans de la Banque du Canada se situe entre 1 % et 3 % (selon l'IPC). L'IFPD entend utiliser un taux d'inflation de 3 % dans les projections, en se basant sur la limite supérieure de la cible d'inflation de la Banque du Canada (puisque l'inflation a tendance à être plus élevée dans de nombreuses Premières Nations par rapport à la population générale).
Prévention	<ul style="list-style-type: none"> Ressources pour concevoir et exécuter des programmes visant à réduire les interactions des enfants avec les services de protection et à préserver l'unité familiale 2 500 \$ par personne
Services de représentation de Premières Nations	<ul style="list-style-type: none"> Soutien visant à garantir que les Premières Nations représentent les intérêts de leurs enfants et de leurs familles d'une manière adaptée à la culture. 283 \$ par personne
Éloignement	<ul style="list-style-type: none"> Le facteur d'ajustement des coûts (FAC) adapté à une moyenne de 15 % pour toutes les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Le FAC est selon l'indice d'éloignement d'une Première Nation et de son accès routier. <ul style="list-style-type: none"> L'allocation peut être versée à toutes les Premières Nations en fonction de leur indice d'éloignement. L'allocation peut être versée aux Premières Nations ayant un indice d'éloignement de 0,4 ou plus. Appliqué à la base de référence et aux appoints.
Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> Allocation pour atténuer certains impacts de la pauvreté associés au contact avec les services de protection. Ne vise pas à atténuer ou à résoudre la pauvreté dans une Première Nation Différence entre la mesure du panier de consommation (MPC) par province/région pour les populations de moins de 30 000 personnes et le revenu médian des ménages après impôt dans les réserves (données du recensement de 2016). On ne dispose pas pour toutes les Premières Nations de données sur le revenu médian des ménages et le nombre de ménages. Dans le cas des Premières Nations pour lesquelles on ne dispose pas de données, on a utilisé le revenu médian moyen des Premières Nations pour lesquelles il existait des données dans la même province et zone géographique. 7 % de la valeur de la différence
Technologies de l'information (TI)	<ul style="list-style-type: none"> Allocation pour le matériel, les logiciels et les services pertinents, basée sur les normes de l'industrie pour les organismes sans but lucratif. Appliqué au budget de référence 6 % de la base de référence
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Allocation pour soutenir la collecte et l'analyse des données Appliqué au budget de référence 5 % de la base de référence
Dépenses moyennes par personne (questionnaire)	<ul style="list-style-type: none"> Dépenses par personne déclarées dans le questionnaire des Premières Nations non affiliées, à partir des dépenses totales pour les SEF provenant de sources fédérales (exercice 2021-2022). Calculé en divisant le budget total par les données du SII (population vivant dans les réserves, 2021) pour chaque réponse. Une allocation moyenne par personne a été calculée à la lumière de toutes les réponses données au questionnaire.
Dépense moyenne par personne (prestataires de services intégrés)	<ul style="list-style-type: none"> Certaines Premières Nations du Québec intègrent la prestation des services de santé et la prestation des services sociaux. Ce modèle représente une approche intégrée de prestation de services. On a calculé l'allocation par personne pour les prestataires de services intégrés en divisant le budget total par les données du SII (population vivant dans les réserves, 2021). Un budget moyen par personne a été calculé à partir des réponses des Premières Nations du Québec qui fournissent des services intégrés.



L'IFPD a modélisé les scénarios suivants en se basant sur les commentaires des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, sur les approches de prestation de services existantes et sur les éléments d'un modèle de financement élaboré avec les agences de SEFPN (puisque certains besoins sont les mêmes parmi divers secteurs d'activité des programmes).

Les scénarios de financement examinés dans cette section génèrent des montants de financement pour la prestation de services. Les différents points de départ des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN devraient être considérés dans le mécanisme de transfert des ressources. Ce mécanisme et ses modalités auront une incidence sur la manière dont une Première Nation non affiliée à un SEFPN pourra accéder aux fonds et les utiliser.

C'est le mécanisme de financement par lequel les ressources seront transférées aux bénéficiaires, c'est-à-dire les options 1 à 3 ci-dessus, qu'il faut considérer par rapport à l'approche de prestation de services existante. Par exemple, l'option du statu quo pourrait davantage convenir aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN qui peuvent absorber des ressources supplémentaires et élargir la prestation de leurs programmes et services. Cependant, le modèle basé sur la présentation de demandes, ou encore le modèle régional par étapes, pourrait être préférable pour une Première Nation qui en est au début du processus de conception et de prestation des services.

Il existe onze scénarios (Tableau 12) :

TABLEAU 12

SCÉNARIO	DESCRIPTION
1. Scénario de base	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Projections augmentées selon la population + inflation
2A. Scénario de base + éloignement appliqué à toutes les Premières Nations	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Projections augmentées selon la population + inflation
2B. Scénario de base + éloignement pour un indice d'éloignement de 0,4 ou plus	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Éloignement (appliqué aux Premières Nations ayant un indice d'éloignement de 0,4 ou plus) • Projections augmentées selon la population + inflation
3A. Scénario de base (2 500 \$ + 283 \$) + certains appoints selon le mode de financement des agences de SEFPN	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Pauvreté 7% (de la différence) • Résultats 5 % (de la base de référence) • TI 6 % (de la base référence) • Projections augmentées selon la population + inflation

<p>3B. Scénario de base (3 123 \$ du questionnaire) + certains appoints selon le mode de financement des agences de SEFPN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 123 \$ (dépenses moyennes par personne tirées des données du questionnaire) • Service des représentants de bande, 283 \$ par personne • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Pauvreté 7 % (de la différence) • Résultats 5 % (base de référence) • TI Informatique 6 % (base de référence) • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>3C. Scénario de base (3 859 \$ des prestataires de services intégrés) + certains appoints selon le mode de financement des agences de SEFPN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 859 \$ (dépense moyenne par personne des prestataires de services intégrés au Québec selon les données du questionnaire) • Service des représentants de bande, 283 \$ par personne • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Pauvreté 7% (de la différence) • Résultats 5 % (base de référence) • TI 6 % (base de référence) • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>4. Dépenses par personne (selon le questionnaire)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 123 \$ (dépenses moyennes par personne d'après les données du questionnaire) + 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>5. Dépenses par personne du modèle intégré de services de santé et de services sociaux (selon le questionnaire)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 859 \$ (dépense moyenne par personne des prestataires de services intégrés au Québec selon les données du questionnaire) + 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>6. Scénario de base + appoint selon les demandes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Allocations par personne de 3 123 \$ (dépense moyenne par personne selon les données du questionnaire) affectées à un fonds pour un accès aux ressources sur présentation de demandes • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>7. Dépenses par personne (selon le questionnaire) + scénario de référence</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 123 \$ (dépenses moyennes par personne tirées des données du questionnaire) • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>8. Dépenses par personne (selon le questionnaire) + scénario de référence + éloignement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 123 \$ (dépenses moyennes par personne selon les données du questionnaire) • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Projections augmentées selon la population + inflation

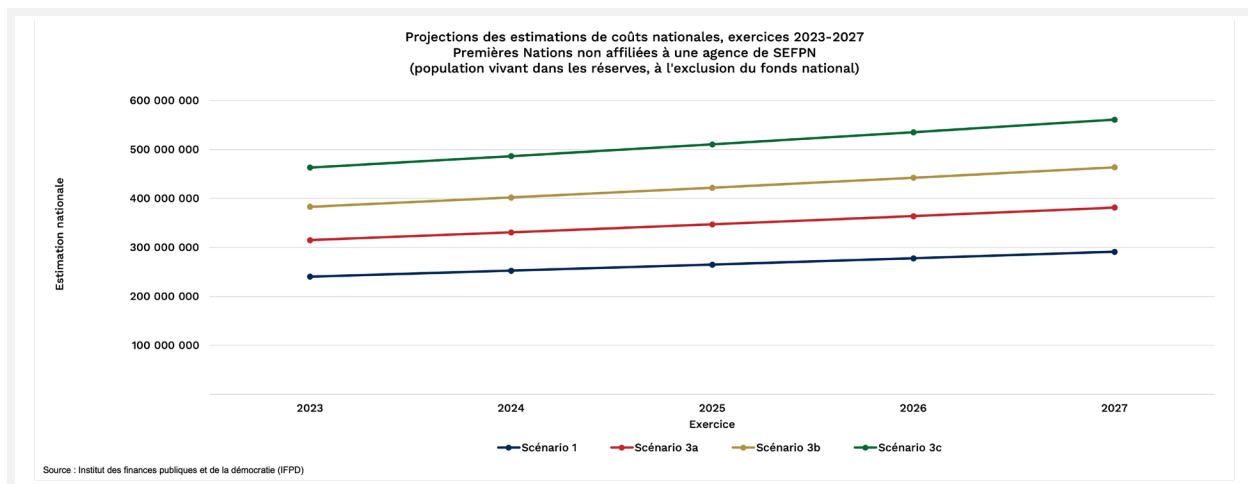


<p>9. Dépenses par personne (selon le questionnaire) + scénario de référence + certains appoints selon le mode de financement des agences de SEFPN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 123 \$ (dépenses moyennes par personne selon les données du questionnaire) • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Pauvreté 7% (de la différence) • Résultats 5 % (base de référence) • TI 6 % (base de référence) • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>10. Dépenses par personne du modèle intégré de services de santé et de services sociaux (selon le questionnaire) + scénario de référence + éloignement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 3 859 \$ (dépenses moyennes par personne des prestataires de services intégrés au Québec selon les données du questionnaire) • Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$ • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Projections augmentées selon la population + inflation
<p>11. Prévention + doublement des dépenses du Service de représentants des Premières Nations + éloignement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations par personne de 2 500 \$ et 566 \$ (2 x 283 \$) • Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations) • Projections augmentées selon la population + inflation

L'annexe G passe en revue les estimations nationales pour chacun des scénarios. Le scénario 1 produit la plus basse estimation nationale sur cinq ans pour la population vivant dans les réserves (1,3 milliard de dollars), et le scénario 9 la plus élevée (3,45 milliards de dollars). Dans la version intégrale du rapport, la discussion se concentrera sur les scénarios 3a, b et c. Dans la Figure 37, les trois scénarios sont

comparés au scénario 1 (allocations par personne de 2 500 \$ + 283 \$ pour la population vivant dans les réserves). Dans les trois scénarios, les bases de référence sont assorties d'un ou plusieurs appoints reliés à différents contextes et aux coûts de la prestation des services. Le scénario 3a est le plus bas et le scénario 3c présente l'allocation la plus élevée par rapport aux options choisies, car son allocation par personne est la plus haute.

FIGURE 37

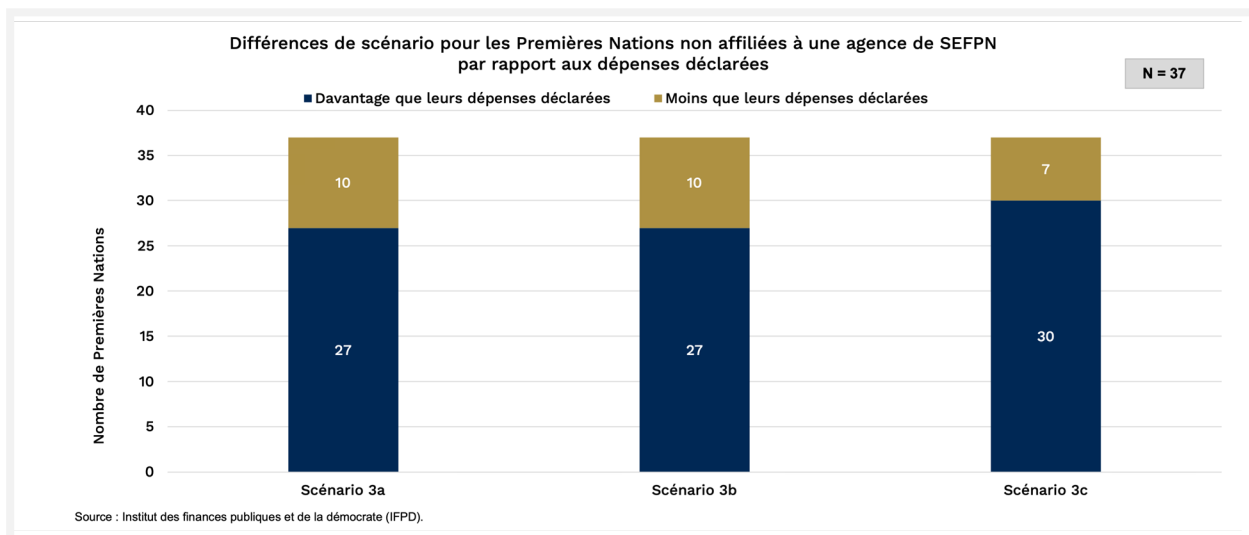


Les scénarios sont présentés avec la population vivant dans la réserve et le nombre total de membres. Les estimations présentent des hausses marquées quand on utilise le nombre total de membres. Les scénarios utilisant le nombre total de membres ont été modélisés sur la base des commentaires formulés par les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN ayant participé à la rencontre nationale de novembre 2023. Il convient de noter que **le programme fédéral existant et le mandat pour cette analyse visent uniquement les**

individus des Premières Nations vivant dans les réserves.

À la lumière des réponses données au questionnaire, la plupart des Premières Nations se verraient allouer plus de ressources que leurs dépenses actuelles déclarées, avec les scénarios 3a, 3b ou 3c. Certaines Premières Nations verraient cependant leurs allocations réduites dans chacun de ces scénarios (Figure 38).

FIGURE 38

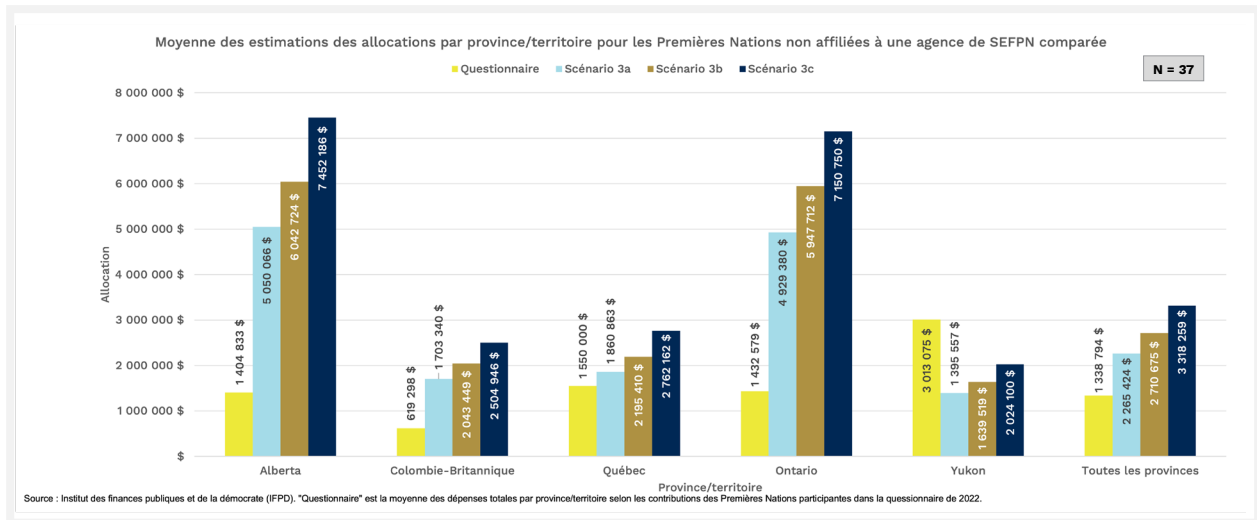


À l'échelle provinciale/territoriale, par rapport aux 37 réponses données dans le questionnaire sur les dépenses totales, seules les Premières Nations du Yukon subiraient une réduction des allocations territoriales avec les scénarios 3a, 3b ou 3c (Figure 39). Toutes les autres gagneraient des ressources avec les trois scénarios. Cette divergence peut avoir différentes explications attribuables au fait que les dépenses moyennes déclarées par personne sont plus élevées au

Yukon que dans les provinces. Il est aussi possible que des dépenses externes aux SEFPN aient été déclarées dans le questionnaire, ou que les dépenses soient plus élevées au Yukon parce qu'on y procède à un renforcement des capacités (sans avoir reçu de ressources auparavant).³⁶ Il faudrait clarifier la question avec les Premières Nations du Yukon avant de confirmer un mode de financement.

³⁶ Bureau du vérificateur général, « Rapport du vérificateur général du Canada », février 2014, au par. 16, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/yuk_201402_f_39081.html

FIGURE 39



Le fonds national (section suivante) constituerait une ressource permettant de compléter les besoins de financement plus élevés. Ou encore, SAC pourrait aider les Premières Nations à établir leurs budgets distincts. Une autre option consiste à utiliser le budget actuel des SEF de la Première Nation comme référence et à ajouter les appoints, ou à utiliser plutôt l'une des bases de référence estimées, avec les appoints.

FONDS NATIONAL

L'IFPD recommande la constitution d'un fonds national, en plus des allocations qui leur sont versées, pour les Premières Nations qui nécessitent un modèle offrant de plus hauts niveaux de services ou qui sont en transition vers un tel modèle. On propose d'en fixer la valeur à 5% ou 10% de l'allocation quinquennale. Les demandes de financement seraient préparées avec l'apport de praticiens, par exemple le Comité consultatif national (CCN), sur des questions comme le plan de travail ou les propositions de programmes. Pendant les trois à cinq premières années, il pourrait être pratique de confier à SAC la gestion des demandes

et des allocations financières. À l'avenir, si un modèle régional (avec dévolution de ressources à une organisation régionale de confiance pour la gestion) était adopté, il serait préférable que le fonds national basé sur la présentation de demandes (s'il continuait d'exister) soit géré par une organisation régionale de confiance, ce qui en rehausserait la pertinence et favoriserait la prise de décisions au niveau régional.

On trouve ci-dessous les principaux scénarios prévoyant un fonds national de 5% et 10%, avec la population vivant dans les réserves (Tableau 13, Figure 40 et Tableau 15, Figure 42) et la population totale (Tableau 14, Figure 41 et Tableau 16, Figure 43). Les estimations nationales avec la population totale sont beaucoup plus élevées que celles avec la population vivant dans les réserves seulement. Pour la population vivant dans les réserves uniquement, les scénarios nationaux (incluant le fonds national de 5%) s'échelonnent entre environ 1,4 milliard de dollars et 2,7 milliards de dollars sur cinq ans. En utilisant la population totale, ces scénarios grimpent à une fourchette de

3,4 milliards de dollars à 6,5 milliards de dollars sur cinq ans. Avec un fonds national de 10 %, les estimations nationales pour les populations vivant les réserves varient entre 1,5 milliard de dollars et 2,8 milliards de dollars, et celles pour la population totale entre 3,6 milliards de dollars

et 6,8 milliards de dollars. Le fonds national serait accessible à toutes les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Le financement pourrait être alloué sur une base régionale, selon la taille de la population.

TABLEAU 13

ESTIMATION SUR 5 ANS + FONDS NATIONAL DE 5 % (POPULATION VIVANT DANS LES RÉSERVES)			
	ESTIMATION SUR 5 ANS	FONDS NATIONAL (5 %)	ALLOCATION TOTALE
Scénario 1	1 327 153 699 \$	66 357 685 \$	1 393 511 384 \$
Scénario 3a	1 738 339 479 \$	86 916 974 \$	1 825 256 453 \$
Scénario 3b	2 113 428 888 \$	105 671 444 \$	2 219 100 332 \$
Scénario 3C	2 556 552 170 \$	127 827 608 \$	2 684 379 778 \$

FIGURE 40

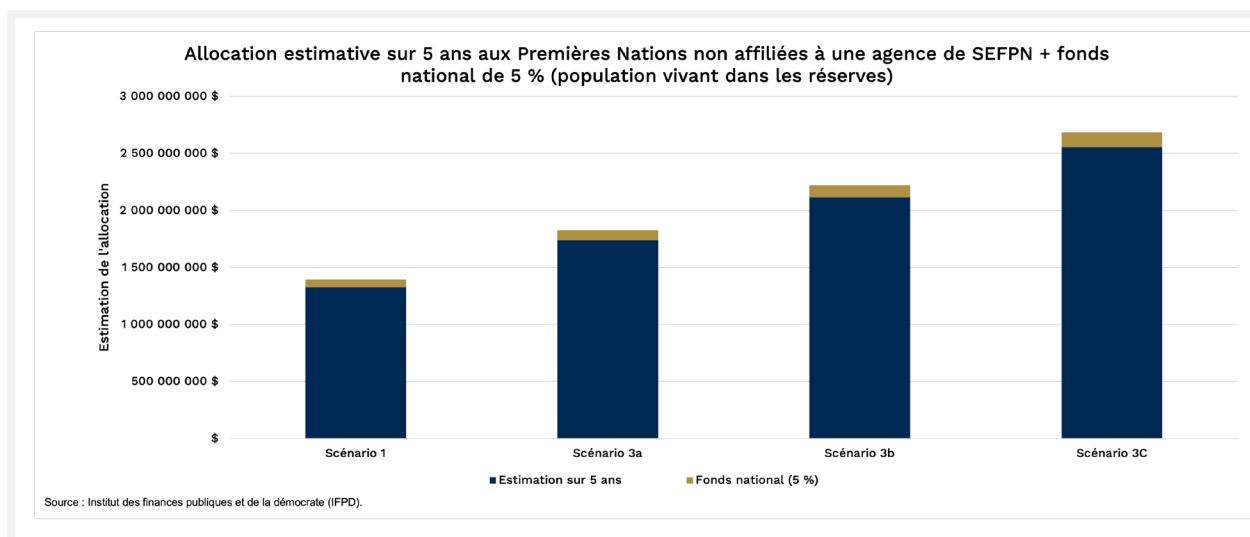


TABLEAU 14

ESTIMATION SUR 5 ANS + FONDS NATIONAL DE 5 % (POPULATION TOTALE)			
	ESTIMATION SUR 5 ANS	FONDS NATIONAL (5 %)	ALLOCATION TOTALE
Scénario 1	3 269 756 584 \$	163 487 829 \$	3 433 244 414 \$
Scénario 3a	4 178 328 361 \$	208 916 418 \$	4 387 244 780 \$
Scénario 3b	5 099 772 358 \$	254 988 618 \$	5 354 760 976 \$
Scénario 3C	6 188 348 252 \$	309 417 413 \$	6 497 765 664 \$



FIGURE 41

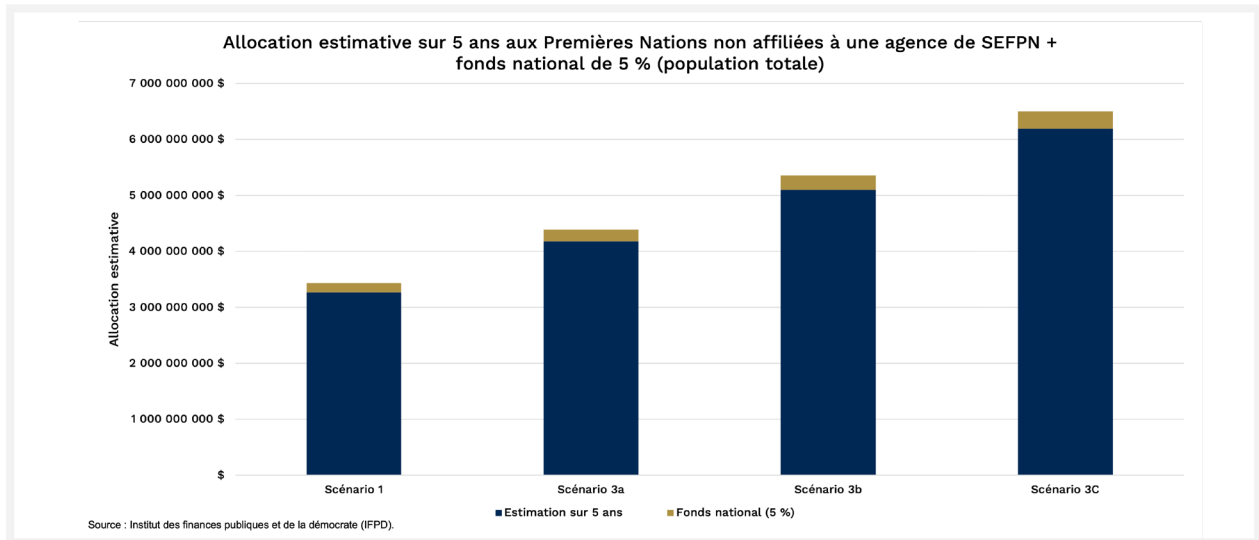


TABLEAU 15

ESTIMATION SUR 5 ANS + FONDS NATIONAL DE 10 % (POPULATION VIVANT DANS LES RÉSERVES)			
	ESTIMATION SUR 5 ANS	FONDS NATIONAL (10 %)	ALLOCATION TOTALE
Scénario 1	1 327 153 699 \$	132 715 370 \$	1 459 869 069 \$
Scénario 3a	1 738 339 479 \$	173 833 948 \$	1 912 173 427 \$
Scénario 3b	2 113 428 888 \$	211 342 889 \$	2 324 771 777 \$
Scénario 3C	2 556 552 170 \$	255 655 217 \$	2 812 207 387 \$

FIGURE 42

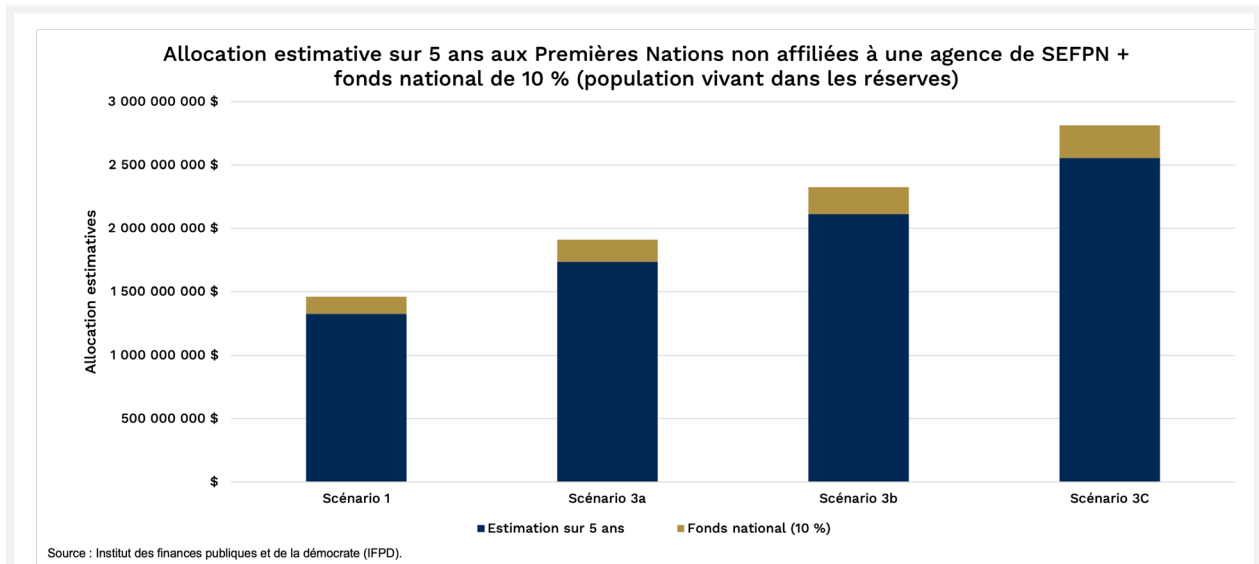
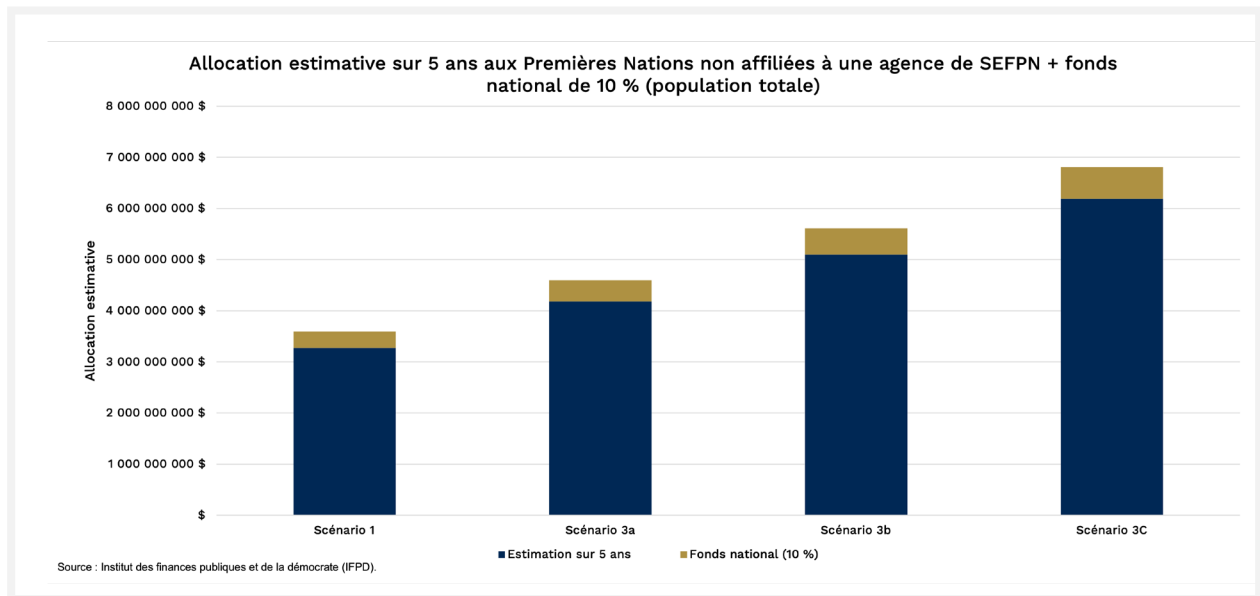
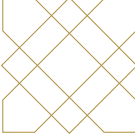


TABLEAU 16

ESTIMATION SUR 5 ANS + FONDS NATIONAL DE 10 % (POPULATION TOTALE)			
	ESTIMATION SUR 5 ANS	FONDS NATIONAL (10 %)	ALLOCATION TOTALE
Scénario 1	3 269 756 584 \$	326 975 658 \$	3 596 732 243 \$
Scénario 3a	4 178 328 361 \$	417 832 836 \$	4 596 161 198 \$
Scénario 3b	5 099 772 358 \$	509 977 236 \$	5 609 749 594 \$
Scénario 3C	6 188 348 252 \$	618 834 825 \$	6 807 183 077 \$

FIGURE 43





ESTIMATIONS DES COÛTS NATIONAUX

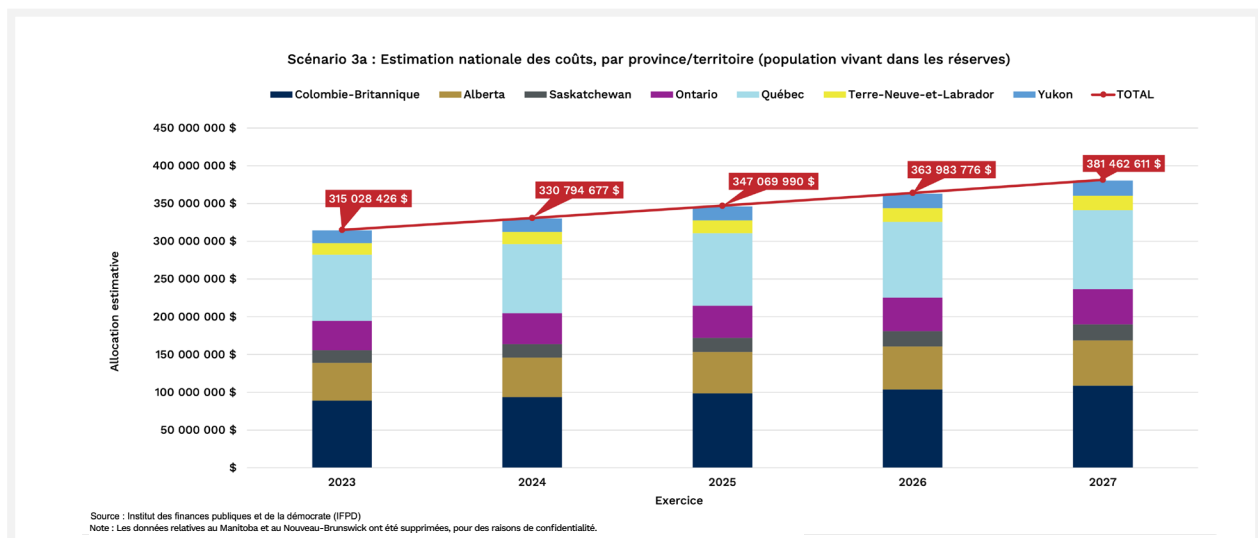
Scénario 3a (populations vivant dans les réserves) (Tableau 17 et Figure 44)

- Allocations par personne de 2 500 \$ et 283 \$
- Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations)
- Pauvreté 7 % (de la différence)
- Résultats 5 % (base de référence)
- TI 6 % (base de référence)
- Projections augmentées selon la population + inflation

TABLEAU 17

PROVINCE/ TERRITOIRE	2023	2024	2025	2026	2027	5-YEAR TOTAL
Colombie-Britannique	89 127 760 \$	93 784 307 \$	98 568 811 \$	103 592 350 \$	108 681 180 \$	493 754 408 \$
Alberta	49 661 840 \$	52 165 765 \$	54 659 137 \$	57 271 607 \$	59 958 978 \$	273 717 328 \$
Saskatchewan	16 937 503 \$	17 935 712 \$	18 998 552 \$	20 100 549 \$	21 234 981 \$	95 207 297 \$
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	38 904 732 \$	40 709 525 \$	42 603 877 \$	44 558 426 \$	46 600 042 \$	213 376 602 \$
Québec	87 481 568 \$	91 514 011 \$	95 652 236 \$	100 030 321 \$	104 543 330 \$	479 221 465 \$
Nouveau-Brunswick	*	*	*	*	*	*
Terre-Neuve-et-Labrador	15 308 643 \$	16 253 541 \$	17 220 050 \$	18 229 529 \$	19 288 762 \$	86 300 525 \$
Yukon	16 780 095 \$	17 558 306 \$	18 440 564 \$	19 222 627 \$	20 123 105 \$	92 124 696 \$
TOTAL	315 028 426 \$	330 794 677 \$	347 069 990 \$	363 983 776 \$	381 462 611 \$	1 738 339 479 \$

FIGURE 44

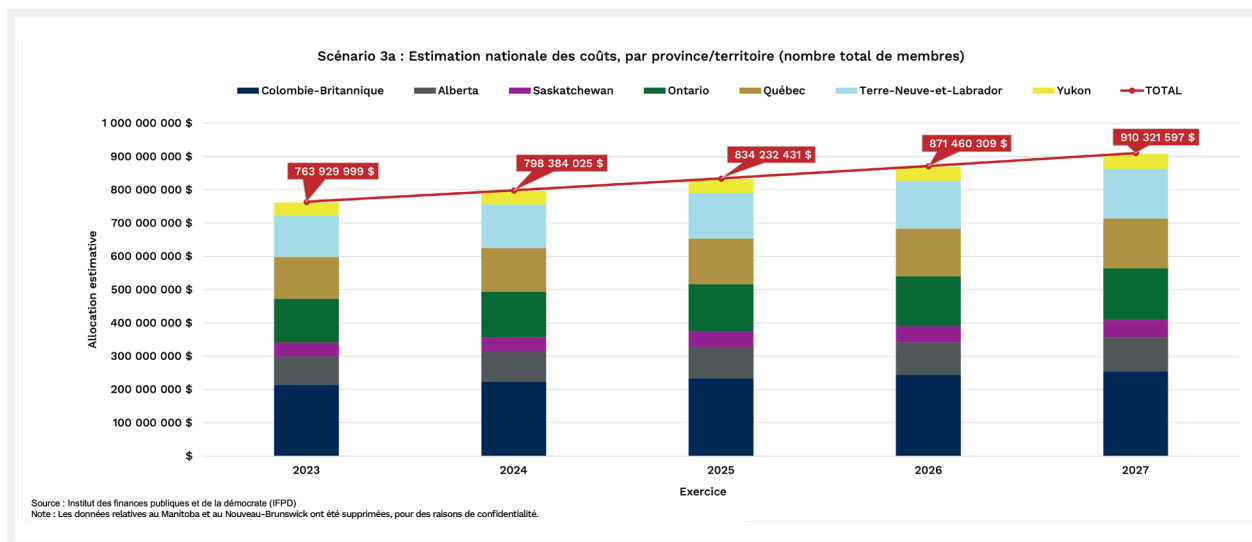


Scénario 3a (nombre total de membres) (Tableau 18 et Figure 45)

TABLEAU 18

PROVINCE/ TERRITOIRE	2023	2024	2025	2026	2027	5-YEAR TOTAL
Colombie-Britannique	213 738 794 \$	223 297 119 \$	233 193 831 \$	243 413 367 \$	254 040 873 \$	1 167 683 984 \$
Alberta	84 985 984 \$	89 132 462 \$	93 431 678 \$	97 941 037 \$	102 690 302 \$	468 181 464 \$
Saskatchewan	42 352 245 \$	44 659 601 \$	47 095 034 \$	49 636 357 \$	52 296 149 \$	236 039 387 \$
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	131 056 080 \$	136 669 192 \$	142 579 310 \$	148 721 448 \$	155 120 497 \$	714 146 528 \$
Québec	125 640 354 \$	131 264 892 \$	137 066 864 \$	143 143 191 \$	149 448 294 \$	686 563 596 \$
Nouveau-Brunswick	*	*	*	*	*	*
Terre-Neuve-et-Labrador	125 288 484 \$	130 928 942 \$	136 811 968 \$	142 889 724 \$	149 268 625 \$	685 187 742 \$
Yukon	38 905 559 \$	40 379 947 \$	41 909 026 \$	43 469 769 \$	45 110 756 \$	209 775 058 \$
TOTAL	763 929 999 \$	798 384 025 \$	834 232 431 \$	871 460 309 \$	910 321 597 \$	4 178 328 361 \$

FIGURE 45





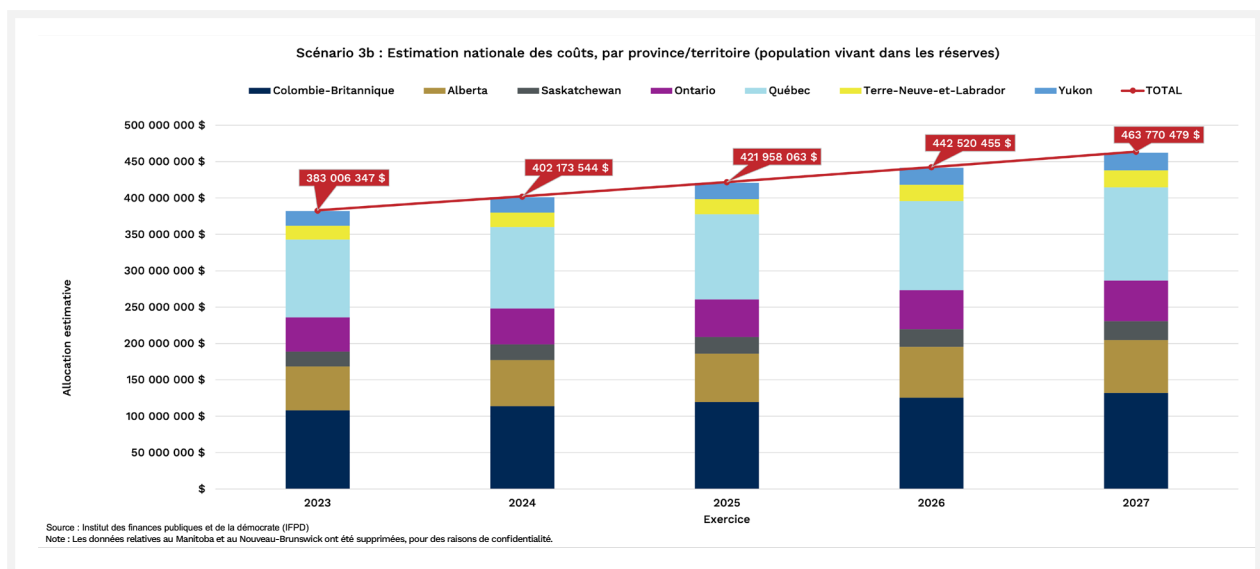
Scénario 3b (populations vivant dans les réserves) (Tableau 19 et Figure 46)

- Allocations par personne de 3 123 \$ (dépenses moyennes par personne selon le questionnaire)
- Service des représentants de bande, 283 \$ par personne
- Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations)
- Pauvreté 7 % (de la différence)
- Résultats 5 % (base de référence)
- TI 6 % (base de référence)
- Projections augmentées selon la population + inflation

TABLEAU 19

PROVINCE/ TERRITOIRE	2023	2024	2025	2026	2027	5-YEAR TOTAL
Colombie-Britannique	108 111 387 \$	113 759 624 \$	119 563 032 \$	125 656 046 \$	131 829 737 \$	598 919 826 \$
Alberta	60 424 702 \$	63 471 266 \$	66 505 046 \$	69 683 677 \$	72 953 444 \$	333 038 134 \$
Saskatchewan	20 474 698 \$	21 681 378 \$	22 966 126 \$	24 298 302 \$	25 669 620 \$	115 090 124 \$
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	46 966 753 \$	49 145 489 \$	51 432 400 \$	53 792 005 \$	56 256 760 \$	257 593 408 \$
Québec	107 047 682 \$	111 982 019 \$	117 045 804 \$	122 403 093 \$	127 925 474 \$	586 404 072 \$
Nouveau-Brunswick	*	*	*	*	*	*
Terre-Neuve-et-Labrador	18 735 622 \$	19 892 045 \$	21 074 916 \$	22 310 375 \$	23 606 728 \$	105 619 686 \$
Yukon	20 234 247 \$	21 172 670 \$	22 236 512 \$	23 179 575 \$	24 265 407 \$	111 088 410 \$
TOTAL	383 006 347 \$	402 173 544 \$	421 958 063 \$	442 520 455 \$	463 770 479 \$	2 113 428 888 \$

FIGURE 46

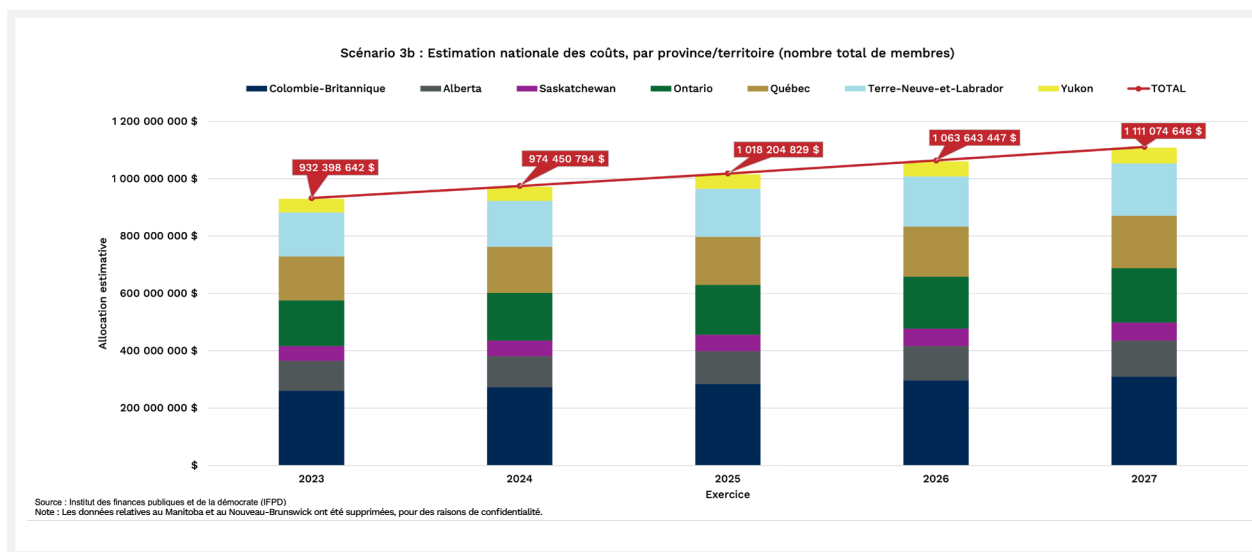


Scénario 3b (population totale) (Tableau 20 et Figure 47)

TABLEAU 20

PROVINCE/ TERRITOIRE	2023	2024	2025	2026	2027	5-YEAR TOTAL
Colombie-Britannique	260 617 740 \$	272 272 232 \$	284 339 360 \$	296 800 969 \$	309 759 089 \$	1 423 789 390 \$
Alberta	103 656 479 \$	108 713 893 \$	113 957 624 \$	119 457 630 \$	125 250 266 \$	571 035 891 \$
Saskatchewan	51 578 763 \$	54 388 775 \$	57 354 770 \$	60 449 732 \$	63 688 953 \$	287 460 993 \$
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	159 747 023 \$	166 588 924 \$	173 792 943 \$	181 279 702 \$	189 079 573 \$	870 488 164 \$
Québec	153 748 662 \$	160 631 523 \$	167 731 514 \$	175 167 239 \$	182 882 924 \$	840 161 861 \$
Nouveau-Brunswick	*	*	*	*	*	*
Terre-Neuve-et-Labrador	153 335 457 \$	160 238 582 \$	167 438 578 \$	174 876 895 \$	182 683 771 \$	838 573 284 \$
Yukon	47 312 698 \$	49 105 666 \$	50 965 205 \$	52 863 209 \$	54 858 774 \$	255 105 552 \$
TOTAL	932 398 642 \$	974 450 794 \$	1 018 204 829 \$	1 063 643 447 \$	1 111 074 646 \$	5 099 772 358 \$

FIGURE 47





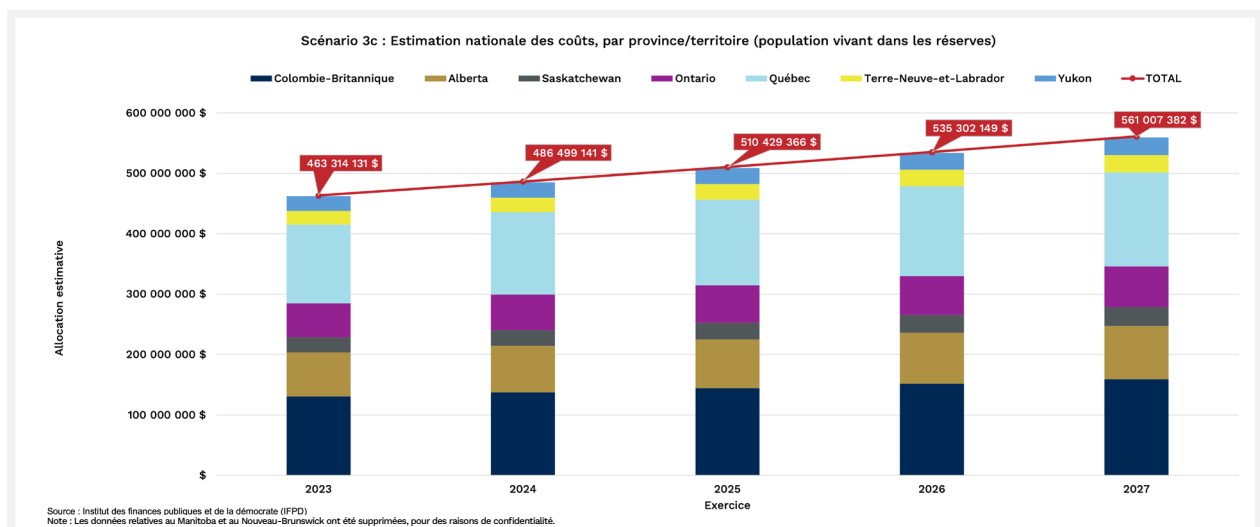
Scénario 3c (populations vivant dans les réserves) (Tableau 21 et Figure 48)

- Allocations par personne de 3 859 \$ (dépenses moyennes par personne des prestataires de services intégrés au Québec selon les données du questionnaire)
- Service des représentants de bande, 283 \$ par personne
- Éloignement (base de référence et appoints) (appliqué à toutes les Premières Nations)
- Pauvreté 7 % (de la différence)
- Résultats 5 % (base de référence)
- TI 6 % (base de référence)
- Projections augmentées selon la population + inflation

TABLEAU 21

PROVINCE/ TERRITOIRE	2023	2024	2025	2026	2027	5-YEAR TOTAL
Colombie-Britannique	130 538 272 \$	137 358 073 \$	144 365 194 \$	151 721 664 \$	159 176 988 \$	723 160 191 \$
Alberta	73 139 736 \$	76 827 362 \$	80 499 571 \$	84 347 052 \$	88 304 852 \$	403 118 573 \$
Saskatchewan	24 653 472 \$	26 106 435 \$	27 653 339 \$	29 257 444 \$	30 908 616 \$	138 579 307 \$
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	56 491 066 \$	59 111 573 \$	61 862 245 \$	64 700 373 \$	67 665 019 \$	309 830 276 \$
Québec	130 162 705 \$	136 162 523 \$	142 319 747 \$	148 833 847 \$	155 548 682 \$	713 027 504 \$
Nouveau-Brunswick	*	*	*	*	*	*
Terre-Neuve-et-Labrador	22 784 189 \$	24 190 502 \$	25 628 979 \$	27 131 408 \$	28 707 888 \$	128 442 966 \$
Yukon	24 314 914 \$	25 442 610 \$	26 720 971 \$	27 854 235 \$	29 159 041 \$	133 491 770 \$
TOTAL	463 314 131 \$	486 499 141 \$	510 429 366 \$	535 302 149 \$	561 007 382 \$	2 556 552 170 \$

FIGURE 48

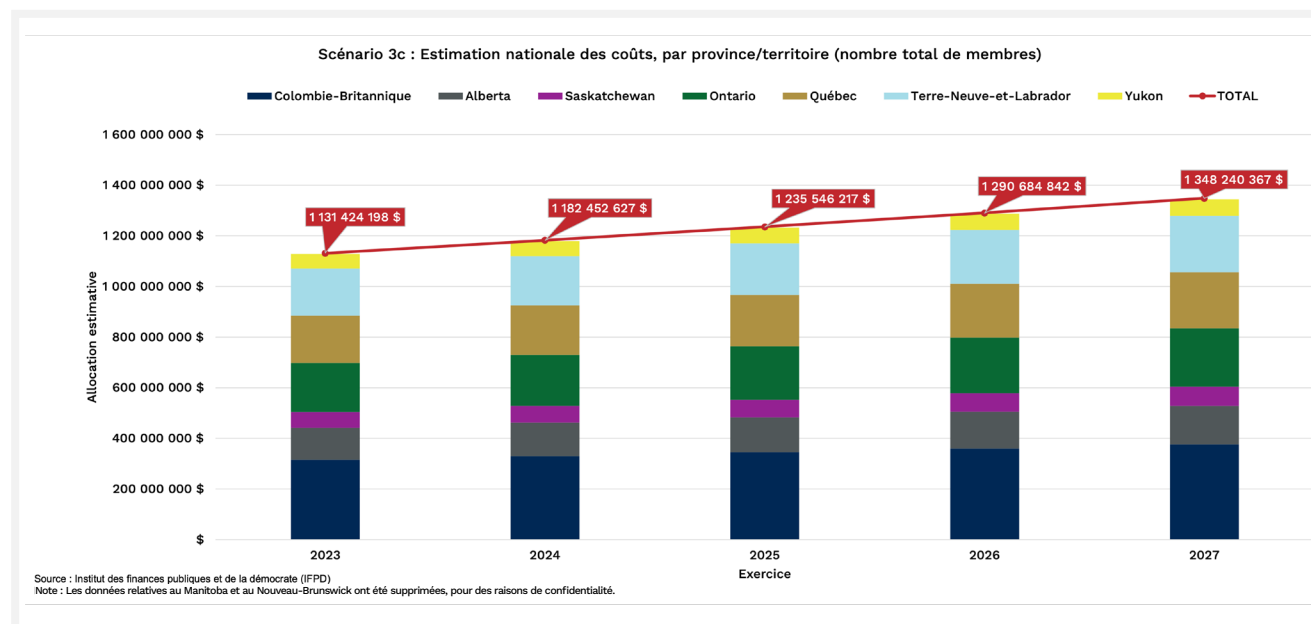


Scénario 3c (nombre total de membres) (Tableau 22 et Figure 49)

TABLEAU 22

PROVINCE/ TERRITOIRE	2023	2024	2025	2026	2027	5-YEAR TOTAL
Colombie-Britannique	315 999 610 \$	330 130 472 \$	344 761 687 \$	359 872 037 \$	375 583 497 \$	1 726 347 302 \$
Alberta	125 713 435 \$	131 847 011 \$	138 206 574 \$	144 876 912 \$	151 902 164 \$	692 546 096 \$
Saskatchewan	62 478 790 \$	65 882 631 \$	69 475 420 \$	73 224 441 \$	77 148 189 \$	348 209 470 \$
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	193 641 941 \$	201 935 509 \$	210 668 117 \$	219 743 384 \$	229 198 161 \$	1 055 187 112 \$
Québec	186 955 265 \$	195 324 685 \$	203 958 131 \$	212 999 822 \$	222 381 940 \$	1 021 619 843 \$
Nouveau-Brunswick	*	*	*	*	*	*
Terre-Neuve-et-Labrador	186 469 601 \$	194 864 418 \$	203 620 255 \$	212 665 913 \$	222 159 771 \$	1 019 779 959 \$
Yukon	57 244 727 \$	59 414 059 \$	61 663 998 \$	63 960 435 \$	66 374 892 \$	308 658 111 \$
TOTAL	1 131 424 198 \$	1 182 452 627 \$	1 235 546 217 \$	1 290 684 842 \$	1 348 240 367 \$	6 188 348 252 \$

FIGURE 49



On recommande de revoir et de réviser au besoin cette approche quinquennale durant la troisième année. On s'attend à ce que les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN continuent de renforcer leurs

capacités en embauchant du personnel, en évaluant les besoins communautaires et par une sophistication opérationnelle rendue possible par un financement pérenne.



CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN offrent différents services, dont plusieurs relèvent de la prévention primaire. Les changements apportés au modèle de prestation de services et aux activités des SEF, en particulier pour la fourniture de services secondaires et tertiaires, nécessiteront des personnes, des ressources et du temps. Il est irréaliste et injuste de supposer que les Premières Nations pourront entreprendre toutes les tâches requise (consultation des communautés et conception, planification et exécution des services) sans disposer du temps et des capacités nécessaires pour répondre aux besoins de la communauté. Dans l'intervalle, à mesure qu'on renforcera les capacités et qu'on dressera les plans de programmes, les Premières Nations pourraient s'adresser à des prestataires de services situés à proximité ou obtenir les services fournis par le gouvernement provincial ou territorial.

Pendant que les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN continuent d'évaluer leurs besoins, d'établir leurs modes de fonctionnement et de fournir des services, il reste des questions en suspens qu'il convient de résoudre.

1. Services de prévention provinciaux/territoriaux. Quels services les provinces/territoires offrent-ils? Quels en sont les résultats?
2. Évaluation interne. Les Premières Nations sont-elles équipées pour définir leurs besoins en services de prévention secondaire et tertiaire en vue de coordonner leur activité avec d'autres prestataires de services?
3. Coordination provinciale. Est-ce que les provinces coordonnent et intègrent les activités de protection et de prévention? Se concertent-elles avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN pour intégrer les services qu'elles offrent ou qui sont en développement?

Cette évaluation des besoins a tiré parti des contributions apportées de diverses façons (questionnaire, rencontres régionales et nationales, analyses approfondies) par les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. Même si l'on tentait de définir une ligne de base national, les résultats indiquent qu'il existe une diversité de points de départ. Toute stratégie future doit tenir compte de ces différences, tout en reconnaissant l'engagement commun à mettre en place pour les enfants et les familles des services de prévention dirigés par les Premières Nations.



L'IFPD FORMULE LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES :

1. Clarifier les services de prévention (primaire, secondaire et tertiaire) que les Premières Nations sont invitées à fournir avec les ressources des SEFPN.
 - ◇ Définir les exigences fédérales de production de rapports pour le financement.
 - ◇ Définir les attentes de prestation de services avec leurs fournisseurs provinciaux/territoriaux respectifs de SEFPN, p. ex. le gouvernement provincial ou territorial. Publish agreements between the federal and provincial/territorial governments on FNCFS.
2. Publier les ententes sur les SEFPN conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux/territoriaux.
3. Obliger les gouvernements provinciaux et territoriaux à faire rapport aux Premières Nations qu'ils servent sur les types de services de protection et de prévention (primaire, secondaire, tertiaire) offerts, et sur leurs résultats.
4. Les Premières Nations et les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient travailler en partenariat pour définir des protocoles d'entente visant à intégrer la protection et la prévention (primaire, secondaire et tertiaire) dans la fourniture de services.
5. Sur une échelle régionale/territoriale, les Premières Nations devraient définir l'approche de financement qui répond le mieux à leurs besoins. Cela signifie que les Premières Nations de différents endroits peuvent avoir des structures de financement différentes, par exemple une organisation régionale qui gère les allocations, ou des accords bilatéraux distincts conclus entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral.
6. Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN commencent tout juste à formuler leurs approches de prestation de services de prévention (primaire, secondaire, tertiaire), avec des historiques de pratique limités. Il faudra du temps pour clarifier les activités requises et leurs besoins en ressources. Les modes de financement doivent refléter cette réalité et ne pas être considérés définitifs jusqu'à ce qu'on ait défini un ensemble d'activités cohérent et stable.
7. Il faudrait mener un examen de l'approche quinquennale à la troisième année de la mise en place du financement et de la structure, en regard des activités effectives et souhaitées dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN. La structure de financement et les ressources devraient être ajustées selon les résultats.

Les stratégies prospectives proposées dans ce rapport envisagent une diversité de modes et de structures de financement visant à répondre à différents besoins et différents points de départ. À mesure que les voies futures seront définies, il faudra rattacher les ressources et les structures financières aux résultats pour les enfants. L'épanouissement des enfants des Premières Nations passe par une intégration entre tous les acteurs de la prestation des services de protection et de prévention. Les programmes et services devront être adaptés à l'évolution des circonstances et redéfinis au fil du temps. C'est un début. Il reste encore beaucoup à faire.

BIBLIOGRAPHIE

- Alliance pour la protection de l'enfance dans l'action humanitaire. Édition 2019 des Standards Minimums pour la Protection de l'enfance dans l'action humanitaire, 2019. https://alliancecpha.org/sites/default/files/technical/attachments/2019_cpms_-_fr_-_pdf.pdf
- BC Aboriginal Child Care Society. *Moving Forward Together: The BC Aboriginal Child Care Society (BCACCS) Annual Report for 2021/2022*. BC Aboriginal Child Care Society, n.d. <https://www.acc-society.bc.ca/wp-content/uploads/2023/12/BCACCS-Annual-Report-2021-to-2022-DRAFT-8-DEC14-2023-1.pdf>
- Capacity Building Center for States. *Working across the prevention continuum to strengthen families*. Children's Bureau, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services, 2021. https://capacity.childwelfare.gov/sites/default/files/media_pdf/prevention-continuum-strengthen-families-cp-20119.pdf
- Child Abuse & Neglect Prevention Board. "Types of Prevention Approaches." *The Government of Wisconsin*, n.d. <https://preventionboard.wi.gov/Documents/PreventionApproaches.pdf>
- Canadian Human Rights Tribunal (CHRT 12). (2021). *Canadian Human Rights Tribunal Ruling*. <https://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/fr/item/495594/index.do?q=CHRT+12>
- Canadian Human Rights Tribunal (CHRT 8). (2022). *Canadian Human Rights Tribunal Ruling*. <https://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/fr/item/520915/index.do?q=chrt+2022+chrt+8>
- Fallon, Barbara et al. *Denouncing the continued overrepresentation of First Nations children in Canadian child welfare: Findings from the First Nations/Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect-2019*. Assembly of First Nations, 2021. https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/FNCIS-2019%20-%20Denouncing%20the%20Continued%20Overrepresentation%20of%20First%20Nations%20Children%20in%20Canadian%20Child%20Welfare%20-%20Final_1%20%28%29.pdf
- Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces L.R.C. 1985, ch. F-8*. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-8/>
- FRIENDS National Center for Community-Based Child Abuse Prevention. "What is Prevention of Child Abuse and Neglect." *Families & Communities Rising, Inc.*, n.d. <https://friendsnrc.org/prevention/what-is-prevention-of-child-abuse-and-neglect/#:~:text=CBCAP%20includes%20activities%20that%20work,families%2C%20and%20parent%20support%20groups>
- Gaspard, Helaina. 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. Institut des finances publiques et de la démocratie, 2020. https://ifsd.ca/web/default/files/Monthly%20Updates/FNCFS/2021-01-05_FR_Final_8114_IFSD_AFN_Report_Web_FR_v4_lp%5B1%5D.pdf
- Gaspard, Helaina. Resource analysis in the provision of Indigenous and non-Indigenous child and family services in British Columbia, Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD), novembre 2021. Dans Representative for Children and Youth, *At a Crossroads: The roadmap from fiscal discrimination to equity in Indigenous child welfare*, mars 2022, https://rcybc.ca/wp-content/uploads/2022/03/RCY_At-a-Crossroads_Mar2022_FINAL.pdf
- Affaires mondiales Canada. "Politique de compensation de frais généraux touchant les accords de contribution non remboursables conclus avec des organisations canadiennes en vertu du programme d'aide au développement international." Gouvernement du Canada, dernière modification, le 26 avril 2022. https://www.international.gc.ca/development-developpement/partners-partenaires/bt-oa/overhead-compensation_amendment.aspx?lang=fra
- Greenwood, Margo, and Shawna Perry. *Appropriateness of Outcome-Based Framework for Aboriginal Child Care*. Human Resources Development Canada, May 2002. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED468507.pdf>
- Santé Canada. "Travailler ensemble pour améliorer les soins de santé pour les Canadiens" Gouvernement du Canada, 7 février 2023. <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/nouvelles/2023/02/travailler-ensemble-pour-ameliorer-les-soins-de-sante-pour-les-canadiens-et-canadiennes.html>
- Services aux Autochtones Canada. "Initiatives de bien-être communautaire et en matière de compétence." Gouvernement du Canada, dernière modification le 12 juillet 2023. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1638565024162/1638566154510>
- Services aux Autochtones Canada. "Contributions visant à appuyer le programme de Bien-être communautaire et des initiatives en matière de compétence à l'intention des enfants et des familles." Gouvernement du Canada, dernière modification le 11 juillet 2023. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1635435393871/1635435617423>



- Services aux Autochtones Canada. “Modalités transitoires SEFPN : Contributions visant à fournir aux enfants et aux jeunes, aux jeunes adultes, aux familles et aux communautés des services de prévention et de protection.” Gouvernement du Canada, dernière modification le 1 avril 2022. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1648577221890/1648577242550>
- Services aux Autochtones Canada. “Modes de financement.” Gouvernement du Canada, dernière modification le 16 avril 2018. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1322746046651/1618142957561>
- Services aux Autochtones Canada. “Avis et demandes liés à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis.” Gouvernement du Canada, le 25 novembre 2023. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1608565826510/1608565862367>
- Services aux Autochtones Canada. “Subvention de 10 ans.” Gouvernement du Canada, dernière modification le 21 décembre 2021. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1527080791657/1527080813525>
- Isokuortti, Nanne, Elina Aaltio, Taina Laajasalo, and Jane Barlow. “Effectiveness of Child Protection Practice Models: A Systematic Review.” *Child Abuse & Neglect* 108 (2020): 104632. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104632>
- Joint First Nations/Inuit/Federal Child Care Working Group: “Considerations and Recommendations for the First Nations/Inuit Child Care Program and Funding Framework.” 1995.
- Nepton, Nathalie. “Cross-Examination of Nathalie Nepton.” Canadian Human Rights Tribunal, January 8, 2021. Tribunal File No. T1340/7008. https://fncaringociety.com/sites/default/files/transcript_of_cross-examination_of_nathalie_nepton_jan_8_2021.pdf
- Bureau du Vérificateur général du Canada. 2014 février — Rapport du vérificateur général du Canada. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/yuk_201402_f_39081.html
- Page, Kevin. *Expert analysis: Federal funding and First Nations in Canada*. Institute of Fiscal Studies and Democracy, July 2022. https://ifsd.ca/web/default/files/Reports/2023-01-19_For%20website_Questions%20for%20federal%20funding%20of%20First%20Nations.pdf
- “Program Directives 20-1.” *Corporate Manuals System*, n.d. Amend./Modf. 23 95-04-01. <https://www.inniuna.ca/files/P-033-Directive-20-1.pdf44125131.pdf>
- Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2024 CSC 5 (CanLII)*. <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2024/2024csc5/2024csc5.html>
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. “Directive sur les paiements de transfert.” Gouvernement du Canada, dernière modification le 1er avril 2022. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14208>
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. “Politique sur les paiements de transfert.” Gouvernement du Canada, dernière modification le 4 avril 2022. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525>
- Section Protection de l'enfance de l'UNICEF. « Stratégie pour la protection de l'enfance (2021-2030). » UNICEF, juillet 2021. https://www.unicef.org/media/107566/file/Child%20Protection%20Strategy%20document_FINAL_FR.pdf.pdf



ANNEXE A – OPINION SUR LA RESPONSABILITÉ DES PREMIÈRES NATIONS FOURNISSANT DES SERVICES DE PRÉVENTION

January 20, 2023

VIA E-MAIL

Reply to: Kathryn McGoldrick
Direct Line: 604.484.1763
Direct Fax: 604.484.9763
E-mail: kmcgoldrick@ahbl.ca
Matter No.: 1137549

Institute of Fiscal Studies and Democracy (IFSD)
115 Séraphin-Marion Private #107
Ottawa, Ontario
K1N 6N5

Attention: Helaina Gaspard, Ph.D., Director, Governance & Institutions

Dear Sirs/Mesdames:

Re: Legal Opinion regarding potential Liability in Tort and Human Rights Law for First Nations providing Prevention Services

We write to provide IFSD with a legal opinion on potential liability concerns in the areas of tort and human rights for First Nations who take on prevention funding directly as part of Canada's reformed funding model for the First Nation Child and Family Service Program ("FNCFS Program"). We also provide further information regarding the applicability to First Nations of immunity in tort law for core policy decisions. Based on your instructions, these issues are considered only in respect of First Nations who have not exercised jurisdiction over child and family services either under *An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families* (the "Act") or under s. 35 of the *Constitution Act, 1982* ("C-92").

EXECUTIVE SUMMARY

In **Part I**, we provide a summary of our understanding regarding prevention services and the assumptions we have been asked to make regarding the ways in which First Nations may take on prevention funding and provide services within their communities.

In **Part II**, we provide a summary of the law of negligence, with a focus on principles and case law that have applicability to the child and family services context and to the common law duties owed by public authorities. We focus particularly on duty of care, given that in our view there is some uncertainty as to whether First Nations and their employees providing prevention services would owe a common law duty of care, and if such a duty is owed, to whom it would be owed. The other aspects of the negligence analysis (standard of care, causation, and damages) depend more on the facts of particular cases – the specific conduct of the defendant, the role it played in the plaintiff's injury, and we provide only general comments regarding the law on these elements.

We also provide a summary of the law of vicarious liability, and consider the statutory context and potential applicability of statutory immunity provisions in provincial and territorial child and family services legislation to First Nations and their employees.

In **Part III**, we focus on immunity for core policy decisions. While this was a principal subject of our September 2022 opinion, that opinion was aimed at First Nations who have exercised their jurisdiction under C-92 or pursuant to the right to self-government under s. 35. In this opinion, we opine that First Nations not falling in this category would likely still be considered sufficiently governmental in nature to benefit from core policy immunity. We have also included additional case law to provide further examples and guidance to assist First Nations in identifying core policy decisions and to ensure that such decisions meet the requirements set out by the courts in order for immunity to apply. These include that they be based on social, economic, or political factors; be made in good faith; not be irrational; and involve at least some level of consideration/deliberation.

We also consider whether a statutory duty impacts the availability of core policy immunity. The law is somewhat unsettled in this area, but provincial and territorial child and family services legislation likely does not fall within the category of statutes where policy defences may be unavailable. Further, there are in any event very limited duties under child and family services legislation that in our view would apply to First Nations providing prevention services other than under an agreement with the applicable province or territory.

In **Part IV**, we provide our analysis regarding whether a First Nation may owe a common law duty of care, and particularly whether the requirement of proximity is met, in the direct provision of prevention services, as well as with respect to decisions regarding how prevention funding should be used. This is a novel question, as First Nations providing prevention services other than under provincial/territorial legislation do not owe the same statutory duties as agencies and their employees who work under this scheme and have been found to owe a duty to children. However, in our view, a court would likely find sufficient proximity to support a duty of care owed to children in respect of the provision of secondary and tertiary prevention services. As with child protection, the purpose of providing these services to families is to reduce risk to children who are or may be at risk of harm, and secondary and tertiary prevention services are provided on an individual basis involving close interactions with families. However, it is less clear that there would be any positive duty to provide specific services, as opposed to as a duty to provide services in a non-negligent way.

It is unlikely the First Nation would owe a duty of care to parents or other family members, for the same reasons as social workers have been found not to owe a duty to anyone other than the child in the child protection context. While the potential for conflict between the interests of parents and children may be less likely at the prevention stage, courts may find that prevention is not significantly different than protection and that the rationale underlying the existing case law should also apply to prevention.

If the First Nation is providing only primary prevention services, it is difficult to see how a duty of care could be owed, as these services are being provided at the community level, or to particular groups, and not targeted at individuals. It is unlikely that this could place the First Nation into a sufficiently close and direct relationship with individual parents, children, or families to justify imposing a private law duty of care.

We also provide some comments on the standard of care that would apply to First Nations and their employees providing prevention services. If these employees are not trained social workers, the standard of care expected of them would likely be reduced at least somewhat.

In **Part V**, we provide our opinion regarding the potential liability of First Nations in human rights law regarding the direct provision of prevention services and decisions regarding how prevention funding should be used. In our view, a First Nation will be considered to be providing a “service” to the “public” within the meaning of s. 5 of the *Canadian Human Rights Act* (“CHRA”) where it is directly providing prevention services, and likely also if it is making decisions regarding which prevention services will be provided and/or to whom, even if those services are ultimately being delivered by an agency. However, making very high-level and general decisions – for example, how much funding will be available for each of primary, secondary, and tertiary prevention – is less likely to constitute a “service” offered to the “public”.

If a complainant has established *prima facie* discrimination in the provision of prevention services, undue hardship based on cost may be established. However, in our view, it will not be sufficient for the First Nation to simply decline to provide a service because the funding from Canada is too low. The Nation will likely be expected to have considered reasonable alternative services as well as whether funding can be obtained from elsewhere.

I. PREVENTION SERVICES AND FIRST NATIONS’ USE OF PREVENTION FUNDING

You have asked us to assume that there are three potential models by which the prevention funding provided by Canada will be taken on and spent: 1) the First Nation spends all of the prevention funding and delivers prevention services itself; 2) the First Nation directs all of the prevention funding to an agency, which delivers the prevention services; and 3) a hybrid model where the First Nation keeps some of the prevention funding and delivers some prevention services, and directs the remainder to an agency who also delivers some prevention services. We understand that under the previous funding model, to the extent prevention was being done at all, it was being done through agencies, not by the First Nations themselves. Some prevention services can be provided by agreement – for example, a parent would be asked to agree to participate in addictions treatment in order for the child to remain in the home.

The three levels of prevention are described by the FNCFS Transitional Terms and Conditions¹ as follows:

(a) Primary prevention

Primary prevention services are aimed at the community as a whole. A community centered approach to prevention programming could include the ongoing promotion, public awareness and education of traditional child caring approaches, healthy families and child development. Activities could include those that enhance protective factors at a community-level, and help to create the network that supports

¹ [FNCFS Transitional Terms and Conditions: Contributions to provide children, youth, young adults, families and communities, with prevention and protection services \(sac-isc.gc.ca\)](https://www.sac-isc.gc.ca)

family retention and healing, cultural engagement, connection, and a sense of belonging.

(b) Secondary prevention

Secondary prevention services are activated when a child may be at risk of harm or child maltreatment and where intervention could enhance protective factors and remediate the risk.

Secondary prevention programming could include services that establish and build on secure and responsive social relationships between children and caregivers, and support parents in meeting their family's developmental, health, educational, social, cultural, and spiritual needs.

(c) Tertiary prevention

Tertiary prevention services target specific families when a child has been identified as at risk of harm or child maltreatment. Tertiary prevention attempts to mitigate the risks of separating a child from their family and end the crisis. Targeted, least disruptive interventions and measures refer to the most appropriate level of service needed by a family whose child(ren) is/are at risk of harm or maltreatment or where maltreatment has taken place.

Tertiary prevention programming could include services that provide increased support and/or targeted services with the intention that intervention will enhance protective factors and promote positive outcomes.

From the lists of examples provided in this document, it appears there is some overlap between secondary and tertiary prevention. Some key differences appear to be the level of risk identified to the child ("may be at risk of harm or maltreatment" vs "at risk..."), the inclusion of mental health treatment under tertiary prevention, the more targeted nature of tertiary prevention, and the stage at which it is employed (e.g., the point of crisis where violence, addictions, or other serious issues are impacting or could imminently impact children in the home may have already been reached).

We have been asked to provide an opinion regarding the potential liability concerns should First Nations choose to use some or all of the prevention funding to deliver prevention services through employees who have little to no training regarding the delivery of child and family services. We have been asked to address both the liability of the First Nation and the personal liability of its employees.

II. LAW OF NEGLIGENCE

In this section, we provide a summary of the law of negligence, in order to provide a general understanding of the basis for tort claims and to assist in informing the discussion below as to the possible tort liability of First Nations delivering prevention services.

To succeed in a negligence action, a plaintiff must show that: 1) the defendant owed the plaintiff a duty of care; 2) the defendant's behaviour breached the standard of care; 3) the plaintiff sustained damage; and 4) the damage was caused, in fact and law, by the defendant's breach: *Deloitte & Touche v. Livent Inc. (Receiver of)*, 2017 SCC 63 at para. 77 ("*Livent*").

1. Duty of Care

The duty of care analysis is grounded in the “neighbour principle”: a person must take reasonable care to avoid acts or omissions which may cause foreseeable injury to their “neighbour”. The neighbour principle is reflected, in modern case law, in the concept of “proximity”, which is a close and direct relationship between the parties that justifies the imposition of a duty of care on the defendant: *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42 at paras. 40–41 (“*Imperial Tobacco*”).

The existence of a duty of care is determined in accordance with the two-stage *Anns/Cooper* test:

1. Is the harm suffered by the plaintiff a foreseeable consequence of the defendant’s acts or omissions, and is there a sufficient relationship of proximity between the parties that it is just and fair to impose a duty of care?
2. If step one is met, are there residual policy considerations outside of the relationship between the parties that may negate the imposition of a duty of care?

If the plaintiff’s claim falls within a clearly established or analogous category in which a duty of care has been recognized in prior case law (e.g., duty owed by a provincial government to maintain highways, duty owed by child protection worker to children in need of protection), a *prima facie* duty of care will be established and no analysis at the first stage of *Anns/Cooper* is necessary. The inquiry then moves to the second stage to determine if there are policy reasons that ought to negate the duty of care in the specific factual circumstances.

If there is not a sufficiently analogous precedent that definitively establishes the existence of a *prima facie* duty of care in the relevant circumstances, the court must undertake a full *Anns/Cooper* analysis.

(a) First stage of the *Anns/Cooper* test: foreseeability and proximity

The foreseeability inquiry asks whether the risk of the type of damage that occurred was a reasonably foreseeable result of the defendant’s negligent conduct to the class of plaintiff that was injured: *Rankin (Rankin’s Garage & Sales) v. J.J.*, 2018 SCC 19 at para. 24. It is an objective inquiry – the defendant need not have actually foreseen the risk, but, rather, it must have been foreseeable by a reasonable person in the defendant’s circumstances.

The proximity inquiry asks whether the relationship between the plaintiff and defendant is sufficiently close and direct that the defendant should be expected to have the plaintiff in their contemplation as someone who could be injured by their negligent acts or omissions. The relationship is not limited to physical proximity. Factors that allow the court to evaluate the closeness of the relationship include expectations of the parties, representations made by the defendant, reliance by the plaintiff, and the property or other interests involved. However, the factors which may satisfy the requirement of proximity are diverse and depend on the circumstances of the case – there is no single unifying characteristic: *Cooper v. Hobart*, 2001 SCC 79 at paras. 34-35.

(b) Duty of care involving a public authority

There are special considerations in the proximity analysis where the defendant is a public authority. This is because, in the exercise of its functions, a government typically owes *public* duties – special circumstances will be required before it will be found to owe a *private* law duty to an individual or group that can ground a civil action. There are three ways in which sufficient proximity between a plaintiff and a governmental authority can be found: 1) through the applicable statutory scheme; 2) through interactions between the authority and the plaintiff; and 3) through a combination of the statutory scheme and interactions with the plaintiff: *Imperial Tobacco*.

It is difficult to establish a duty of care through a statutory scheme only, as most statutes confer public powers and duties on public authorities, which are often inconsistent with the establishment of a private law duty to individuals. Factors that will be relevant to whether proximity can be established through a statutory scheme include: whether the asserted duty would conflict with other duties owed by the governmental actor (more will be said about this in the next section); whether the purpose of the statute is to protect the interests of an identifiable class of individuals of whom the plaintiff is a member; whether the statutory powers at issue involve the provision of a service as opposed to the reduction of a risk through regulation; the vulnerability of the plaintiff class to the risk of harm that materialized; and whether the defendant had specific knowledge of the plaintiff's vulnerability: Karen Horsman & Gareth Morley, *Government Liability: Law and Practice*, Looseleaf (Toronto: Thompson Reuters, 2022) at § 6:16 (“Horsman & Morley”).

Where a relationship of proximity is alleged to arise out of the interaction between a plaintiff and the government body, the question is whether there are factual allegations that distinguish the relationship between the plaintiff and regulator from other members of the public. The case law is not entirely settled as to whether the specific interactions that may ground a duty of care must consist of direct interactions between the plaintiff and the government defendant: Horsman & Morley at § 6:17.

The funding and administration of programs at a high level is very likely insufficient to establish proximity, even if there are interactions between government employees and the plaintiff. In *Mitchell Estate*, 2004 CarswellOnt 3017 (Ont. Sup. Ct. Jus.), the plaintiffs alleged inadequate medical treatment for their infant daughter, which they claimed was due to insufficient funding for hospitals that resulted in overcrowding. The Court found that the legislative framework gave the Minister the power to act in the public interest, and in exercising her powers, she was required to balance a myriad of competing interests. Although the Province provided funding for hospitals, it had no role in their day-to-day supervision. Proximity was not met for these reasons.

In *Wareham v. Ontario*, 2008 CarswellOnt 176 (Ont. Sup. Ct. Jus.), the plaintiffs' claim related to delays in processing their applications for benefits under the Ontario Disability Support Program (ODSP). They argued that the Province was negligent in creating and maintaining a system that failed to provide income to eligible persons in a timely manner – essentially, the system was inefficient and too complex. The Court found that more than systemic allegations regarding the ODSP were required to satisfy the proximity requirement, and that interactions between Crown employees (who were exercising an adjudicative function in their administration of the program) and benefits applicants were not sufficient to constitute proximity.

In *Leroux v. Ontario*, 2021 ONSC 2269, the claim was similar to *Wareham* but involved the provision of specific benefits for developmentally disabled adults. The plaintiffs had received similar benefits as children, but “aged out” when they turned 18. The claim alleged that Ontario acted negligently in administering these programs, which led to wasted money, inadequate targeting of resources, and long waitlists. The Court found that proximity was not met:

[71] The governmental decision to fund or not to fund a particular program and the governmental decision as to how resources within a program should be allocated are also not the proper subject matter of judicial scrutiny - see *Cirillo v. Ontario*...Put differently, the determination of how a government decides to allocate resources does not establish a duty of care because the relationship lacks proximity.

[Emphasis added.]

Cirillo v. Ontario, 2019 ONSC 3066, related to the bail system in Ontario. The court found that it was in essence a challenge to the government’s executive authority to determine the allocation and adequacy of resources devoted to the criminal justice system. It argued that Ontario did not appropriately manage and otherwise resource the bail system to minimize delay caused by volume, staffing, and other funding-related shortages. This included challenging the failure to build new courthouses, the availability of interpreters, and the allocation of court time to bail. The court cited *Mitchell Estate* and *Phaneuf* (a case involving a challenge to government funding for forensic psychiatric hospital beds, discussed further below), noting that “courts have held that funding and resource allocations do not establish a duty of care, as the relationship that they engage lacks sufficient proximity” (at para. 25).

(c) Second stage of the *Anns/Cooper* test: policy considerations

The policy considerations at the second stage of the test are concerned with the effect of recognizing a duty of care on other legal obligations, the legal system, and society more generally: *Cooper v. Hobart*, 2001 SCC 79 at para. 37. They include such considerations as whether the recognition of the duty of care creates indeterminate liability (“the spectre of unlimited liability to an unlimited class”: *Livent* at para. 40), and, where the defendant is a public authority, whether the impugned decision is a core policy decision, and whether recognizing a private law duty of care would conflict with a public duty owed by the authority. This latter consideration is discussed in the next section.

(d) Potential for conflict in the child protection context and whether a duty of care could be owed to parents/families

Where an alleged duty of care is found to conflict with an overarching statutory or public duty owed by a public authority, this may constitute a compelling policy reason for refusing to find proximity. Such a conflict exists where the imposition of the proposed duty of care would prevent the defendant from effectively discharging its statutory duties: see, for example, *D.(B.) v. Children’s Aid Society of Halton (Region)*, 2007 SCC 38 (“*Syl Apps*”). In *Syl Apps*, the Supreme Court found that, because of the potential for conflict with the duty owed to an apprehended child, no duty of care was owed by a treatment centre and one of its social workers to the family of the child, who was treated at the centre and subsequently decided not to return to her family.

The family had alleged proximity on the basis of expectations and reliance on the defendants, given that the legislation (at that time, the Ontario *Child and Family Service Act*, R.S.O. 1990, c. C-11) included a recognition of the importance of the family and of the integrity of the family unit. The Court considered the sections of the *CFSA* that set out its purpose, noting that the references to parents and family were not stand-alone principles, but fell under the overarching umbrella of the best interests of the child. They could therefore not be relied upon to find a relationship of sufficient proximity with the parents. Justice Abella, for the Court, said:

[41] The deciding factor for me...is the potential for conflicting duties: imposing a duty of care on the relationship between the family of a child in care and that child's court-ordered service providers, creates a genuine potential for "serious and significant" conflict with the service providers' transcendent statutory duty to promote the best interests, protection and well-being of the children in their care.

She observed that the statutory mandate of child protection workers is to treat the child's interests as "paramount", and they must be free to execute this mandate to the fullest extent possible.

Some earlier Ontario cases did not interpret *Syl Apps* as foreclosing any duty of care owed by child protection workers and agencies to parents, particularly at the investigation stage before the child was deemed to be in need of protection: for example, *Durakovic v. Guzman*, 2013 ONSC 958 (Sup. Ct. Jus.), and *T.(D.) v. Highland Shores Children's Aid*, 2016 ONSC 1432 (Sup. Ct. Jus.). In these cases, the judges were of the view that it was "less clear" that the conflict identified in *Syl Apps* "in the context of the medical treatment of a child in care" arose at the investigation stage of a child protection matter, before the child was found to be in need of protection (*T.(D.)* at para. 37).

However, this issue was put to rest by the Ontario Court of Appeal in *J.B. v. Ontario (Child and Youth Services)*, 2020 ONCA 198. The Court rejected a distinction between "the child welfare investigation stage and proceeding stage (i.e., pre- and post-apprehension stage)", finding that *Syl Apps* was clear that "the duty at all stages is to the child" (at para. 41). It noted that the Ontario *CFSA* required the CAS to investigate allegations that children may be in need of protection, and to protect children where necessary, which also made clear that the duty was to the child.

In BC, this issue is similarly settled. In *Quinn v. British Columbia*, 2018 BCCA 320, the Court of Appeal held that a claim brought under the *Charter*, which it found in substance amounted to a tort claim of negligent investigation by a social worker, should be struck on the basis of insufficient proximity. Justice D. Smith for the Court agreed with the Province that "these types of allegations have no reasonable prospect of success in light of the reasoning in [*Syl Apps*]" (at para. 64).

Whether the lack of a duty of care to anyone other than a child in the child protection context would be determinative of whether a duty of care could be owed to parents in the provision of prevention services is not clear. We discuss this below.

(e) Duty of care where in respect of a positive duty to act

Where the duty alleged is to take positive steps (rather than a duty to avoid the doing of an overt negligent act), there must be a special relationship of proximity between the parties that imposes on the defendant a duty to take positive action – “[d]uties to take positive action in the face of risk or danger are not free-standing”: *Childs v. Desormeaux*, 2006 SCC 18 at para. 31. In such cases, the nature of the relationship must be examined to determine where there is a sufficient nexus between the parties. The reason for requiring this special relationship is because “the common law is a jealous guardian of individual autonomy” (at para. 31).

Childs identifies three situations in which a special relationship of proximity has been recognized in respect of a positive common law duty. The first is where the defendant intentionally attracts and invites third parties to an inherent and obvious risk that they have created or control. The second concerns paternalistic relationships of supervision and control, such as parent-child or teacher-student. The third involves defendants who either exercise a public function or engage in a commercial enterprise (such as the owner of a bar) that includes implied responsibilities to the public at large: *Childs* at paras. 35–37. The Court emphasized the common element, and explained how the analysis might apply in each case, as follows:

[38] Running through all of these situations is the defendant’s material implication in the creation of risk or his or her control of a risk to which others have been invited. The operator of a dangerous sporting competition creates or enhances the risk by inviting and enabling people to participate in an inherently risky activity. It follows that the operator must take special steps to protect against the risk materializing. In the example of the parent or teacher who has assumed control of a vulnerable person, the vulnerability of the person and its subjection to the control of the defendant creates a situation where the latter has an enhanced responsibility to safeguard against risk. The public provider of services undertakes a public service, and must do so in a way that appropriately minimizes associated risks to the public.

The Court emphasized that these are not strict legal categories, but, rather, illustrations of the types of factors that may give rise to a positive duty to act.

John Doe (G.E.B. #25) v. The Roman Catholic Episcopal Corporation of St. John’s, 2020 NLCA 27, was a claim by former residents of the Mount Cashel orphanage for damages resulting from sexual abuse by several brothers of a lay religious order of teachers. The Newfoundland Court of Appeal upheld the trial judge’s finding of vicarious liability on the part of the Archdiocese for the abuse by the brothers, as it had provided them “with the power, environment and tools to carry out their wrongdoing virtually undetected”. It also considered whether a duty of care was owed by the school chaplain, who did not himself commit any abuse, but to whom some of the boys reported the abuse. The plaintiffs claimed that the chaplain did nothing in response to the reports of abuse.

The Court of Appeal referenced *Childs*, and specifically the second situation identified as finding a positive duty to act: paternalistic relationships of supervision and control. It rejected the trial judge’s finding that the chaplain needed to be in a position of authority over the children, and perhaps the brothers, for any knowledge to have triggered a duty of care.

It found that although he was not involved in the day-to-day governance of Mount Cashel, he did have responsibilities for the boys' overall well-being. Further, the Court found that the specific context of the interactions with the boys and the disclosures of abuse they made to him was significant in the analysis of whether sufficient proximity was created. In all the circumstances, proximity was established.

In contrast, in another case involving an orphanage (*Broome v. Prince Edward Island*, 2010 SCC 11), the Province was found not to owe a duty of care to the children living there in relation to abuse committed against them. The home was privately run, and the Province was not involved in its administration. The Supreme Court reviewed the statutory child welfare scheme at the time, noting that there were two streams – public (run by children's aid societies, and subject to statutory standards and obligations) and private – and that the home in question was part of the latter. The province did provide some funding to the home, but the Court found that this could not establish the requisite proximity, as the funding was given with no restrictions or accountability requirements. It also found the statutory scheme was clearly insufficient to create proximity as the province owed no statutory duty to residents of the home.

2. Standard of Care

To avoid liability, a defendant must “exercise the standard of care expected that would be of an ordinary, reasonable and prudent person in the same circumstances” (*Ryan v. Victoria (City)*, [1999] 1 S.C.R. 201 at para. 28 (“*Ryan*”). Relevant factors include whether the risk of injury was reasonably foreseeable, the likelihood of damage, and the availability and cost of preventative measures. A reasonable person “takes precautions against risks which are reasonably likely to happen”: *Nelson (City) v. Marchi*, 2021 SCC 41 (“*Marchi*”) at para. 91.

In measuring what is reasonable, the court may also look to external indicators of reasonable conduct, such as industry practice, guidelines, or more formal statutory or regulatory standards: *Ryan* at para. 28. However, external standards of conduct, even those reflected in legislation (such as a statutory duty), are relevant to the standard of care but are not determinative – there is no tort of statutory breach: *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada*, [1983] 1 S.C.R. 205 (“*Wheat Pool*”). For example, provincial and territorial child and family services legislation sets out a number of statutory duties owed by different categories of persons. While breach of these may attract a criminal penalty or administrative review by the courts, there is no automatic civil liability. However, breach of a statutory duty will generally serve as evidence of breach of the common law standard of care: *Wheat Pool*.

The standard of care expected of professionals is elevated compared to a member of the public, as members of a profession undertake to carry out their professional duties with a reasonable degree of care and skill. The standard of care expected of a professional is the degree of skill displayed by other reasonably competent members of that profession. The standard of care for a social worker is generally that of a reasonable social worker in similar circumstances. However, when a child is removed from the custody of his or her parent(s), the standard of care is elevated to that of a “careful parent”, which imposes a “heightened degree of attentiveness” on social workers. More specifically, “the careful parent test imposes the standard of a prudent parent solicitous for the welfare of his or her child”: *J.P. v. British Columbia (Children and Family Development)*, 2017 BCCA 308 (“*J.P.*”) at para. 364.

The extent of the discretion exercised by professionals in carrying out their duties is an important consideration in assessing whether the standard of care has been breached. In *Hill v. Hamilton-Wentworth (Regional Municipality) Police Services Board*, 2007 SCC 41, the Supreme Court of Canada stated the following in relation to the standard of care expected of police officers:

[73]...The standard is not perfection, or even the optimum, judged from the vantage of hindsight. It is that of a reasonable officer, judged in the circumstances prevailing at the time the decision was made – circumstances that may include urgency and deficiencies of information. The law of negligence does not require perfection of professionals; nor does it guarantee desired results. Rather, it accepts that police officers, like other professionals, may make minor errors or errors in judgment which cause unfortunate results, without breaching the standard of care...

These comments were cited in *J.P.* in the child protection context. The Court of Appeal also quoted from one of its prior decisions, *D.(B.) v. British Columbia* (1997), 30 B.C.L.R. (3d) 201 (B.C.C.A.), as follows:

[40] ...Decisions have to be made about care when the outcome is unpredictable. It is too easy to say when things turn out badly that it was the fault of the person who made the judgment. Social workers should not be so afraid of making a mistake that they cannot do their job properly.

Similarly, in *M.(B.) (Litigation guardian of) v. M.(R.)*, 2009 BCCA 413, the Court referred to the “difficult, sensitive and conflicting task of a social worker” and noted that the degree of professional discretion in a particular case, and the opportunity for genuine disagreement on the wisdom of any particular course of action, will be important in determining the standard of care (at para. 57).

While there will be some leeway given to professionals in the exercise of discretion in the carrying out of their powers and duties, particularly in exigent circumstances, the standard of care expected of a reasonably competent social worker will not be satisfied merely because the social worker acted in good faith. The presence or absence of good faith may, however, be relevant to whether the standard of care has been breached: *J.P.* at para. 365.

In contexts where a non-professional is performing tasks that a professional would or might normally perform, the standard of care may be lower. For example, the courts have found that volunteer firefighters are not subject to the same standard of care as trained, full-time, paid firefighters. In *Killip’s Television Service Ltd. v. Stony Plain (Town)*, 2000 ABQB 79, the Alberta Court of Queen’s bench found that the standard of care expected of volunteer firefighters was that of a reasonable volunteer fire department in like circumstances with like resources, and that the firefighters need only have “done their best” to put out the fire provided it is not a substantial departure from the basic principles of firefighting. The Court cited a prior decision of the Newfoundland Court of Appeal in *Hammond v. Wabana (Town)*, 1998 CarswellNfld 331, in which it was considered that a volunteer firefighter is unpaid and is acting outside his or her normal area of work, training, or experience, and that volunteer fire departments provide an ongoing source of assurance for residents of the community. The Court said:

...[O]ne must keep in mind, not just the fact they are volunteers, but also the difference in circumstances, conditions and resources available. The standard of care must be expressed in terms that make it appropriate to volunteer firefighters who have very little training, experience, and [are] obliged to rely on imperfect equipment and a dubious water supply.

...

It is a standard of care that for reasons of "weightier competing policies,"...may tolerate a measure of subjectivity. Policy considerations dictate that the standard of care for volunteer firefighters be that they "do their best to put the fire out," employing as far as possible, the acknowledged principles and techniques of firefighting while trusting their own judgment, reason and common sense, it being accepted that safety will always be a primary consideration. In this case the "competing policy" is the public interest of ensuring the survival and continuation of an intelligent, dedicated and conscientious group of citizens, prepared to accept the often thankless and risky task of volunteer firefighter. The standard of care must not be such that its demands and accountability jeopardize the department's existence.

As will be further discussed below, similar policy considerations may have application in a case where a First Nation employs members of its community to deliver some prevention services, and those employees are not social workers and do not have similar training.

3. Causation

A defendant is not liable in negligence unless their breach of the standard of care caused the loss. The causation analysis involves two aspects: factual and legal causation. Factual causation is generally determined in accordance with the "but for" test; that is, the plaintiff must prove on a balance of probabilities that the harm would not have occurred but for the defendant's negligent act: *Marchi* at para. 96; *Clements v. Clements*, 2012 SCC 32 at paras. 8 and 13. The defendant's breach must also be a legal cause of the plaintiff's loss, in that the loss is not too remote. The remoteness inquiry asks whether the specific injury suffered by the plaintiff was a reasonably foreseeable consequence of the defendant's breach, such that the defendant may be fairly held responsible for it: *Marchi* at paras. 97–99.

Mustapha v. Culligan of Canada Ltd., 2008 SCC 27, is an example of the distinction between factual and legal causation. The plaintiff saw a fly in a water bottle and subsequently developed a significant psychiatric disorder. There was no question that factual causation was met, as it was accepted that the plaintiff would not have been suffering from the disorder had he not seen the fly. However, the Supreme Court held that it was not foreseeable on an objective analysis that a customer of ordinary fortitude would develop such a disorder from seeing a fly in a bottle. The loss was thus too remote to hold the defendant liable.

4. Damages

The basic principle is that damages must seek to put the plaintiff in the position he or she would have been in but for the tort committed by the defendant: *Blackwater v. Plint*, 2005 SCC 58 ("*Blackwater*"). Even though there may be several tortious and non-tortious causes

of injury, so long as the defendant's act is a cause of the plaintiff's damage, the defendant is fully liable for that damage. The rules of damages then consider what the original position of the plaintiff would have been, as the defendant need not put the plaintiff in a better position than his original position and should not compensate the plaintiff for any damages he would have suffered anyway: *Athey v. Leonati*, [1996] 3 S.C.R. 458.

In *Blackwater*, the Supreme Court upheld the trial judge's reduction in damage to take into consideration that the plaintiff Mr. Barney had experienced significant disadvantage and violence in his home prior to being sexually abused at the Alberni Indian Residential School ("AIRS"). The judge found that these earlier experiences (as well as physical assaults at AIRS which could not be compensated as they were time-barred) had themselves caused psychological injury and limited his vocational opportunities, which Mr. Barney would have suffered even in the absence of the sexual assaults. He was awarded \$165,000 in compensation for the sexual assaults. The awards made to the other five claimants ranged between \$12,000 and \$150,000. With inflation, these awards correspond to approximately \$19,000 to \$260,000 in present dollars.

Non-pecuniary damages will be significant in cases of serious physical or psychological injury, but are capped at approximately \$430,000 in present dollars (this cap increases with inflation). Awards at or near that level are generally reserved for the most severe cases (typically quadriplegia or a severe brain injury). In these types of cases, the award for cost of future care will also be high, as the plaintiff will often need some level of assistance with daily living (and in particularly severe cases, 24-hour care). Future care awards of this nature are in the millions.

If the plaintiff's injuries render them unable to work (or reduce their ability to work and/or limit the types of employment available to them), awards for loss of earning capacity may also be very significant. This depends on the age of the plaintiff (higher awards will be awarded where the plaintiff is younger and has more years of their working life remaining), as well as whether there are other factors which might have been expected to limit the plaintiff's career options and/or earnings even if the injuries had not occurred. For example, in *Blackwater*, the court found the plaintiff Mr. Barney was disabled from work largely for other reasons.

For these reasons, awards associated with serious physical or psychological injury can be very high.

5. Vicarious Liability

Corporations and other organizations act through their employees. Employees may be held personally liable for negligence in relation to their employment, but the employer is usually held vicariously liable for tortious acts or omissions committed by employees in their employment. Vicarious liability refers to situations in which the law holds one person, who themselves has not committed fault, responsible for the fault of another (*Nova Scotia (Attorney General) v. G. (B.M.)*, 2007 CarswellNS 552 (N.S.C.A.), at paragraph 57). For example, a person who drives a vehicle for their employment may be found personally liable for negligent conduct causing an accident, but the employer will usually be vicariously liable and in practice will be the one paying any damages.

Organizations can also be held directly liable to third parties in negligence where, for example, they negligently implement policies (such as inspection systems or practice

guidelines), fail to properly train their employees, have knowledge (or ought to have been aware) that an employee is not qualified to perform the job, etc.

The question of whether vicarious liability will be imposed is approached in three steps:

1. First, the court determines whether the issue has been unambiguously determined by prior cases.
2. If not, a further two-part analysis is used to determine if vicarious liability should be imposed in light of its broader policy rationales. At this stage, the plaintiff must show:
 - that the relationship between the tortfeasor and the person against whom liability is sought is sufficiently close; and
 - that the wrongful act is sufficiently connected to the conduct authorized by the party against whom liability is sought.

The object of the analysis is to determine whether imposition of vicarious liability in a particular case will serve the goals of doing so: imposing liability for risks which the enterprise creates or to which it contributes, encouraging reduction of risk, and providing fair and effective compensation: *Fallowka v. Royal Oak Ventures Inc.*, 2010 SCC 5 at para. 142.

Vicarious liability is generally appropriate where there is a significant connection between the party who creates or contributes to a risk and the wrong that flows from it: *Broome v. Prince Edward Island*, 2010 SCC 11. The Supreme Court in *Broome* noted that legislative authority is “of course” not enough to impose vicarious liability – if it were, a government would be vicariously liable for every act committed within a field within its legislative authority.

Where an employee has been negligent in the course and scope of his or her employment but has acted in good faith, the issue is usually not controversial – the employer will generally be vicariously liable. Where the employee acts outside the scope of their employment, and particularly if they commit intentional acts (such as a teacher sexually assaulting a student), vicarious liability is less likely to be imposed on the employer. The court will consider the relationship between the employee and the employer and whether the employer’s enterprise created the risk of harm by the employee. For example, cases have found no vicarious liability on a school board where a teacher has used their position to strike up a relationship with a student that they then pursued off school property, as the teacher’s employment with the school board is not sufficiently connected to the wrongful conduct. On the other hand, where the opportunity for abuse has been created by the administrators of a school (as in *John Doe (G.E.B. #25)* discussed above), vicarious liability is much more likely to be imposed.

In the child and family services context in BC, the Crown will generally be vicariously liable for the negligent actions of social workers employed by MCFD: *M.(B.) (Litigation guardian of) v. M. (R.)*, 2009 BCSC 214 at para. 49. Similarly, in Ontario, children’s aid societies will generally be vicariously liable for the negligence of their employees. We are not aware of any cases that have considered vicarious liability of the government or an agency in the child and family services context where the conduct of the employee was in bad faith. Given the wide range of conduct that appears to plausibly lead to a finding of bad faith (this will be

discussed further in the next section), it seems unlikely that the line for vicarious liability is drawn between good faith and bad faith. The question would likely require an analysis of the employee's conduct and surrounding circumstances on a case-by-case basis.

6. Immunity for Good Faith Conduct in the Exercise of Powers and Duties under Child and Family Services Legislation

Most provincial and territorial child and family services legislation contains a general immunity provision stating that no proceeding may be brought against, and/or no liability may be imposed on, a person acting in good faith. We will provide a separate memo attached to this opinion that contains each of these provisions along with hyperlinks to the legislation for ease of reference.

The wording of each of these provisions differs somewhat, and it is necessary to review them carefully to determine who they apply to and in what circumstances. Generally, they apply to:

- A “person”;
- Acts or omissions that are done in good faith (or with an absence of bad faith – the precise language differs by statute); and
- Exercise of, or intended exercise of, powers under the legislation, and performance or intended performance of duties under the legislation

In some cases, the persons to whom the immunity applies are listed in more detail: e.g., social workers, directors, ministers, a “service provider”, or any other person.

Not all provinces have this type of general immunity provision. Manitoba, for example, has provisions dealing with certain more specific conduct by various persons (e.g., giving access to records).

In all provinces and territories except Saskatchewan, the immunity provisions do not include the Crown. Two provinces (Ontario and BC) make the lack of immunity available to the Crown even clearer, by expressly stating that the immunity provision does not absolve the Crown of liability to which it would otherwise be subject – i.e.: vicarious liability at common law.

The BC legislation – the *Child, Family and Community Service Act* (“CFCSA”) – has recently been amended in response to C-92. This includes amendment to its immunity provision – s. 101 – to include that immunity will not be extended to Indigenous governing bodies:

Immunity from legal proceedings

101 (1) Subject to subsection (2), no legal proceeding for damages lies or may be commenced or maintained against a person because of anything done or omitted

(a) in the exercise or intended exercise of a power under this Act, or

(b) in the performance or intended performance of a duty under this Act.

(2) Subsection (1) does not apply to a person referred to in that subsection in relation to anything done or omitted in bad faith.

(3) Subsection (1) does not absolve the government or an Indigenous governing body from vicarious liability arising out of anything done or omitted by a person referred to in that subsection for which the government or the Indigenous governing body would be vicariously liable if this section were not in force.

[Emphasis added.]

“Indigenous governing body” is given the same definition as in C-92 – “a council, government or other entity that is authorized to act on behalf of an Indigenous group, community or people that holds rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*.” This definition does not relate specifically to the exercise of jurisdiction or the provision of services in relation to child and family services.

The following definitions are also relevant:

“Indigenous authority” means a body or entity, including an Indigenous governing body, that is authorized by an Indigenous governing body to provide Indigenous child and family services under Indigenous law”;

"Indigenous child and family services" means services provided by an Indigenous authority to support Indigenous children and families, including prevention services, early intervention services and child protection services;

"Indigenous law" means a law in relation to Indigenous child and family services that is made in respect of Indigenous children and families by an Indigenous governing body in accordance with the law-making authority of the Indigenous governing body;

The reference to “Indigenous law” in the definition of “Indigenous authority” indicates that the latter definition applies to an authority providing child and family services in First Nations where a law made by the First Nation is in place. It does not appear that First Nations who simply take on prevention funding and deliver prevention services other than under a law made by the First Nation will be considered to be “providing Indigenous child and family services under Indigenous law”. In that case, they would not be an “Indigenous authority”. However, given the more general definition of “Indigenous governing body”, these First Nations would likely fall within that definition. This is important because, as discussed, the immunity provision is expressly inapplicable to an “Indigenous governing body”.

At this time, only BC has amended its statutory immunity provision to expressly exclude its applicability to Indigenous governing bodies.

(a) When will conduct be found to be in “good faith”?

As set out above in *M.(B.) (Litigation guardian of) v. M.(R.)*, the “difficult, sensitive and conflicting task of a social worker” will be relevant to whether the good faith requirement is met in this context. However, to meet the requirement of good faith (or an absence of bad faith) is not sufficient that a child protection worker have acted without malice, or even that they had an honest belief as to the appropriateness of their actions. In general, courts have

held that the concept of bad faith not only encompasses intentional fault, but should be given a broader meaning that encompasses “serious carelessness or recklessness”: *Finney v. Barreau du Quebec*, [2004] 2 S.C.R. 217 at para. 39.

In many cases, the court does not make a determination as to whether a child protection worker acted in bad faith, as the employee is often not named as a defendant and the Crown will likely be vicariously liable for their conduct whether done in good faith or not. However, in *H.(C.) v. British Columbia*, 2004 BCCA 385, a social worker was found to have acted in bad faith by placing a child with her biological father (after having apprehended her from her mother’s care) and then withdrawn from the protection proceeding without explanation and without any supervision in place. The child brought a claim for damages suffered from physical and sexual abuse by the father. The Court found that the social worker failed to apprise herself of the information necessary to determine whether it was safe for the Ministry to withdraw, and that there was “ample evidence” that placing the child with her father might be unsuitable. She was aware of several potential problems with the child residing with the father, and did not sufficiently inform herself of the information necessary to make an honest, good faith decision as to the suitability of the placement. In upholding the trial judge’s decision, the Court of Appeal noted that “[t]he finding of an absence of good faith was not about [the social worker] being wrong, but about her not properly turning her mind to a question she had a duty to answer” (at para. 49).

Another case in which bad faith was found was *B.(D.) v. Children’s Aid Society of Durham (Region)*, 1996 CarswellOnt 2351 (Ont. C.A.), in which the social worker had approached her statutory duties toward the children’s father with a biased attitude toward him – she had immediately formed an opinion that he was guilty of sexual abuse, and had closed her mind to any other possibility. She filed a false and misleading affidavit in support of the application for an interim protection order, ensured that the father was not notified of the proceeding, and refrained from properly following up with the policy or the family doctor, among other things. The Court found that the investigation was tainted by bias and lack of good faith culminating in a course of conduct akin to malicious prosecution.

(b) Relevance of powers or duties under child and family services legislation

The immunity provisions in child and family services legislation generally contain language stating that the immunity will apply to good faith conduct done or not done in the performance of the person’s duties or in the exercise of their powers and/or functions under the statute, or a specific Part or section(s) of the statute. For example, PEI’s statute, the *Child Protection Act*, RSPEI 2000, c. C-5.1 (s. 57), states that the immunity applies to persons “acting under the authority” of the Act, while Yukon’s refers to a power, function, or duty “conferred by or under” its Act (the *Child and Family Services Act*, S.Y. 2008, c. 1, s. 181).

In order to benefit from the statutory immunity, then, a person or service provider must be acting in furtherance of a duty, power, or function set out in the legislation – they must be authorized or required by the legislation to do the things they are doing. In the absence of an agreement between the First Nation and the applicable province/territory, employees acting under the direction of a First Nation to deliver prevention services would likely not be exercising powers, duties, or functions under the legislation for the purposes of most of their activities. With the exception of the duty to report a child in need of protection, the BC

CFCSA requires, and authorizes, “the director” (or a person to whom the director delegates their powers, duties, or functions, under s. 92) to do a number of things. Alberta’s legislation similarly confers powers and duties on a director and the Minister, Saskatchewan’s on the director or an agency, Ontario’s on a service provider or an agency (which are defined terms) or the Minister, etc. The legislation does not impose these duties on, or grant these powers or functions to, anyone other than the categories of persons or service providers expressly set out therein.

One exception to this may be conduct in relation to reporting a child in need of protection. The duty to report is, in some provinces, a duty imposed on all persons, not only those who work with children as part of their employment. Persons who report are protected by specific immunities from civil liability for reporting, provided they did not knowingly make a false report (e.g., BC CFCSA, s. 14(5)). However, where they do not report and, as a result, a child is harmed, this type of immunity would not apply and they would be left to try to rely on the general immunity provision if found to have been negligent. The general immunity would likely apply to any person, including members of the general public who are not engaging in the delivery of child and family services under the Act, provided the failure to report was in good faith.

However, as noted, the BC immunity expressly excludes vicarious liability of Indigenous governing bodies. If a First Nation directs employees to provide prevention services, and the employees are negligent in failing to report, given the general nature of the definition of Indigenous governing body, they could be vicariously liable for the employees’ conduct even though they are not providing child and family services under Indigenous law.

III. CORE POLICY IMMUNITY

As set out in our September 2022 opinion, the Supreme Court has defined “core policy decision” as follows: “decisions as to a course or principle of action that are based on public policy considerations, such as economic, social and political factors, provided they are neither irrational nor taken in bad faith”. They set out four factors that inform the analysis of whether a decision qualifies as core policy: 1) the level of responsibility of the decision-maker; 2) the process by which the decision was made; 3) the nature and extent of budgetary considerations; and 4) the extent to which the decision was based on objective criteria. Decisions that fall closer to the core competencies of the legislative or executive branch, where the decision-maker is more closely related to a democratically-accountable official, and where the decision is based on the balancing of public policy considerations including budgetary constraints and the making of value judgments, are more likely to be found to be core policy decisions.

In our September 2022 opinion, we opined that a high-level decision made in respect of how to allocate funds between programs, groups, or similar would almost certainly be considered a “core policy decision” that will confer immunity in negligence claims to Indigenous governing bodies who have assumed jurisdiction over child and family services either under C-92 or under s. 35. There are three parts to our present opinion on this issue. First, we consider whether a First Nation who is not assuming jurisdiction but is simply taking on funding and delivering some or all prevention services would likely receive the benefit of immunity to negligence claims involving core policy decisions. Second, we provide additional comments and case law regarding the distinction between core policy decisions and other types of decisions that will not confer immunity. Third, we consider

whether a core policy defence may be raised where the impugned conduct is the subject of a statutory duty.

1. Extension of Core Policy Immunity to First Nations not Exercising Jurisdiction

Policy immunity is available only to government bodies/public authorities. In our view, it is likely that core policy immunity would be extended to negligence claims against First Nations not exercising their jurisdiction over child and family services under C-92 or s. 35. This opinion is based on some of our comments in our September 2022 opinion: first, the reasoning of the Quebec Court of Appeal in *Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, 2022 QCCA 185 (“QCCA Reference”); second, the rationale for core policy immunity; and third, the decision of the BC Supreme Court in *Blueberry River First Nation v. Laird*, 2020 BCSC 1615.

(a) Comments of Quebec Court of Appeal in QCCA Reference

In the *QCCA Reference*, the Court found that Indigenous peoples have a right of self-governance protected by s. 35. This right of self-governance extended to child and family services, but was clearly broader than this. Thus, whether a First Nation has expressly assumed jurisdiction under C-92 or s. 35, if they are delivering child and family services themselves, or making decisions as to how funding should be allocated to an agency who is delivering the services, they are likely to be considered a governmental entity or public authority for the purposes of a negligence claim.

Further, as discussed, the definition of Indigenous governing body in the BC legislation (which is the definition in C-92) is not limited to a body that is exercising jurisdiction over child and family services – rather, it requires only that the body be representing s. 35 rights-holders and be acting according to the authority of those rights-holders. The use of the term “Indigenous governing body” also suggests an intention on the part of Canada (and BC, which adopted the term and its definition) to recognize that an entity that meets this definition is for all intents and purposes a government.

(b) The Rationale for Core Policy Immunity

In our September 2022 opinion, we referred to the rationale for core policy immunity as set out by the Supreme Court *Marchi*, which is to maintain the separation of powers. The courts should not be second-guessing the decisions of democratically-elected government officials and substituting their own opinions.

We opined that this rationale supported extending core policy immunity to First Nations exercising their jurisdiction over child and family services under C-92 or s. 35. First, the type of broad decisions made in relation to child and family services authorized by C-92 are not the types of decisions on which courts should be weighing in. Second, the same concern regarding the possibility of a chilling effect that is relevant to claims against public authorities would apply if Indigenous governing bodies had to worry about the possibility of negligence claims when making funding and other policy decisions.

In our view, these same concerns apply to a First Nation that is not exercising its jurisdiction but is simply taking on funding to deliver prevention services directly. The Nation will be determining how to distribute the funding, which involves making decisions regarding the

use of funds and how they can best serve the needs of their members, as well as priorities for action within their communities.

(c) Blueberry River First Nation v. Laird

In *Blueberry River First Nation v. Laird*, 2020 BCSC 1615, the court considered a claim for negligent governance brought by several members of a First Nation against former members of its band council relating to the alleged mismanagement of funds. Although the court did not expressly consider whether the management of the funds was a core policy decision, it found no duty of care on other grounds. The judge observed that the defendants were “elected members of a government”, and that there could be no duty of care owed as they were members of a governing body exercising public law duties, which were distinct from a private law duty of care relevant to a negligence claim. The court stated that the Council's exercise of balancing priorities and needs was at the core of its public law duty to the Band, as the governing body, and did not give rise to a private law duty of care.

The court also relied on another of the residual policy considerations that can negate a *prima facie* duty of care – indeterminate liability – reasoning that if a private duty of care was recognized as between chief and council and a band generally, band councils across Canada would be subject to potential liability for every decision they make. The judge noted that the remedies for disagreements between band councils and their members “are the same as for any other government in Canada – judicial review of specific decisions is sometimes available, but more often the appropriate remedy is the ballot box” (at para. 286).

This case is an example of a First Nation being treated analogously to any other government in the context of a negligence claim. It is particularly helpful in the context of the current opinion as it does not involve the right to exercise jurisdiction over child and family services under either C-92 or s. 35. Rather, it deals with governance by a First Nation generally.

(d) Conclusion regarding extension of policy immunity to First Nations not exercising jurisdiction over child and family services under Act or s. 35

For the above reasons, it is our opinion that the courts would likely consider a First Nation who has taken on funding from Canada and is providing prevention services directly, or is deciding on how funding should be distributed to an agency who will provide the services, to be sufficiently governmental in nature that core policy immunity would be extended to them in a tort claim.

2. Good Faith and Rationality Requirements and the Need for Consideration/Deliberation in making Policy Decisions

As also indicated in our September 2022 opinion, bad faith and irrationality in the context of policy decisions are not limited only to subjective bad faith on the part of an individual public official. Rather, it has been held to include inaction for no reason, inaction for an improper reason, or where the decision is so irrational or unreasonable that it constitutes an improper exercise of government discretion: *Nielsen v. Kamloops (City)*, [1984] 2 S.C.R. 2 at p. 24, *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420 at para. 23. *Nielsen* is an example of a case where non-action was found not to be in good faith. In that case, the City decided not to enforce a stop-work order on the construction of a

home that was not being built to code, which the Court inferred was likely because the father of the property owner was an alderman. The decision was found to have been for an improper purpose, as it was based on not proper policy considerations but on the relationship of the property owner to the alderman.

Importantly, there must also be some consideration and deliberation by the decision-maker in arriving at the policy decision. Absent this, the good faith and/or rationality requirement may not be met, or, alternatively, the decision may simply not be considered a core policy decision because it does not bear the hallmarks of such a decision – e.g., it does not involve the prioritization and balancing of social, economic, and/or political considerations.

In *Marchi*, there was no allegation of bad faith or irrationality, but the Court found that the policy immunity defence failed on the basis of a lack of consideration. The City of Nelson had a written policy regarding snow removal, under which it had priority routes for plowing and sanding. However, it also prioritized the clearing certain parking spaces in the downtown core. This created a large snowbank, which the City did not remove until after all streets were plowed. The plaintiff stepped into the snowbank and was injured. The evidence was that the City had never really considered the decision to plow the parking spaces and not remove the snowbank right away and whether there might be an alternative, such as clearing a pathway in the snowbank. The court found that there was no suggestion that the “policy” resulted from a deliberative decision involving any balancing of competing objectives and policy goals; rather, it had simply always been done that way.

Factors that a court would likely consider relevant in the context of a First Nation’s decision-making as to funding allocation for prevention include: perceived need for specific levels of prevention services (primary vs secondary vs tertiary), and/or specific types of programs/services; expectation of benefit (for example, if there is research that a particular type of prevention program is effective at reducing the number of children in need of protection and/or research that other types of programs have no benefit or may be harmful, or if research is not available, what community leaders/members or agencies have conveyed regarding the types of programs that they feel would make a difference in the community); equity in distribution of services and not favouring certain individuals or groups over others for improper reasons (for example, if one of the Band Council members owns a hockey school, and the decision to provide enrollment in the school for at-risk children in the community is based on creating business for the school, rather than any particular expected benefit to the children); and, clearly, the amount of funding available.

We have also been asked to consider whether, assuming a First Nation decided on an initial funding allocation for prevention programming, there would be any legal obligation on it to re-evaluate this based on outcomes. For example, if the First Nation decided to spend all of its prevention funding on primary prevention, with the result that no secondary or tertiary prevention services were being delivered and more children were being taken into care as a result, or if children were experiencing greater harm in the home because such services were not delivered, would the First Nation lose the benefit of core policy immunity if they failed to reconsider their funding approach?

In such a circumstance, core policy immunity may be found not to apply in the first place because it seems questionable whether the requirement of rationality (and possibly also the good faith and consideration requirements) would have been met. Assuming it was found to apply to the initial decision, we are not aware of any case law where a service provider was

expected to re-evaluate an initial policy and make changes based on outcomes. However, in our view it is possible that it would be considered to be bad faith or irrational to fail to make a policy change in the face of known adverse outcomes associated with the present policy, or the consideration requirement may be found to be lacking.

3. Case Law regarding Core Policy Immunity

In order to assist First Nations in determining whether a particular type of decision will likely be considered a core policy decision, we have provided some additional case examples. These involve a variety of factual circumstances, including several decisions involving challenges to government social programs on the basis that they are inadequately funded or that resources are otherwise insufficient.

(a) General case law

The first decision of the Supreme Court of Canada where the policy/operational distinction was considered in detail was *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228, in which a rock came loose from the slopes above Highway 99 and hit the plaintiff's car, injuring him and killing his daughter. The plaintiff challenged the province's system of inspection of the rock cuts on the highway, including the frequency or infrequency and how and when the trees above the rock cut in question should have been inspected, and the manner in which cutting and scaling operations should have been carried out. The Court concluded that these were not policy decisions, but, rather, "the product of administrative direction, expert or professional opinion, technical standards or general standards of reasonableness" (at para. 31).

In our view, the application of the law to the facts in *Just* is not particularly helpful as there is little information as to the reasons for the establishment of the particular inspection system used (and particularly the role of any budgetary constraints), or what precisely the plaintiff complained about in relation to the carrying out of the inspection. However, the Court does provide some helpful hypothetical examples of core policy decisions:

[22] For example, at a high level there may be a policy decision made concerning the inspection of lighthouses. If the policy decision is made that there is such a pressing need to maintain air safety by the construction of additional airport facilities with the result that no funds can be made available for lighthouse inspection, then this would constitute a bona fide exercise of discretion that would be unassailable. Should then a lighthouse beacon be extinguished as a result of the lack of inspection and a shipwreck ensue, no liability can be placed upon the government agency. The result would be the same if a policy decision were made to increase the funds for job retraining and reduce the funds for lighthouse inspection so that a beacon could only be inspected every second year and as a result the light was extinguished. Once again, this would constitute a bona fide exercise of discretion. Thus a decision either not to inspect at all or to reduce the number of inspections may be an unassailable policy decision. This is so provided it constitutes a reasonable exercise of bona fide discretion based, for example, upon the availability of funds.

[24] At a lower level, government aircraft inspectors checking on the quality of manufactured aircraft parts at a factory may make a policy decision to

make a spot check of manufactured items throughout the day as opposed to checking every item manufactured in the course of one hour of the day. Such a choice as to how the inspection was to be undertaken could well be necessitated by the lack of both trained personnel and funds to provide such inspection personnel. In those circumstances the policy decision that a spot check inspection would be made could not be attacked...

In *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation & Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420, the plaintiff lost control of his car on ice on a highway near Gold River, a small village on Vancouver Island, on a Friday morning in November. Three accidents had already occurred that morning on the same stretch of highway, and police had called for a sanding truck. The highway department was still on its summer maintenance schedule, which was an on-call system from Friday to Sunday, and only one shift the other days. The winter schedule, which had three shifts per day, was set to begin the following week. The timing of the winter schedule was for budgetary reasons, and could not be easily implemented earlier than planned because the collective agreement between the department and its employees required that the winter schedule would be posted two weeks in advance so that employees would have the opportunity to bid on shifts. The on-call employee went out with a sanding truck, but reached the location of the plaintiff's accident after it had already occurred.

The Supreme Court found that the decision to maintain a summer schedule was a policy decision involving classic policy considerations of financial resources, personnel, and union negotiations. It concluded that it "was truly a governmental decision involving social, political and economic factors". It also found that the Gold River detachment was not required to operate in the same manner as the nearby Campbell River detachment, which served a larger region and had a worker in the office every day rather than an on-call system.

In *Swinamer v. Nova Scotia (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 445, the plaintiff was seriously injured when a dead tree at the side of the road fell on his vehicle. The tree appeared to be in good health. However, the department had received other complaints about dead trees along the sides of roads. The divisional engineer did not have funds in his maintenance budget to remove them – to do so would have required cuts to other highway maintenance activities. Instead, he assigned a foreman (who had some experience with trees but was not a forestry expert) and a survey technician to identify and count the trees that were dead and an obvious hazard. They counted over 200 trees. On the basis of their report, the divisional engineer made a funding request for the removal of the trees. Funding was approved approximately three months later to remove only 66 of the trees. Further funding was requested and approved in subsequent years.

The court found that the choice of a limited policy to identify obviously dead and dangerous trees in order to apply for funds to remove them was a classic example of a policy decision, as the divisional engineer was setting priorities for the allocation of available funds. The Court rejected the trial judge's finding that money could have been found or that the needed inspection could be made at little cost, noting that the fact that budgetary considerations were questions of policy "is not changed by the fact that the cost of the measures sought may be small".

George v. Newfoundland, 2016 NLCA 24, involved a class action on behalf of persons either injured or killed in motor vehicle accidents involving collisions with moose. Moose-vehicle collisions (MVCs) were a significant problem in Newfoundland due to the "hyper-

abundant” moose population. After conducting research as to possible solutions, the province invested approximately \$5 million in a series of initiatives, including pilot projects involving fencing in specific areas, detection systems, increasing the number of moose-hunting licenses along the Trans-Canada Highway, the enhancement of ongoing brush clearing, and public awareness efforts. Among these, the “philosophy” was that moose awareness was the best method for mitigating. The research had also shown that fencing to prevent the movement of moose was ineffective.

The plaintiff argued that the province ought to have done more to mitigate against MVCs, and in particular ought to have installed a significant amount of additional fencing. To do would have cost well in excess of \$75 million. At the time, the Province’s financial situation was “dire”, running budget deficits in the range of \$600-\$900 million, and it was “focused on playing catch-up to maintain the safety and integrity of bridges, crossing structures...and other general road conditions”. In concluding that the province’s decisions as to how to attempt to minimize MVCs were core policy decisions, the majority stated, “[t]o those who would have this Court direct government to expend more money on moose fencing, it should be noted that the money spent on further risk mitigation will be money not available for health care, education and other areas of governmental responsibility” (at para. 107).

(b) Case law challenging government funding of social programs

The first four cases in this section were discussed above in the section on proximity. In *Mitchell Estate*, the plaintiffs claimed that their infant daughter did not receive proper treatment quickly enough, due to reductions in hospital funding and restructuring decisions implemented by a prior provincial government. Even if proximity had been met, the Court also concluded that the decisions were core policy decisions. The court noted that Ontario did not make decisions with respect to the operation of hospitals, and that, rather, in matters concerning health care funding and hospital restructuring, the Minister and government must make complex and difficult policy decisions based on a variety of considerations.

In *Wareham*, the Court found that even if proximity were established, the duty of care would be negated as what was challenged were core policy decisions. It noted that decisions with respect to the design of the ODSP, and the resources that were to be allocated to its operation were matters of policy. It was not the role of the court to adjudicate on the wisdom or adequacy of governmental measures that reflect complex and difficult policy decisions based on a variety of considerations. This was particularly the case where the details of the ODSP were contained in legislation.

In *Leroux*, the majority of the Court found that the choice to provide different benefits programs aimed at children and adults, and the allocation of scarce resources among competing eligible developmentally disabled adults, were policy choices: “devising, implementing and administering a benefits program is a core policy decision of government”. It found that the government owed no private law duty of competent public administration to individual benefits claimants; rather, its responsibility was to voters.

Cirillo involved a challenge to the adequacy and allocation of resources in respect of Ontario’s bail system. The Court held that the government’s decisions in this regard were “wide-ranging” policy decisions that were non-justiciable.

Phaneuf v. Ontario, 2009 CarswellOnt 9308 (Div. Ct.), involved a claim that individuals were unlawfully held in detention centres pending psychiatric assessments ordered under the

Criminal Code. The plaintiff claimed that a bed in one of the 11 hospitals in the province that performed these assessments was required to be immediately made available once the assessment was ordered by the court. Essentially, the claim was that the number of such forensic beds was insufficient. The court found that the provision of forensic beds was a policy decision, noting that the decision on how to generally best provide mental health services is complex and involves prioritization and the weighing of many factors.

Bowman v. Ontario, 2022 ONCA 477, involved a challenge to the Ontario government's decision to terminate a three-year basic or minimum income pilot program prior to the end of the three years. The decision to cancel the program was found to be a core policy decision. It was made by democratically-accountable persons with a high level of authority (the provincial cabinet) concerned budgetary allotments for government departments, and involved fundamental, value-judgment-infused public policy choices about the means by which to provide social assistance benefits to a large group of persons, which were hallmarks of a core policy decision. The Court noted that immunity from liability in respect of core policy decisions made by public authorities recognizes that such decisions may cause harm to private parties, but that the principle of protecting the legislative and executive branch's core institutional roles and competencies meant the remedies for these decisions must be through the ballot box instead of the courts.

An example of a case where the decisions at issue were found not to be core policy decisions was *Francis v. Ontario*, in which the plaintiffs challenged the system of administrative segregation in Ontario's correctional institutions. The Court noted that the decision to permit administrative segregation was a policy decision, but that the way it had been implemented by prison superintendents, including its use for mentally ill inmates and for long periods of time, involved operational decisions.

Another example of a case involving an operational decision, in the context of child and family services, was *Yelle v. Children's Aid Society of Ottawa-Carleton*, 2002 CarswellOnt 2848 (Sup. Ct. Jus.), in which the neighbour of a foster parent claimed against the CAS and the foster parent for damages resulting from arson committed by a minor residing in the foster parent's home. The claim alleged that the CAS was negligent in placing the minor in the foster home with no psychiatric treatment available to him despite having previously made significant gains in a residential treatment setting, and a history of significant behavioural problems, including "pyromaniac tendencies", in several foster homes after being discharged from the treatment centre. The new foster parent was a new applicant for foster parenting who had not taken the basic courses provided by the Society, and she had not been told anything about his prior behavioural problems. The CAS also knew that he required a supervised and structured environment. The Court said the following in finding that the Society's impugned decisions were operational, rather than policy:

[74]...There is no suggestion in this case that the Society's decision to place Martin in the foster home of the defendant Della Robillard and to provide absolutely no psychiatric or psychological counseling or treatment to Martin for a full year prior to the subject occurrence, had anything to do with "financial, economic, social or political factors or constraints"... The decision to place Martin in the Robillard home and the failure to provide him with professional counseling and treatment was..."action or inaction that is merely the product of administrative direction, expert or professional opinion, technical standards or general standards of care"...[T]hey were not decisions

that could be designated as policy decisions rather they were manifestations of the implementation of the functions assigned to the Society by the Act.

As can be seen from these cases, where the decision relates to funding at a high level, it will be considered a core policy decision provided it is not irrational or made in bad faith, and it is arrived at through some level of consideration and deliberation. In some of these cases, the court also found that there was insufficient proximity to satisfy the first stage of the duty of care analysis, particularly where the government was making decisions with respect to the funding of health and social programs.

One difference between many of these cases and the FNCFS context is that in the latter, the highest-level funding decision is being made not by the First Nations, but by Canada. The decisions made by First Nations will be limited to how the funding provided should be allocated as between aspects of the FNCFS program. However, these decisions still involve balancing of interests, prioritization, and the consideration of social and economic factors, and in our view are not unlike a government department making decisions as to how the funds in its budget should be best used. Consequently, provided they meet the criteria of good faith, rationality, and consideration (and, of course, that the funding dedicated to the FNCFS program is being used for child and family services and not for other purposes), they will almost certainly be considered policy decisions.

In contrast, if the First Nation itself is doing more than making funding allocation decisions, and is directly providing the services, or directing/supervising an agency's provision of the services, the decisions it makes as to how the services are being provided are less likely to be considered core policy decisions. It will depend on the specific decision and to what degree the indicia set out by the Supreme Court in *Marchi* are present.

4. Is Core Policy Immunity Available where a Statutory Duty is Owed?

Horsman & Morley state that “[a]lthough the law is somewhat unsettled in this respect, some courts have suggested that a policy defence is not available in the face of a positive statutory duty.”

The leading case on this issue, at least in Ontario, is the decision of the Ontario Court of Appeal in *Kennedy v. Waterloo County Board of Education* (1999), 174 D.L.R. (4th) 106, in which a high school student was seriously injured when he lost control of his motorcycle and hit his head on a bollard on school property. The school had erected 22 bollards as a barrier to stop vehicles from driving on the school track and other property. They had been joined with chains, but the chains were removed when a student was injured on one of them.

The claim was brought on under the Ontario *Occupiers' Liability Act*. The Court found that a core policy defence was not available where the relevant statute imposed both a statutory duty and civil liability for breach of that duty. It distinguished this from a statute that provides either a criminal penalty or no specific consequence for breach of the statutory duty in question, where a policy defence would remain available. This is because where the statute does not provide for civil liability, there is, as discussed above, no tort of statutory breach; rather, the breach will be treated as evidence of negligence.

The Court found that the *Occupiers' Liability Act* imposed both a duty and civil liability for breach of that duty. Section 2 stated that an occupier “owes a duty to take such care as in

all the circumstances of the case is reasonable” to ensure that persons are reasonably safe while on the premises, while s. 3 provided that the Act “applies in place of the rules of the common law that determine the care that the occupier of premises at common law is required to show for the purpose of determining the occupier’s liability in law”. The Court thus found that the School Board could not have made a policy decision which would either oblige or allow it to avoid compliance with its statutory obligation to take reasonable care for the safety of persons on its premises. The Court did not consider the failure to remove the bollards to have been a policy decision in any event, but that even if it was, it could not immunize the Board against liability.

Kennedy has been cited in other Ontario cases, most of which are also brought under the *Occupiers’ Liability Act*. It has been distinguished and, to some degree, questioned, by a series of BC decisions. One of these, *Josephson v. Merritt (City)*, 2003 BCSC 1505, distinguished between statutes that impose specific positive duties on the entities they govern, and statute which embody and may extend common law principles, suggesting that the reason in *Kennedy* should not apply in the latter circumstance. In the Court’s view, the BC *Occupiers Liability Act* was an example of the latter type of statute. However, it is not clear that the defendant in that case claimed core policy immunity, and the judge appears to have decided the case on the basis that the defendant met the requisite standard of care.

Fox v. Vancouver (City), 2003 BCSC 1492, distinguished *Kennedy* on the basis that there was evidence before the Court on which it could be concluded that the decision at issue was a policy decision; that is, there was evidence that it was a *bona fide* exercise of discretion based upon social, political, and economic factors. In our view, this is a questionable basis on which to distinguish *Kennedy*. However, at least one BC judge in a subsequent case (*Knodell v. New Westminster*, 2005 BCSC 1316) felt bound to follow *Fox*, due to the principle of horizontal *stare decisis*.

In contrast, the Yukon Territory Supreme Court followed *Kennedy* in *Fuller v. Schaff*, 2009 YKSC 22, with the judge expressly disagreeing with the BC decisions that there was any basis to distinguish it.

In *Marchi*, the Supreme Court stated that the City had suggested in argument that its duty of care was grounded in the BC *Occupiers Liability Act*, and no submissions were made as to whether the plaintiff’s fall had occurred on a public road or public highway, which were exempted from the application of that legislation. The Court noted that the trial judge had noted that it made no practical difference whether the legislation applied, and for the purposes of its reasons, assumed it did not. It stated that “[b]oth parties agreed that core policy immunity must be addressed in any event”. Consequently, while the Supreme Court did not consider the issue and did not cite *Kennedy*, it is arguable that its comments could be viewed as accepting that policy immunity was presumptively available even where occupiers’ liability legislation applied.

Consequently, the law is somewhat unsettled with respect to whether a policy defence will not be available in the case of a statutory duty where the statute also provides for civil liability for breach of the duty. However, in our view, this does not apply to provincial/territorial child and family services legislation. In some cases, these statutes provide for criminal penalties. However, they do not include provisions imposing civil liability for a breach of duties thereunder. In contrast, most of the statutes contain immunity provisions preventing proceedings from being brought, or liability being found, against a

person who in good faith exercises a power or performs a duty under the act. While certain statutes expressly state that the immunity provisions do not absolve the Crown (or in BC, the “government or an Indigenous governing body”) of liability (or in BC, “vicarious liability”) they would have in the absence of the statutory immunity, in our view this would not be considered to be a provision for civil liability. In contrast, it simply indicates that the statute does not provide immunity against liability which may be found under the common law.

Consequently, in our view, if a First Nation has not exercised jurisdiction over child and family services under s. 35 or C-92 and provincial legislation continues to apply, the core policy defence will presumptively be available to it. This being said, as discussed above, there are very limited statutory duties that would apply to a First Nation providing prevention services outside of an agreement with a province or territory, so this issue would likely have limited application.

IV. APPLICATION OF NEGLIGENCE ANALYSIS TO THE PROVISION OF PREVENTION SERVICES BY FIRST NATIONS

In this section, we provide an analysis of whether a First Nation is likely to owe a duty of care in the direct provision of prevention services, as well as in respect of funding decisions for prevention services. We also provide a brief discussion of standard of care and ways in which First Nations can minimize the liability risk if they decide to provide prevention services directly.

1. Direct provision of Prevention Services

In considering whether a duty of care would likely be owed by First Nations and their employees in providing prevention services, it is important to consider the types of potential claims that could be brought and who would bring them. We anticipate the claims could be brought on behalf of children, as well as by parents, and that they could be in two general areas: the provision of prevention services (either that services were provided negligently, were not provided at all when they should have been), or that in their role in providing prevention services, the employee breached their statutory duty to report a child in need of protection. For example, a parent might claim that if they had been provided with an alcohol treatment program, their child would likely not have been apprehended. The child could bring a similar claim. Or one parent might bring a claim on their own behalf and/or on behalf of the child that concerns regarding the behaviour of the other parent should have been reported, and if they had been, the child would have avoided injury or other maltreatment caused by the parent.

As discussed, social workers providing child and family services pursuant to provincial or territorial legislative schemes owe a duty of care to children who are or may be in need of protection. This is well-established in the case law and so it is not necessary to conduct an *Anns/Cooper* analysis. If it was necessary to conduct such an analysis, proximity would likely be found to be based on some combination of the statutory duties of these workers and agencies, as well as their interactions with children and families. The statutory scheme would likely be of predominant importance, as the duty of care clearly arises before any interactions have actually occurred, once a social worker receives a report about a child possibly in need of protection. Importantly, there is no conflict between social workers’ statutory duties and recognizing a common law duty of care to children – rather, they are entirely consistent with each other.

The matter of First Nations and their employees owing a duty of care (and to whom it is owed) is less clear, given that, in the absence of an agreement with a province or territory, they would not be exercising powers or performing duties under the legislation (other than the duty to report). This being said, at least some of the services being provided, particularly tertiary (and possibly to a lesser extent, secondary) prevention services, are essentially the same services that are provided by social workers employed by an agency or the province, or, at least, could be provided under the legislation. For example, under the Ontario *Child, Youth and Family Service Act, 2017*, S.O. 2017, c. 14, “service” is defined as including “a service for a child or the child’s family that is in the nature of support or prevention and that is provided in the community”. Under the BC *CFCSA*, s. 93 gives the director the power to provide preventive and support services for families to promote the purposes of the Act. The main difference between these prevention services provided under the legislation and similar services provided by a First Nation would appear to be that they are being provided on a voluntary basis (both from the perspective of the family and the First Nation), rather than pursuant to an agreement made with the family under the legislation. To the extent a First Nation attempted to enter into such an agreement with a family, it would likely be found to be without authority.

Even without the statutory scheme being directly applicable to the actions of First Nations providing prevention services, some of the factors relevant to the finding of a duty of care through a statutory scheme may be relevant here. As set out above, these include: whether the purpose of the statute is to protect the interests of an identifiable class of individuals of whom the plaintiff is a member; whether the statutory powers at issue involve the provision of a service as opposed to the reduction of a risk through regulation; the vulnerability of the plaintiff class to the risk of harm that materialized; and whether the defendant had specific knowledge of the plaintiff’s vulnerability. The statutory scheme, which includes prevention services, clearly has a purpose of protecting children, who are a vulnerable group. Provision of a service is also more likely to ground a private law duty of care in the context of a governmental authority, as compared to an alleged failure to regulate.

In our view, a court would likely find sufficient proximity to support a duty of care owed to children in respect of the provision of secondary and tertiary prevention services. The purpose of providing these services to families is to reduce risk to children who are or may be at risk of harm, and hopefully allow them to remain in the home, recognizing the rationale for the requirement for services provided under the legislation to employ least disruptive measures and the goal of keeping children with their families if it can be done safely. Our understanding of secondary and tertiary prevention services is that they are provided through one-on-one interaction with the family – the employee would obtain information about the family’s circumstances and attempt to tailor prevention services to those circumstances. Further, we understand that the line between tertiary prevention services and child protection is not always clear. For these reasons, this is a relationship that may well be found by a court to be sufficiently close and direct as to constitute the type of proximity necessary to ground a duty of care.

On the issue of whether there may also be a duty of care owed to parents, the appellate authorities are settled that the reasoning in *Syl Apps* applies at both the investigation stage and proceeding stage. The Court in *J.B.* emphasized that the statutory duties of a CAS are to investigate allegations that children may be in need of protection, and to protect children where necessary. These duties would not be owed by First Nations providing prevention

services outside provincial and territorial legislation or Indigenous law. Further, if the purpose of providing targeted prevention services is to assist the parents with challenges that could eventually lead to child protection concerns, it could perhaps be said that there is no conflict between the interests of parents and the interests of children at that stage. However, the better view may be that the ultimate purpose of prevention services is to keep the family together because that is what is best for the child, not to satisfy the wishes of the parents, and that, as a result, no duty should be owed to parents even before any child protection concerns arise.

Once child protection concerns arise, in our view there is little doubt that a duty would not be owed to parents, as the reporting duty is incompatible with such a duty. However, as indicated, the failure to report could potentially result in a claim by a child.

It is also not clear whether a First Nation and their employees providing prevention services would owe a duty of care in respect of both acts (providing a prevention service in a negligent manner) and omissions (failing to provide a prevention service). As discussed, it is more difficult to establish a positive duty to act. A plaintiff might bring a claim alleging that a First Nation is liable for failing to provide a service where the family or child would or might benefit from it in the sense that the child's risk of needing protection is reduced, and thus their ability to remain with their family is increased. The circumstances could potentially fall under either of the second or third categories identified by the Supreme Court in *Childs* – a paternalistic relationship of supervision or control, or exercising a public function that includes implied responsibilities to the public at large. However, these categories, particularly the third, are not well-developed in the case law.

The rationale underlying the finding of a positive duty is also arguably not present in this case, as the First Nation and its employees providing prevention services do not create or control the risk to the plaintiff. Rather, they are trying to remedy risk caused by external factors. On the other hand, if a First Nation decides to use the prevention funding to provide services directly rather than direct it to an agency, they may arguably be found to have undertaken to provide such services at least to some degree, which could create reasonable expectations on recipients that services will be provided and thus support a duty of care.

As this is a novel context, it is unfortunately not possible to provide a more definitive opinion on this issue. However, we would rely most heavily on the well-established duty of care owed by child protection workers to children as being at least somewhat analogous to the provision of secondary and tertiary prevention services, as this could be found to be a sufficiently analogous category such that an *Anns/Cooper* analysis of foreseeability and proximity would not be required. First Nations should be aware of the risk that by providing these services they may owe a duty of care to children and potentially also to their parents/families, depending on the circumstances and the precise nature of the claim.

If the First Nation is providing only primary prevention services, it is difficult to see how a duty of care could be owed, as these services are being provided at the community level, or to particular groups, and not targeted at individuals. It is unlikely that providing programs such as parenting information sessions or activities for children could place the First Nation or its employees into a sufficiently close and direct relationship with individual parents, children, or families to justify imposing a private law duty of care.

2. Funding Decisions regarding Prevention Services

If the First Nation's only role with respect to prevention services is directing the funding provided by Canada to an agency who provides the services, or deciding how much money should be used to fund different types or levels of prevention, it is very unlikely it would owe a private law duty of care. There is almost certainly insufficient proximity, and it would also be found to be a core policy decision, provided the requirements for such a decision are met (based on social, economic, or political factors; made in good faith; not irrational; appropriate factors were considered in deciding on amounts to be spent and services to be provided – e.g., perceived need, expected benefit, etc).

For example, a decision to fund only primary prevention may be considered irrational, particularly if there were a documented need for other forms of prevention and there were some evidence these would be effective at reducing the number of children in need of care. Similarly, a policy to train or direct employees providing prevention services not to report child protection concerns in order to avoid children being taken into care would also be irrational and in bad faith, as it is contrary to the statutory duty to report and does not prioritize the best interests of the child which is the overarching goal of providing child and family services. On the other hand, core policy immunity would likely apply to a decision not to provide a specific high-cost prevention service such as residential alcohol or drug treatment programs due to insufficient funding, a need to prioritize other programs, etc.

Even if the law were clear that a policy defence is not available in the case of a statutory duty, for the reasons discussed above, any duties owed by First Nations who have not entered into agreements with a province or territory under child and family services legislation would be those owed by any member of the public (or person working with children, depending on the province), which are limited – namely, reporting a child in need of protection. It is difficult to conceive of a rational, good faith policy defence to a failure to report.

3. Standard of Care

As discussed above, where a First Nation employs members of its community to deliver prevention services, and those employees are not trained social workers, in devising a standard of care the court may take this into consideration. Relevant factors would likely include whether the First Nation was unable to find trained social workers to do the work, that the work would or may not be done if not by the First Nation itself, the availability of training and other resources for the employees, and the benefit of the community of the services provided. They would likely not apply the standard of care expected of a trained social worker.

This being said, there will be some expectations placed on prevention services workers in the carrying out of their role. At a minimum, they would be expected to be able to identify at least obvious child protection concerns, as this is a duty placed on the general public in some provinces, or, at least, those who work with children – one is not required to be a social worker. We also expect they would be required to understand the importance of identifying these concerns and acting on them to ensure children's safety. Without experience in the provision of child and family services, it is difficult for us to opine on what other training they might be expected to have, or other key expectations that would constitute reasonable care in this context. However, a court would likely expect that the

employees would have received training that the First Nation could reasonably deliver in the circumstances, keeping in mind factors such as employees' aptitude and the resources (human and otherwise) available to the First Nation.

Further, given that the line between tertiary prevention services and child protection is not always clear, there may be an expectation for First Nations providing prevention services to work collaboratively with an agency providing child protection services in the community. For example, there might be a policy setting out specific circumstances where the First Nations employee would be expected to involve a social worker.

As discussed above, the First Nation will be vicariously liable for an employee's negligence where the employee's conduct was either authorized by, or sufficiently connected to conduct authorized by, the First Nation. The First Nation could also be found directly negligent for conduct such as failing to properly train its employees or implementing inappropriate policies.

Employees themselves will have immunity under most provincial and territorial child and family services statutes where they are performing a duty or function, or exercising a power, conferred by the statute and act in good faith. However, as discussed, the statutory immunity provisions would provide limited benefits to First Nations voluntarily providing prevention services. Further, the immunity may not apply to First Nations in BC at all, given the express exclusion of Indigenous governing bodies.

V. POTENTIAL LIABILITY OF FIRST NATIONS IN HUMAN RIGHTS LAW

You have requested an opinion regarding the potential liability of First Nations under human rights law, as core policy immunity does not apply in this context. You would like us to address in particular the possibility of liability where the First Nation is not able to provide a particular service because of insufficient funding from Canada, and whether the First Nation would be considered the service provider and be liable for the failure to provide the service.

1. Test for Discrimination in the Provision of a Service

Section 5 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 ("CHRA"), provides:

5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public

(a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or

(b) to differentiate adversely in relation to any individual,

on a prohibited ground of discrimination.

The complainant must demonstrate that 1) they have one or more characteristics protected from discrimination listed in s. 3 of the CHRA; 2) they are denied services, or adversely impacted by the provision of services by the service provider; and 3) the protected characteristic(s) are a factor in the adverse impact or denial (*Moore v. British Columbia (Education)*, 2012 SCC 61 at para. 33; *First Nations Child and Family Caring Society of Canada et al. v. Attorney General of Canada (for the Minister of Indian and Northern Affairs Canada)*, 2016 CHRT 2 ("*Caring Society 2016*") at para. 22).

If the complainant meets this burden of establishing *prima facie* discrimination, the burden shifts to the respondent to establish that there is a *bona fide* justification for the denial or differentiation: *CHRA* s. 15(1)(g). To be a *bona fide* justification, the respondent must establish that it could not have accommodated the complainant in the provision of the service without undue hardship, considering specifically health, safety, and cost: s. 15(2).

2. Is the provision of Prevention Services, and/or the Allocation of Funding in relation to Prevention Services, by First Nations a “Service” held out to the “Public”?

(a) “Service”

The Tribunal must first determine whether it is dealing with a "service" within the meaning of the *CHRA* – it must define and analyze the very substance of the act, action, or activity being challenged. A "service" is something advantageous or of benefit that is offered or made available to the public: *Canada (Attorney General) v. Watkin*, 2008 FCA 170 at paras. 31 and 33; *Dominique (on behalf of the members of the Pekuakamiulnuatsh First Nation) v. Public Safety Canada*, 2022 CHRT 4 at paras. 196-197 (“*Pekuakamiulnuatsh*”).

In *Caring Society 2016* and in *Pekuakamiulnuatsh*, the Tribunal considered whether the funding of programs by Canada on First Nations reserves (child and family services and policing) could constitute a “service”. In both cases, the Tribunal found the answer was yes.

In *Caring Society 2016*, the Tribunal found that Canada’s involvement in the provision of child and family services on First Nations reserves was “something more than funding” – the benefit or assistance provided through the FNCFS Program and related provincial/territorial agreements was “to “ensure”, “arrange”, “support” and/or “make available” child and family services to First Nations children” (at para. 59). The “essential nature” of the FNCFS Program was to “ensure” First Nations families on reserve and in the Yukon received culturally appropriate child and family services that were reasonably comparable to the services provided to other provincial residents in similar circumstances (at para. 60). It also found that AANDC provided policy oversight, working as a partner with the FNCFS Agencies and provinces/territory to deliver child and family services. It was not a “passive player” whereby it only provided funding.

However, the Tribunal rejected the argument that even if its involvement had been limited to funding, it was not sufficient to constitute a “service”. It cited two prior cases in support of this proposition: *Bitonti et al. v. College of Physicians & Surgeons of British Columbia et al.*, (1999) 36 CHRR D/263 (BCHRT), and *Kelso v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 199. In *Bitonti*, the BC Human Rights Tribunal rejected the argument that government funding decisions are immune from review for compliance with human rights legislation. Similarly, in *Kelso*, the Supreme Court concluded that the government’s right to allocate resources cannot override a statute such as the *CHRA*.

The Tribunal in *Caring Society 2016* reasoned as follows in rejecting Canada’s argument that funding could not constitute a “service”:

[44] ...[T]here is no indication in the *CHRA* or otherwise that Parliament intended to exclude funding from scrutiny under the Act, subject of course to the funding being determined to be a service. In line with *Kelso*, where the Government of Canada is

involved in the provision of a service, including where the service involves the allocation of funding, that service and the way resources are allocated pursuant to that service must respect human rights principles.

[Emphasis added.]

In *Pekuakamiulnuatsh*, a First Nation alleged discrimination by Public Safety Canada resulting from the implementation of the First Nations Policing Program (“FNPP”). It argued that the program was inadequately funded and, as a result, the level of police services that it could offer to the community was subpar. Like the FNCFS Program, funding was provided to the First Nation as part of a tripartite arrangement with the provinces/territories. The evidence was that the Pekuakamiulnuatsh First Nation had for years attempted to provide quality police services, but consistently ran operating deficits and was forced to top up the government contributions in order to be able to hire enough officers. It had attempted to negotiate additional funding, but had been told there was simply no more government money.

In considering whether the FNPP was a “service”, the Tribunal found that Public Safety Canada’s role “consists largely of funding or the provision of financial contributions”, but also included other actions taken by it, such as reporting, negotiating, and providing related assistance. While it was not directly providing police services, all of this together constituted the offering of advantages or benefits to the First Nations who were part of the program. Like in *Caring Society 2016*, it found the funding was “intrinsically linked” to the level of police services the First Nation could provide (at para. 238), and that the funding was based on what was in the funding envelope rather than the real needs of Indigenous communities. If it wanted its own Indigenous police force that provided a service adapted to the needs, customs, and traditions of the community, the Pekuakamiulnuatsh was forced to accept low funding from Canada under the FNPP, which was not a choice that had to be made by the non-Indigenous public. The Tribunal concluded that the FNPP and its implementation perpetuated systemic discrimination against the Pekuakamiulnuatsh and other First Nations.

An obvious difference between *Caring Society 2016* and *Pekuakamiulnuatsh* and other cases is that Canada was the ultimate holder of the purse strings. It determined how much funding should be provided to First Nations for the FNCFS Program and FNPP, and, by extension, the quality of the services that could be provided using the funding. In the case of prevention services, if the First Nation is not providing the services directly through its employees, its role could be administrative in the sense of deciding what services should be provided and how much funding there is available in what it receives from Canada to provide different types of services. Alternatively, there could be some sort of application system where the First Nation considers requests for services on a case-by-case basis to determine whether the requested services will be funded. Or, it may simply be acting as an intermediary for the funds to flow through – simply funneling them to agencies, with the agencies deciding what types of services should be provided and then providing those services. In all of these scenarios, however, they are working with what Canada gives them. Given this, can they be found to be a service provider?

In *MacNutt v. Shubencadie Indian Band* (1995), 29 C.H.R.R. D/114 (C.H.R.T.) and *Polhill v. Keeseekoowenin First Nation*, 2019 CHRT 42, First Nations were found to be providing a

service within the meaning of s. 5 by administering a federal program to residents of reserves. In *MacNutt*, the complainants were non-Indigenous spouses of Band members living on reserve. They argued they were subject to discrimination on the basis of either race or marital status because they were denied federal social assistance benefits. One of the complainants sought such benefits through the Band, which denied them because she was non-Indigenous. The other two complainants had previously been paid such benefits but after some time they were no longer approved by the Band. The Band argued that the “supplier” of the “service” was DIAND, not the Band, as it funded the program. The Tribunal disagreed, noting that the social assistance program on reserve was not statutorily-based but flowed from the terms of an agreement entered into between DIAND and the Band. Under this agreement, responsibility for funding, delivery, and administration of the program was divided or apportioned between the two parties. The supplier was the Band, not DIAND. The Tribunal also found that the limited discretion the Band could exercise in the administration or delivery of the social assistance program did not take away from its characterization as a service customarily available to the public.

Polhill was similarly a claim of discrimination in the provision of social assistance benefits. The Tribunal followed *MacNutt* in finding that the First Nation offered a service within the meaning of s. 5 in administering the on-reserve federal income assistance program.

In our view, it is clear that a First Nation would be a service provider for the purposes of s. 5 of the *CHRA* if it is directly providing any level of prevention services to children and families: primary, secondary, or tertiary. What does providing services mean in this context? In our view, it would include offering the services themselves (for example, having employees of the First Nation run parenting workshops), acting in a facilitation role where they refer children and families for services provided by others or otherwise arrange for the services to be provided, and making decisions on whether to grant requests from families for specific services. In such circumstances, there is little doubt that the First Nation is offering or providing “assistance” or a “benefit” to the general public or a subset thereof.

Whether making decisions solely with respect to funding of prevention services (e.g., how funds will be divided between primary, secondary, and tertiary prevention, how much will or can be spent on specific types of services) constitutes the provision of a service is a more difficult question. The more specific the decisions, the more likely they would be to constitute a “service”. If they are very general and high-level in nature, they may not be – for example, if the only decision made by the First Nation were how much of the prevention budget would be spent on each of primary, secondary, and tertiary prevention, and all the decisions as to what services are provided and to whom are made by an agency, it is more difficult to see how this could be considered a “service”.

An argument might be made that the First Nation’s role in that situation is analogous to Canada’s in the *Caring Society* complaint, in that its decisions as to how much should be allocated even at a high level will affect what services can be provided under each level of prevention. This could also potentially be viewed analogously to the First Nations’ administration of Canada’s social assistance program on reserve in *MacNutt* and *Polhill*. However, these decisions are highly constrained by the amount of funding provided by Canada, and are at a very high level rather than at a level where it is decided which individuals or groups get certain benefits. We would not rule out entirely a finding that the First Nation could be a service provider in this context, but in our view it is unlikely. Further,

even if it were, it is also difficult to see how a complainant could establish a connection between a decision at such a high level of generality and a protected ground.

If the First Nation is simply acting as an intermediary for the prevention funds and transferring them to agencies without making *any* decisions as to how they are to be used, this is unlikely to constitute provision of a service. Its role would not be analogous to Canada's in *Caring Society 2016* because as noted, Canada was the ultimate holder of the purse strings and determined how much funding should be provided for the FNCFS Program.

(b) “Public”

The service must be one that is customarily available to the “public”. The Tribunal must therefore determine whether the service creates a public relationship between the service provider and the service user. The “public” to whom the service is being offered does not need to be the entire public – clients of a particular service could be a very large or small segment of the public: *Caring Society 2016* at para. 31. In our view, there is no question that the direct provision of prevention services by a First Nation, or the making of decisions in respect of those services, would be considered a service that is provided to the “public”.

As above, if the only decisions being made were very general decisions as to how the funding should be split as between levels of prevention, there would be less likely to be a public relationship between the First Nation and its members for the provision of prevention services.

3. Test for *Prima Facie* Discrimination

(a) Protected characteristic

The prohibited grounds of discrimination set out in s. 3 of the *CHRA* include race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, gender identity or expression, marital status, family status, and disability. It is easy to see how prevention services could be provided in a manner that denies a service or differentiates adversely on a number of these grounds – for example, if parenting courses were only offered to women or were not offered to same-sex couples, respite was only offered to parents of children with physical disabilities and not mental health conditions, treatment for alcohol, but not drug, addiction was provided, or certain families were given preferential services over others because they had a family member on the Band council.

In addition to prohibited grounds that could differ between members of the First Nation such as family status or disability, complaints might also be brought in relation to race or national or ethnic origin – for example, if there were evidence that a particular prevention service was provided off-reserve but not on-reserve, or in a neighbouring First Nation, this could potentially form the basis of a complaint. This would likely be quite difficult to establish, however, given that the particular First Nation would not be providing services off-reserve or to neighbouring Nations – this would more likely be grounds for a claim against Canada that funding continues to be insufficient in at least some Nations to provide services based on need.

A complaint could also be brought simply for adverse impact against an individual on the basis of their status as an Indigenous person, without any evidence of differential treatment

as compared to another Indigenous person or group, or a non-Indigenous person or group. This is because the law is clear that a comparator group need no longer be established by a complainant in a human rights claim. In *R.R. v. Vancouver Aboriginal Child and Family Services Society (No. 6)*, 2022 BCHRT 116 (“*R.R.*”), an afro-Indigenous mother residing in an urban centre brought a complaint against a First Nations child and family services agency that she had been subject to adverse treatment through separation from her children who had been taken into care, and restrictions in her access to them. She claimed that her protected characteristics of race, colour, ancestry, and mental disability were a factor in this adverse impact, in two ways: directly, by the operation of anti-Indigenous stereotype and prejudice, and indirectly, by failing to account for her needs as an Indigenous parent interacting with the child welfare system.

The Tribunal rejected the agency’s argument that there was no evidence of any differential treatment towards the complainant compared to any other parent whose child was in care with the society. It stated that “evidence of differential treatment is not necessary because “equality is not about sameness”, citing *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12 at para. 31. In *Withler*, the Supreme Court noted that “[a] formal equality analysis based on mirror comparator groups can be detrimental to the analysis” (at para. 2).

The Federal Court (2012 FC 445 – “*Caring Society FC*”) and Federal Court of Appeal (2013 FCA 75) also rejected the need for a comparator group on judicial review of the Tribunal’s initial decision striking the Caring Society’s complaint on the basis that they could not point to a similarly-situated group, such as another group receiving the same assistance programs from Canada. In *Caring Society 2016*, the Tribunal noted that while comparative evidence may be useful in analyzing a claim of discrimination, “it is not determinative of the issue”, and that, as the Court noted in *Withler*, “finding a mirror group may be impossible, as the essence of an individual’s or group’s equality claim may be that, in light of their distinct needs and circumstances, no one is like them for the purposes of comparison” (at para. 59 of *Withler*, para. 325 of *Caring Society 2016*).

This was echoed in *Pekuakamiulnuatsh*, in which the Tribunal said that it found it “difficult, if not impossible in practice, to compare First Nations with each other or with other groups in Canada because of their unique position in Canada”. It noted that the Court in *Caring Society FC* had “recognized this exceptional and incomparable status of First Nations” (at para. 318). In *Caring Society FC*, the Court accepted “the *sui generis* status of First Nations” and recognized “that different approaches to assessing claims may be necessary depending on the social context of the claim” (at para. 340).

(b) Adverse or differential treatment

The complainant must establish that they have been denied services or adversely impacted in the provision of the service at issue: *Caring Society 2016* at para. 24. For the reasons discussed, it is not necessary to point to a comparator group in order to establish that s. 5(1)(b) of the *CHRA* has been satisfied. This element of the test is usually not particularly difficult for a complainant to meet, as the harm or impact will usually be clear. The more difficult question is whether the protected characteristic is a factor in the adverse or differential treatment.

(c) Protected characteristic a factor in the adverse or differential treatment

The complainant is not required to adduce direct evidence of discrimination or prove that the service provider intentionally discriminated against them, because “human rights law rests on an ‘effects-based model which critically examines systems, structures, and their impact on disadvantaged groups’” (*R.R.* at para. 299; *Caring Society 2016* at para. 26).

The complainant is also not required to prove that the protected characteristic was the only factor, or even the main factor. It must simply be one factor in the adverse impact suffered: *R.R.* at para. 298.

In *Moore*, discussed in detail below, the complainant’s learning disability was clearly a factor in the adverse treatment he experienced, as his school district failed to provide him with the intensive remediation he required to be able to have equal access to the public education system. In *Caring Society 2016* and *Pekuakamiulnuatsh*, the complainants’ status as Indigenous persons living on reserve was the reason for the poorer quality of child and family services and policing they experienced due to insufficient funding by Canada for these programs. In *MacNutt*, non-Indigenous spouses of Indigenous persons living on reserve were denied social assistance benefits because of their race and/or ethnic origin.

In *R.R.*, the Tribunal found that the requisite connection was met on the basis that the agency assumed the complainant was not fit to parent because of her trauma, child welfare history, and conflict with social workers, which assumption was based on stereotype and prejudice connected to her mental health and Indigeneity. It is easy to see how this type of assumption could and likely frequently does creep into the interactions between child protection workers and Indigenous parents suffering similar disadvantage and past trauma, even where the service provider is an Indigenous agency with predominantly Indigenous employees, as was the case in *R.R.* The Tribunal indeed concluded that the discrimination faced by *R.R.* was “the effect of a wider web of laws, policies, and practices which interact to create a system stacked against Indigenous families, especially single mothers living in poverty, with disabilities, and with children with disabilities” (at para. 307).

It rejected the agency’s argument that *R.R.*’s protected characteristics themselves impaired her ability to safely care for the children, finding that the children were not in need of protection. If this were to be established in a different case, however, the Tribunal noted that “a child protection agency acting in good faith to protect a child may justify adverse impacts on the parent so long as it takes all reasonable and practical steps to accommodate their *Code*-related needs” (at para. 302).

In cases where the service provider demonstrates that the conduct leading to the adverse impact was for other reasons entirely unrelated to the protected characteristic, or there is simply no evidence (even a “subtle scent”) that the protected characteristic was a factor in the adverse impact, *prima facie* discrimination will not be substantiated.

For example, in *Hasek v. BC Ministry of Health (No. 2)*, 2018 BCHRT 187, the complainant claimed that older age was a factor in the refusal of the Ministry of Health to fund a vaccine for shingles, where it funded a vaccine for chicken pox (which is caused by the same virus) for children. The Tribunal noted that, having decided to provide a publicly-funded immunization program, the Ministry was under an obligation to do so in a non-discriminatory manner. However, it found that age was not a factor in declining to fund the shingles vaccine. Rather, the Ministry considered the issue in detail according to its analytical

framework for assessment of new vaccines, and had decided to fund other vaccines in priority. The reasons for this were that 1) the other vaccines were more effective at preventing the relevant health condition; 2) the health conditions they prevented caused more severe symptoms than shingles, including death; and 3) the conditions they prevented were communicable, whereas shingles was not. The Tribunal also rejected the allegation that there was a disproportionate effect on older people because of the decision to fund the chicken pox vaccine and not the shingles vaccine, as the chicken pox vaccine provides benefits at all ages even though it is received in childhood.

Similarly, in *Hoffman v. British Columbia (Ministry of Social Development)*, 2012 BCHRT 187, the respondent Community Living British Columbia established that differences in supports and services provided to the complainant as compared to others with similar disabilities were due to the fact that the latter group had become eligible for services at an earlier date and had entered into individual support agreements with CLBC, prior to the implementation of a guide regarding resource allocation that had impacted the manner in which persons were assessed for services.

4. Bona Fide Justification/Undue Hardship

In *Moore*, the Supreme Court noted that at the justification stage, it must be shown that alternative approaches were investigated, and the prima facie discriminatory conduct must also be "reasonably necessary in order to accomplish a broader goal". In other words, an employer or service provider must show "that it could not have done anything else reasonable or practical to avoid the negative impact on the individual" (*Moore* at para. 49; *VIA Rail Canada Inc. v. Canadian Transportation Agency*, 2007 SCC 15 at para. 130).

VIA Rail dealt with a complaint that VIA had not appropriately modified used train cars it had purchased. Specifically, they did not accommodate passengers' own wheelchairs. The Supreme Court noted that the concept of undue hardship "implies that there may necessarily be some hardship in accommodating someone's disability" – it is only where it rises to the level of an undue burden, where only unreasonable or impracticable options for accommodation remain, that accommodation will not be required (at paras. 122 and 130). "Undue" was defined as meaning "disproportionate, improper, inordinate, excessive or oppressive, and expresses a notion of seriousness or significance" (at para. 140).

It is clear that as a general proposition, cost will not lightly be found to justify conduct that has been found to be *prima facie* discriminatory. While the majority in *VIA Rail* noted that cost is a legitimate factor to consider, it cautioned that tribunals "must be wary of putting too low a value on accommodating the disabled", and that "it will always seem demonstrably cheaper to maintain the status quo and not eliminate a discriminatory barrier" (at paras. 128 and 225). The majority provided the following guidance for determining when cost may be sufficient to constitute undue hardship:

[131]...[A]ssessing whether the estimated cost of remedying a discriminatory physical barrier will cause undue hardship falls to be determined on the facts of each case and the guiding principles that emerge from the jurisprudence. A service provider's refusal to spend a small proportion of the total funds available to it in order to remedy a barrier to access will tend to undermine a claim of undue hardship (*Eldridge*, at para. 87). The size of a service provider's enterprise and the economic conditions confronting it are relevant

(*Chambly*, at p. 546). Substantial interference with a service provider's business enterprise may constitute undue hardship, but some interference is an acceptable price to be paid for the realization of human rights (*Central Okanagan School District No. 23*, at p. 984). A service provider's capacity to shift and recover costs throughout its operation will lessen the likelihood that undue hardship will be established: *Howard v. University of British Columbia* (1993), 18 C.H.R.R. D/353 (B.C. Human Rights Council).

[132] Other relevant factors include the impact and availability of external funding, including tax deductions (*Brock (Litigation Guardian of) v. Tarrant Film Factory Ltd.* (2000), 37 C.H.R.R. D/305 (Ont. Bd. of Inquiry)); the likelihood that bearing the net cost would threaten the survival of the enterprise or alter its essential character (*Quesnel v. London Educational Health Centre* (1995), 28 C.H.R.R. D/474 (Ont. Bd. of Inquiry)); and whether new barriers were erected when affordable, accessibility-enhancing alternatives were available...

On the facts, the Court upheld the finding of the Canadian Transportation Agency that, based on a proper estimate of the cost to modify the cars (which were being substantially refurbished in any event), it was a relatively insignificant sum when viewed in the context of VIA's entire capital expenditure, the fact that it had a substantial contingency fund for unforeseen events, and the fact that it was in the midst of favourable economic conditions. The cost could be shifted throughout VIA's operations, and the impact on its business could also be lessened by planning for the modifications to occur over time.

Moore involved a challenge by the parents of an elementary school student, Jeffrey Moore, who was unable to be accommodated in his local public school due to a severe learning disability. The only way he could receive the intensive remediation he needed was through the District Diagnostic Centre, a program which provided such assistance to students with severe learning disabilities, but which was being closed for cost reasons. As a result, his parents enrolled him in private school.

The District received funding from the Province, under a block funding approach. The Province capped funding for certain categories of disabilities in order to control the increasing number of students qualifying for supplementary funding. As a result, if the number of students requiring the funding was above the cap, a district would be forced to draw on the general provincial allocation to fund the services for these students.

The BC HRT held that the failure of the public school system to give Jeffrey the support he needed to have meaningful access to the educational opportunities offered by the Board amounted to discrimination, which was upheld by the Supreme Court. The Court agreed there was no doubt the District was facing "serious financial constraints" at the relevant time, and that this was a relevant consideration. It stated, "[i]t is undoubtedly difficult for administrators to implement education policy in the face of severe fiscal limitations, but accommodation is not a question of 'mere efficiency'" (at para. 50). However, the Tribunal found that cuts were disproportionately made to special needs programs. For example, the District retained some discretionary programs, such as an "Outdoor School", which had roughly the same operating cost as the Diagnostic Centre. The Court endorsed the view of Justice Rowles in dissent at the Court of Appeal that specialized, discretionary initiatives

“cannot be compared with the accommodations necessary in order to make the core curriculum accessible to severely learning disabled students”.

More significant, however, was the fact that the District undertook no assessment, financial or otherwise, of what alternatives could be reasonably available to accommodate special need students if the Diagnostic Centre were closed. The failure to consider financial alternatives “completely undermine[d]” the District’s argument that it was justified in providing no meaningful access to an education for Jeffrey because it had no economic choice: “[i]n order to decide that it had no other choice, it had at least to consider what those other choices were” (at para. 52).

The Province, which provided funding to the District, had also been found liable by the Tribunal. The Supreme Court set this finding aside, noting that although the District’s budgetary crisis had been created, at least in part, by the Province’s funding shortfalls, it was the District which failed to properly consider the consequences of closing the Diagnostic Centre or how to accommodate affected students.

Howard v. University of British Columbia (1993), 18 C.H.R.R. D/353 (B.C. Human Rights Commission), was another case where cost was found to be insufficient to constitute undue hardship. The complainant was a Deaf student who alleged that the University had failed to accommodate him in declining to providing an ASL interpreter. The Commission accepted that to do so was a considerable cost - \$40,000 per year (in 1993) for the complainant alone, and there might be other students who would require interpretive services. However, it noted that the University’s annual budget was approximately \$700,000,000, and that there was no evidence that its operations would be seriously affected if it provided the complainant with an interpreter – there was in fact “no evidence at all about the potential economic impact of the requested accommodation” (at para. 50).

Dunkley v. UBC, 2015 BCHRT 100, was similarly a complaint involving a request for ASL interpretation, this time by a Deaf physician in a dermatology residency program. The University and her employer (“PHC”) argued the cost to provide this service over the course of her residency would have been between \$2.5 and \$3 million, which it claimed was undue hardship. However, the Tribunal found two major problems with the respondents’ argument. First, the estimate was unreasonably high as it represented a “worst case scenario” approach (based on a “freelance” rate for interpreters); the respondents had not considered other alternatives such as salaried interpreters. Second, there was no evidence that between UBC and PHC they could not have accommodated the cost. As in *Howard*, UBC had adduced no evidence of the effect on its operations. While PHC had adduced evidence of its budget, neither respondent explored the possibility of cost-sharing between them or with other entities, such as the Ministry of Health (which funded residency positions) and Vancouver Coastal Health, under which PHC operated and which had an annual budget of over \$3 billion.

Clearly, not all respondents will have a similar level of resources as universities and health authorities. In *Egurney v. British Columbia Housing Management Commission*, 2006 BCHRT 561, undue hardship was established in a case of a request for ASL interpretation. The respondent was a garden club, which was made up of volunteers. The complainants argued that they were not able to communicate during club meetings due lack of interpretation. The Tribunal found that, with only \$220 in the club’s bank account, interpretive services were “clearly well outside its budgetary capabilities” (at para. 49).

An example of a case where alternative funding sources were considered was *Ledoux v. Gambler First Nation*, 2018 CHRT 26. Gordon Ledoux used a wheelchair and required a ramp to access his home. His brother, David Ledoux, who was the Chief of the Gambler First Nation, initially built him a makeshift skidoo ramp, but this was not sufficiently functional. He made a request for a proper ramp, but funds were not immediately available as Gambler was in a deficit and new funding would only be available after March 31 when the new fiscal year began. The Tribunal stated:

It is easy to look at Gambler's financial statements in hindsight and say that there was money available in its budget during the relevant period to fund building the wheelchair ramp. But at the time of the request, building a wheelchair ramp at Gordon's house was unfunded and money needed to be found...

David attempted to secure another funding source, first contacting a CMHC program and ultimately finding some money earmarked for a wheelchair ramp at the band office that he used to construct a ramp at Gordon's home instead. Despite this, Gordon brought a complaint alleging discrimination on the basis that there had been a delay in its construction. The Tribunal found there was a *bona fide* justification for the delay in finding funds, as to have gone into deficit to pay for it earlier would have been undue hardship.

It is obvious from these decisions that a service provider will be expected to incur some hardship in respect of accommodating protected characteristics, including with respect to cost, and that there is an expectation that reasonable alternatives will be considered both in terms of the service itself, as well as methods to pay for it. *Moore* is particularly instructive, as the District administered and managed its programs based on government funding. Although it was experiencing severe financial constraints resulting in part from the level of government funding, its position on undue hardship ultimately failed because it had failed to *consider* any alternative to shutting down the Diagnostic Centre, such as cutting discretionary programs, offering an alternative program for severely learning disabled students, or attempting to find funding elsewhere.

There is a line, however, where the cost to accommodate becomes undue. Where that line lies will be obvious in some cases, but less so in others. Considerations for First Nations providing prevention services will be discussed in the next section.

5. Human Rights Considerations for First Nations providing Prevention Services

(a) Cost

Based on the case law, if a First Nation were to rely on financial hardship as a reason to deny a particular prevention service, the types of things it would likely need to establish include:

- That it had considered whether there was a cheaper alternative to the specific service requested, or whether the service could at least be partially provided;
- There was insufficient prevention funding to fund the service, in light of other priorities for the use of that funding;
- There was insufficient funding elsewhere in the FNCFS program, in light of other priorities for the use of that funding;

- There was insufficient funding elsewhere in its budget, having regard to other community priorities and important public services for its members; and
- It had explored other funding sources, such as the FNCFS Program emergency fund, or, alternatively, other government programs or funding that might be available to it.

If the First Nation sufficiently considered alternative services and funding, and made reasonable efforts to find money to pay for the service but was not successful, the failure to provide it due to legitimate budgetary constraints would likely be considered a *bona fide* justification. It would not be sufficient, in our view, for the First Nation to simply conclude that the funding from Canada was insufficient to pay for the service, without exploring any alternatives.

(b) Other considerations

Depending on the type of complaint, cost may not be the reason for the failure to provide the service (or provide it differentially) and would therefore not be a possible justification. For example, in *R.R.*, the complaint related not to the absence of services, but the manner in which the agency and its social workers treated the complainant in their dealings with her, and their decision to remove her children and restrict her access to them as a result of assumptions based on stereotypes and prejudice. This type of complaint demonstrates the importance for service providers of making decisions in an objective manner based on families' needs and circumstances, and not based on personal characteristics that are not relevant to the parent's ability to care for the child.

The cases also demonstrate the importance of consideration and documentation in making decisions as to whether to provide a service. If a First Nation decides not to provide a certain prevention service, or provide a service to some parents/families but not others, the reasons for this should be objective and based on clear criteria. In addition to cost, these criteria could include things like need, expected effectiveness/benefit of the service, and urgency.

6. Remedies

The remedies available to the CHRT are broad, and include the following:

- cease the discriminatory practice and take measures to prevent the practice from occurring in the future;
- make available to the victim the rights, opportunities or privileges that were denied;
- compensate the victim for any lost wages as a result of the discrimination;
- compensate the victim for the additional costs of obtaining alternative goods, services, facilities or accommodation as a result of the discrimination;
- compensate the victim up to \$20,000 for any pain and suffering that the victim experienced as a result of the discrimination;

- compensate the victim up to an additional \$20,000 if the discrimination was wilful or reckless; and,
- award interest on an order to pay financial compensation.

These amounts of financial compensation are lower than the usual range of damages in a negligence claim. However, where there are multiple complainants, the total award could be significant.

SUMMARY

Whether First Nations providing prevention services outside of an agreement with provinces/territories owe a duty of care to the recipients of those services is a novel question. They do not owe the same statutory duties as agencies and their employees who are providing services under provincial/territorial legislation, other than the duty to report children in need of protection. However, in our view, a court would likely find sufficient proximity to support a duty of care owed to children, but likely not to parents or other family members, in respect of the provision of secondary and tertiary prevention services. As with child protection, the purpose of providing these services to families is to reduce risk to children who are or may be at risk of harm, and secondary and tertiary prevention services are provided on an individual basis involving close interactions with families. However, it is less clear that there would be a positive duty to provide specific services, as opposed to as a duty to provide services in a non-negligent way.

If the First Nation is providing only primary prevention services, it is difficult to see how a duty of care could be owed, as these services are being provided at the community level, or to particular groups, and not targeted at individuals. It seems unlikely that this could place the First Nation into a sufficiently close and direct relationship with individual parents, children, or families to justify imposing a private law duty of care.

First Nations who have not exercised their jurisdiction over child and family services under C-92 or under s. 35 would likely still be considered sufficiently governmental in nature to benefit from core policy immunity as a defence to a finding of a *prima facie* duty of care. For core policy immunity to apply, the decision must be a considered one that is based on social, economic, or political factors; is made in good faith; and is not irrational.

The standard of care applicable to First Nations employees, without social work training, in the provision of prevention services would likely be lower than that expected of trained social workers in the child protection context. However, if a duty of care has been found and the employee has breached this standard of care, the First Nation will likely be vicariously liable. The employee also likely would not have immunity against personal liability (except potentially with respect to the duty to report) as the statutory immunity applies to the exercise of powers and duties under the legislation.

In respect of a First Nation's liability in human rights law, the Nation will almost certainly be considered to be providing a "service" to the "public" where it is directly providing prevention services, and likely also if it is making decisions regarding which prevention services will be provided and/or to whom, even if those services are ultimately being delivered by an agency. However, making very high-level and general decisions – for example, how much funding will be available for each of primary, secondary, and tertiary prevention – is less likely to constitute a "service" offered to the "public".

If a complainant has established *prima facie* discrimination in the provision of prevention services, undue hardship based on cost may be established. However, the First Nation will likely be expected to have considered reasonable alternative services as well as whether funding can be obtained from elsewhere to pay for the service. To avoid discrimination claims, First Nations should also ensure they are providing prevention services based on objective factors and criteria such as need, urgency, and the expected benefit of the service, rather than in a manner that could be considered arbitrary, based on irrelevant personal characteristics, or based on stereotypes or prejudice.

Thank you for the opportunity to provide this opinion. We look forward to discussing any questions you may have at your convenience.

Yours truly,

ALEXANDER HOLBURN BEAUDIN + LANG LLP

Per:

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Kathryn McGoldrick".

Kathryn McGoldrick
/KAM



ANNEXE B – DOCUMENTS DE CONSULTATION ET QUESTIONNAIRE

Informations pour les Premières Nations non desservies par une agence de SEFPN

L'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) a le plaisir de poursuivre sa collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (Cindy Blackstock, Ph. D.) et le Comité consultatif national (CCN) pour soutenir la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

Nous sommes profondément touchés et reconnaissants de l'engagement, de la confiance et de la générosité qui nous ont été manifestés depuis quatre ans par les agences de SEFPN et les Premières Nations. Ensemble, nous avons proposé une vision des services à l'enfance et à la famille qui est axée sur le bien-être.

En janvier 2022, les parties aux procédures du Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) concernant les SEFPN ont annoncé un accord de principe, prévoyant une indemnisation pour les préjudices antérieurs causés par le système des SEFPN et un engagement de réforme à long terme. *Cet engagement nous donne l'occasion de redéfinir le système des SEFPN en privilégiant le bien-être et les besoins des Premières Nations.*

Les Premières Nations prennent soin de leurs enfants et de leurs familles de différentes façons. Les Premières Nations non desservies par une agence de SEFPN ont des besoins différents quant aux ressources (financement, personnel, immobilisations, etc.) dont elles ont besoin pour fournir des services favorisant le mieux-être des enfants et des familles.

Par cette évaluation des besoins, les Premières Nations qui ne sont pas desservies par une agence de SEFPN ont l'occasion d'exprimer leur vision et leurs besoins concernant la prestation de services en leur sein.

Ce que nous vous demandons

Nous demandons aux Premières Nations de nous faire part **de l'une des deux façons suivantes** de leurs besoins, de leurs expériences et de leur vision concernant les services à l'enfance et à la famille :

- 1) Participer à une séance de collaboration et répondre à un questionnaire :**
 - a. L'IFPD couvrira les frais de participation de deux représentants (généralement un expert en programmes et un expert en finances) à une séance de travail en personne d'une journée (9h00-15h30) devant avoir lieu à **Ottawa (le 13 juin, 2022)** ou par distance (Zoom, Teams, etc.).
 - b. Vous pouvez vous inscrire en envoyant un courriel à helaina.gaspard@ifsd.ca.

OU

2) **Faire partie des dix Premières Nations collaboratrices :**

- a. Inviter l'IFPD à visiter votre Première Nation pendant un ou deux jours.
- b. Nous consacrer du temps, nous faire part de vos expériences et nous communiquer des données financières et des plans de programmes plus détaillés, ainsi que vos besoins en immobilisations.
- c. Les collaborateurs de recherche serviront de modèles dans ce projet, et nous en dresserons le profil (qui leur sera soumis pour approbation) afin de faire connaître leurs meilleures pratiques.
- d. Si votre Première Nation est intéressée à servir de collaborateur de recherche, communiquez avec helaina.gaspard@ifsd.ca | (613) 983-8461.

Pourquoi participer?

- Ce travail aidera les Premières Nations à contrôler et à prendre en charge la mise en œuvre des services et des programmes.
- Le caractère concret des données et des expériences communiquées assure la pertinence de cette initiative.
- L'IFPD a besoin de votre point de vue pour chiffrer les approches et cerner les lacunes en données.
- Vous pouvez faire part de votre vision et proposer une nouvelle approche pour appuyer les activités entourant les services à l'enfance et à la famille dans les Premières Nations.

Communication des constats

Conformément à sa pratique habituelle, l'IFPD informera chaque mois les intervenants de l'état d'avancement du projet. Les mises à jour seront communiquées par courriel et publiées sur le site Web du projet (<https://www.ifsd.ca/fr/fncfs>).

L'IFPD vous invite à lui faire part en tout temps de vos commentaires et de vos suggestions (helaina.gaspard@ifsd.ca).

À quoi serviront les données communiquées?

Toutes les données communiquées ne seront utilisées que dans le cadre de ce projet. Les participants peuvent se retirer du projet à tout moment, auquel cas toutes les données qu'ils auront communiquées seront détruites.

Tout renseignement diffusé publiquement sera agrégé et/ou anonymisé de manière à protéger la vie privée des collaborateurs de recherche.

Toutes données tirées des questionnaires seront agrégées, et aucun participant individuel ne pourra être identifié à partir des rapports publiés, des mises à jour ou des briefings donnés aux intervenants.

Nous demanderons aux Premières Nations servant de collaborateurs de recherche de passer en revue et d'approuver avant leur diffusion tous les modèles, outils ou profils anonymisés qui ont été élaborés à la lumière de leurs travaux et de leurs expériences.

Comment mes données et ma vie privée seront-elles protégées?

L'IFPD, un organisme affilié à l'Université d'Ottawa, respecte les lignes directrices sur l'éthique de recherche concernant les peuples autochtones. L'IFPD a demandé au Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations d'entreprendre un examen technique de ses outils et documents.

Toutes les données fournies par les Premières Nations seront conservées dans un système de stockage infonuagique protégé par mot de passe (OneDrive), dont tous les serveurs sont hébergés au Canada. Seuls les membres du personnel de l'IFPD qui contribuent directement à ce projet auront accès aux données.

Toutes les données conservées localement seront stockées exclusivement dans les ordinateurs portables de recherche de l'IFPD. Toute copie matérielle des données, ou toute clé USB contenant de telles données, sera conservée dans un classeur verrouillé situé dans une pièce verrouillée de l'IFPD.

Les collaborateurs de recherche peuvent se retirer à tout moment, auquel cas l'IFPD détruira toutes les données qu'ils auront communiquées.

Nous suivons les protocoles de recherche propres à chaque Première Nation.

À propos de l'IFPD

L'IFPD est un institut de recherche qui utilise l'argent qui lui est alloué comme outil pour analyser et résoudre des problèmes de politique publique. Nos bureaux sont situés sur le territoire traditionnel du peuple algonquin, à qui l'Institut exprime sa reconnaissance. Sous la gouverne de Kevin Page, premier directeur parlementaire du budget du Canada, l'IFPD offre un soutien décisionnel aux gouvernements, ainsi qu'au secteur public en général et au secteur privé, tant au Canada qu'à l'étranger. Depuis 2018, l'IFPD collabore avec les Premières Nations et les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations à l'évaluation financière, à la conception et à la prestation des services à l'enfance et à la famille. L'IFPD est heureux de poursuivre son travail dans ce domaine en collaborant avec les personnes qui servent leurs communautés et en apprenant de ces individus.

Aperçu de l'étude de cas pour les collaborateurs de recherche : Premières Nations non desservies par une agence de SEFPN

Les collaborateurs de recherche des Premières Nations seront priés de communiquer leurs besoins en services à l'enfance et à la famille, de présenter les approches actuellement appliquées pour offrir les services et de faire part des réussites apparentes, des problèmes rencontrés, des données recueillies sur les programmes/services ainsi que des dépenses connexes.

Comme contributeurs et partenaires dans ce travail, les collaborateurs des Premières Nations seront invités à se prononcer sur la prestation des services à l'enfance et à la famille, sur les ressources allouées et sur les points à considérer pour l'avenir, y compris les besoins en capital.

L'information communiquée par les collaborateurs de recherche des Premières Nations servira à définir une base de référence des services existants ainsi qu'à saisir et à chiffrer les besoins à combler pour offrir des services à l'enfance et à la famille dans les Premières Nations non desservies par une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN).

L'IFPD a pour pratique normale d'anonymiser tous les renseignements communiqués par les collaborateurs de recherche, à moins qu'ils n'acceptent par écrit d'être identifiés nominalement.

L'IFPD reconnaît l'importance de votre travail et est conscient que vous avez un emploi du temps chargé; nous nous engageons donc à travailler selon vos disponibilités. ***La représentativité et la validité des travaux de l'IFPD reposent sur vos idées et vos contributions.***

L'IFPD travaillera avec vous pour prévoir une visite en personne dans votre communauté, tout en respectant les consignes de santé publique. Si une réunion virtuelle s'avérait nécessaire, l'IFPD organisera une rencontre sur MS Teams, sur Zoom, au téléphone ou sur votre plateforme préférée.

Voici les questions et les thèmes qui orienteront nos échanges :

- 1) Contexte :
 - a. Présentez votre communauté et la population que vous servez.
 - b. Présentez les particularités de votre communauté du point de vue géographie, emplacement et éloignement.
 - c. Quels services et programmes axés sur les services à l'enfance et à la famille fonctionnent bien? Lesquels fonctionnent moins bien?
 - d. Est-ce que des enfants de votre communauté sont actuellement pris en charge?
 - e. Selon vous, de quoi votre communauté a-t-elle besoin pour mieux servir les enfants et les familles

- 2) Aperçu du conseil de bande :
 - a. Présentez votre structure de gouvernance.
 - b. Comptez-vous un ou plusieurs organismes œuvrant auprès des enfants et des familles?
 - c. Comment les organismes collaborent-ils?
 - d. Serait-il possible d'améliorer la collaboration entre les fournisseurs de services pour favoriser une prise en charge holistique des enfants et des familles?

- 3) Aperçu des programmes :
 - a. Présentez les programmes et les services fournis par votre communauté.
 - b. Présentez les services à l'enfance et à la famille et/ou les services de prévention offerts par votre communauté.
 - c. Comment alignez-vous les ressources (humaines, financières, infrastructurelles) sur les priorités de vos programmes?
 - d. 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) Présentez les frais juridiques associés aux services à l'enfance et à la famille. Avez-vous suffisamment d'argent pour les couvrir? Quelles sont vos sources de financement?

- 5) Présentez les frais de déplacement. Avez-vous les ressources nécessaires pour les couvrir? Quelles en sont les sources?

- 6) Disposez-vous actuellement de sources pour vous aider à concevoir et mettre en œuvre les programmes, à analyser les données et à soutenir les opérations?
 - a. Décrire ces sources de soutien : organisme régional, communauté de pratique, etc. Pourrait-on les améliorer pour qu'elles répondent mieux à vos besoins?

- 7) Y a-t-il des fonctions qu'un secrétariat des services à l'enfance et à la famille dirigé par les Premières Nations pourrait exercer pour vous soutenir (p. ex. concevoir et mettre en œuvre les programmes, analyser les données, appuyer les opérations)?

- 8) Ressources et répartition :
 - a. Disposez-vous des ressources (humaines, financières, infrastructurelles) nécessaires pour offrir des programmes de services à l'enfance et à la famille?
 - i. Avez-vous des problèmes à attirer ou à retenir du personnel (logement, salaire, etc.). Si oui, quels sont ces problèmes?
 - b. Disposez-vous de la technologie appropriée pour concevoir et mettre en œuvre les programmes (matériel, logiciels, connexion haut débit, etc.)?

- c. Quel est votre budget annuel pour les services à l'enfance et à la famille et/ou les programmes de prévention?
 - i. Quelles sont vos sources de financement (p. ex. gouvernement fédéral, province, revenus autonomes, autre)?
 - d. Votre communauté a-t-elle demandé un financement ordonné par le TCDP pour des services de prévention ou d'autres programmes?
 - i. Si oui, avez-vous reçu ces fonds?
 - ii. Si non, pourquoi?
- 9) Est-ce que vous employez des travailleurs sociaux ou d'autres employés, issus d'une Première Nation ou d'une autre ascendance autochtone, pour la conception et la mise en œuvre de vos programmes de prévention? Auriez-vous des pratiques avisées à nous communiquer sur la façon de donner à votre personnel une formation adaptée à la culture?
- 10) Évaluation des besoins en capital :
- a. Quels services de prévention souhaitez-vous/prévoyez-vous offrir au cours des 5, 10, 15 et 20 prochaines années et que vous ne fournissez pas actuellement?
 - b. De quels types d'actifs aurez-vous besoin pour fournir ces services (bâtiment, véhicules, soutiens culturels, etc.)?
 - i. S'il y a lieu, indiquez tout aménagement ou toute exigence fonctionnelle qui déborde les besoins normaux en espace de bureau et de réunion.
 - c. De quels actifs disposez-vous?
 - d. Quels actifs sont absents/nécessaires?
 - e. Comment les actifs requis seront-ils employés? Pendant combien de temps?

Attributs des actifs en immobilisations
Condition : L'état physique et technique réel de l'actif.
Capacité : La capacité de l'actif à desservir les enfants, les familles et communautés des Premières Nations à des fins de protection et/ou de prévention.
Fonction : La capacité de l'actif à combler les besoins en services de protection et/ou de prévention.
Culturel : La capacité de l'actif à respecter et à satisfaire les normes et traditions culturelles des Premières Nations desservies.

- 11) 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?
 - c. Comment votre Première Nation procède-t-elle pour saisir ses propres données sur le bien-être des enfants et des familles de la



communauté (santé, langues parlées, engagement communautaire, participation aux activités culturelles, etc.)?

12)Autres considérations :

- a. Problèmes ou obstacles rencontrés ou surmontés par votre communauté.
- b. Pratiques, programmes ou services à faire connaître.

QUESTIONNAIRE POUR LES PREMIÈRES NATIONS NON DESSERVIES PAR UNE AGENCE DE SEFPN

Vous êtes invité(e) à remplir ce questionnaire au nom de votre Première Nation. Les renseignements et les pratiques dont vous ferez part aideront à déterminer les besoins et à estimer les coûts relatifs à la conception et à la prestation de services à l'enfance et à la famille dans les Premières Nations non desservies par une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN).

Votre participation au questionnaire est volontaire. Si, à un quelconque moment, vous souhaitez retirer votre participation, communiquez avec helaina.gaspard@ifsd.ca et vos données seront détruites.

Définitions

Services à l'enfance et à la famille : programmes, ressources, outils ou soutiens qui favorisent un sain développement social des enfants et des familles, en privilégiant un renforcement de la résilience.

Services de prévention : programmes, ressources, outils ou soutiens qui visent à limiter l'interaction ou une réinteraction avec le système de protection de l'enfance.

Services de protection : services qui favorisent la sécurité des enfants, souvent par un retrait de la famille et une prise en charge.

Enfant pris en charge : enfant de la Première Nation bénéficiant de services de protection, que ce soit au sein de la Première Nation ou hors de la communauté.

Exercice 2021-2022 : période allant du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

Secrétariat dirigé par les Premières Nations : organisation nationale proposée, ayant des liens en région pour soutenir l'analyse des données et la mise en œuvre des programmes pour les Premières Nations par les Premières Nations.

Soutiens après la majorité : programmes et services offerts aux jeunes qui, en raison de leur âge, n'ont plus droit au système de placement.

Adoption coutumière ou prise en charge par la famille élargie : prise en charge et/ou adoption d'enfants par des membres de la famille.

Équivalents temps plein (ETP) : nombre d'employés qui ont un horaire de travail à temps plein.

Équivalents temps partiel (ETP) : nombre d'employés qui n'ont pas un horaire de travail à temps plein.

Première Nation : Province ou territoire :

Population totale (inclure toutes les personnes qui résident dans le territoire de la Première Nation) :

Zone géographique :

Nom de la personne-ressource :

Courriel : Téléphone :

Programmes et services actuellement fournis par votre Première Nation

1. Est-ce que votre Première Nation offre des programmes et des services d'aide à l'enfance et à la famille et/ou de prévention?

Oui Non

a. Si **oui**, choisir toutes les réponses applicables :

Services d'aide à l'enfance et à la famille

Services de prévention

Autre (préciser) :

2. À partir de la liste ci-dessous, choisir les programmes et services offerts.

Prévention de la violence familiale

Sain développement de l'enfant

Santé et développement de la mère et de l'enfant

Programmes et soutiens parascolaires

Lutte contre la pauvreté

Préservation de la famille

Soutiens et ressources de parentage

Alimentation saine

Mode de vie sain et actif

Programmes d'activités sur le territoire pour les enfants, les adolescents et les familles

Refuges de transition

Foyers de groupe pour les jeunes

Logement communautaire ou logement de transition

Services de répit

Services de santé mentale

L'apprentissage et le développement des jeunes enfants

Services pour des enfants avec des besoins particuliers

Aucun

Autre (préciser) :

3. Offrez-vous des programmes et/ou services de prise en charge après la majorité?

Oui Non

a. Si **oui**, parlez-nous de vos programmes et/ou services.

b. Aimerez-vous apporter des modifications ou des ajouts à ces programmes et/ou services?

4. Avez-vous mis en place des politiques ou des pratiques pour l'adoption coutumière et la prise en charge par la famille élargie?

Oui Non

a. Si **oui**, parlez-nous de vos politiques ou pratiques.

b. Aimerez-vous apporter des modifications ou des ajouts à ces politiques ou pratiques?

5. Pourriez-vous donner des exemples d'initiatives, de programmes ou d'outils conçus ou utilisés dans votre Première Nation pour venir en aide aux enfants et aux familles?

6. Est-ce que des enfants de votre Première Nation sont actuellement pris en charge (services de protection)?

Oui Non

a. Si **oui**, combien d'enfants sont pris en charge?

Administration et personnel

7. Qui est responsable de coordonner vos programmes et services? Choisir toutes les réponses applicables.

- Bureau ou coordonnateur des services de prévention
- Bureau ou coordonnateur des services à l'enfance et à la famille
- Bureau ou coordonnateur des services de santé
- Administration de l'école primaire
- Autre (préciser) :

8. De combien d'équivalents temps plein disposez-vous pour fournir les services?

a. Quels sont leurs titres?

9. De combien d'équivalents temps partiel disposez-vous pour fournir les services?

a. Quels sont leurs titres?

10. Avez-vous de la difficulté à attirer du personnel qualifié?

- Oui Non

a. Si **oui**, pour quelles raisons?

11. Avez-vous de la difficulté à retenir le personnel qualifié?

- Oui Non

a. Si **oui**, pour quelles raisons?

12. Est-ce que vous collaborez avec d'autres bureaux ou services dans la Première Nation pour offrir les programmes et services?

Oui Non

a. Si **oui**, choisir toutes les réponses applicables.

- Bureau ou coordonnateur des services de prévention
- Bureau ou coordonnateur des services à l'enfance et à la famille
- Bureau ou coordonnateur des services de santé
- Administration de l'école primaire
- Autre (préciser) :

Information financière

13. Disposez-vous actuellement de ressources pour vous aider à concevoir et mettre en œuvre les programmes, à analyser les données et à soutenir les opérations?

Yes Non

a. Si **oui**, Décrire ces ressources de soutien : organisme régional, communauté de pratique, etc.

14. De quelle façon un secrétariat des services à l'enfance et à la famille dirigé par les Premières Nations pourrait-il soutenir votre Première Nation? Choisir toutes les réponses applicables.

- Conception et exécution des programmes
- Collecte des données
- Analyse des données
- Soutien des opérations
- Autre (préciser) :

15. Quel est votre budget annuel pour les services décrits à la question 2 (exercice 2021-2022)?

\$

16. D'où provient l'argent de votre budget? Choisir toutes les réponses applicables.

- Bande
- Gouvernement fédéral
- Gouvernement provincial
- Revenus autonomes
- Autre (préciser) :

17. Quelle est votre principale source de financement? Choisir une réponse.

- Bande
- Gouvernement fédéral
- Gouvernement provincial
- Revenus autonomes
- Autre (préciser) :

Immobilisations et technologie

18. Où sont mis en œuvre vos programmes? Choisir toutes les réponses applicables.

- Centre communautaire de la Première Nation
- Gymnase de la Première Nation
- École de la Première Nation
- Centre de santé de la Première Nation
- Centre de services sociaux de la Première Nation
- Autre (préciser) :

19. Disposez-vous de l'espace nécessaire pour mettre en œuvre vos programmes?

- Yes Non

a. Si **non**, de quel espace avez-vous besoin pour mettre en œuvre vos programmes?

20. Est-ce que les lieux où vous offrez vos programmes sont conformes aux codes du bâtiment applicables (normes techniques ou règlements relatifs à la sécurité et à l'accessibilité de vos immeubles)?

Oui Non

21. Ces lieux pourraient-ils être améliorés?

Yes Non

a. Si **oui**, quelles améliorations pourraient y être apportées?

22. Avez-vous tout l'espace de bureau dont votre personnel a besoin?

Yes Non

a. Si **non**, de quel espace de bureau avez-vous besoin?

23. Est-ce que l'espace de bureau est conforme aux codes du bâtiment applicables (normes techniques ou règlements relatifs à la sécurité et à l'accessibilité des locaux)?

Oui Non

24. L'espace de bureau pourrait-il être amélioré?

Yes Non

a. Si **oui**, quelles améliorations pourraient y être apportées?

25. Avez-vous la technologie nécessaire pour accomplir votre travail?

Oui Non

a. Si **non**, de quelles technologies avez-vous besoin?

Connexion Internet plus rapide

Ordinateur plus récent

Logiciels supplémentaires

Tablette

Téléphone mobile

Outils de collecte des données

Outils d'analyse des données

Autre (préciser) :

26. Possédez-vous des actifs (autres que technologiques)? (Un article est considéré comme un actif lorsqu'il est destiné à une utilisation continue, qu'on le répare généralement lorsqu'il est endommagé au lieu de le remplacer, et que sa durée utile est supérieure à un an).

Oui Non

a. Si **non**, de quels actifs avez-vous besoin? Choisir toutes les réponses applicables.

Véhicules

Outils de programmation culturelle

Canots, kayaks, planches à rame

Autre (préciser) :

Services souhaités

27. Est-ce que votre Première Nation dispose des services à l'enfance et à la famille et des services de prévention qu'elle souhaite avoir et dont elle a besoin?

Yes Non

a. Si **non**, quels services sont absents et qu'est-ce que vous aimeriez qu'ils couvrent? Préciser.

28. Y a-t-il des programmes ou des services que vous aimeriez fournir, mais que vous n'êtes pas en mesure d'offrir?

Oui Non

a. Si **oui**, quels sont les obstacles rencontrés? Choisir toutes les réponses applicables.

Financement

Personnel

Manque d'espace ou d'outils pour les programmes

Manque de temps pour la planification

Financement ou mandat est détenu par un autre département ou centre de la Première Nation, ex., santé, éducation

Développement de programmes

Mise en œuvre des programmes

L'évaluation des programmes

Autre (préciser) :

29. Si vous deviez fournir à votre Première Nation l'ensemble des services souhaités, à combien en estimez-vous le coût annuel? Tenez compte notamment des coûts de main-d'œuvre (salaires et avantages sociaux), des coûts de développement des programmes, des dépenses d'immobilisations, etc. C'est un peu comme une estimation du budget total pour une année financière.

\$

Bien-être de la communauté

30. Comment exprimerez-vous la vision de bien-être holistique de votre Première Nation?

31. Est-ce que votre Première Nation agence recueille elle-même des renseignements sur le bien-être des enfants et des familles de la communauté?

Oui Non

a. Si **oui**, quels renseignements sont recueillis?

- Nombre d'enfants pris en charge
- Taux de réunification familiale
- Nombre d'enfants qui utilisent les services
- Nombre de familles qui utilisent les services
- Résultats pour les enfants pris en charge
- Résultats pour les enfants qui utilisent les services
- Résultats pour les familles qui utilisent les services
- Résultats de santé communautaire
- Incidents de violence familiale
- Langues parlées dans votre communauté
- Participation de la communauté aux activités dans la communauté
- Participation de la communauté aux activités culturelles
- Autre (préciser) :

32. Quelles données vous aideraient à exécuter votre mandat?

33. Avez-vous la capacité de recueillir les données nécessaires à :

La conception des programmes : Oui Non

La budgétisation : Oui Non

L'évaluation du bien-être : Oui Non

La planification à long terme : Oui Non

a. Si vous avez répondu **non**, quels sont vos problèmes ou vos besoins en matière de capacités?

Financement

Expertise technique pour analyser les données

Politique de gouvernance des données

Politique de PCAP (propriété, contrôle, accès et possession des données)

Autre (préciser) :

34. Y a-t-il d'autres considérations dont vous aimeriez faire part à l'IFPD, concernant les services à l'enfance et à la famille et/ou les services de prévention?

35. Est-ce que l'IFPD peut vous contacter pour faire un suivi au sujet de ce questionnaire?

Oui Non

Merci pour votre participation

Une fois le questionnaire rempli, prière de l'acheminer à **helaina.gaspard@ifsd.ca**



ANNEXE C – RÉSUMÉS DES ATELIERS RÉGIONAUX

Le 31 mai 2023

Chers collaborateurs, chères collaboratrices

Nous vous écrivons en toute humilité pour vous informer des constats de notre travail de collaboration.

L'IFPD reconnaît la qualité des contributions apportées par les plus de 75 Premières Nations non affiliées à une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) qui, entre mai 2022 et novembre 2022, ont partagé leurs expériences et défini leurs besoins concernant les services à l'enfance et à la famille. La participation nationale au questionnaire (avec rajustement de la population pour le Québec) s'est chiffrée à 46 % (n=160).

Nous reconnaissons que le processus d'analyse des données a demandé beaucoup plus de temps que prévu, en raison de la nature hétérogène des données. Nous avons maintenant le plaisir de partager avec vous nos résultats.

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN présentent des points de départ et des besoins très différents, dont les futurs modes de financement devraient tenir compte. Le tableau ci-dessous résume le mandat de l'IFPD et les réponses communiquées par les Premières Nations et leurs représentants dans le cadre de ce travail (cela inclut les questionnaires et les ateliers).

Mandat de l'IFPD et réponses aux questions

Mandat	Réponses
Évaluer les besoins des Premières Nations non desservies par une agence de SEFPN quant à la prestation des services de prévention et autres services liés à l'enfance et à la famille	<ul style="list-style-type: none"> • Diversité et incohérence des points de départ parmi les Premières Nations • Pour tracer la voie à suivre, il est essentiel d'avoir un point de départ et un plan clairement définis • Il n'y a pas de compréhension de base des ressources, des capacités et des besoins des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN
Quantifier une structure et un éventail d'approches chiffrées pour la mise en œuvre des activités axées sur les services à l'enfance et à la famille dans les réserves	<ul style="list-style-type: none"> • Les données du questionnaire et le travail de collaboration avec les Premières Nations ont généré des données très variées • Il n'a pas été possible de définir une approche unique d'analyse des coûts, en raison de la diversité des points de départ (services actuellement offerts, absence de service, régions éloignées, régions rurales, etc.) • Le manque de clarté concernant les budgets actuels donne à penser que les personnes qui

	fournissent les services ne contrôlent pas le financement régulier (il se peut également que les participants n'aient pas voulu divulguer l'information)
Tenir compte des besoins en immobilisations, en programmes et en opérations (personnel, TI, etc.) dans l'analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Des lacunes sont signalées au niveau de la technologie (matériel, connectivité Internet) • Importantes lacunes au sujet des locaux pour le personnel et des locaux servant aux programmes • Difficultés à attirer et à retenir le personnel • Lacunes dans les capacités de collecte de données et de production d'information probante

L'IFPD a préparé un résumé national des constats, ainsi que des portraits régionaux. Ces résumés sont annexés au courriel.

Prochaines étapes pour l'IFPD

- 1) Élaborer des exemples de modes de financement (tenant compte des différents points de départ) à la lumière des résultats;
- 2) Demander la tenue de réunions régionales d'examen des modes de financement, pour s'assurer qu'ils tiennent compte des différents besoins;
- 3) Préparer un rapport final pour décembre 2023, avec un résumé des constats.

Si vous aimeriez avoir une rencontre de présentation et de discussion des résultats, contactez Tianna Tischbein – tianna.tischbein@ifsd.ca – d'ici le 20 juin 2023 pour fixer la date et l'heure d'une séance régionale.

Nous vous remercions du temps et des efforts que vous consacrez à collaborer avec nous pour mieux comprendre les occasions et les défis qui se présentent. Il nous tarde de poursuivre cet important travail avec vous.

Cordialement,



Helaina Gaspard, Ph.D.
Directrice, Gouvernance & institutions

Workshop Summary – First Nations not-affiliated with a FNCFS agency

Date: May 10, 2022

Location: Vancouver, British Columbia

Participants: 18 participants representing 12 First Nations

On May 10, 2022, IFSD hosted a workshop with First Nations not affiliated to a First Nations child and Family Services (FNCFS) agency in Vancouver, British Columbia.

During the one-day session, that followed the Chatham House Rule, participants focused their discussion on four themes:

- Service types offered to children and families and the approach to service delivery;
- Issues or challenges in delivering these services;
- Defining well-being in different communities; and,
- Requirements/needs to meet the vision of well-being.

Participants shared their uncertainty about reform. They were clear that consideration should be given to existing models and how they have failed First Nations. For reform to have meaning, it must recognize and meet the diverse needs of First Nations.

Reform will take time, especially to recruit needed staff. Increased funding will be helpful, but is not an immediate solution. It is unclear how new funding and new laws will change the current system. Participants suggested the need for more study (including support from lawyers, communications experts, and policy analysts), and a working group to evaluate the process on an ongoing basis.

Developing capacity, and implementing reform, will take time. **Change is happening quickly, but this is just the beginning of a long journey.** Participants suggested that first Nations should meet to provide technical support and advice to each other.

Service delivery

Developing and delivering services tailored to the unique needs of a community is a critical and time-intensive exercise. A community that can design and deliver its own services looks after itself, without the involvement of outsiders. Participants highlighted that holistic, wrap-around services work well for their communities. This approach to service delivery considers the person and their relations to their family, community, and environment. Working from a prevention mindset is important to supporting communities in their healing journeys.

Issues affecting service delivery

Challenges in communities are horizontal and interconnected. Participants discussed how a problem in one area can have negative effects on another, because people and communities are not siloed. Their existence, just like their well-being, is holistic.

When it comes to the design and delivery of child and family services, participants highlighted several issues that affect service delivery:

- Housing – lack of adequate housing is common in communities
- Infrastructure – there is a need for more programming and operations space
- Addictions – greater space and funding is needed to treat addictions
- Colonization – the inter-generational impacts of colonization influence service delivery approaches
- Trauma – communities have unique traumas that cannot be treated uniformly
- Capacity – recruitment and retainment of staff is challenging

Well-being

There was general agreement that well-being should be understood holistically, and that its details would differ among First Nations. During the discussion, the following components of an understanding of well-being were identified:

- Well-being should be understood holistically
- Families should be treated together, instead of separating children and parents
- Indigenous languages and values should be prioritized
- Healing needs to occur for reform to be a reality, especially for those who attended residential schools
- Healing means going back to the land, culture, and learning things like ancestors did
- Services should be culturally appropriate
- Urban centres are culturally integrated with communities

What is needed

Participants suggested several approaches and needed steps to move toward their visions of well-being:

- Implementing a specific department for child well-being/child and family services
- Increasing collaboration between departments within First Nations
- Integrating levels of governance (i.e., including elders, chief and council, and community)
- Increasing transparency in decision-making
- Exercising right to develop policies unique to the community
- Increasing access to cultural activities
- Providing adequate housing
- Prevention is prioritized over intervention

Workshop Summary – First Nations not-affiliated with a FNCFS agency

Date: May 12, 2022

Location: Prince George, BC

Participants: 9 Participants representing 6 First Nations

On May 12, 2022, IFSD participated in a meeting of First Nations not-affiliated with a FNCFS agency. Participant discussion centred on four areas:

- what and how services are offered for children and families;
- issues affecting service delivery; and,
- moving forward with reform.

Service delivery

Embracing cultural practices has been a success. Implementing culturally appropriate programs like a women's group and a parenting program, has been helpful. Some participants provide ceremonies for each child at birth, which helps support the child's identity and provide a link to their family.

The MCFD approach is not culturally sensitive and has been harmful. Children are not receiving culturally appropriate care with MCFD staff. First Nations staff are forced to manage MCFD workers to ensure children are receiving appropriate care.

Issues affecting service delivery

Challenges in the community are horizontal and linked, and participants discussed how a problem in one area can have negative effects on another. Participants highlighted several issues that affect service delivery:

- Loss of culture – children are disconnected from their traditions and culture
- Intergenerational trauma – government practices (e.g., residential schools, sixties scoop) have been extremely harmful. Transparency of trauma has been helpful for community members to reflect and share experiences
- Lack of support for family systems – re-establishing the matriarchal system of support will take time. Teaching parents traditional skills has been helpful, especially through women's groups
- Addictions – support services are needed. Community members want help, but don't know how to access supports. MCFD is not supporting the process of breaking cycles
- Lack of services for children aging out of care – individuals cannot access services or housing on-reserve
- Lack of funding for cultural activities – some funding is accessible through grants, but more is needed to sustain these services over a longer time-period, especially given staffing issues
- Capacity – recruiting and retaining qualified staff is an ongoing issue

Reform

Cycles of trauma need to be broken to avoid perpetuating the colonial system. Bringing back customs and traditions, especially through teaching children the languages, about territories, and beliefs is important. Indigenous customs, beliefs, and laws should supersede any colonial system of policies, laws, and procedures. This is a challenge as residential schools destroyed many cultural traditions and customs. One participant stated, “now we are reversing assimilation, colonization, and intergenerational trauma from residential schools.”

New legislation has been helpful, but there are still problems. MCFD is now forced to follow protocols, although some of the ministry workers are still harmful. Cultural practices can help break this cycle, but collaboration among stakeholders is needed to make this happen. Departments should work together as people are navigating multiple systems with similar issues. Community members should be involved in developing the approach service delivery, so that it reflects the needs of the community.

High turnover at MCFD needs to be addressed. The turnover creates more work for First Nations staff to teach them appropriate protocols. It would be helpful to have a committee of elders and other community members to sit on an advisory board for service delivery. Gradually service delivery should be run completely through the First Nation. To get to this stage, communities need greater resources, capacity, and support.

Workshop Summary – First Nations not-affiliated with a FNCFS agency

Date: May 16, 2022

Location: Whitehorse, YT

Participants: 19 participants representing 11 First Nations

Child welfare challenges do not stem from a single issue, but multiple issues that transcend generations, e.g., poverty, unemployment, access to health and mental health services, parenting skills, food security, housing shortages, etc. Addressing the root causes of challenges is necessary for long-term change. A culturally informed whole of community approach – children, families, elders, youth – is required to support grieving and healing.

“The legacy of systemic issues is being transferred throughout generations.”

Changing the approach to CFS will take time and resources. CFS crosses generations with root causes in poverty, housing, food security, trauma, violence, etc. Prevention supports and programming should address these core issues.

To date, CFS has been a government-led activity. This means that everything from front-line supports, services, and staff, to ‘back office’ functions in finance and governance will need to be built, transitioned, and improved over time. Attempting to design and plan in an uncertain environment is a challenge. The opportunity for change is encouraging and positive but requires clarity to maximize benefit for First Nations.

On May 16, 2022, IFSD participated in a meeting of First Nations not-affiliated with a First Nations child and family services (FNCFS) agency.

Four themes emerged from the discussion that followed the Chatham House Rule:

- service delivery in a changing environment;
- issues in delivering these services, notably, differences between Whitehorse and communities;
- expressing and developing well-being in communities.

Service delivery

CHRT money has helped build capacity through hiring support workers, service workers, and addiction counsellors. Prevention services are now being considered, as well as AIS for data collection, and a peace management system.

Service delivery needs to be culturally appropriate. To build capacity, it has been helpful to have new staff have community engagements with Elders to support training and self-care. Training is important, especially capturing the culture and language, and building a way to transfer knowledge from Elders to community members.

Building an approach to prevention is important, but it is difficult given staff capacity issues. There's pressure from the community, and from leadership, to deliver prevention services, but staff do not have the time or resources. Crisis response continues to take precedence over planning prevention services.

Funding mandated by the Canadian Human Rights Tribunal (CHRT) rulings at actuals has been a source of change. It has supported internal capacity building, the hiring of staff, and program delivery. The challenge, however, is what happens beyond year 5, i.e., after the prevention funding is set to end. Sustainability and consistency of funding is unclear and as one participating expressed, it's like trying to work "with imaginary numbers."

Issues affecting service delivery

There is a significant gap in the availability and accessibility of services in Whitehorse and other places outside of the city. This includes accessing health and mental health services, post-care supports, transition support for youth, etc. Transportation to even access Whitehorse can be limited, compounding these challenges.

In communities, issues are horizontal and interconnected. Participants discussed how a problem in one area can negatively impact another. There were several issues that were raised as issues affecting service delivery:

- Staff are overwhelmed, overworked, and burnt out
- There is a lack of infrastructure for community events, daycare, and cultural activities
- It is difficult to recruit and retain staff given low wages and housing issues. Participants want to hire more local community members
- Income-based and employment-based poverty are issues. Social assistance for families does not match inflation
- Data collection is an issue. Communities operate on different systems, some of which are inefficient
- Transportation can be a challenge, especially outside of Whitehorse
- Police involvement after-hours can be harmful
- Planning operations through Jordan's Principle can be contentious and may only alleviate short term issues.

Expressing and developing well-being

When it comes to expressing and executing a vision of well-being, participants expressed a mix of operational and capital requirements to support changes in their communities:

- a bigger centre that includes domestic violence support, playrooms for kids, crafts, and rooms for families
- programs that teach parenting skills

- moving out of crisis mode
- community events like meals at the longhouse to connect
- space for holistic health and wellness
- a casual space for multiple generations to interact

There are different points of departure, with variability in the capacity, program/service delivery, and infrastructure of the participating First Nations.

Infrastructure for program delivery is limited. There are needs for space and tools for programs/services, as well as for staff offices/work areas. Reliable Internet connectivity (with adequate speed) is a challenge for many First Nations.

Capacity for service delivery can be limited. There are shortages of qualified staff and training community members takes time and resources. Attracting and retaining staff in communities can be difficult with housing shortages and low wages. Those working in child and family services often burn-out, being overwhelmed and overworked.

There was an openness expressed for data collection, but available resources and capacity among participants varied. Some were actively collecting and using their own data, while others were dependent on paper records.

Workshop Summary

First Nations not-affiliated with a First Nations child and family services (FNCFS) agency

Date: May 18, 2022

Location: Edmonton, Alberta

Participants: 19 participants representing 5 First Nations

On May 18, 2022, IFSD participated in a meeting of Alberta First Nations not-affiliated to a FNCFS agency.

During the discussion, participants discussed reform in child and family services. Reform was happening quickly, from the perspective of participants, with limited clarity on what shape changes would take. With the many moving parts, there were concerns about ‘missing out’ on new funding opportunities, as well as the sustainability of funding after the five-year commitment.

As participants shared their First Nations’ contexts, they emphasized the need for a baseline understanding of different starting points. Data collected by First Nations for First Nations would be support control of their own information and narrative. Analysis of the information could support funding requests and track changes in First Nations over time.

Reactions to reform through jurisdiction were mixed. When it comes to the *Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*, some participants expressed that a government cannot give another nation the right to make their own law, e.g., “Why is Canada trying to give us permission to watch our own kids when we already have our own laws?” There were concerns about undermining First Nations sovereignty and autonomy with the law. Additional challenges come from the province’s lack of recognition of sovereignty and action on reconciliation, even though it must follow the federal Act.

Four themes emerged in the discussion that followed the Chatham House Rule:

- what and how services are offered to children and families;
- issues/challenges in delivering these services;
- what well-being means to various communities and what is needed to achieve it.

Service delivery

The province can do a better job of collaborating with First Nations and acting in a way consistent with the principles of substantive equality and the best interests of the child. For instance, some participants suggested that a band designate should be the first point of contact for any protection-related concern of a First Nations child.

Children who are placed in foster homes off-reserve are not receiving culturally appropriate care. These children are not exposed adequately to their language, culture, and heritage. This can add significant downstream costs. When children are not taken care of, they are more likely to experience homelessness, addiction, and a lack of education.

Participants emphasized that prevention is just as important as intervention.

Issues affecting service delivery

Challenges in communities are horizontally linked, and participants discussed how a problem in one area can have negative effects on another.

Participants highlighted several issues that affect service delivery:

- Data gaps - there is minimal data availability and interpretation
- Parental supports - parents do not know what their rights are
- Aging out of care – lack of transitional supports
- Housing – often overcrowded or inadequate
- Kinship placements are not permitted
- Addictions – treatment and supports are needed
- Frontline workers are not included at the table to share their experiences

The service delivery challenges highlighted intersect with the province, especially, as they relate to the handling of protection concerns. As noted earlier, matters of data are issues of care and control for First Nations that merit closer attention in the context of child and family services.

Well-being

Participants emphasized several aspects of well-being during the discussions:

- Supports for addictions, mental health issues, parenting
- Providing wraparound services
- Support for social programs, infrastructure, and housing
- Support for expectant mothers
- Support to deal with intergenerational trauma
- Improved communication services
- Improved broadband services
- Widely available cultural activities
- Wellness centre for children

The emphasis on a whole-of-community approach was crucial to providing prevention services and rebuilding resiliency in First Nations. The different needs and starting

points of First Nations must be recognized, because they will each have their own approach to caring for children and families.

Participants highlighted the need for collaboration between stakeholders, including the creation of a working group. The working group would support the creation of a data system for service delivery and serve as a way to gather ideas and people on child and family services.

Workshop Summary – First Nations not-affiliated with a FNCFS agency

Date: June 1, 2022

Location: Ottawa, ON

Participants: 13 participants representing 9 First Nations

On May June 1, 2022, IFSD hosted a meeting of First Nations not-affiliated to a First Nations child and family services (FNCFS) agency. Participants shared personal challenges and experiences with the child and family services system. The discussion that followed the Chatham House Rule focused on three themes:

- the need for a holistic approach to well-being;
- realities and challenges of service delivery;
- needs for improving service delivery.

Well-being

A holistic approach to well-being should be implemented, from the perspective of participants. The current funding approach is not conducive to holistic service delivery or analysis of outcomes. A holistic approach should include spiritual, cultural, mental, and physical aspects to well-being. It includes families that are healthy, strong, and culturally connected. Land-based healing and community care should be prioritized.

A holistic approach should promote unity among the regions and focus on what various communities have in common. Needs and starting points are diverse, but communities can still work together.

There needs to be action that follows discussions and roundtables.

Service delivery

Participants highlighted several issues that affect service delivery:

- Staff capacity – there is high turnover. Recruitment and retainment are issues;
- Increased training is needed, including cultural training;
- Funding is often too low and lacks flexibility;
- Decision-making through chief and council can be inefficient;
- Remoteness and isolation make it difficult to deliver services;
- Servicing families who live off-reserve is challenging, as funding is based on on-reserve population;
- Basic housing needs are not met;
- Food insecurity is common

There are a variety of interconnected issues impacting the design and delivery of child and family services. Often, existing services are not sufficient to meet needs. If First Nations leave their communities for support, they are often not culturally appropriate.

Canadian Human Rights Tribunal (CHRT) mandated funding has helped, but capacity needs to be built. Through CHRT funding, some programs and services have been expanded (e.g., a community house for emergencies, salary increases). However, there need to be people in

positions to leverage resources and delivery programs and services for children and families. Staff capacity needs to increase before being in a position to apply increased funding.

The current lack of staff capacity means that communities are falling behind on jurisdictional issues. It would be helpful to have access to resources to prepare for the development and application of new laws.

What is needed

Participants suggested several approaches and needed steps to move toward their visions of well-being:

- Increased collaboration and communication between the community and mainstream service providers
- Front-line workers need to be at the forefront of reform
- Qualitative outputs could better demonstrate what is happening – a mixed methods approach could be better when collecting and presenting data
- Increased collaboration between communities to learn from each other
- Increased cultural activities, including elders providing traditional teachings
- Increased support for addictions
- Building of a wellbeing centre with space for training and community involvement

Workshop Summary

First Nations not-affiliated to a First Nations Child and Family Services (FNCFS) agency

Date: June 2, 2022

Location: Ottawa, ON

Participants: 10 participants representing 6 First Nations

On June 2, 2022, IFSD hosted a meeting of First Nations not-affiliated to a FNCFS agency. The discussion centred on matters of practice and service delivery.

The discussion, that followed the Chatham House Rule, had three themes:

- realities of service delivery;
- issues impacting service delivery;
- considerations for a way forward.

Service delivery

There is often a tension between communities and provincial child welfare works. Participants noted that services from the provincial ministry are not culturally appropriate. Parents are often bullied by child welfare workers from outside the community. The ministry does not investigate issues when reported by the community, perpetuating the cycles and challenges of children in care.

With the service delivery challenges, some participants noted areas of success. A youth council was established in a First Nation to support the development of young people. It has a positive impact as youth take part in the council, have their voices heard and learn to be effective leaders.

Other participants expressed success with a rehabilitation program and a respite home for emergency services. In both instances, the First Nation stepped in to fill a gap in a service area. Supporting community members in their rehabilitation journey and in times of crisis were highlighted to demonstrate the positive impact of programming for First Nations by First Nations.

Issues impacting service delivery

First Nations are different. Their realities, opportunities, and challenges are reflective of their unique histories and contexts. When discussing challenges, participants highlighted their interconnectedness of issues in communities and the overall structure of service delivery (including funding):

- Capacity
 - Recruitment and retainment of staff are challenging due to low salaries
 - There is high turnover among staff

- New staff are not well-equipped and require training
- Communication
 - Government and First Nations are misaligned on goals, priorities, and approaches
 - Services are described and defined differently
- Ageing out
 - There is a lack of transitional supports for education, housing, and health
 - Financial assistance varies
- Funding
 - Is often inflexible and inadequate
 - Block funding would be preferable
- Community faces numerous other issues
 - Mental health, addictions, human trafficking, child abuse

Considerations for a way forward

Participants suggested several approaches and needed steps to move toward their visions of well-being:

- Using least-disruptive measures (e.g., prevention) to support families
- Recognizing intergenerational trauma
- Breaking the cycle of poverty and addictions
 - Women and families should be empowered to make decisions
- Staff should work on cases they are related to
 - “We have a vested interest, not a conflict of interest.”
- Participants expressed concern about reform. New laws are not followed by the ministry, and investigations rarely occur

Participants emphasized several aspects of well-being in the discussions that extend beyond child and family services:

- Adequate housing
- Language instruction
- Teaching of cultural heritage
- Front-line workers are taking care of themselves
- People are connected to the land and water
- Wellness plans are developed and implemented for children
- Community healing from intergenerational trauma through elders and tradition

Reform is happening quickly, but communities need time to build capacity and approaches. Communities need to be engaged to ensure that their voices are being heard.

Résumé de l'atelier

Premières Nations non affiliées à une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)

Date de l'atelier : 13 juin 2022

Lieu : En mode virtuel (Québec)

Participants : Onze participants représentant huit Premières Nations

Le 13 juin 2022, l'IFPD a participé à une réunion de Premières Nations non affiliées à une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN). Les discussions ont principalement porté sur quatre aspects :

- l'accès aux services
- l'élaboration d'une vision du bien-être adaptée à la culture
- l'utilisation des ressources pour résoudre les problèmes

Accès aux services

Les Premières Nations du Québec utilisent diverses langues autochtones, en plus du français et de l'anglais. Des participants ont signalé que de nombreuses communautés souhaitent avoir accès aux services offerts en Ontario, parce que les services fournis au Québec sont moins adaptés à la culture et sont souvent offerts uniquement en français. Dans un domaine aussi sensible que les services à l'enfance et à la famille, il est important de pouvoir accéder aux services dans une langue que l'on comprend.

Outre la langue de service, les communautés font face à divers problèmes qui influencent la conception et la prestation des services à l'enfance et à la famille. Souvent de nature horizontale, ces problèmes se répercutent sur tous les types de services. La santé mentale, les dépendances, les maladies chroniques et le logement sont des enjeux fondamentaux qui influencent non seulement les services à l'enfance et à la famille, mais aussi, plus globalement, les communautés elles-mêmes.

Bien-être

Les participants ont fait valoir que le bien-être passe par une revitalisation de la culture et des langues.

Pour cheminer vers une concrétisation de cette vision du bien-être, plusieurs approches et étapes ont été suggérées :

- Intensifier les activités de formation et de renforcement des capacités dans les communautés
- Offrir des activités culturelles basées sur le territoire

- Investir davantage dans les infrastructures (il faut davantage d'espaces communautaires)
- Accroître les possibilités de traitement en matière de dépendances et de santé mentale
- Investir davantage dans le logement

Les participants ont souligné que les enfants et les familles doivent être envisagés dans le contexte de leurs communautés. Cela signifie qu'il faut s'attaquer aux causes profondes des problèmes (logement, accès aux services, etc.) pour favoriser le bien-être des enfants et des familles.

En commençant par le renforcement des capacités communautaires, la culture et les moyens d'encourager la résilience, les participants ont défini divers aspects à considérer pour favoriser le bien-être.

Utiliser les ressources pour résoudre les problèmes

Les participants ont dit apprécier les hausses de financement, mais ils ignorent combien de temps elles dureront et comment les montants seront définis. Souvent, les financements sont limités ou spécifiques. Par exemple, une communauté ne peut allouer des fonds à un espace d'activités communautaires (par exemple un skate park ou un court de basketball) parce que cet espace est considéré comme une infrastructure. Ce type de dépenses est toutefois nécessaire parce qu'il donne aux jeunes quelque chose à faire. Un financement fixe limite la capacité de la communauté à répondre à ses besoins au fur et à mesure.

On ignore au juste comment le nouveau financement et la réforme fonctionneront à long terme. Même avec un financement accru, il faudra du temps pour renforcer les capacités. Une meilleure communication entre les Premières Nations et avec le gouvernement fédéral peut contribuer à une meilleure diffusion de l'information et au renforcement des capacités.



Points à considérer au sujet des modes de financement Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Mai 2023

Mandat de l'IFPD

- Évaluer les besoins des Premières Nations non desservies par une agence de SEFPN quant à la fourniture des services de prévention et autres services reliés à l'enfance et à la famille
- Quantifier une structure et un éventail d'approches chiffrées pour la mise en œuvre des activités axées sur les services à l'enfance et à la famille dans les réserves
- Tenir compte des besoins en immobilisations, en programmes et en opérations (personnel, TI, etc.) dans l'analyse

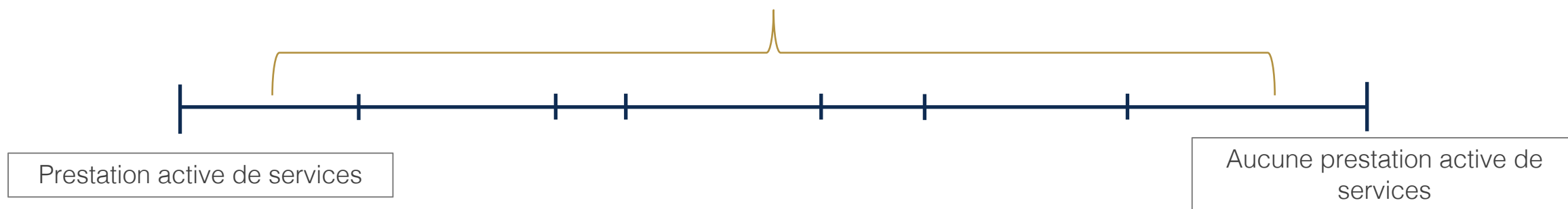
Points à considérer pour la voie à suivre

- En raison de lacunes dans les données sur les coûts et de la variabilité des points de départ, il faudra adopter une approche nuancée pour déterminer les modes de financement des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.
 - Le questionnaire a été envoyé, mais les données sur les coûts étaient limitées
 - On a organisé neuf ateliers, qui ont donné lieu à des contributions utiles mais qui ont mis en évidence un manque de cohérence dans les mandats, les activités ou les points de départ
 - Onze accords de collaboration ont été envoyés; seulement cinq ont été retournés, et il y a une faible participation à la formulation d'études de cas
- Les points suivants doivent être considérés dans l'élaboration des modes de financement :
 - Définir quatre typologies de modes de financement basés sur les points de départ et la mise en œuvre des programmes/services
 - Formuler des questions directrices pour l'établissement de budgets différenciés
 - Par le truchement d'organisations régionales, entreprendre des activités de consultation pour examiner/réviser le mode de financement en fonction d'une applicabilité régionale

Analyse des typologies

- Sur les plans opérationnel, financier et organisationnel, il existe une grande variabilité dans la façon dont les Premières Nations fournissent les services aux enfants et aux familles et les services connexes
- La plupart des Premières Nations fournissent certains services, mais pas tous les services qu'elles souhaiteraient offrir pour répondre aux besoins des communautés
- On distingue deux extrêmes : d'un côté les Premières Nations qui offrent une diversité de services pour les enfants et les familles et dans des domaines connexes, et de l'autre côté, les Premières Nations qui n'offrent pas activement de services (ou qui souhaiteraient en offrir)

Fourchette d'approches entre les extrêmes



Points à considérer au sujet des modes de financement

Aucun mode de financement unique ne conviendra aux Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN

- Le résultat de l'analyse prônera vraisemblablement une approche à cinq composantes, pouvant être appliquée en fonction du contexte :
 - 1) Principes de financement
 - 2) Base de référence
 - 3) Activités des programmes
 - 4) Cadre de rendement
 - 5) Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert
- Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN peuvent se fonder sur ces composantes pour dresser un diagnostic ou une évaluation des besoins de base, qui étayera ou appuiera le processus de planification

Composante	Définition	Considérations relatives aux coûts
Principes de financement	L'esprit et l'intention du financement qui guident la structure de l'allocation (cohérence, reports à plus tard, mode de financement global ou autre mécanisme)	La détermination du montant en dollars associé à la conception et à la prestation du programme représente la dernière étape du processus. Les principes qui structurent et orientent le mode de financement doivent être définis et alignés en fonction de l'objectif de l'initiative.
Base de référence	Point de départ des services, tenant compte du contexte de la Première Nation	Définir le point de départ, y compris les services, le personnel, le financement et les immobilisations en place, qui soutiendra la prestation future des services. S'il n'existe pas de base de référence, utiliser des estimations indirectes provenant d'autres sources, par exemple d'autres Premières Nations, d'autres organisations ayant des mandats similaires pour la fourniture de services, etc.
Activités des programmes	Divers services et activités à offrir : éducation de la petite enfance, soutiens au bien-être mental, etc.	Utiliser les données des modèles et programmes existants pour bâtir des estimations de coûts des programmes et services souhaités. Sources : conseil de bande, autres programmes (p. ex. Initiative de la famille Martin, ou MFI), analyse des coûts existants comme celle menée par l'IFPD, normes de l'industrie, etc.
Cadre de rendement	Indicateurs de la vision des services à l'enfance et à la famille permettant de suivre les changements dans le bien-être des enfants, des familles et de la communauté	Les indicateurs doivent permettre de recueillir des données probantes. La prise en charge et le contrôle du processus de prestation nécessitent la communication, par les Premières Nations, d'informations servant à la planification, à la prise de décision et à la revendication. Il faut s'assurer que le mode de financement est relié au cadre de rendement
Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert	Exigences du gouvernement du Canada relatives à la réception de fonds et la production de rapports sur les activités/résultats	Les modalités de financement doivent se conformer aux principes de financement

Évaluation de l'état de préparation

- Pour tracer la voie à suivre, il est essentiel d'avoir un point de départ et un plan clairement définis
- Il y a des questions clés qu'une Première Nation peut examiner pour planifier la voie qu'elle suivra dans la prestation des services à l'enfance et à la famille
- Un cadre permettant de clarifier le point de départ représente un outil utile avant d'entamer des activités ultérieures.

Questions directrices	Points à considérer	
Quelle est votre vision?	- À vos yeux, qu'est-ce qu'un enfant et une famille en bonne santé dans votre communauté?	
Quel est le problème que vous essayez de résoudre?	- Définissez la finalité et l'objectif du processus de conception et de prestation des services	
Que ferez-vous pour résoudre le problème?	<ul style="list-style-type: none"> - Indiquez les activités que vous allez entreprendre pour atteindre l'objectif - Quelles sont les causes profondes/les sources du problème? - De quelles options et de quels outils disposez-vous pour contrer le problème? 	
De quoi avez-vous besoin pour résoudre le problème?	- Définissez les intrants (p. ex. outils, ressources, services) dont vous avez besoin pour agir afin d'atteindre votre objectif. Quelques exemples : personnes, argent, immobilisations, données, etc.	
	Structure/organisation	Mécanisme de reddition de comptes Mandat des SEF et approche employée
	Personnes	<ul style="list-style-type: none"> - Aligner sur le mandat et la prestation de services - Envisager une formation/le renforcement des capacités - Ressources humaines, par exemple salaires et avantages sociaux, soutien et services de bien-être du personnel, etc.
	Argent	- Méthode d'estimation des coûts des SCF; utiliser des données indirectes, par exemple du conseil de bande, ou d'autres sources, comme l'IFPD, les organisations régionales, les fournisseurs de services, etc.
	Temps	<ul style="list-style-type: none"> - Quand prévoyez-vous commencer la mise en œuvre? - Que vous faut-il pour atteindre la ligne de départ? Comment vos besoins évolueront-ils au fil du temps? - Tenez compte des différentes phases (planification, mise en œuvre, évaluation, etc.), tout en veillant à ce que les enfants et les familles reçoivent des services pendant l'élaboration de l'approche et jusqu'à sa mise en œuvre
	Données	<ul style="list-style-type: none"> - Méthode de collecte des données et de production d'information probante pour mesurer les changements, afin d'assurer que votre programmes et vos services exercent les effets souhaités - Système, outils et pratiques de collecte de données et applications
	Services (services d'experts)	<ul style="list-style-type: none"> - Divers : services de traitement des dépendances (en particulier pour les enfants et les adolescents), psychologues, conseillers, etc. - Indiquer les sources, ou les méthodes employées pour mettre en commun les ressources - Approche concertée pour les familles qui reçoivent à la fois des services de protection et de prévention - Approche concertée pour les familles qui arrivent dans la réserve ou qui la quittent (qui passent d'un service et d'un système à l'autre)
	Immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluation des besoins - Communiquer avec les autres départements de la Première Nation. Y a-t-il des besoins communs? Des occasions d'exercer un effet multiplicateur avec les ressources existantes?
	Éducation (perfectionnement continu)	<ul style="list-style-type: none"> - Explorer des méthodes de formation et de perfectionnement pour renforcer les compétences de la communauté en matière de SEF, par exemple en travaillant en partenariat avec les collèges et les universités, en mettant à contribution les aînés. - Possibilités de formation pour les dirigeants, les autres intervenants internes et externes et les prestataires de services sur la vision et l'approche de prestation de services.



Analyse des questionnaires

Principaux points à retenir

- Les Premières Nations non desservies par une agence de SEFPN couvrent un éventail de typologies et présentent des caractéristiques diversifiées (géographie, capacité actuelle, prestation des programmes, financement, etc.). Leurs points de départ varient considérablement; certaines offrent des programmes de SEF, d'autres sont incertaines de leur budget.
- Il faudra du temps pour recruter du personnel, renforcer les capacités, concevoir des programmes et, en certains endroits, créer des structures adaptées aux programmes souhaités. Pour toute réforme à long terme et durable, il s'agit là de considérations essentielles qui tracent la voie de la réussite aux responsables des services aux enfants et aux familles.
- **Il existe des lacunes importantes dans les budgets et les portraits financiers globaux.** Cela limitera la capacité de l'IFPD à effectuer une analyse ascendante des coûts en utilisant les données du questionnaire.
 - L'IFPD examine les états financiers accessibles au public des Premières Nations participantes pour essayer de comprendre s'il existe des problèmes financiers plus globaux dans la définition des dépenses en SEF.
- Les données du questionnaire ne permettent pas de dégager de corrélations pertinentes ou de patterns inducteurs de coûts. Cela donne à penser que les points de départ (programmes, services, personnel, etc.) sont diversifiés et non uniformes

Principaux points à retenir de l'analyse des questionnaires

- Budgets :
 - Le manque de clarté concernant les ressources peut donner à penser que les personnes qui fournissent les services ne contrôlent pas/ne façonnent pas leurs budgets, mais reçoivent plutôt des budgets alloués par leur Première Nation. Il se peut également qu'elles ne souhaitent pas divulguer l'information.
- Technologie
 - Des lacunes ont été signalées dans le matériel informatique et la connectivité Internet.
 - Cela a des conséquences sur la prestation de services (y compris l'accès aux services hors de la communauté) et la collecte/l'analyse des données.
- Infrastructures bâties
 - Des lacunes importantes ont été signalées dans les locaux servant au personnel et les locaux servant aux programmes
 - Une évaluation (nationale) des besoins en immobilisations sera entreprise avec les collaborateurs dans le cadre de ce projet.

Principaux points à retenir de l'analyse des questionnaires

- Personnel/capacité
 - Des difficultés à attirer et à retenir le personnel ont été exprimées à l'échelle nationale.
- Collecte de données et production d'information probante
 - Lacunes dans les capacités
 - Surtout des données sur les intrants; relativement peu d'information axée sur le bien-être

Aperçu des modes de financement

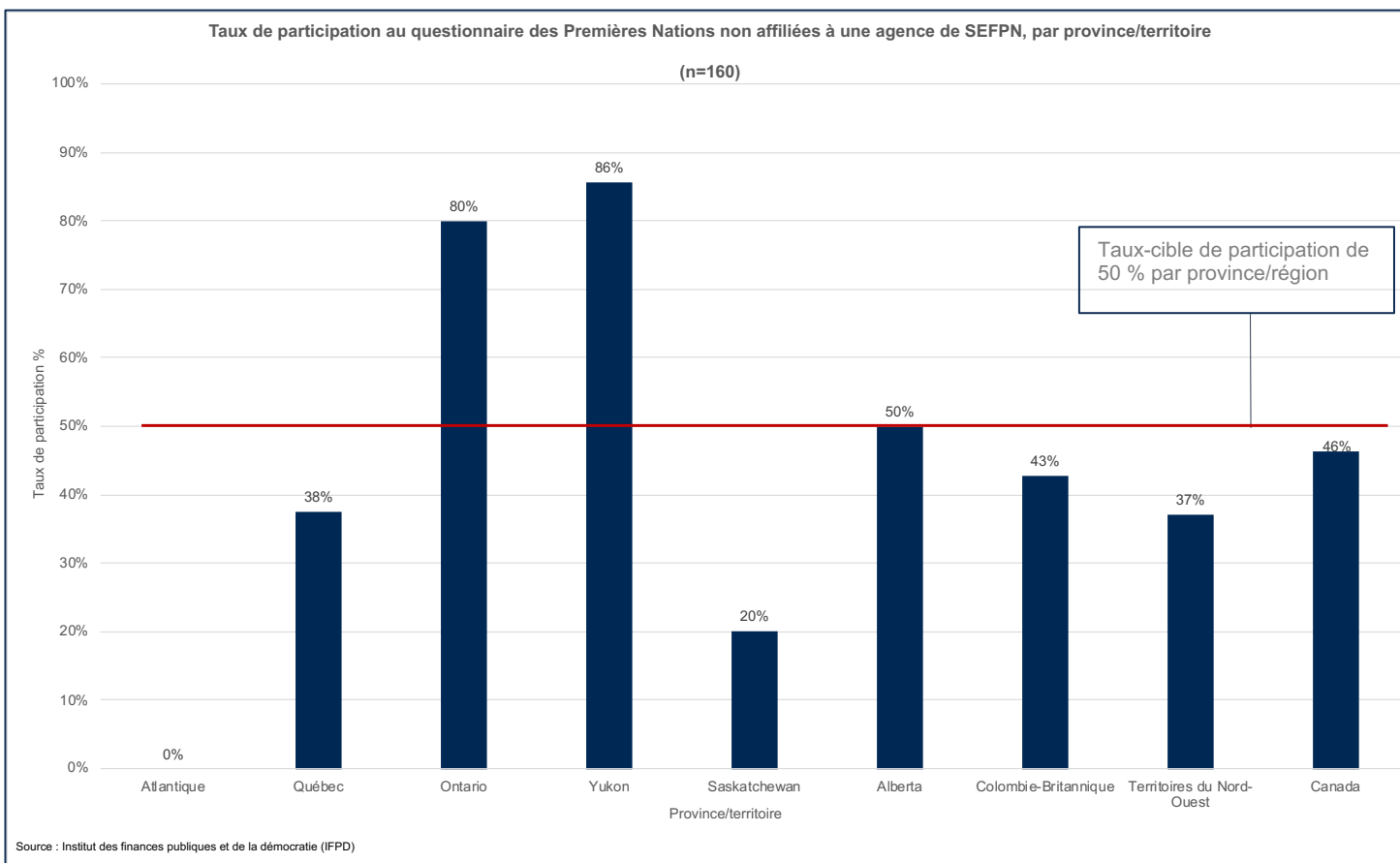
- Il n'y a pas de compréhension de base des ressources, des capacités et des besoins des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN
- Pour établir une base de référence, l'IFPD a contacté les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, en leur demandant de participer :
 - Au moyen d'un questionnaire (taux de participation de 46 %)
 - Par une collaboration approfondie (5 collaborateurs sur 10 confirmés; 11 accords de collaboration envoyés)

Ateliers dans diverses régions du Canada

- En mai et juin 2022, l'IFPD a organisé **neuf ateliers** avec des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.
- L'IFPD a entendu les commentaires des représentants (principalement du personnel technique ou des gestionnaires de services, ainsi que certains représentants de conseils de bande) de plus de **70 bandes des Premières Nations et plus de 125 participants**.
- Durant la rencontre, les participants ont été invités à remplir un questionnaire et à discuter de la situation actuelle et des besoins futurs.
- Les différents besoins et points de départ des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN devraient éclairer la formulation d'une future approche.

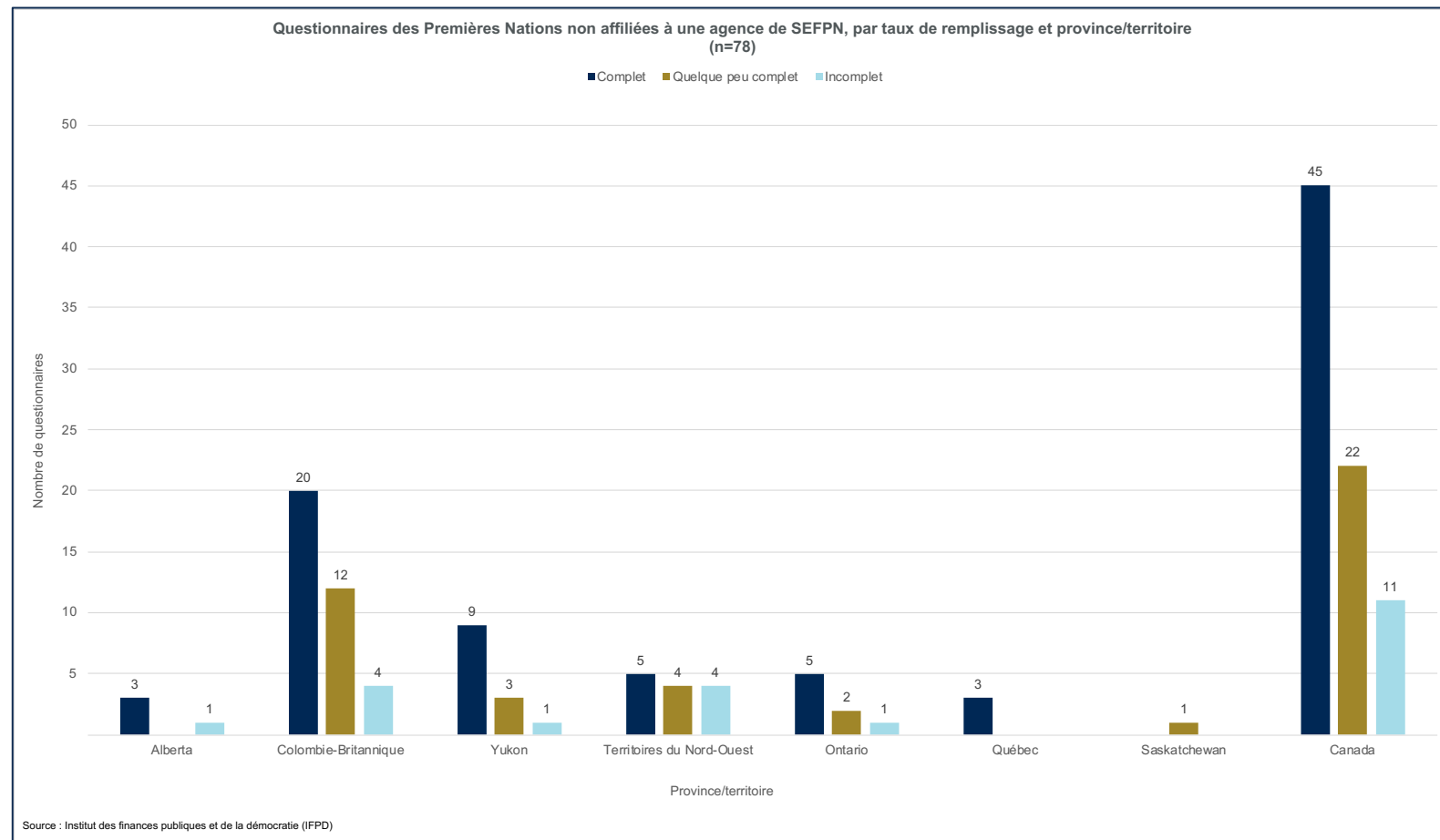
Participation nationale

- Le taux national de participation au questionnaire (avec rajustement pour le Québec a été de 46 % (n=160).



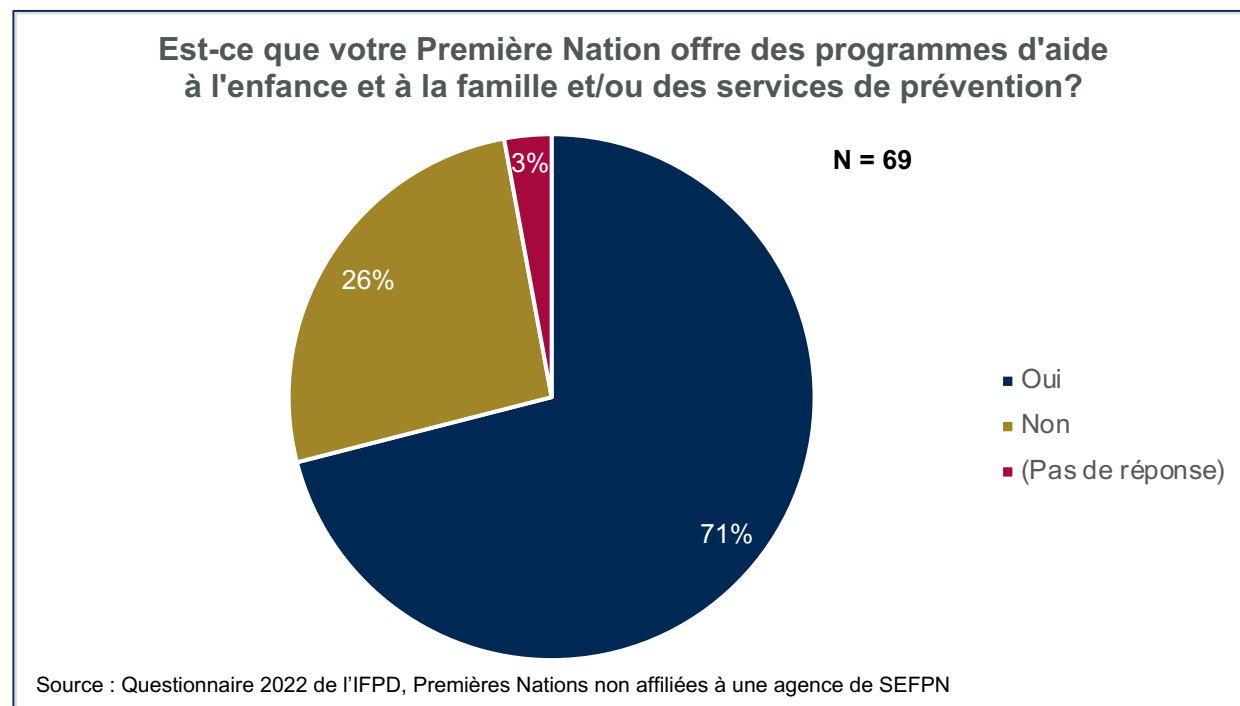
Remarque : Remplissage du questionnaire

- Le remplissage du questionnaire est variable.
- Certaines des questions n'ont pas reçu de réponse; certaines réponses étaient incohérentes ou contradictoires.
- Près de 60 % des questionnaires soumis étaient complets, 28 % assez complets et 14 % incomplets/inutilisables.
- Proportionnellement, les Territoires du Nord-Ouest ont remis les questionnaires les plus incomplets.



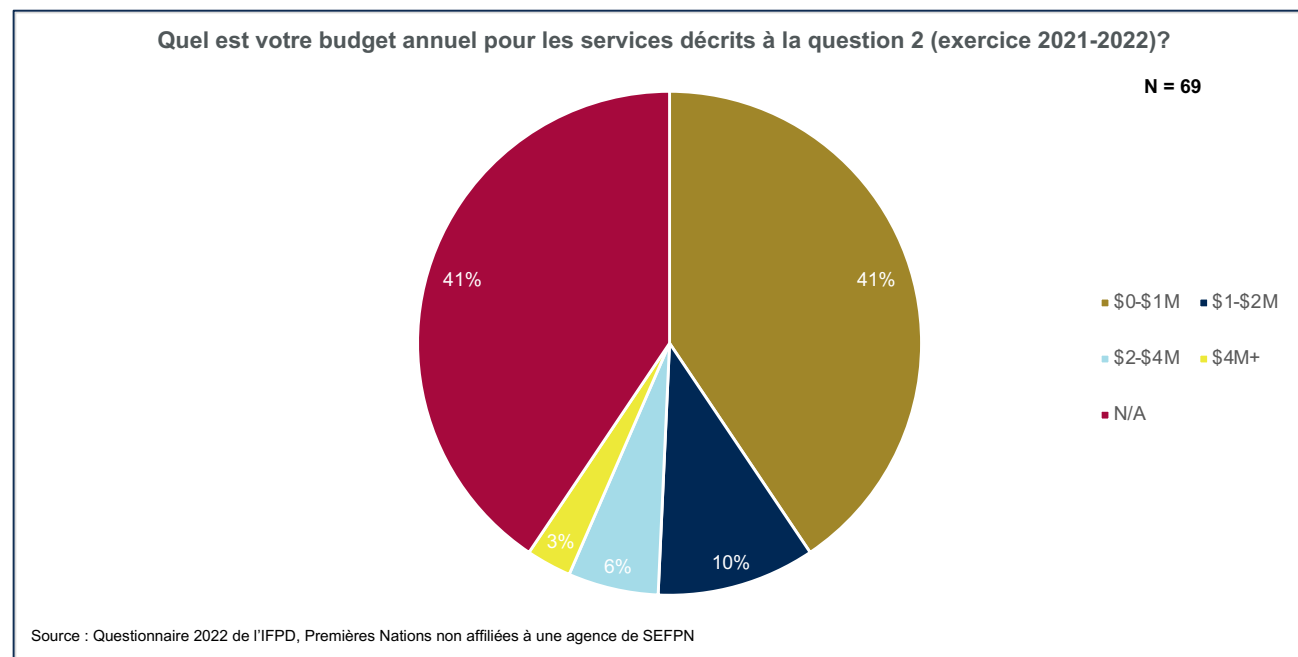
Prestation des services

- La plupart des Premières Nations ont indiqué offrir des services à l'enfance et à la famille et/ou des programmes et services de prévention.
- Plus d'un quart des PN répondantes ont indiqué ne pas offrir de tels services (ou n'ont pas répondu).



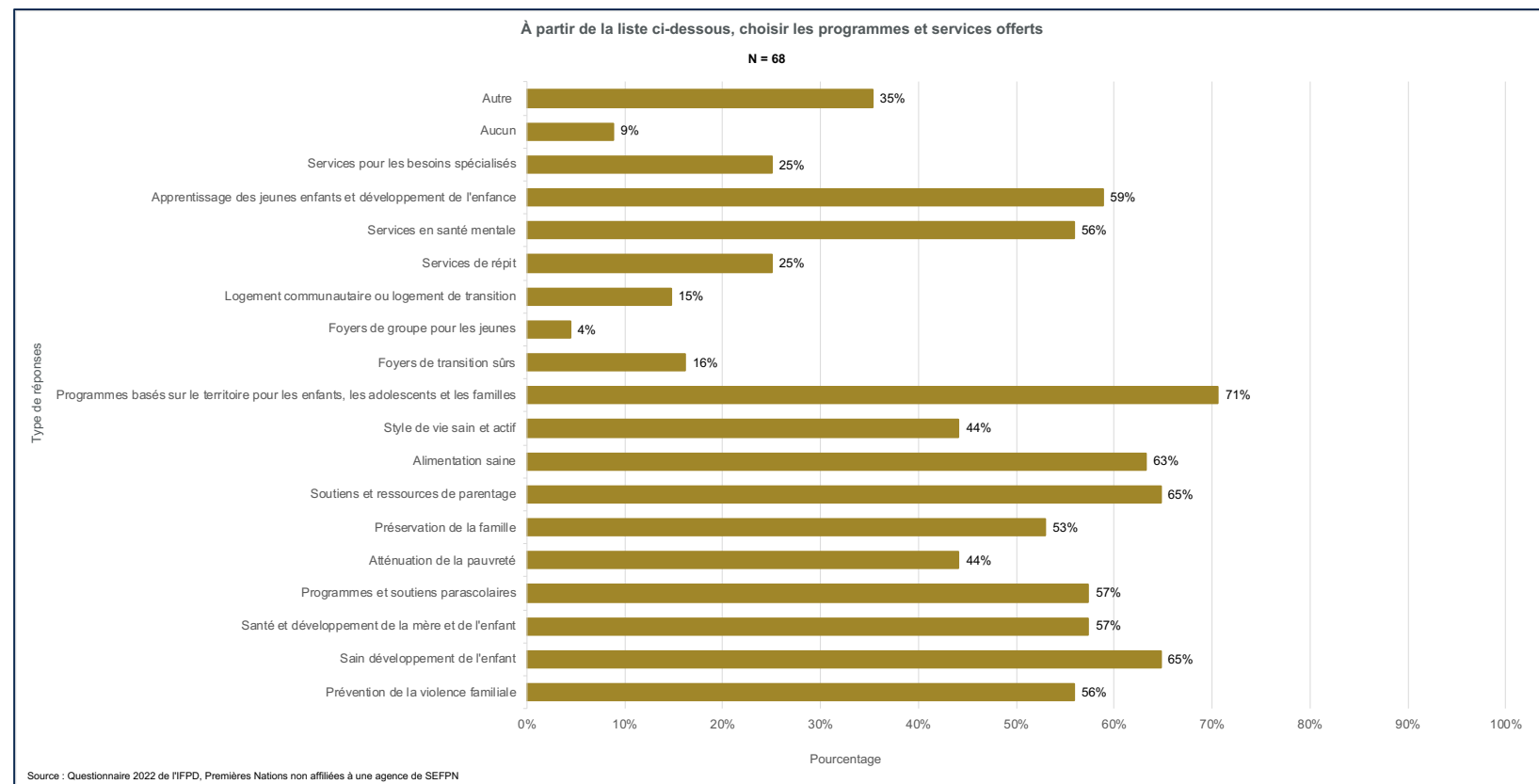
Informations sur les dépenses

- Les Premières Nations participantes ont fourni des données limitées sur les dépenses.
- Environ 40 % des répondants n'ont pas déclaré de budget.
- Environ 40 % des répondants ont déclaré un budget annuel inférieur à 1M\$.



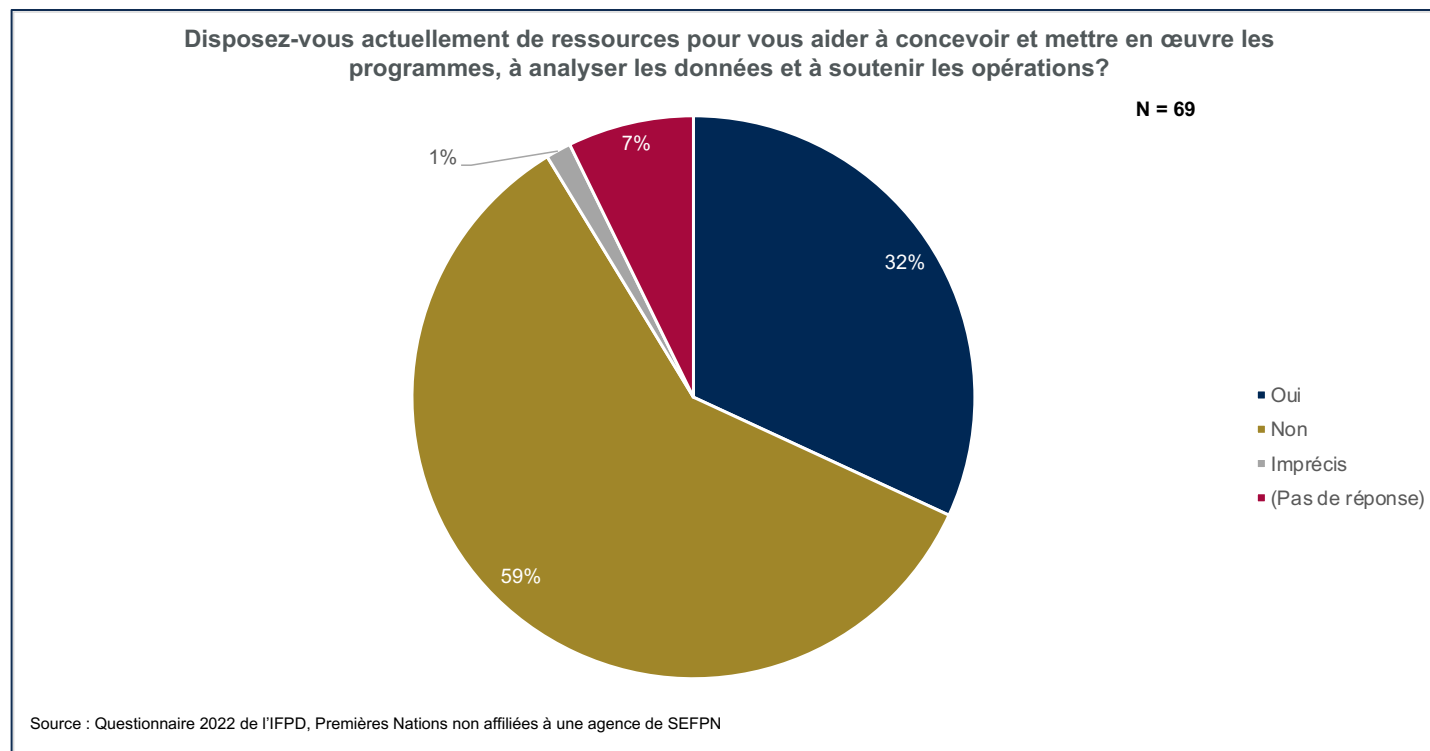
Programmes et services actuels

- En plus des programmes basés sur le territoire, de nombreux programmes offerts par les Premières Nations sont axés sur la santé physique et mentale.



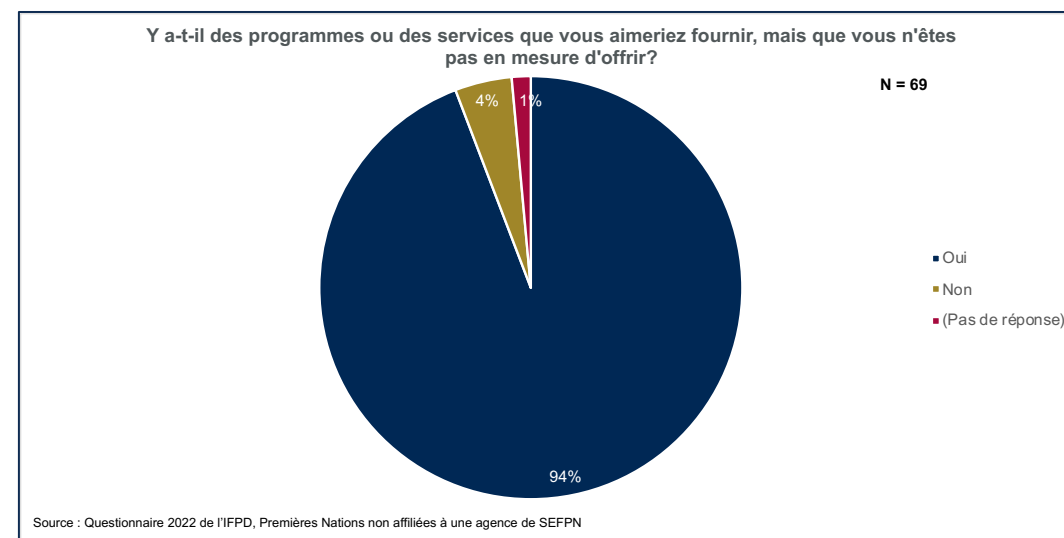
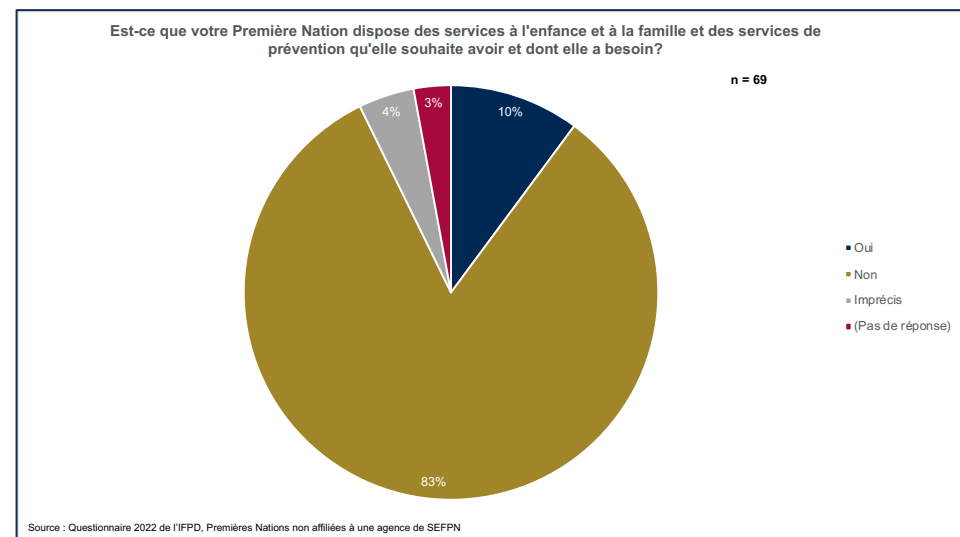
Ressources pour la prestation des programmes et des services

- La plupart des Premières Nations ne disposent pas des ressources et des soutiens nécessaires à la mise en oeuvre des programmes et des services.



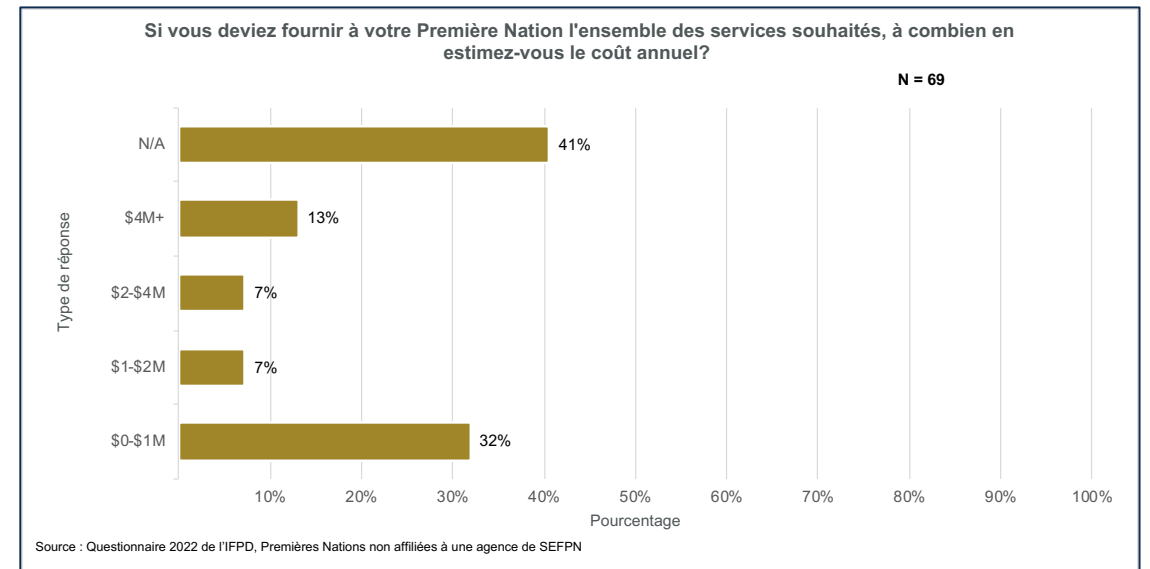
Capacité de prestation de programmes et de services

- Environ 80 % des répondants déclarent que leur **Première Nation n'offre pas** les SEF famille qu'ils souhaitent et dont ils ont besoin.
- Plus de 90 % des répondants déclarent ne pas être en mesure d'offrir les programmes et services qu'ils aimeraient fournir



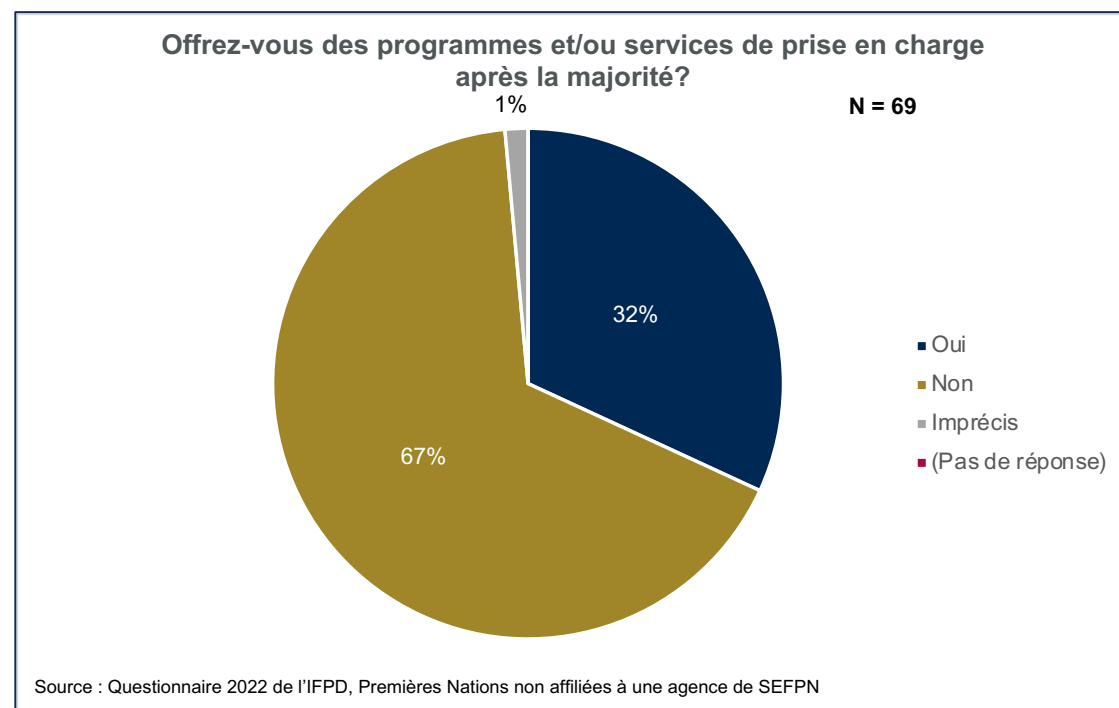
Prestation des services souhaités

- Quand on leur demandait d'estimer le coût de la prestation des services souhaités, 59 % des répondants n'ont pu fournir une réponse.
- La plupart de ceux qui ont répondu ont indiqué que le coût des services souhaités serait inférieur à 1 M\$ (le même montant que le budget annuel le plus fréquemment déclaré dans le questionnaire).
- Cela pourrait indiquer un manque de possibilités de planification, ou une faible interaction avec le budget (il serait alloué par la Première Nation plutôt qu'élaboré avec les coordonnateurs/fournisseurs de services).



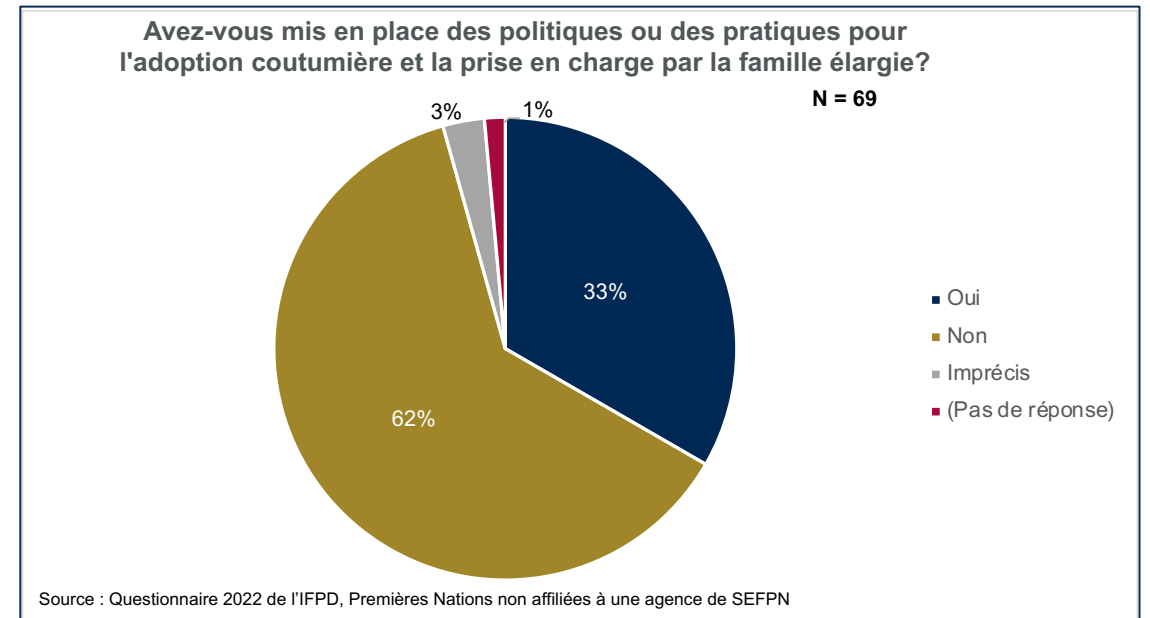
Soutiens et services après-placement

- La plupart des répondants n'offrent pas de soutiens et services après-placement.



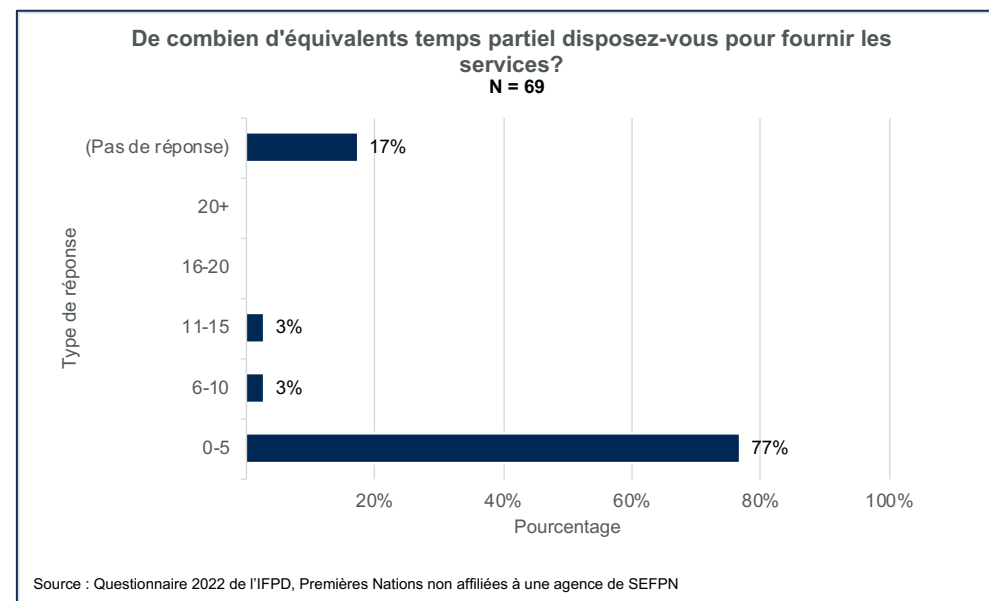
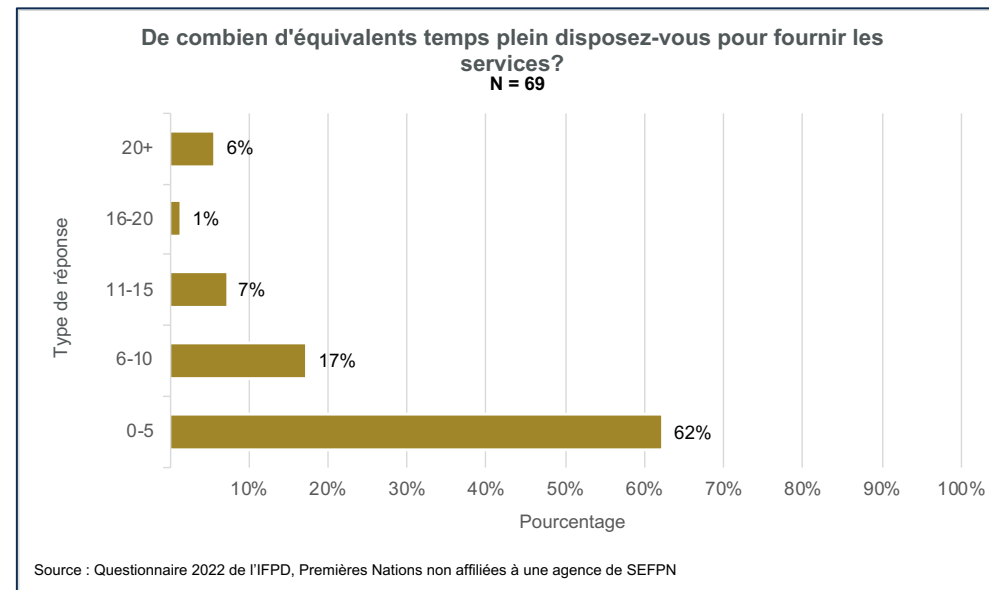
Adoption coutumière et prise en charge par la famille élargie

- La plupart des répondants n'ont pas de pratiques d'adoption coutumière et de prise en charge par la famille élargie.



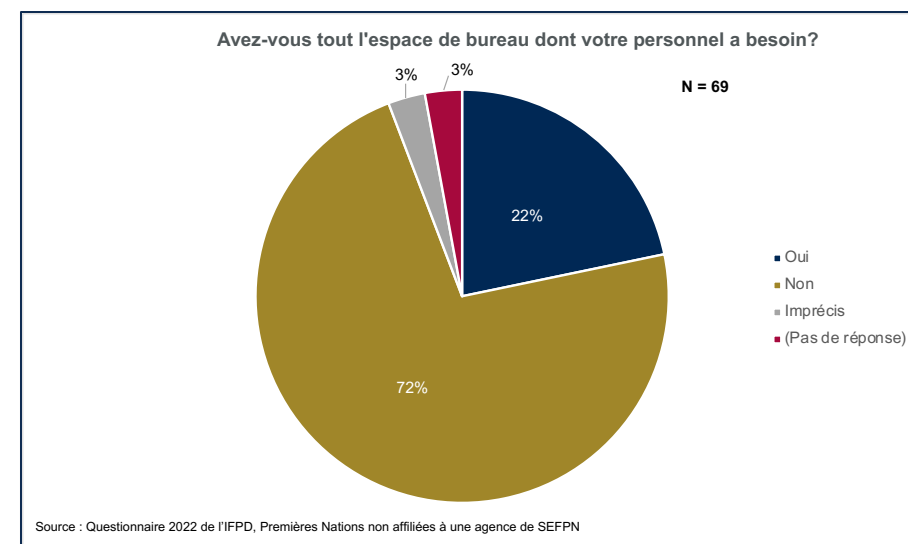
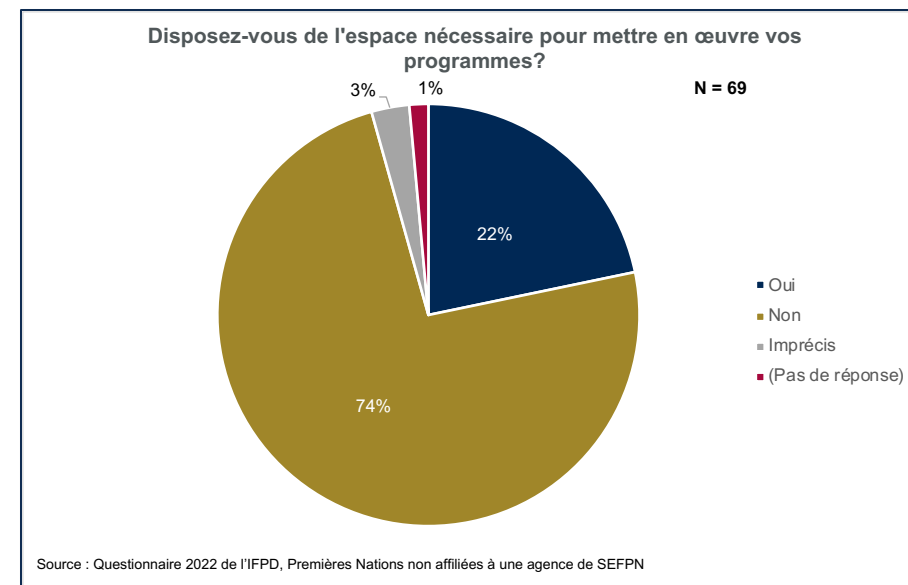
Dotation en personnel

- La plupart des répondants déclarent des effectifs à temps plein et à temps partiel variant entre 0 et 5 personnes.



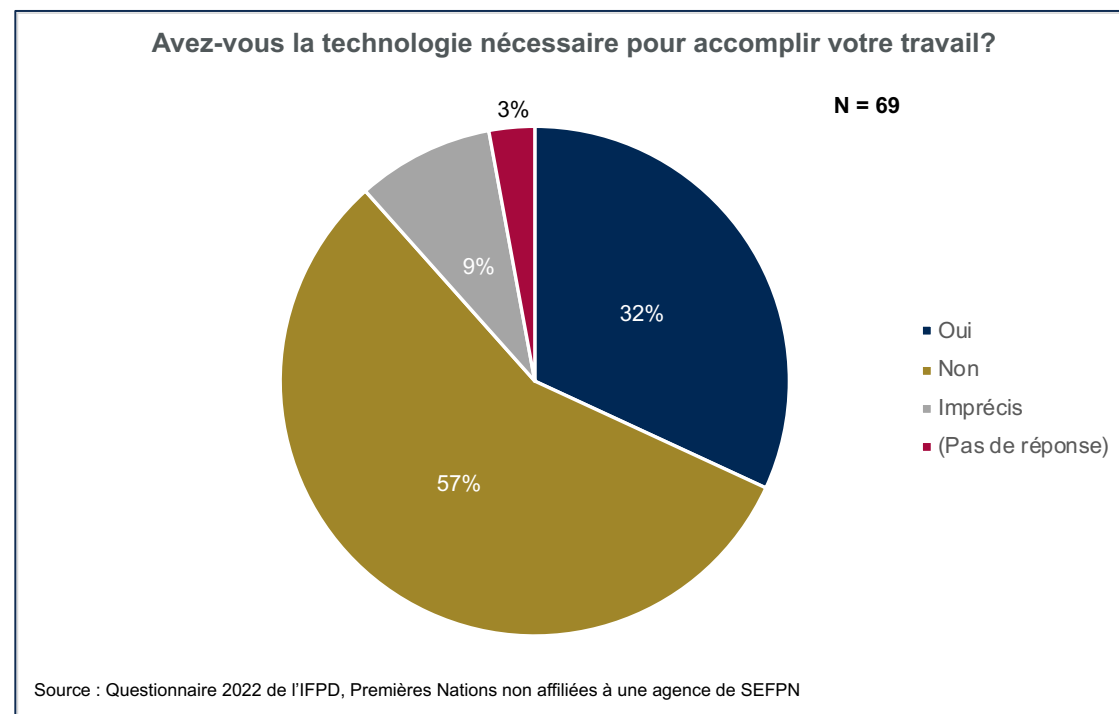
Immobilisations

- Près des trois quarts des Premières Nations n'ont pas l'espace nécessaire pour la mise en œuvre des programmes.
- Comme pour les programmes, près des trois quarts des Premières Nations manquent d'espace de bureau.



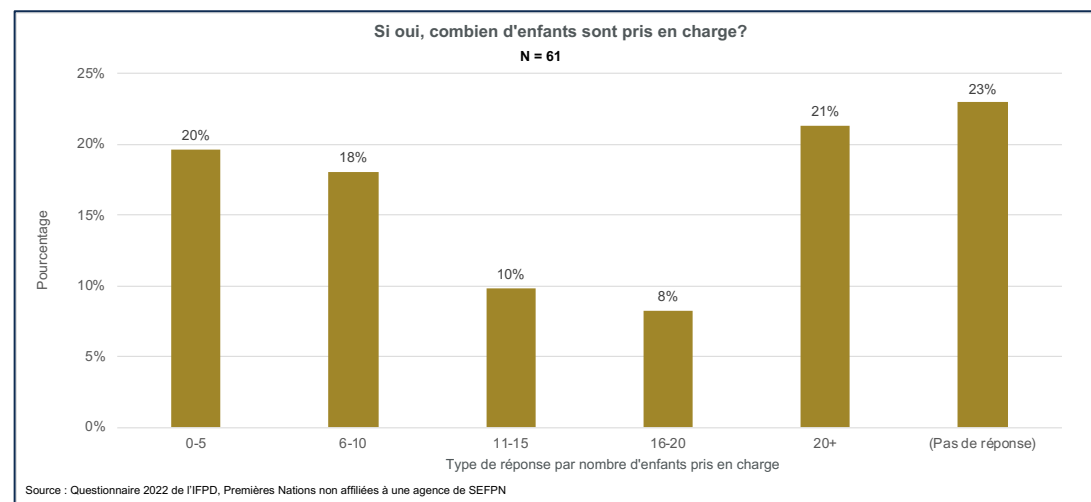
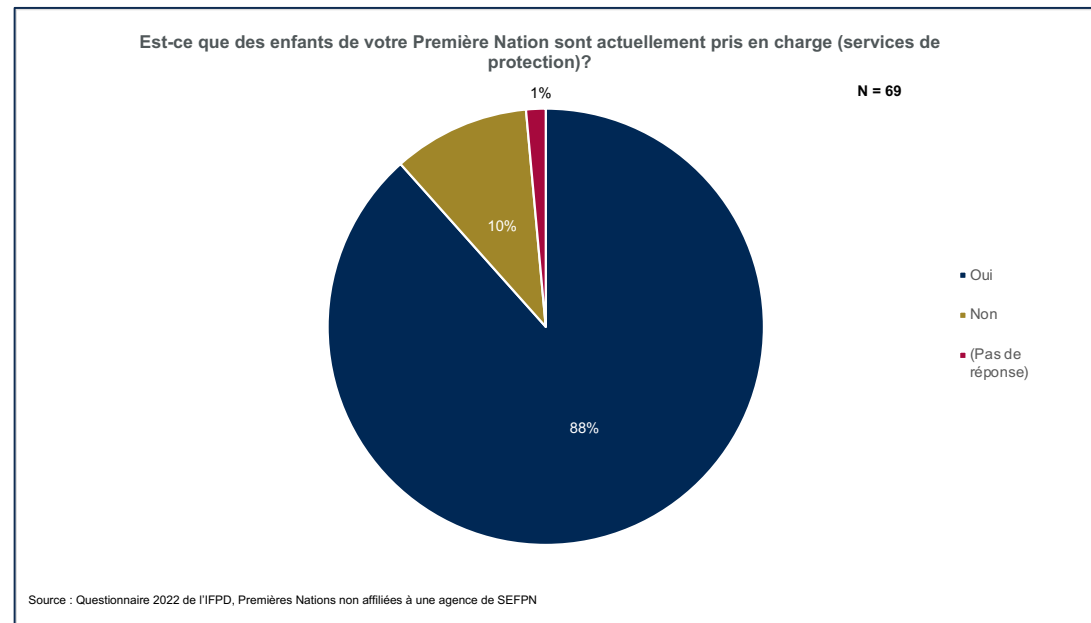
Technologie

- Plus de la moitié des répondants indiquent ne pas avoir la technologie nécessaire pour faire leur travail.



Enfants pris en charge

- Près de 90 % des répondants déclarent qu'il y a des enfants pris en charge dans leur Première Nation.
- Parmi ceux qui déclarent avoir des enfants pris en charge, plus du tiers ont entre 0 et 10 enfants pris en charge, et près du quart n'ont pas précisé le nombre d'enfants pris en charge.



Considérations et prochaines étapes

- Il y a un besoin et un désir d'offrir davantage de soutiens et de services aux enfants des Premières Nations
- Les Premières Nations présentent divers points de départ, qu'il faut prendre en compte dans l'évaluation des besoins en ressources
- Il faudrait prévoir un éventail de modèles pour accroître les soutiens et les services aux enfants des Premières Nations

Pour nous contacter

Helaina Gaspard, Ph.D.

Courriel : helaina.gaspard@ifsd.ca

Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD)

Université d'Ottawa

www.ifsd.ca/fncfs



ANNEXE D – SOMMAIRE DE LA RENCONTRE NATIONALE DE NOVEMBRE 2023

Premières Nations non affiliées à une agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations - Résumé de l'atelier : Déterminer ensemble les prochaines étapes

L'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) a le plaisir de vous communiquer sa mise à jour de novembre et décembre sur ses recherches visant à soutenir la réforme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)

Contexte

L'IFPD continue de collaborer avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), la Société de soutien (Cindy Blackstock) et le Comité consultatif national (CCN) à la réforme à long terme du programme des SEFPN.

De la population des Premières Nations vivant dans les réserves, 17% n'est pas affiliée à un organisme des SEFPN, 3 % de la population vivant dans les réserves a adopté sa propre loi et exerce sa compétence, et 80 % est desservie par un organisme des SEFPN.¹ Au cours des cinq dernières années, on a beaucoup étudié les agences de SEFPN et, plus récemment, les Premières Nations qui exercent ou envisagent d'exercer leurs compétences. Cependant, on comprend mal les besoins et les activités en matière de SEF dans les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.

Pour combler cette lacune, l'IFPD a été chargé de procéder à une évaluation des besoins et à une analyse des coûts d'une série d'approches pour la conception et la prestation des SEF parmi les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN.

Ce travail a été entrepris avec l'incalculable contribution des Premières Nations. L'IFPD tient à remercier les Premières Nations qui, depuis un an et demi, par le truchement d'un questionnaire (taux national de participation de 48 %) et de neuf rencontres régionales (avec 70 Premières Nations représentées par 125 personnes), ont aidé à définir les différents points de départ et à identifier les réussites, les défis et les besoins.

Voilà ce que notre travail en commun (questionnaire, études de cas et réunions régionales) nous a permis d'apprendre :

Sur le plan opérationnel, financier et organisationnel, il existe une grande diversité dans la façon dont les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN offrent les services d'aide à l'enfance et à la famille et les programmes qui s'y rattachent. Même si la plupart des Premières Nations offrent actuellement des SEF ou des services connexes, l'actuelle combinaison de services offerts ne répond pas aux besoins de ces communautés. Pour ce qui est des modes de financement et de prestation de services, diverses approches sont adoptées.

¹ Il y a une population de 103 929 Premières Nations dans les réserves actuellement desservies par un organisme des SEFPN et non affiliées à un organisme des SEFPN qui ont déclaré leur intention d'exercer leur compétence ou qui sont engagées dans le processus d'entente de coordination.

Avant d'ébaucher son rapport final, l'IFPD a tenu une réunion avec les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, le 2 novembre 2023 à Ottawa.

Cette rencontre a permis : de confirmer qu'on avait adéquatement saisi le contexte et les expériences des PN non affiliées à une agence de SEFPN; de définir l'éventail d'options et d'outils pouvant étayer la conception et la prestation des SEF; de cerner les défis à venir.

La séance de travail a réuni au-delà de 65 Premières Nations (50% des Premières Nations excluant les Territoires du Nord-Ouest², celles sans territoire/sans population sur leur territoire, et dix Premières Nations au Québec (avec un traité moderne, dont la majorité sont desservies par le Conseil Cris de santé et des services sociaux de la Baie James), qui ont participé en personne ou en mode virtuel sur Zoom. Ce fort taux de participation était représentatif des différences sur le plan de la géographie, des régions, des modes de prestation de services et des tailles de population.

Mme Cindy Blackstock a prononcé le discours d'ouverture, après quoi les participants ont échangé et délibéré en groupes sur divers thèmes et questions.

Points saillants du discours de Mme Blackstock :

Parmi les nombreux messages importants, trois en particulier méritent d'être retenus :

- 1) Pour venir en aide aux enfants et aux familles, il faut s'attaquer aux principaux inducteurs de maltraitance infantile (pauvreté, logements inadéquats, dépendances, etc.).
- 2) Les services de prévention et de protection sont interreliés et doivent être coordonnés de manière à répondre aux besoins des familles.
- 3) Les activités de prévention dans les SEF peuvent être de nature primaire, secondaire ou tertiaire. Les services de prévention secondaires et tertiaires sont techniques et intensifs, pour venir en aide aux enfants et aux familles en situation de crise ou à haut risque. Ces services diffèrent des services de prévention primaires, qui présentent des seuils d'accès moins élevés et peuvent être passifs et accessibles librement (comme pour les campagnes de santé publique). Étant donné la complexité et l'impact humain de la prestation de ces services, les Premières Nations devraient consulter leurs avocats et leurs assureurs au sujet de la responsabilité associée à la fourniture de différents types de services de prévention.

Les participants ont présenté en plénière les principales leçons tirées de leurs discussions. La séance s'est déroulée selon la règle de Chatham House. On trouve ci-dessous un résumé des discussions.

² Les Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas couvertes par les décisions du TCDP sur les services à l'enfance et à la famille. Les Premières Nations du territoire ont un point de départ différent de celui de celles des provinces et du Yukon.

L'IFPD tient à remercier toutes les personnes qui, par leur temps, leur savoir et leur dévouement, ont contribué à la rencontre. Vos contributions, indiquées ci-dessous, éclaireront l'analyse des coûts et les recommandations pour les prochaines étapes.

Résumé des discussions

Les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN forment un groupe diversifié quant à leurs contextes, leurs points de départ et leurs modes de prestation des SEF. Le résumé qui suit présente les principales conclusions de la séance plénière de partage, thématiquement organisées selon les questions proposées aux participants.

La prestation de services aux enfants et aux familles est un travail sacré. L'importance de travailler dans un esprit d'empathie et de bienveillance a été soulignée tout au long de la discussion.

Pour faciliter la discussion, l'IFPD a proposé cinq questions aux participants :

- 1) Définir le contexte de la communauté. Quels facteurs ont un impact sur les SEF?
- 2) Quel est notre point de départ au niveau des SEF (effectif actuel, postes ouverts), des programmes (activités et services actuels), des structures (organisation gouvernementale, agence, etc.)?
- 3) De quels outils disposez-vous pour mener à bien votre mandat? De quels outils avez-vous besoin? Par exemple pour élaborer des programmes, pour planifier, pour évaluer les besoins de la communauté, pour recueillir et analyser les données, etc.
- 4) Pouvez-vous nommer quelques défis à relever ou points à considérer pour l'avenir?
- 5) Quel type de questions liées au financement (montant, conditions, etc.) soutiennent le mieux la vision de votre Première Nation en matière de SEF?

Au terme des discussions, **sept recommandations** ont été confirmées avec le le groupe :

- 1) On a besoin d'avoir accès à des ressources partagées dans les SEF pour la planification stratégique, les programmes et le soutien en personnel.
- 2) Il faut respecter le temps et l'espace nécessaires pour réfléchir, ainsi que pour mobiliser et soutenir les enfants et les familles. Cela ne se fait pas rapidement ni facilement.
- 3) Le nombre total de membres (indépendamment du lieu de résidence) doit être modélisé dans toutes les analyses de coûts.
- 4) L'éloignement doit être pris en compte dans toutes les analyses de coûts.
- 5) Le financement doit être clair, durable et continu. Il faudrait étudier le mode de financement global et le mode de financement pluriannuel.
- 6) Il faut tenir compte des différences de point de départ des Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, qui auront un impact sur leur transition vers les états futurs ou souhaités.
- 7) Prévoir **une autre rencontre en personne** sur deux jours complets pour consacrer plus de temps à l'échange d'idées.

Le résumé ci-dessous est structuré selon les thèmes des questions.

REMARQUE : Une personne qui participait en mode virtuel a exprimé son mécontentement concernant la coordination de la réunion du 2 novembre 2023, en indiquant que les questions posées aux participants n'avaient pas de pertinence par rapport à leur contexte. Cette personne a souligné les particularités de sa région, qui n'était pas représentée par le consensus de la majorité dans ce résumé.

Contexte ayant une incidence sur les SEF

Il y a de la motivation et de l'espoir, et une volonté de faire plus pour les enfants et les familles. Malgré les différences d'approches et de points de départ entre les diverses Premières Nations, les discussions ont fait ressortir trois grands thèmes et enjeux qui ont une incidence sur la conception et la prestation des SEF.

Certains *facteurs contextuels* influencent les points de départ, les besoins et la façon dont les SEF sont conçus et fournis. Les enjeux les plus souvent mentionnés à ce sujet sont le logement et les infrastructures connexes, la pauvreté/privation, les dépendances, ainsi que les traumatismes intergénérationnels et la guérison. À ces enjeux s'ajoute le caractère limité ou inadéquat des services, ou leur non-disponibilité à proximité des communautés.

Aux yeux de tous, les *problèmes de dotation en personnel*, c'est-à-dire attirer et retenir du personnel, posent un défi opérationnel. Trouver du personnel prend du temps (et est particulièrement difficile dans les régions rurales et éloignées), et pour retenir le personnel en place, il faut rivaliser avec des salaires et des milieux de travail qui sont souvent plus concurrentiels au niveau provincial. Il y a un désir d'investir dans les membres de la communauté qui vivront dans leur communauté, y travailleront et y contribueront. Cependant, leur formation peut s'étaler sur plusieurs années, en particulier pour les postes techniques. L'appui aux SEF nécessite différents types de compétences et de postes. Il existe une différence entre les rôles de soutien pour lesquels on peut donner une formation de base au personnel, et les autres postes plus techniques, par exemple pour les services de prévention qui nécessitent une formation plus pointue.

La *confiance* et la *gouvernance* ont été soulignées comme des considérations qui influencent activement ou tacitement les efforts. Dans certaines Premières Nations, les SEF suscitent de la méfiance, et il faut bâtir la confiance. Dans d'autres Premières Nations, il existe des tensions entre les dirigeants politiques et les praticiens des SEF, qui peuvent percevoir différemment les besoins et les réponses. Il y a aussi la superposition des compétences provinciales et, pour certaines Premières Nations, l'exercice (effectif ou envisagé) des compétences. Ces enjeux influencent les activités et le personnel des SEF.

Le point de départ des SEF

Pour de nombreux participants, la prestation des SEF s'exerce dans un mode de gestion de crise. Le personnel est insuffisant et souvent surchargé de travail. Dans certaines Premières Nations, la population a peu confiance aux SEF, aux autorités provinciales ou aux agences, et il faudra du temps pour établir un lien de confiance. Les possibilités de planification sont limitées, car les Premières Nations ont peu d'information sur leurs propres enfants et peu de ressources pour accéder à l'information disponible. Il faut mettre en place une approche pour la collecte de données, pour les conserver de manière sécuritaire et pour la production de données probantes. Plusieurs participants ont souligné l'importance et la nécessité de mettre en place des aides et des outils généalogiques qui permettraient aux enfants des Premières Nations de renouer avec leurs racines et leur histoire.

De nombreux participants souhaitent que les processus de planification et de prestation de services s'appuient sur une approche communautaire globale prenant en compte la culture, la langue et les membres de la communauté aux différentes étapes de vie (enfants, adolescents, aînés, etc.). *L'argent seul ne résout pas tous les problèmes. Sans les personnes et les plans, on ne peut rien exécuter, peu importe l'argent dont on dispose.*

Outils disponibles/nécessaires

Les participants ont échangé des idées et des pratiques prometteuses. Lorsqu'on leur a demandé de définir les outils nécessaires, ils ont convenu qu'ils devraient avoir accès, via un dépôt central, à des soutiens et à des ressources pour les programmes, les profils d'emploi et, surtout, la planification stratégique. Certaines régions, comme la Colombie-Britannique et le Québec, ont accès des organismes de soutien actifs qui font l'envie des autres régions.

Il a été noté que la ligne d'aide *Jeunesse, J'écoute* offre une formation aux bénévoles, avec le soutien d'experts. En outre, le [programme de baccalauréat en travail social Mi'kmaq Maliseet](#) de l'Université St. Thomas a été cité comme une occasion de formation en travail social d'initiative communautaire. Les personnes à la recherche de modèles pour concevoir leur propre formation pourraient s'en inspirer.

Les participants ont fait valeur que leur Première Nation constituait une source d'inspiration et d'orientation et un réservoir potentiel de talents. Il faudra du temps pour renforcer les compétences et les capacités de nombreuses Premières Nations qui poursuivent leur parcours de guérison.

Certains participants ont exprimé des inquiétudes en ce qui concerne l'accès aux ressources d'immobilisations (malgré les ordonnances du TCDP) et les processus connexes, bien que certaines réussites aient également été soulignées. De nombreuses Premières Nations manquent encore de bureaux et d'espaces pour les programmes.

Défis à relever ou points à considérer pour l'avenir

« *C'est comme si nous étions voués à l'échec.* »

« *Ça va trop vite.* »

Des participants ont souligné la pression exercée et les inquiétudes créées par l'environnement actuel. On leur demande d'agir rapidement avant que l'argent ne disparaisse. Il est impossible d'opérer un changement constructif ou durable sans capacité, sans personnel et sans plans clairs à moyen ou long terme.

C'est un problème majeur. Des ressources ont été allouées pour mettre fin à la discrimination et veiller à ce qu'elle ne se reproduise pas. Comment s'attend-on à ce que les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN y arrivent rapidement sans pouvoir compter sur une planification, sans avoir le temps et le personnel nécessaires, sans base de référence?

Une approche communautaire globale est clairement réclamée. Pour cela, il faut reconnaître et travailler à combler les lacunes existantes au sein des Premières Nations (logement, privation, etc.) et dans les SEF (formation de leurs propres travailleurs sociaux, création de foyers de soutien, etc.).

La planification et le développement doivent être menés par les Premières Nations pour les Premières Nations. Les Premières Nations ne partent pas toutes du même point, n'ont pas toutes les mêmes capacités et ne fournissent pas toutes les SEF de la même manière. Pour atteindre la souveraineté, il faut recueillir des informations probantes à partir des récits et des expériences de la communauté, et tracer ensemble la voie à suivre.

Importance du financement

Un financement clair, cohérent et fiable est nécessaire pour planifier efficacement, pour venir en aide à la communauté, pour retenir le personnel et pour fonctionner normalement comme prestataire de services. Le gestion en mode de crise est en partie attribuable au fait qu'« on ne sait jamais ce qu'apportera l'année prochaine ». Le financement soulève une foule de questions et de préoccupations, par exemple que se passera-t-il durant la sixième année?

Le manque de cohérence et de fiabilité du financement contribue à la rotation du personnel et à l'incapacité de planifier. Les ressources pour les SEF sont disponibles aujourd'hui mais ne visent pas les causes profondes des besoins, par exemple la privation.

La mise en place d'une approche communautaire globale nécessite qu'on tienne compte de la totalité des membres de la Première Nation et qu'on mette fin à une fausse différenciation entre l'appartenance fondée sur la résidence et l'accès aux services.

L'IFPD tient à remercier de leurs inestimables contributions les Premières Nations non affiliées à une agence de SEFPN, qui, en acceptant de nous consacrer du temps et de nous partager leurs connaissances et leurs expériences, ont rendu ce travail possible. Si vous avez des questions ou des commentaires, n'hésitez pas à nous contacter à info@ifsd.ca.

Pour les prochaines étapes, l'IFPD :

- 1) Produira des estimations nationales des coûts (c'est-à-dire des estimations du coût total), à partir des différents modes de financement discutés.
- 2) Préparera des études de cas sur les modèles de prestation de services au niveau des Premières Nations (avec l'accord des Premières Nations collaboratrices).
- 3) Communiquera les considérations relatives aux différents modes de financement et aux estimations de coûts, pour examen en décembre 2023.

L'IFPD vous communique sa mise à jour mensuelle sur ses recherches visant à appuyer la réforme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. (Des mises à jour seront publiées tous les mois.) N'hésitez pas à la partager avec vos collègues ou à les inviter à s'inscrire à notre liste de distribution (info@ifsd.ca).



ANNEXE E – ANALYSE INDÉPENDANTE DES BESOINS EN PERSONNEL, ENGAGE FIRST MANAGEMENT CONSULTANTS INC.

FIRST NATIONS CHILD AND FAMILY SERVICES

Workload Assessment And Estimate of Resource Requirement

Final Report

December 10, 2023



• Introduction	4
• Findings and Analysis	13
• Summary	23
• Appendix	26

Table of Content

Disclaimer

This report has been produced independently by EngageFirst Management Consultants for the Institute of Fiscal Studies and Democracy (IFSD), Ottawa. This report contains projections for future operations. We relied on data from publicly available sources to reflect the realities of First Nations Child and Family Services (FNCFS) programs and operations. While care has been taken to confirm the reasonableness of the assumptions and information that lead to the findings and conclusions, we did not perform any independent audit or verification. This report or any part thereof may not be reproduced without the express permission of IFSD.

© EngageFirst Management Consultants Inc.



Introduction



Background

- Some First Nations (FN) in Canada are set to acquire full jurisdiction over their child and family services (CFS).
- EngageFirst Management Consultants was appointed by IFSD to conduct an independent estimation of the workload and staffing needs for providing Prevention and Post Majority Support Services (PMSS) in a representative group of FN communities.
- This report contains our findings based on an objective analysis of the available information and statistical modeling.
- The work leverages lessons from assessments undertaken for similar programs including a First Nation exercising jurisdiction.
- No direct data gathering was conducted for this analysis. Effort has been made to reflect reality, however the analysis and findings are for illustrative purposes.



Objectives and Scope

- The objective of this engagement is to conduct an assessment of the workload and estimate the staffing needed to deliver CFS within three representative FN communities with no existing services.
- The following CFS programs were in scope:
 - Prevention and Family Enhancement (Prevention)
 - Post Majority Support Services (PMSS)
- Resources needed in the following roles are in scope:
 - Case Worker
 - Supervisor
 - Administrative Support

Our Approach - Work Assessment Model[©]

- We applied a shortened version of our Work Assessment Methodology (WAM[©]) to assess the workload and to estimate the human resource requirements for three representative FN CFS operations.
- WAM[©] is a robust and reliable approach that applies statistical methods to estimate the total work and related human resource requirements (Full Time Equivalent positions) to achieve desirable outcomes for children and families.
- The model has been designed to reflect the realities of delivering CFS programs and services by and for FN communities with band affiliated children and families living on and off reserve.
- The models are for three population sizes representing small (~500), medium (~1200) and large (~5000) FN communities.
- The Prevention and PMSS programs are designed to provide wrap-around services, not including child protection, to band members who live on-reserve and off-reserve.
- The practice models for Prevention and PMSS programs were derived by studying similar programs in a provincial jurisdiction, consultation with an FNCFS organization, and by reviewing frameworks, guidelines and toolkits published by Indigenous Services Canada (ISC).
- The modeling assumptions and parameters are reflective of a specific CFS policy and practice model, human resource policies, and expectations of program success. The input parameters are representative, no direct data gathering was conducted with an FNCFS.

Our Approach...

- The assumptions and parameters driving the resource estimates were designed to allow the FNCFS sufficient resources to deliver the desired level of services, while facilitating access to services for their community members.
- The estimates of staffing requirement support best practice execution of casework, implying sufficient time for performing casework as required by policy, including client facing work, record keeping, completing administrative duties, training, and meeting all other job expectations.
- The WAM[®] model uses estimates of time for casework, based on survey data for similar activities in a provincial CFS program and verified by an FNCFS organization. Where comparable data was not available we applied reasonable assumptions for the data.
- The final estimates of workload and human resource needs are based on a consensus among different approaches and through Monte Carlo simulation.
- The estimates of staffing are for front-line service delivery roles in the program, and are calculated as a range of estimates (low-med-high) for full time equivalent (FTE) positions.
- The estimates do not include staffing needs for management positions, outsourced services, or for the crisis line to support Prevention and PMSS.
- The estimates do not include the staffing needs for activities such as program design, training, certification, and other such activities that would be regarded as capacity building towards establishing a new program.

FN Community Profile (illustrative)

	Small Community	Medium Community	Large Community
Current Population	500	1200	5500
Services to Band Members Off-Reserve	Yes	Yes	Yes
% Pop. Under 24 yrs. age	30%	55%	50%
Area (sq.km)	2	60	80

Assumptions

- FN policies will facilitate children and families to access the services they need, when and where they need it.
- The need for services reflects the impact of removing barriers to access, and increased awareness among band members about the services available within their community.
- The CFS program will use a Generalist model for frontline roles, meaning the caseworker will perform all duties related to casework from intake to the final closure of the file, as well as work required with the community as a whole.
- We applied a case mix (low-medium-high complexity) weighted towards high complexity due to the higher occurrence of drug abuse, addiction, mental health and inter-generational trauma among Indigenous populations.
- A family receiving secondary or tertiary prevention services, as defined later in this report, or a youth/young adult receiving post majority services is expected to stay on a caseworkers caseload (that is, the file remains open and is being actively managed by caseworker) for the majority of a full year.
- Supervisors and administrative support staff will not carry caseload.

Assumptions...

- The estimates are based on accepted practice in supervision ratio for child protection services similar to Alberta but adapted to reflect realities of prevention services, varying between 1:5 and 1:8. In practice the ratio depends on the nature of the program and specific expectations of the supervisor role.
- The estimates are based on generally accepted practice in administrative support ratio varying between 1:6 and 1:10 depending on the nature of the program and specific expectations of the role.
- Allowance has been made for time spent by every caseworker in non-casework activities such as general administration (email, meetings, supervision, data tracking), training, travel and other miscellaneous activities.
- Allowance has been made for statutory holidays, vacation entitlement, and contracted working hours.
- FNCFS will employ staff with varying degrees of competency and seniority, resulting in a range of employment related entitlements. The staffing estimates are based on the typical staff entitled to 15 days of statutory holidays, 16 days of earned vacation, and 10 days of sick leave.
- The normal working day comprises of net 7 working hours after allowance for lunch and two coffee breaks.
- The base case model (Scenario-1) compensates the staffing estimate for an annual vacancy rate of 5%. An alternate (Scenario-2) compensates for a higher vacancy rate as well as for lost efficiency due to any structural factors.

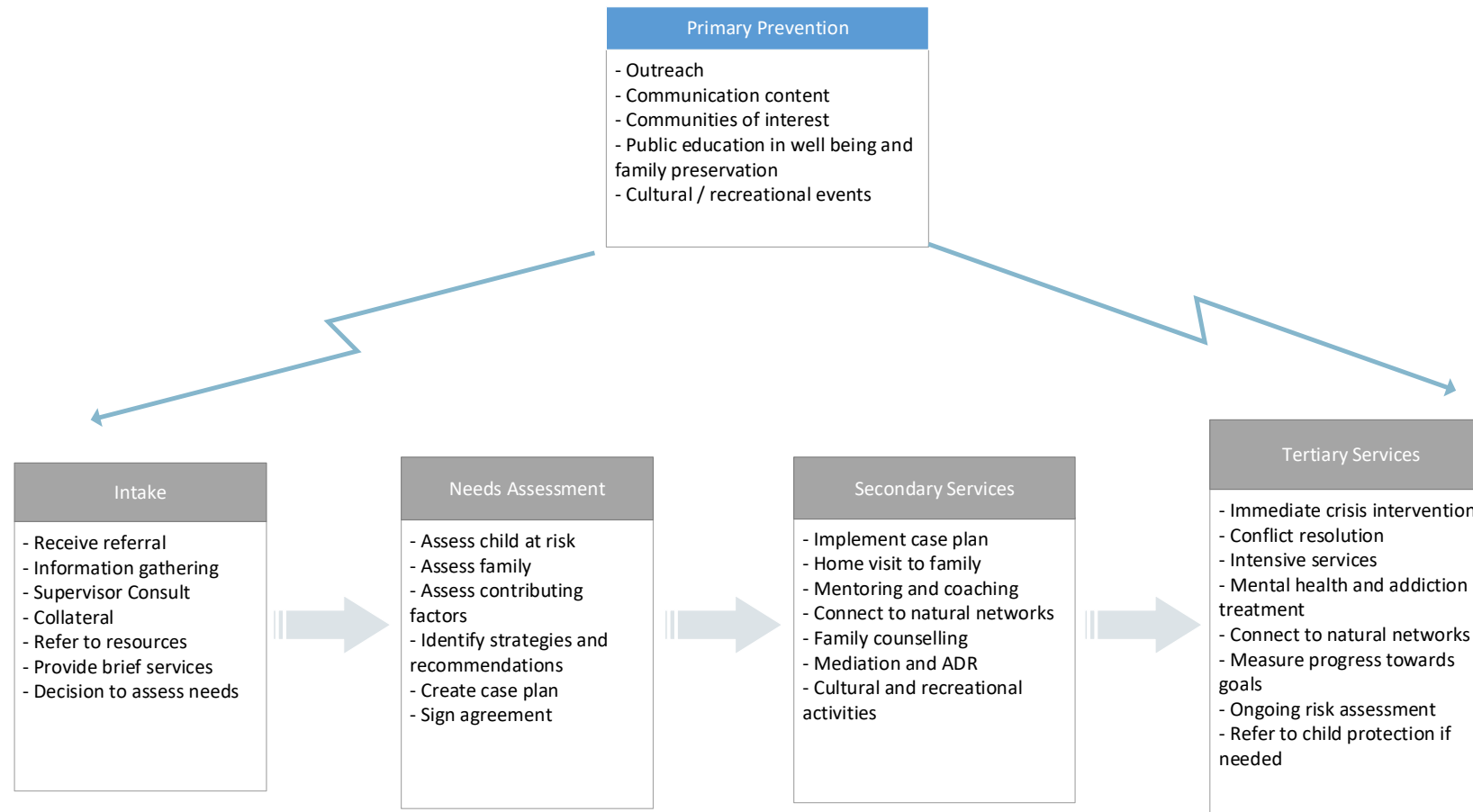
Assumptions...

- Ongoing training and competency development of program delivery staff will be outsourced and are not included in the staffing estimate.
- Professional services for children, youth/young adults and families in need (e.g. addiction, family violence, psychological counselling, employment counselling) will be outsourced. CFS caseworkers have a service coordination role.



Findings and Analysis

Prevention and Family Enhancement - Practice Model



Prevention and Family Enhancement

Program Metrics	Small	Medium	Large
Total number of FN families	185	353	1486
% of families at Intake ¹	75%	60%	50%
% of families receiving Secondary Services ¹	55%	45%	38%
% of families receiving Tertiary Services ¹	20%	15%	12%
% of families achieving desired outcome ¹	37%	30%	25%

Note 1: As percentage of total FN families. Based on subjective assumption of potential service delivery targets.

Prevention and Family Enhancement – FTE Scenario-1

- Prevention and Family Enhancement includes services for strengthening family relations, parenting capacity, and preventing them from requiring any form of intervention.
- The estimate does not include staffing for a crisis line.
- The casework required under this program are:
 - Primary Prevention Services (community oriented)
 - Intake for Secondary and Tertiary services
 - Prevention Needs Assessment
 - Case Management for Secondary Services
 - Case Management for Tertiary services (intense)
- Supervision and Administrative Support are based on the average staffing estimate for the caseworker role.
- A caseload is a family receiving secondary or tertiary services. The benchmark is the recommended caseload ($\pm 10\%$) for a Generalist caseworker while also performing intake, assessment and primary prevention work as required.

Full Time Equivalent	Small FN Community	Medium FN Community	Large FN Community
Case Worker¹	4.7–4.9–5.1	6.8–7.0–7.4	23.6–24.6–25.7
Supervision	1.0	1.0	4.0
Admin. Support	1.0	1.0	4.0
Total (FTE)	6.9	9.0	32.6
Caseload per FTE	21	22	23

Note 1: The estimate shows a range from low to high forecast of Full Time Equivalent (FTE). The middle number is the most likely estimate of FTEs required for delivering the service.

Prevention and Family Enhancement – FTE Scenario-1 by Type of Prevention

- This table shows the allocation of staffing to Primary, Secondary and Tertiary prevention services for the most likely estimate.
- Primary Prevention Services is community oriented work, for example public education and awareness raising through workshops and outreach, hosting cultural and recreational events.
- Secondary services is prevention and support services at the family level, including direct contact, referrals to supports and professionals, community and cultural connections, natural supports, respite and dispute resolution.
- Tertiary services include secondary prevention and support services of higher intensity for families having more acute needs.

Full Time Equivalent	Small FN Community	Medium FN Community	Large FN Community
Primary	0.5	0.7	1.1
Secondary	3.0	4.3	16.0
Tertiary	1.4	2.0	7.5
Total	4.9	7.0	24.6
Supervision	1.0	1.0	4.0
Admin. Support	1.0	1.0	4.0
Total (FTE)	6.9	9.0	32.6

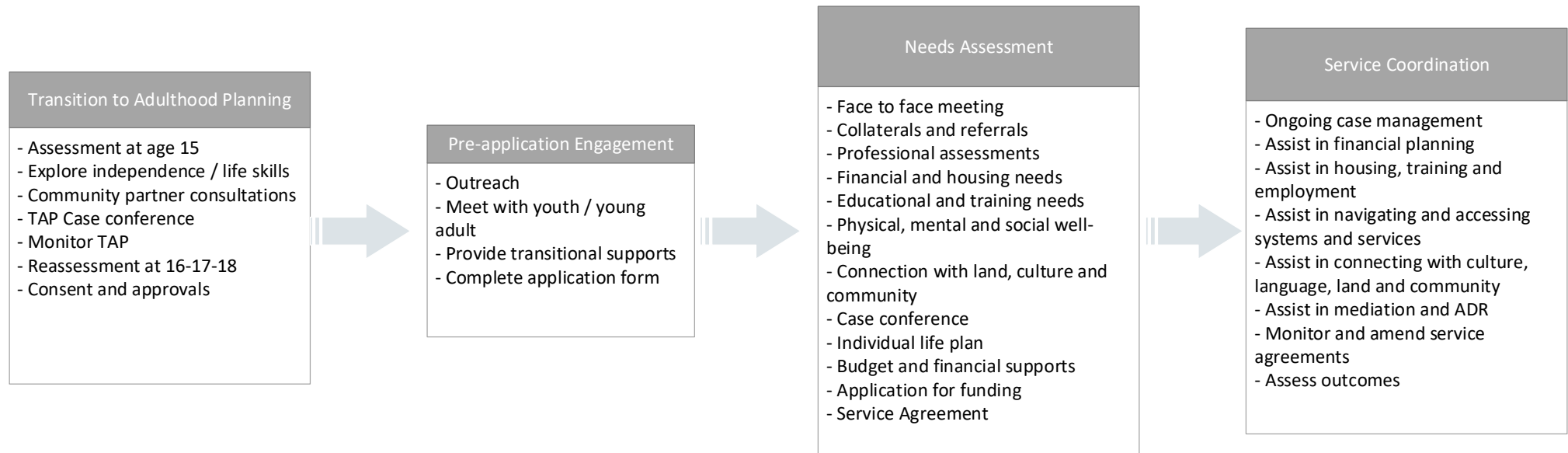
Prevention and Family Enhancement – FTE Scenario-2

- The estimate of FTE in this scenario is based on a presumed vacancy level of 10% and an adjustment for lost efficiency due to structural factors.
- All other assumptions and scope of services remain the same as in Scenario-1.
- The estimates show a small increase in the FTE requirement and a corresponding decrease in the caseload per FTE.
- A caseload is a family receiving secondary or tertiary services. The benchmark is the recommended caseload ($\pm 10\%$) for a Generalist caseworker while also performing intake, assessment and primary prevention work as required.

Full Time Equivalent	Small FN Community	Medium FN Community	Large FN Community
Case Worker¹	5.0-5.2-5.4	7.3-7.6-7.9	25.3-26.3-27.4
Supervision	1.0	1.0	4.0
Admin. Support	1.0	1.0	4.0
Total (FTE)	7.2	9.6	34.7
Caseload per FTE	20	22	22

Note 1: The estimate shows a range from low to high forecast of Full Time Equivalent (FTE). The middle number is the most likely estimate of FTEs required for delivering the service.

Post Majority Supports – Practice Model



Post Majority Supports

Program Metrics	Small	Medium	Large
Total FN Population	500	1200	5500
Number of transitions to post majority age	6	14	61
Number of applications and eligibility review	25	60	260
Number of applications for funding	12	28	124
Number of youth/young adults receiving services	25	60	260

Note: Metrics are based on subjective assumption of potential service delivery targets.

Post Majority Supports – FTE Scenario-1

- Post Majority Support Services are available to youth who will be leaving care, or young adults who have already left care to support their successful transition into adulthood.
- The casework required under this program are:
 - Transition to Adulthood Planning
 - Pre-Application Engagement
 - Initial Application Review
 - Needs Assessment
 - Application for Funding
 - Service Delivery Coordination
 - Outreach Services
- Supervision and Administrative Support are based on the average staffing estimate for the caseworker role.
- A caseload is a youth/young adult receiving post majority services. The benchmark is the recommended caseload ($\pm 10\%$) for a Generalist caseworker while also performing intake, application processing, and outreach work as required.

Full Time Equivalent	Small FN Community	Medium FN Community	Large FN Community
Case Worker¹	0.9–1.0–1.1	2.2–2.3 –2.4	9.5–9.9–10.3
Supervision	0.25	0.5	2.0
Admin. Support	0	0.5	2.0
Total (FTE)	1.25	3.3	13.9
Caseload per FTE	25	26	26

Note 1: The estimate shows a range from low to high forecast of Full Time Equivalent (FTE). The middle number is the most likely estimate of FTEs required for delivering the service.

Post Majority Supports – FTE Scenario-2

- The estimate of FTE in this scenario is based on a presumed vacancy level of 10% and an adjustment for lost efficiency due to structural factors.
- All other assumptions and scope of services remain the same as in Scenario-1.
- The estimates show a small increase in the FTE requirement and a corresponding decrease in the caseload per FTE.
- A caseload is a youth/young adult receiving post majority services. The benchmark is the recommended caseload ($\pm 10\%$) for a Generalist caseworker while also performing intake, application processing, and outreach work as required.

Full Time Equivalent	Small FN Community	Medium FN Community	Large FN Community
Case Worker¹	0.93-1.0-1.1	2.4-2.5-2.6	10.1-10.5-10.9
Supervision	0.25	0.5	2.0
Admin. Support	0	0.5	2.0
Total (FTE)	1.25	3.5	14.5
Caseload per FTE	25	24	25

Note 1: The estimate shows a range from low to high forecast of Full Time Equivalent (FTE). The middle number is the most likely estimate of FTEs required for delivering the service.



Summary

Summary and Conclusion

- Managing the workload on frontline staff who deliver services to children and families is extremely important. Research indicates a correlation between workload and quality of outcomes.
- Having the right number of staff (caseworkers, supervisors and support) is important for the success of any organization delivering services to children and families.
- In developing the resource estimates we applied our WAM[®] methodology with assumptions and parameters reflective of a specific CFS policy and practice model, human resource policies and expectations of program success. These assumptions and design parameters may not apply across the country.
- No direct data gathering was conducted for this analysis. Effort has been made to reflect reality, however the analysis and findings are for illustrative purposes.
- FN communities across Canada differ from each other in their demographics, service capacity, program expectations and in their unique needs for services. FNs interested in estimating their resource needs should exercise judgement.
- The estimates indicate that depending on the population served, a CFS organization offering Prevention and PMSS based on the modeled policies and practices would require 7.9 FTE for small, 12.3 FTE for medium, and 46.5 FTEs for large communities in casework, supervision and administrative roles.
- Communities much smaller than 500 population may face challenges to operate as a standalone CFS organization. Strategies for sharing services with a neighboring large community, or clustering with other small communities to create a sustainable size should be explored.

CFS Program - FTE

- This table summarizes the estimate of FTEs required for each service by role for the base case (Scenario-1).
- Supervisor and Administrative support FTEs have been adjusted to reflect a joint Prevention and PMSS operation.

Full Time Equivalent	Small FN Community	Medium FN Community	Large FN Community
Prevention Caseworker	4.9	7.0	24.6
PMSS Case Worker	1.0	2.3	9.9
Supervision	1.0	1.5	6.0
Admin. Support	1.0	1.5	6.0
Total (FTE)	7.9	12.3	46.5



Appendix

Workload Benchmarking with WAM[©]

Achieving better balance between work and resource capacity is a system goal.



Workload Assessment Model[©]

WAM[©] Applications



Human Resource Estimation

Workload Benchmarking

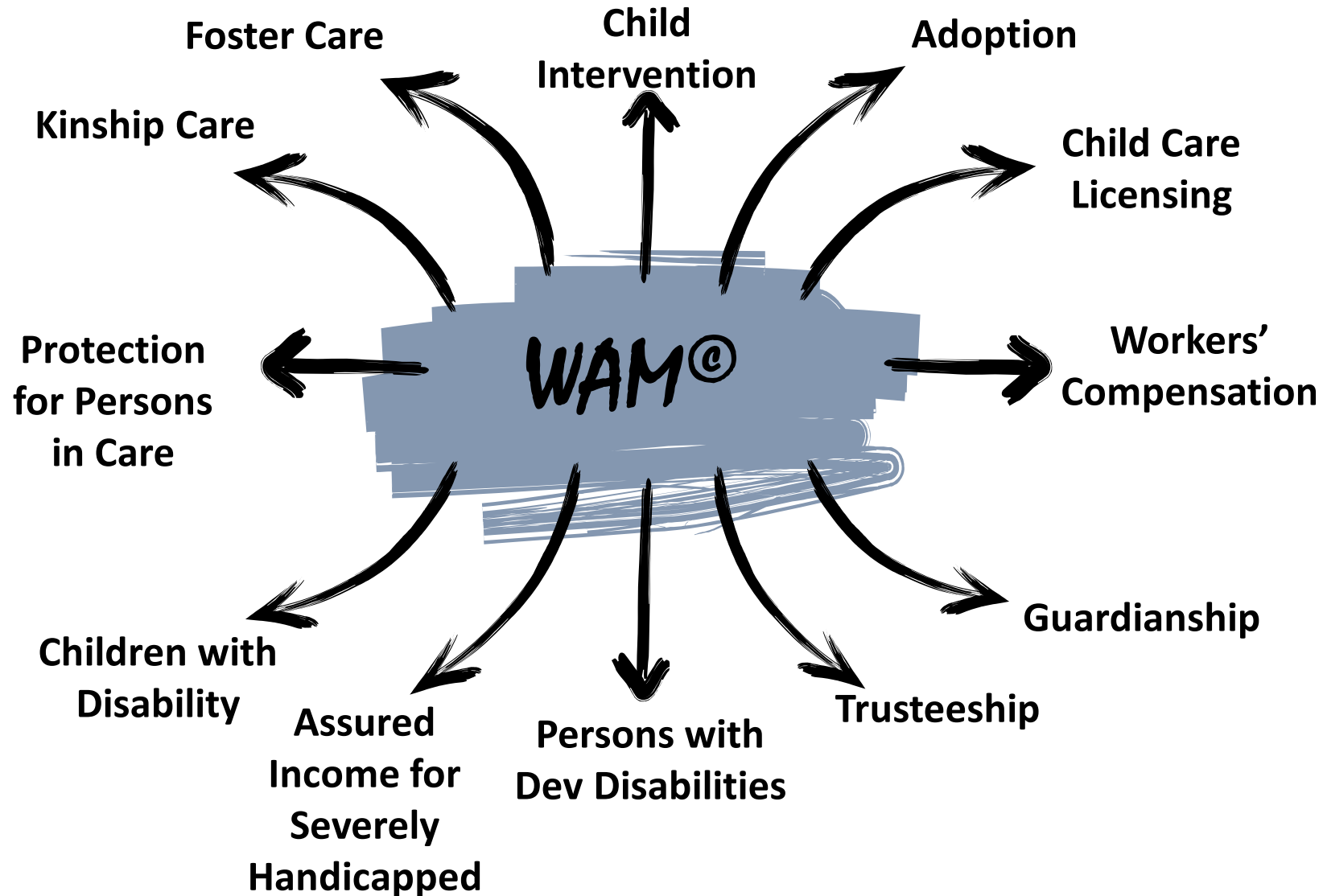
Organizational Alignment

Policy-Practice Alignment

Productivity Improvement

Program Costing

Government Programs using WAM[©]



Engage First Management Consultants

- EngageFirst is a professional management consulting firm specializing in Child and Family Services (CFS), Health and Human Services.
- Our team consists of practitioners and experts with a combined experience of more than 60 years in CFS program delivery, policy and legislation; including direct experience with Indigenous communities.
- Our Work Assessment Model (WAM[©]) is the leading methodology for designing, assessing and benchmarking casework practices in CFS, Health and Human Services.
- We have unique qualifications and experience in program design, program review, performance management, and business transformation in the public sector.
- We are also a leading provider of expertise in data science and advanced analytics for applications in CFS, Health and Human Services.
- We put our clients first and are committed to your success in every engagement.

For Further
Information



- **Hemant Kumar, MSc, MBA, CMC, PMP**
 - hkumar@engagefirst.ca
 - 780-966-4601

 EngageFirst
Management Consultants
www.engagefirst.ca



ANNEXE F – SOMMAIRE DE LA RENCONTRE NATIONALE DE FÉVRIER 2024

First Nations not affiliated to a First Nations child and family services (FNCFS) agency: Setting next steps together

Second national gathering, February 12, 2024

During a meeting of First Nations not affiliated to a First Nations child and family services (FNCFS) agency held in Ottawa on November 2, 2023, delegates asked for a second meeting to hear findings and share reflections to inform the final report. IFSD convened the second gathering on February 12, 2024, in Vancouver, attended (in-person and virtually) by 47 individuals, representing 30 First Nations.

IFSD extends its gratitude for the invaluable contributions made to this work by First Nations not affiliated to an FNCFS agency. Their contributions through a national questionnaire, regional and national gatherings, and in-depth analyses, have been vital for this work. The generosity in sharing time and knowledge, and the honesty of their contributions, have helped to define the complexity of their different starting points.

IFSD's mandate is to deliver a needs assessment and cost analysis of a range of approaches to designing and delivering child and family services (CFS) among First Nations not affiliated to an FNCFS agency. This work is being undertaken pursuant to a Canadian Human Rights Tribunal (CHRT) order (2022 CHRT 8) and at the request of the Caring Society (Dr. Cindy Blackstock), the Assembly of First Nations (AFN), and the National Advisory Committee (NAC) to support the long-term reform of the FNCFS program.

Principal takeaways from the gathering (which followed the Chatham House Rule) are captured in the summary below.

Complex service environments

First Nations not affiliated to an FNCFS agency were never asked if they wanted to design and deliver all forms of prevention services (primary, secondary, tertiary). For the assembled participants, however, taking care of their children and families is a sacred duty. While their capacity to deliver prevention services varies considerably, everyone wants to ensure their children, youth and families can access the prevention services they need in a culturally appropriate manner. This is particularly important when provincial/territorial services can be inadequate and discriminatory.

As the service agreements between the federal and provincial/territorial governments on FNCFS are opaque and undisclosed (other than with Yukon), there is no way of assessing what services Canada is funding, nor the completeness of provincial/territorial service delivery.

First Nations are often left advocating to the province/territory to ensure their children receive the supports and services they require. Challenges with service delivery are constant, making advocacy a constant task. Drawing the line between

provincial/territorial service delivery and First Nation service delivery is challenging. It's a fine line, often blurred by a lack of coordination and integration in service delivery with the province.

Regional dynamics differ between First Nations not affiliated to an FNCFS agency and their provincial/territorial service providers. Some First Nations have memorandums of understanding (MOUs) with their province for service delivery, while others have tense relationships leaving First Nations unable to obtain basic information about their children and services.

First Nations not affiliated to an FNCFS agency have not had sustainable funding to build a consistent program offering in CFS. This has contributed to the variances in current levels of service delivery.

Clarity on the expectations for service delivery is required, as are the desired services in First Nations. There are questions that need to be answered:

- 1) What are the service needs of the First Nation? What does the First Nation want to deliver? What are they able to deliver now?
- 2) What prevention services (primary, secondary, and tertiary) are being offered in the First Nation? By whom? To what standard?
- 3) Is service integration between the provincial/territorial government and the First Nation ensured? How?

There must be specificity around service obligations between the First Nation and provincial/territorial government. Precisely what is required by whom and with what funding is essential to ensure needed services are being provided consistently and in alignment to *An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*.

Support and capacity

There were several calls for continued engagement and gatherings to share knowledge and experiences with regional and national roundtables. These gatherings are opportunities for resource sharing, local engagement with First Nations, and peer support. Space and time are needed to plan, define needs, and develop approaches that align to community needs.

Needs in communities are significant and are impacted by structural drivers that contribute to the over-representation of First Nations children in protective services. Structural drivers such as addictions, housing, poverty, etc., will not be addressed by CFS alone. The drivers, however, shape service delivery. Often, needs are complex stemming from intergenerational trauma.

Specialized services are needed in First Nations but staffing these positions and retaining personnel is challenging. Compounding staffing needs are service providers

within a First Nation competing for the same staff. Coordinating and integrating service delivery within the First Nation can help to ensure a continuum of needs are met.

Steps to reform

The CHRT ordered Canada to end discrimination and ensure it does not reoccur. To uphold the rulings, CFS needs must be addressed for all impacted by the FNCFS Program. This includes First Nations not affiliated to an FNCFS agency and the provincial and Yukon governments. Given the complexity of service provision for First Nations not affiliated to an FNCFS agency with the integration and coordination (often lacking) with the provincial/territorial governments, who is best placed to ensure discrimination against children ends and does not reoccur through service delivery must be established.

Based on the knowledge and information shared by First Nations not affiliated to an FNCFS agency, IFSD proposed funding approaches (i.e., mechanisms to transfer funding) and produced funding estimates (Table 1, see Appendix A for a summary of the draft final report). There was support for a regionally/territorially focused funding approach where First Nations in their territories define an approach that best suits them. Others preferred continued bilateral agreements between the First Nation and the federal government. A national pool of funds was proposed to ensure First Nations not affiliated to an FNCFS agency could access additional funds for different activities, e.g., community engagement and consultation, during this period. Irrespective of the funding approach, participants indicated that **a steady state for service delivery has not yet been defined and that funding levels and approaches were subject to change.**

Table 1

Option	Description	Change from current state
1) Status quo	Fixed contribution approach.	None. Likely revision to terms and conditions.
1a) Status quo plus	Apply block contribution approach.	First Nations have greater flexibility in how funds are used for CFS in communities. Must work with a fixed amount of funding.
2) Regional support model	Trusted regional organizations would serve as the funding allocator and capacity support provider for First Nations not affiliated to an FNCFS agency.	Variation in regional allocation models. Localized capacity support for CFS.
3) First Nations needs assessments	Funding held in trust by regional organizations until First Nation is prepared to accept the funding for use (within approx. 1-5 years), following consultation with community on their own timeline.	Resources accessed based on readiness of First Nation.

The assembled participants emphasized that any decisions related to funding and structure are a starting point. These changes do not represent a reformed approach to CFS delivery in First Nations not affiliated to an FNCFS agency. **It will take time to**

clarify required activities and their resource requirements. It will also take time to build capacity to deliver desired services.

It is imperative to clarify required activities in prevention (which includes primary, secondary, and tertiary services). There is limited (if any) information available from the provinces, inconsistency in the starting points of First Nations, and no history of service delivery with sustained funding. First Nations not affiliated to an FNCFS agency are only beginning to develop their approaches to the delivery of prevention services.

Principal takeaways and recommendations

- 1) First Nations view CFS as a sacred duty. No one asked about their readiness for prevention service delivery (primary, secondary, tertiary), but they will do it.
- 2) First Nations not affiliated to an FNCFS agency have not had the opportunity to consistently plan or design their prevention service delivery approach. This means that activities are in development and will evolve. Funding is only a starting point. Funding needs are expected to change as service provision stabilizes.
- 3) Funding approach options defined during the gathering included:
 - a. Maintaining separate bilateral agreements between First Nations and the federal government (no national approach)
 - b. First Nations work together regionally/territorially to define the funding approach that best suits their needs
 - c. Maintaining a national pool to access funding for supplemental activities (outside of service provision), e.g., community engagement
- 4) A call for more gatherings:
 - a. Resources for local and regional gatherings to consider approaches
 - b. National gatherings to share experiences, practices, and knowledge

IFSD is grateful to First Nations not affiliated to an FNCFS agency for the time, knowledge, and experiences that they have shared. Their contributions have made this work possible. IFSD anticipates its final report to be published in mid-March 2024.

**Appendix A - First Nations not affiliated to an FNCFS agency final report findings
(DRAFT - For discussion only)**



First Nations not affiliated to an FNCFS agency Final report findings

Second national gathering

DRAFT – FOR DISCUSSION ONLY

February 12, 2024

Today's goals

- 1) Confirm your context and experiences are captured appropriately.
- 2) Define the range of options and tools for supporting the design and delivery of child and family services.
- 3) Capture anticipated challenges moving forward.

Discussion questions for breakout sessions

- How can the amount, terms and conditions of federal funding best support your First Nation to deliver child and family services?
- Are there other service providers with which service delivery should be coordinated?
- What types of supports (e.g., capacity-building, capital, technical assistance) would assist my First Nation with designing, planning, and executing service delivery?



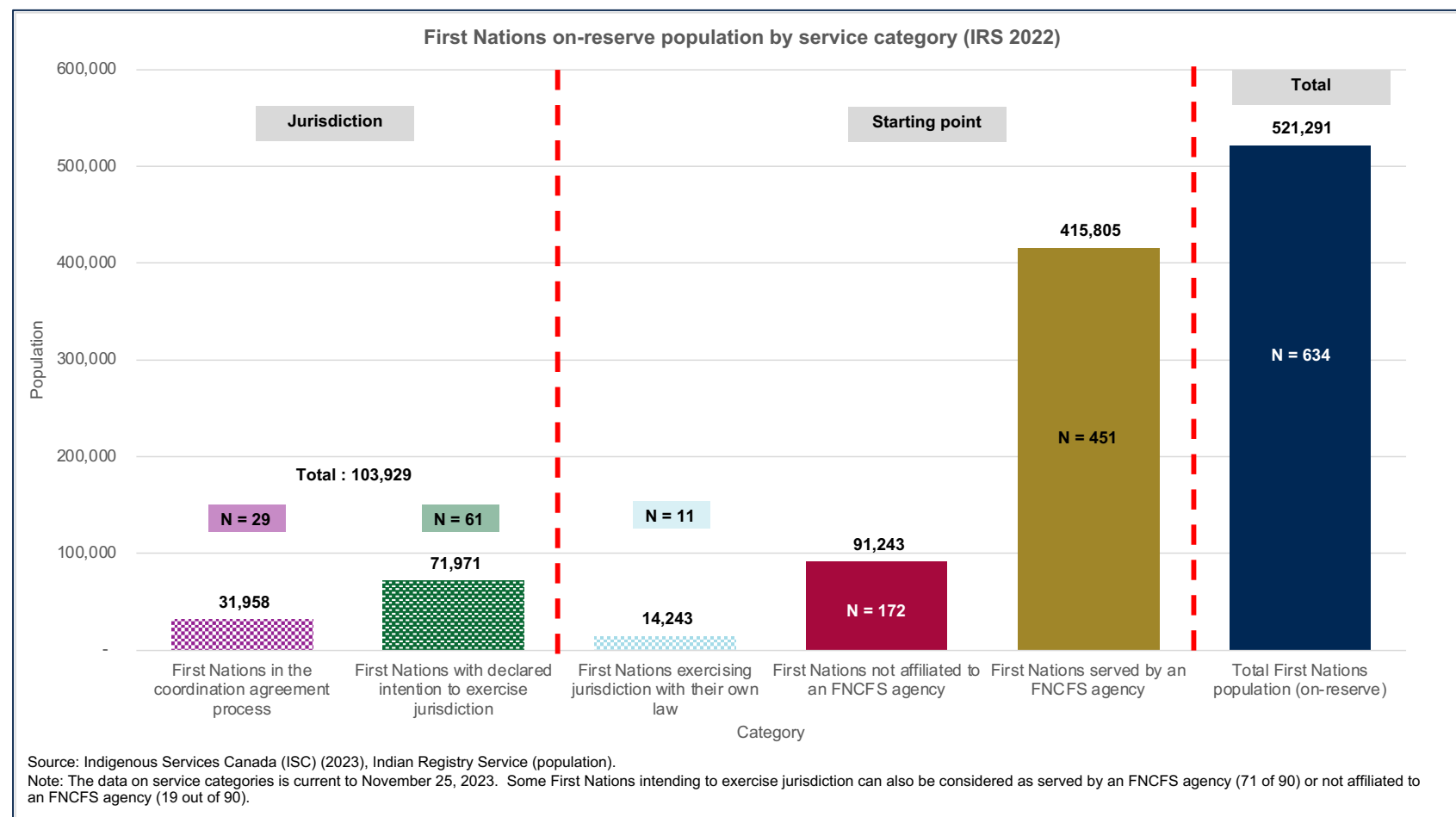
Draft final report summary

IFSD's mandate

- 1) Undertake a child and family services (CFS) needs assessment regarding First Nations not affiliated to an FNCFS agency.
- 2) Produce a cost analysis of approaches for designing and delivering CFS among First Nations not affiliated to an FNCFS agency.

Context: Population by service provider

- A significant majority of First Nations are served by an FNCFS agency.
- First Nations not affiliated to an FNCFS agency represent a significant group, but one left largely unconsidered for long-term reform.



The FNCFS Program

- The [description of the FNCFS Program through InfoBase](#) (the Government of Canada's public facing reporting on its programs) includes *supporting safety and well-being for First Nations children ordinarily resident on-reserve*.
- Funds through the program are allocated to FNCFS agencies, provinces delivering services, First Nations Bands, and Tribal Councils. This means that the FNCFS Program is funding FNCFS agencies, First Nations, transfers to provinces, and jurisdiction.
- The contributions of FNCFS agencies to this work have helped to define a starting point, resource requirements, and implementation considerations in child and family services.

Child and family services in First Nations not affiliated to an FNCFS agency

- Ways First Nations not affiliated to an FNCFS agency receive CFS:
 - Protection and guardianship services are requirements in provincial/territorial law. These services are delivered by the province/territory and paid by Canada on-reserve and in the Yukon.
 - Secondary and tertiary prevention services should be delivered. It is unclear who is delivering these services, e.g., the province/territory and/or First Nations, other providers.
- Service providers should be operating consistent with *An Act Respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*, with consideration of the best interests of the child, a culturally-informed approach, and least disruptive measures.
- To end discrimination and ensure discrimination does not reoccur, the different parts of the system, i.e., protection, prevention, service providers, must work together.

Complex operating environments

- Structural drivers that promote contact with protective services exist across communities. Addressing or mitigating the effects of those structural drivers can be done through a combination of protection and prevention services that should be integrated.
- **Protection services:** typically provided by the province/territory, with funding from the federal government for services on-reserve.
- **Prevention services:** may be offered by the province/territory, the First Nation, a nearby delegated agency, or other service providers.
- Ensuring the coordination of protection and prevention services is essential for keeping children out of care. Such coordination requires protocols, agreements, and working relationships between the First Nation, provincial, and federal governments, as well as with service providers (including those within the First Nation).

Where a First Nation served by an agency may work with their service provider, it is the provider that typically ensures coordination of protection and prevention services. For First Nations not affiliated to an FNCFS agency, the service landscape is more complex.

Protection services promote child safety to ensure children are free from harm, abuse, and neglect.

Services should be integrated

Prevention services are to stop a child's interaction with protective services.

3 types of prevention:

Primary: Directed to the community as a whole, akin to public health measures, to build awareness and education.

Secondary: Aimed to support a child who may be at risk of harm or maltreatment, e.g., home visit programs for parents, addictions treatment for parents, etc.

Tertiary: Used when a child has been identified as at risk of harm of child maltreatment, e.g., immediate crisis intervention.

Structural drivers

in communities drive contact with protective services, e.g., poverty, intimate partner violence, addictions, etc.

Structural drivers are linked to intergenerational trauma and the effects of colonialism. They need to be addressed to reduce children's contact with protective services.

Services typically provided by the provincial or territorial government

First Nation not affiliated to an FNCFS agency

Provincial or Territorial CFS legislation

Federal legislation
(An Act Respecting First Nations, Inuit, Métis children, youth and families)

- Least disruptive measures
- Best interests of the child
- Culturally informed approach

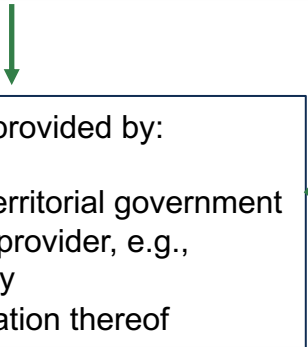
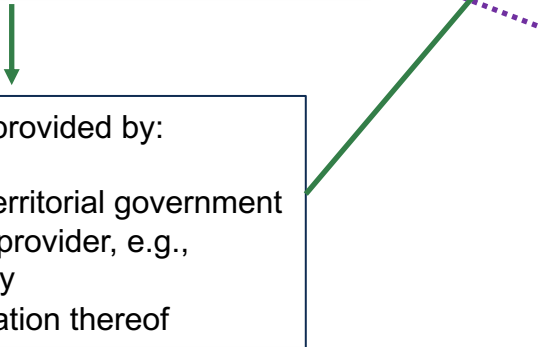
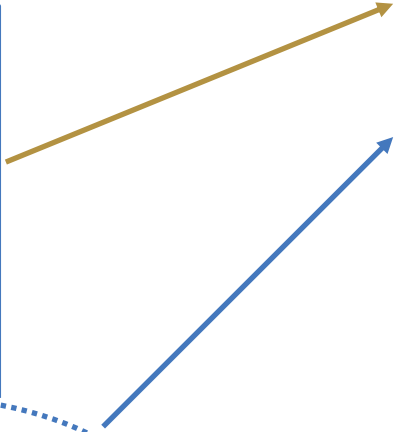
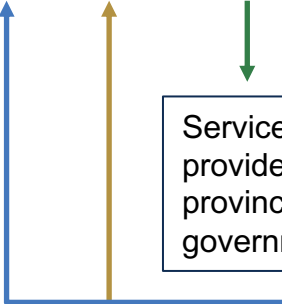
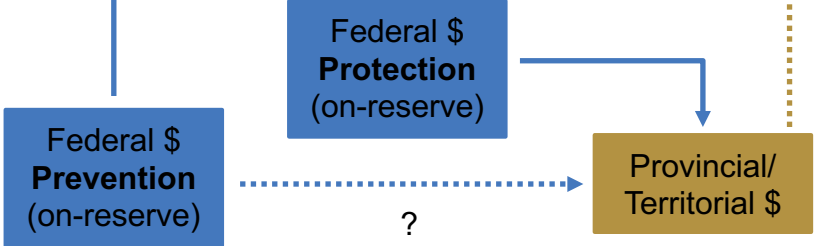
Services typically provided by:

- First Nation
- Provincial or territorial government
- Other service provider, e.g., FNCFS agency
- Some combination thereof

Related service areas within the First Nation, e.g., health, education, housing, etc.

Possible disconnects:

- Integration of protection and prevention services
- Interaction of and integration between protection and prevention service providers to ensure needs of children and families are being met
- Protocols, agreements, relationships between province and First Nation



Different starting points

- 46% national participation in a questionnaire (2022); 9 regional workshops (75 participating First Nations); 2 national gatherings (November 2023 and February 2024); 5 in-depth analyses.
- Consider the different starting points for First Nations not affiliated to an FNCFS agency that will impact their transition to future/desired states.
- Time and space needed to reflect, engage with, and support children and families. This does not happen quickly or easily.
- Funding must be clear, sustainable, and on-going.

Funding

- At November 25, 2023, there were two funding amounts confirmed for First Nations not affiliated to an FNCFS agency (pursuant to the CHRT's rulings):
 - 1) \$283/person on-reserve for the First Nations Representative Service;
 - 2) \$2,500/person on-reserve for prevention services.
- The two funding amounts are for fiscal year 2024-25. Future funding amounts and structures are subject to the ongoing negotiations on FNCFS Program reform.

Funding foundations

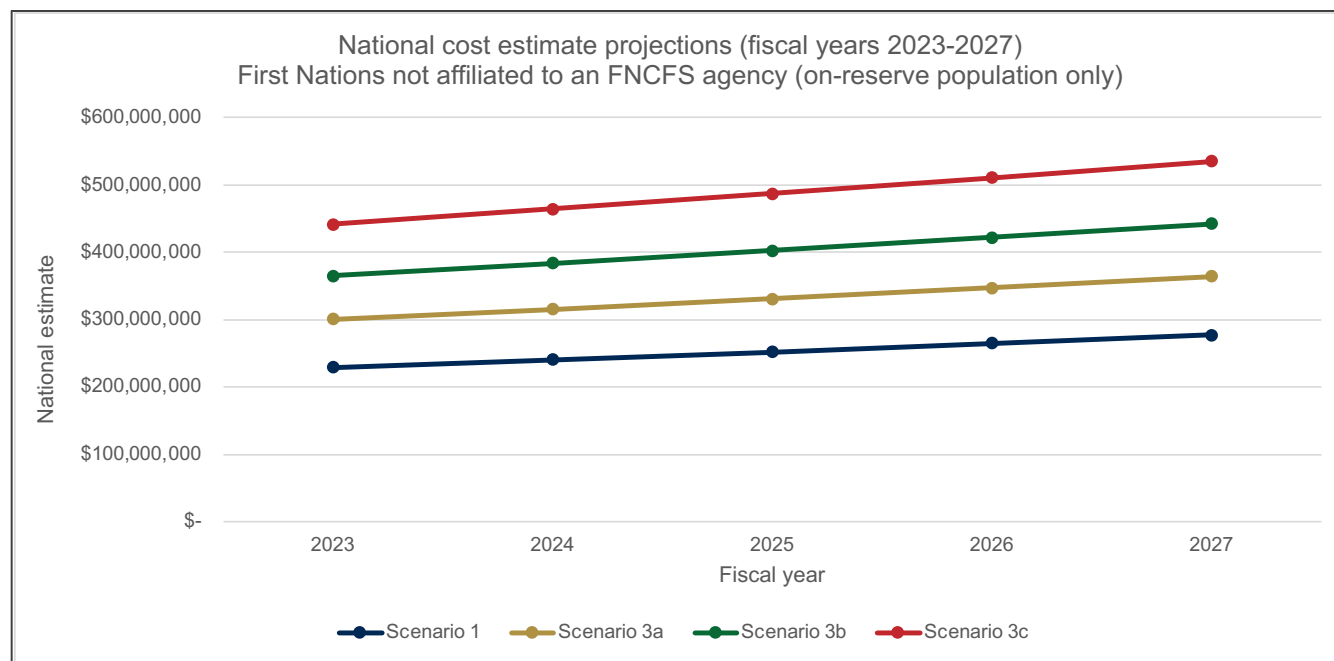
- These funding options should not be considered final. They are works in progress that will need to be reviewed and reassessed as capacity is developed, mandates are defined, and services provided.
- As part of a First Nation, the design and delivery of CFS is not happening in a vacuum. There are existing services, people, and resources that should be leveraged to move forward in CFS.
- With each funding scenario, there are differences in the principles to generate the allocations and their total amounts.
 - **Estimates in this presentation are for on-reserve population only.** Total population models are included in the final report.
- For the different approaches to structure, there are trade-offs in flexibility in the use of funds, the source of funding allocation, and the prioritization of regional v. national approaches.

Cost estimation scenarios

Scenario	Description
1) Base scenario	<ul style="list-style-type: none"> - Per capita allocations of \$2,500 and \$283 - Projections grown by population + inflation
3a) Base scenario (\$2,500+ \$283) + some FNCFS agency funding approach top-ups	<ul style="list-style-type: none"> - Per capita allocations of \$2,500 and \$283 - Remoteness (baseline and top-ups) (applied to all First Nations) - Poverty 7% (of difference) - Results 5% (baseline) - IT 6% (baseline) - Projections grown by population + inflation
3b) Base scenario (\$3,123 questionnaire) + some FNCFS agency funding approach top-ups	<ul style="list-style-type: none"> - Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data) - Band Representative Service, \$283 per capita - Remoteness (baseline and top-ups) (applied to all First Nations) - Poverty 7% (of difference) - Results 5% (baseline) - IT 6% (baseline) - Projections grown by population + inflation
3c) Base scenario (\$3,859 integrated provider) + some FNCFS agency funding approach top-ups	<ul style="list-style-type: none"> - Per capita allocations of \$3,859 (average per capita expenditure of integrated service providers in Quebec from questionnaire data) - Band Representative Service, \$283 per capita - Remoteness (baseline and top-ups) (applied to all First Nations) - Poverty 7% (of difference) - Results 5% (baseline) - IT 6% (baseline) - Projections grown by population + inflation

Scenarios compared

- Scenario 1 produces the lowest national estimate over five years for the population on-reserve (\$1.63B).
- The three scenarios augment a baseline with one or more top-ups that are linked to different contexts and the costs of service delivery.
- Scenario 3a is the lowest and 3c provides the highest allocation relative to the selected options, as its per capita allocation is **the highest**.



Scenario 3a – Regional breakdown

Scenario 3a						
Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 85,326,022	\$ 89,783,768	\$ 94,364,114	\$ 99,173,141	\$ 104,045,191	\$ 472,692,235
Alberta	\$ 47,250,593	\$ 49,632,947	\$ 52,005,248	\$ 54,490,879	\$ 57,047,774	\$ 260,427,441
Saskatchewan	\$ 16,330,725	\$ 17,293,170	\$ 18,317,943	\$ 19,380,454	\$ 20,474,252	\$ 91,796,544
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 37,063,125	\$ 38,782,349	\$ 40,587,035	\$ 42,449,072	\$ 44,394,066	\$ 203,275,646
Quebec	\$ 83,063,524	\$ 86,892,340	\$ 90,821,597	\$ 94,978,434	\$ 99,263,554	\$ 455,019,448
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 14,725,629	\$ 15,634,474	\$ 16,564,230	\$ 17,535,188	\$ 18,554,141	\$ 83,013,662
Yukon	\$ 15,922,589	\$ 16,661,012	\$ 17,498,194	\$ 18,240,280	\$ 19,094,732	\$ 87,416,807
TOTAL	\$ 300,474,295	\$ 315,517,447	\$ 331,046,790	\$ 347,185,377	\$ 363,863,309	\$ 1,658,087,217

* Estimates for provinces with only one First Nation not affiliated to an FNCFS agency were suppressed for privacy.

Scenario 3b – Regional breakdown

Scenario 3b						
Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 103,458,595	\$ 108,863,528	\$ 114,417,076	\$ 120,247,556	\$ 126,155,939	\$ 573,142,693
Alberta	\$ 57,473,675	\$ 60,371,453	\$ 63,257,060	\$ 66,280,456	\$ 69,390,540	\$ 316,773,184
Saskatchewan	\$ 19,732,087	\$ 20,894,997	\$ 22,133,156	\$ 23,417,007	\$ 24,738,595	\$ 110,915,843
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 44,712,885	\$ 46,786,897	\$ 48,964,069	\$ 51,210,452	\$ 53,556,956	\$ 245,231,261
Quebec	\$ 101,640,618	\$ 106,325,744	\$ 111,133,782	\$ 116,220,295	\$ 121,463,773	\$ 556,784,212
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 18,022,095	\$ 19,134,394	\$ 20,272,284	\$ 21,460,601	\$ 22,707,655	\$ 101,597,030
Yukon	\$ 19,184,780	\$ 20,074,509	\$ 21,083,184	\$ 21,977,321	\$ 23,006,823	\$ 105,326,617
TOTAL	\$ 365,194,140	\$ 383,476,367	\$ 402,347,924	\$ 421,961,580	\$ 442,231,412	\$ 2,015,211,423

* Estimates for provinces with only one First Nation not affiliated to an FNCFS agency were suppressed for privacy.

Scenario 3c – Regional breakdown

Scenario 3c						
Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 124,880,061	\$ 131,403,983	\$ 138,107,252	\$ 145,144,458	\$ 152,277,143	\$ 691,812,897
Alberta	\$ 69,551,024	\$ 73,057,713	\$ 76,549,730	\$ 80,208,433	\$ 83,972,043	\$ 383,338,942
Saskatchewan	\$ 23,750,390	\$ 25,150,125	\$ 26,640,374	\$ 28,185,712	\$ 29,776,407	\$ 133,503,007
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 53,750,162	\$ 56,243,314	\$ 58,860,534	\$ 61,560,975	\$ 64,381,816	\$ 294,796,802
Quebec	\$ 123,587,233	\$ 129,283,988	\$ 135,130,201	\$ 141,315,013	\$ 147,690,676	\$ 677,007,110
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 21,916,477	\$ 23,269,131	\$ 24,652,907	\$ 26,098,006	\$ 27,614,535	\$ 123,551,056
Yukon	\$ 23,038,668	\$ 24,107,148	\$ 25,318,421	\$ 26,392,187	\$ 27,628,492	\$ 126,484,915
TOTAL	\$ 441,652,898	\$ 463,761,704	\$ 486,581,687	\$ 510,300,723	\$ 534,813,954	\$ 2,437,110,966

* Estimates for provinces with only one First Nation not affiliated to an FNCFS agency were suppressed for privacy.

Structure: Approaches to allocation

Option	Description	Change from current state
1) Status quo	Fixed contribution approach.	None. Likely revision to terms and conditions.
1a) Status quo plus	Apply block contribution approach.	First Nations have greater flexibility in how funds are used for CFS in communities. Must work with a fixed amount of funding.
2) Regional support model	Trusted regional organizations would serve as the funding allocator and capacity support provider for First Nations not affiliated to an FNCFS agency.	Variation in regional allocation models. Localized capacity support for CFS.
3) First Nations needs assessments	Funding held in trust by regional organizations until First Nation is prepared to accept the funding for use (within approx. 1-5 years), following consultation with community on their own timeline.	Resources accessed based on readiness of First Nation.

Next steps

- Second national gathering, February 12, 2024 (Vancouver).
- Update final report:
 - ISC expenditure data
 - Feedback from First Nations not affiliated to an FNCFS agency

Get in touch

Helaina Gaspard, Ph.D.

Email: helaina.gaspard@ifsd.ca

Institute of Fiscal Studies and Democracy (IFSD)

University of Ottawa

www.ifsd.ca/fncfs



ANNEXE G – ESTIMATIONS DES COÛTS NATIONAUX POUR LES ONZE SCÉNARIOS

National cost estimate scenarios

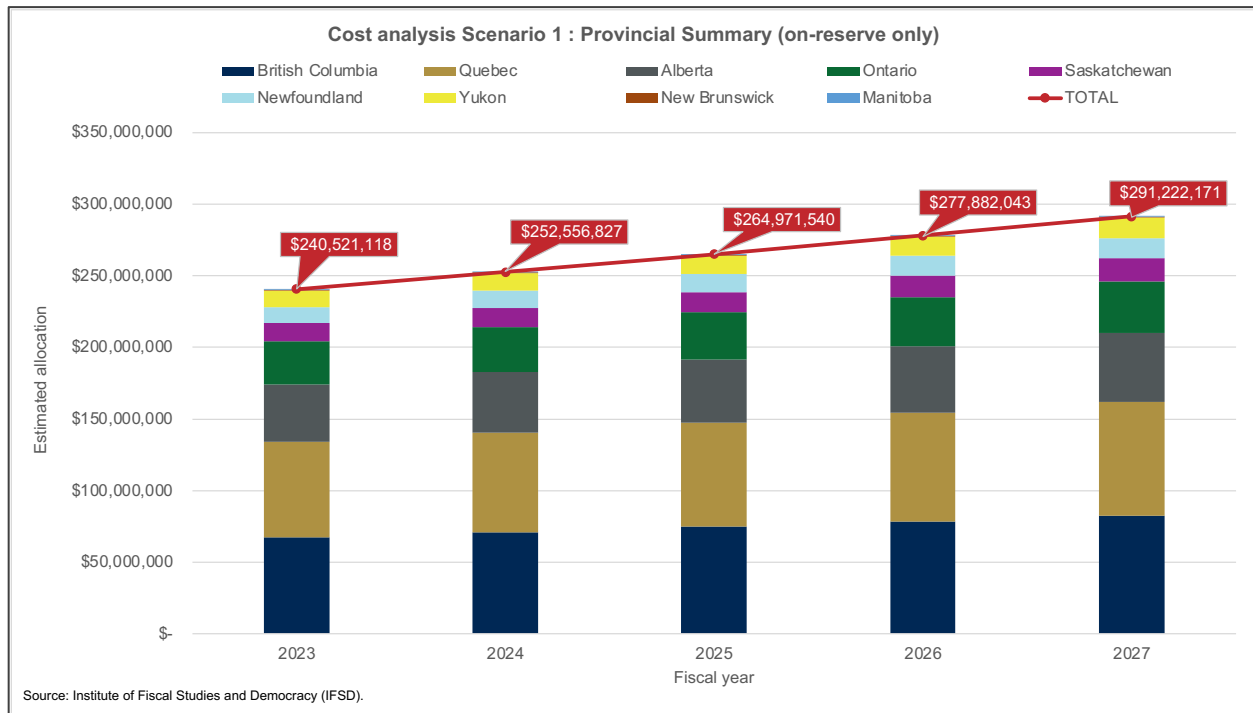
Scenario 1 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Projections grown by population + inflation

Table 1

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 67,651,939	\$ 71,186,806	\$ 74,818,348	\$ 78,629,278	\$ 82,494,714	\$ 374,781,085
Alberta	\$ 40,255,776	\$ 42,285,333	\$ 44,306,807	\$ 46,424,335	\$ 48,602,443	\$ 221,874,693
Saskatchewan	\$ 12,696,832	\$ 13,445,114	\$ 14,241,793	\$ 15,067,940	\$ 15,918,292	\$ 71,369,971
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 30,000,642	\$ 31,391,408	\$ 32,852,117	\$ 34,359,865	\$ 35,934,601	\$ 164,538,632
Quebec	\$ 66,303,630	\$ 69,359,717	\$ 72,495,796	\$ 75,814,240	\$ 79,234,870	\$ 363,208,253
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 11,302,453	\$ 12,000,093	\$ 12,713,453	\$ 13,459,087	\$ 14,241,083	\$ 63,716,169
Yukon	\$ 11,646,441	\$ 12,186,985	\$ 12,799,110	\$ 13,341,695	\$ 13,967,257	\$ 63,941,488
TOTAL	\$ 240,521,118	\$ 252,556,827	\$ 264,971,540	\$ 277,882,043	\$ 291,222,171	\$ 1,327,153,699

Figure 1

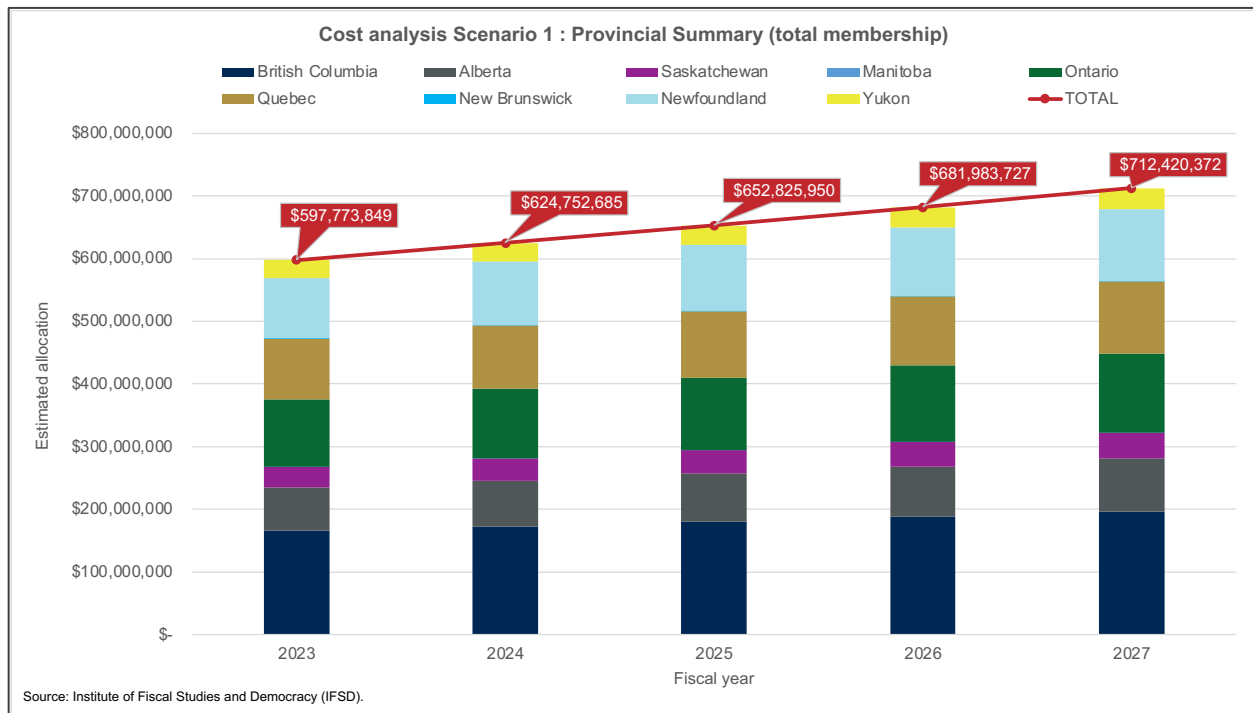


Scenario 1 (total membership)

Table 2

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 165,728,362	\$ 173,140,358	\$ 180,813,773	\$ 188,739,214	\$ 196,980,220	\$ 905,401,927
Alberta	\$ 69,396,448	\$ 72,782,360	\$ 76,293,203	\$ 79,975,248	\$ 83,853,510	\$ 382,300,769
Saskatchewan	\$ 33,207,099	\$ 35,016,247	\$ 36,925,810	\$ 38,918,322	\$ 41,003,861	\$ 185,071,339
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 106,700,686	\$ 111,270,652	\$ 116,082,554	\$ 121,082,893	\$ 126,292,949	\$ 581,429,734
Quebec	\$ 96,678,973	\$ 101,006,616	\$ 105,471,623	\$ 110,147,130	\$ 114,998,399	\$ 528,302,740
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 96,113,851	\$ 100,440,616	\$ 104,953,570	\$ 109,616,328	\$ 114,509,762	\$ 525,634,127
Yukon	\$ 28,372,843	\$ 29,448,578	\$ 30,563,605	\$ 31,701,998	\$ 32,898,332	\$ 152,985,356
TOTAL	\$ 597,773,849	\$ 624,752,685	\$ 652,825,950	\$ 681,983,727	\$ 712,420,372	\$ 3,269,756,584

Figure 2



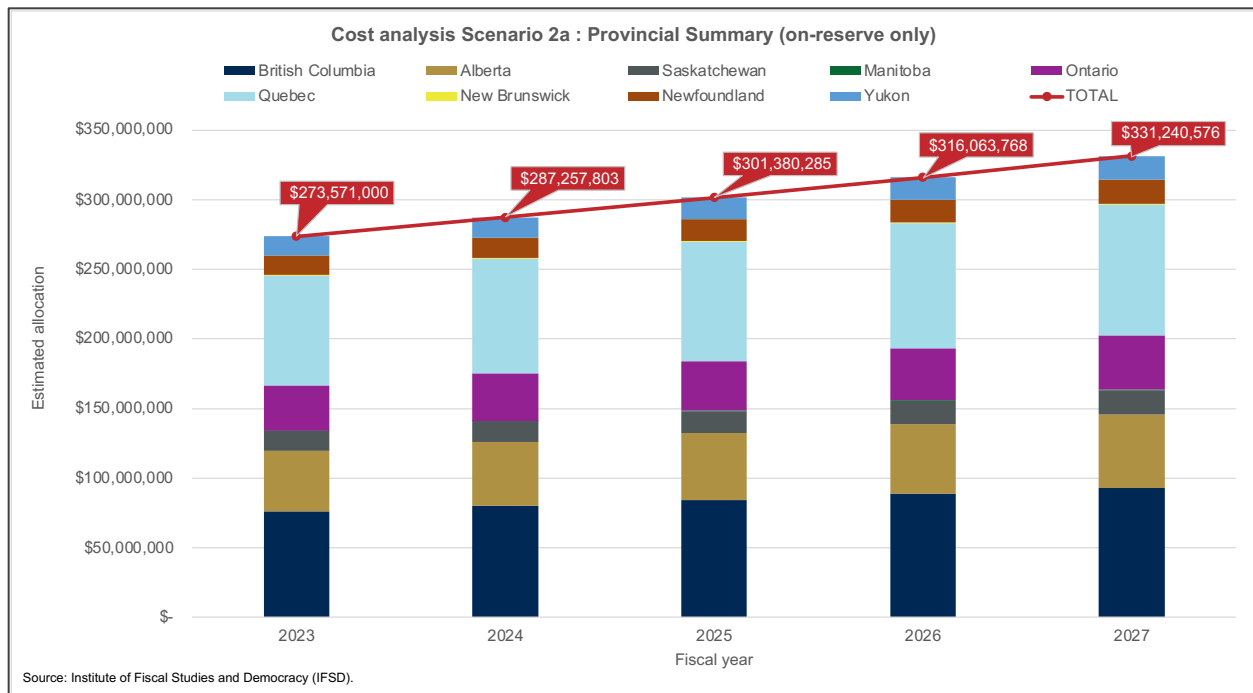
Scenario 2a (on-reserve)

- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Projections grown by population + inflation

Table 3

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 76,397,891	\$ 80,388,860	\$ 84,489,347	\$ 88,793,350	\$ 93,159,275	\$ 423,228,722
Alberta	\$ 43,314,164	\$ 45,497,964	\$ 47,672,790	\$ 49,951,251	\$ 52,295,054	\$ 238,731,223
Saskatchewan	\$ 14,235,122	\$ 15,074,094	\$ 15,967,141	\$ 16,893,477	\$ 17,846,806	\$ 80,016,640
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 32,444,874	\$ 33,949,777	\$ 35,529,595	\$ 37,159,702	\$ 38,862,591	\$ 177,946,539
Quebec	\$ 78,742,057	\$ 82,371,649	\$ 86,096,482	\$ 90,037,199	\$ 94,099,327	\$ 431,346,714
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 13,791,570	\$ 14,642,830	\$ 15,513,559	\$ 16,422,999	\$ 17,377,263	\$ 77,748,220
Yukon	\$ 13,900,921	\$ 14,545,683	\$ 15,276,450	\$ 15,924,379	\$ 16,670,320	\$ 76,317,753
TOTAL	\$ 273,571,000	\$ 287,257,803	\$ 301,380,285	\$ 316,063,768	\$ 331,240,576	\$ 1,509,513,432

Figure 3

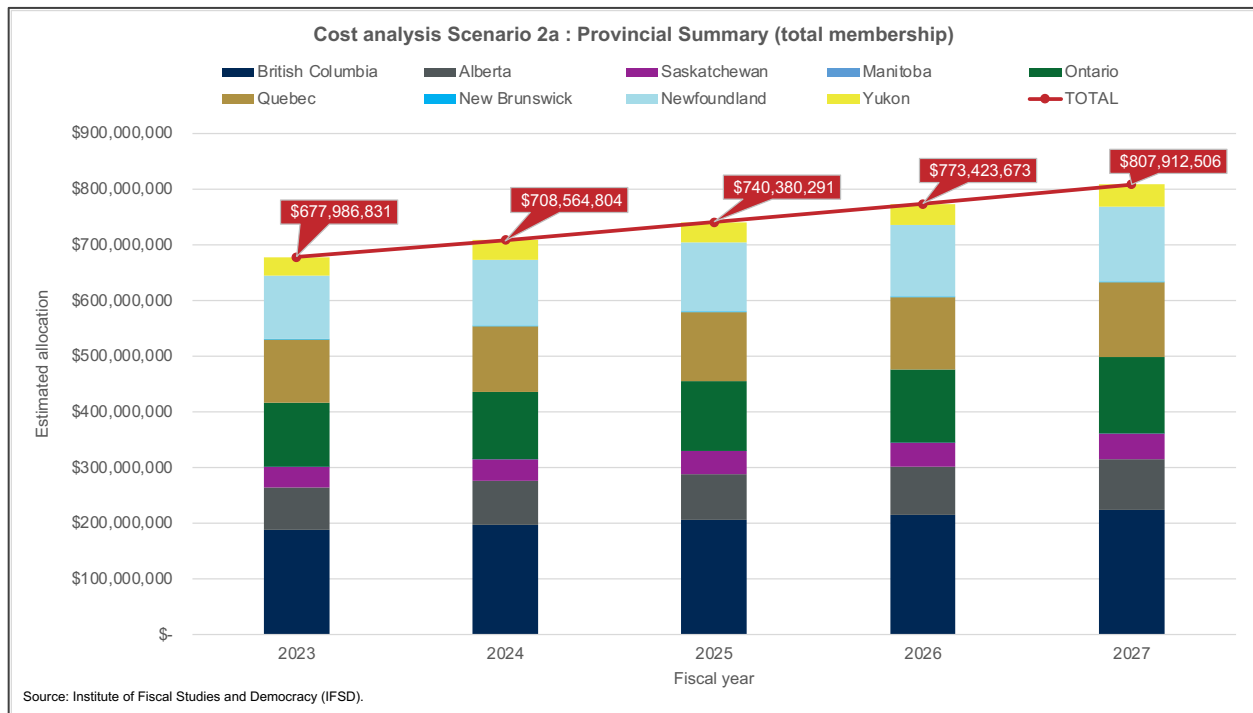


Scenario 2a (total membership)

Table 4

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 188,660,084	\$ 197,095,918	\$ 205,830,562	\$ 214,853,580	\$ 224,232,923	\$ 1,030,673,067
Alberta	\$ 75,137,717	\$ 78,803,698	\$ 82,604,814	\$ 86,591,584	\$ 90,790,533	\$ 413,928,346
Saskatchewan	\$ 37,131,286	\$ 39,154,182	\$ 41,289,378	\$ 43,517,449	\$ 45,849,311	\$ 206,941,605
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 115,464,106	\$ 120,409,257	\$ 125,616,444	\$ 131,027,747	\$ 136,665,233	\$ 629,182,788
Quebec	\$ 113,119,342	\$ 118,183,351	\$ 123,407,114	\$ 128,877,886	\$ 134,554,645	\$ 618,142,339
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 112,872,508	\$ 117,954,001	\$ 123,254,025	\$ 128,729,481	\$ 134,476,238	\$ 617,286,254
Yukon	\$ 33,833,771	\$ 35,115,866	\$ 36,445,774	\$ 37,803,051	\$ 39,230,019	\$ 182,428,481
TOTAL	\$ 677,986,831	\$ 708,564,804	\$ 740,380,291	\$ 773,423,673	\$ 807,912,506	\$ 3,708,268,106

Figure 4



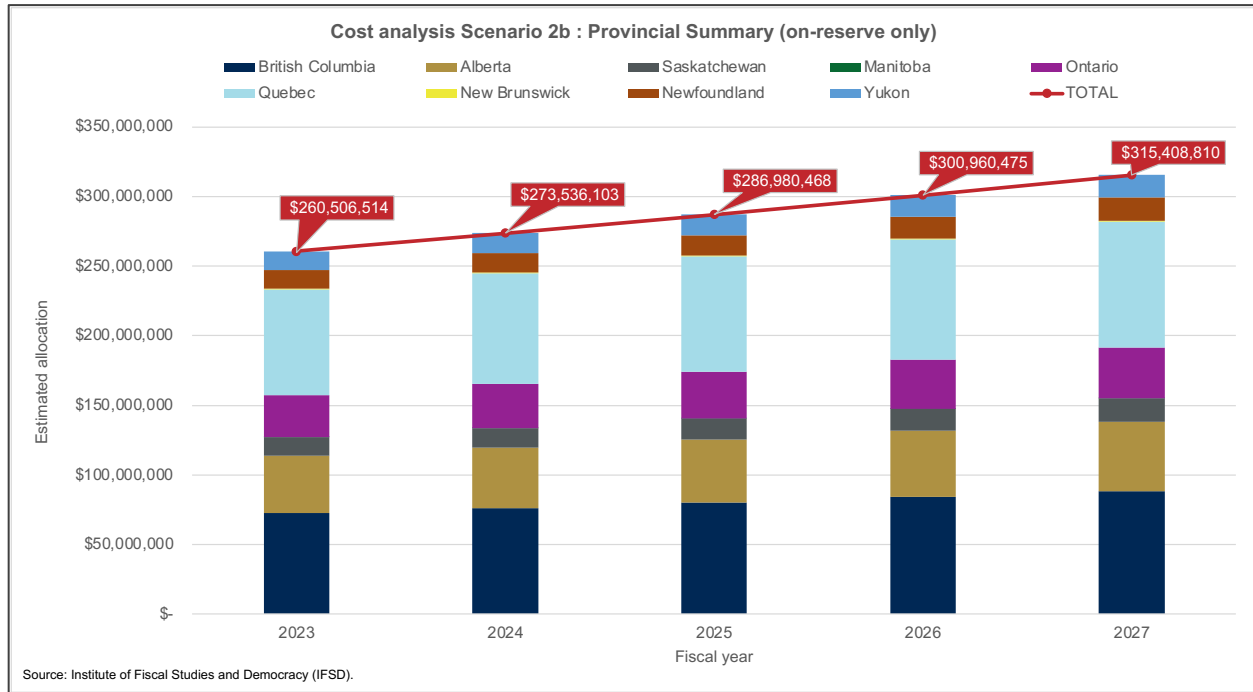
Scenario 2b (on-reserve)

- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Remoteness (**applied to First Nations with a remoteness index of 0.4 or higher**)
- Projections grown by population + inflation

Table 5

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 72,646,378	\$ 76,440,590	\$ 80,339,483	\$ 84,433,083	\$ 88,583,978	\$ 402,443,512
Alberta	\$ 40,916,974	\$ 42,979,971	\$ 45,034,346	\$ 47,186,794	\$ 49,400,873	\$ 225,518,957
Saskatchewan	\$ 13,383,202	\$ 14,172,008	\$ 15,011,342	\$ 15,882,393	\$ 16,778,604	\$ 75,227,549
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 30,407,235	\$ 31,817,871	\$ 33,298,431	\$ 34,826,220	\$ 36,421,942	\$ 166,771,699
Quebec	\$ 75,838,611	\$ 79,334,329	\$ 82,921,738	\$ 86,717,213	\$ 90,629,556	\$ 415,441,447
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 13,234,472	\$ 14,051,350	\$ 14,886,857	\$ 15,759,635	\$ 16,675,343	\$ 74,607,657
Yukon	\$ 13,396,338	\$ 14,017,775	\$ 14,721,988	\$ 15,346,339	\$ 16,065,338	\$ 73,547,777
TOTAL	\$ 260,506,514	\$ 273,536,103	\$ 286,980,468	\$ 300,960,475	\$ 315,408,810	\$ 1,437,392,369

Figure 5

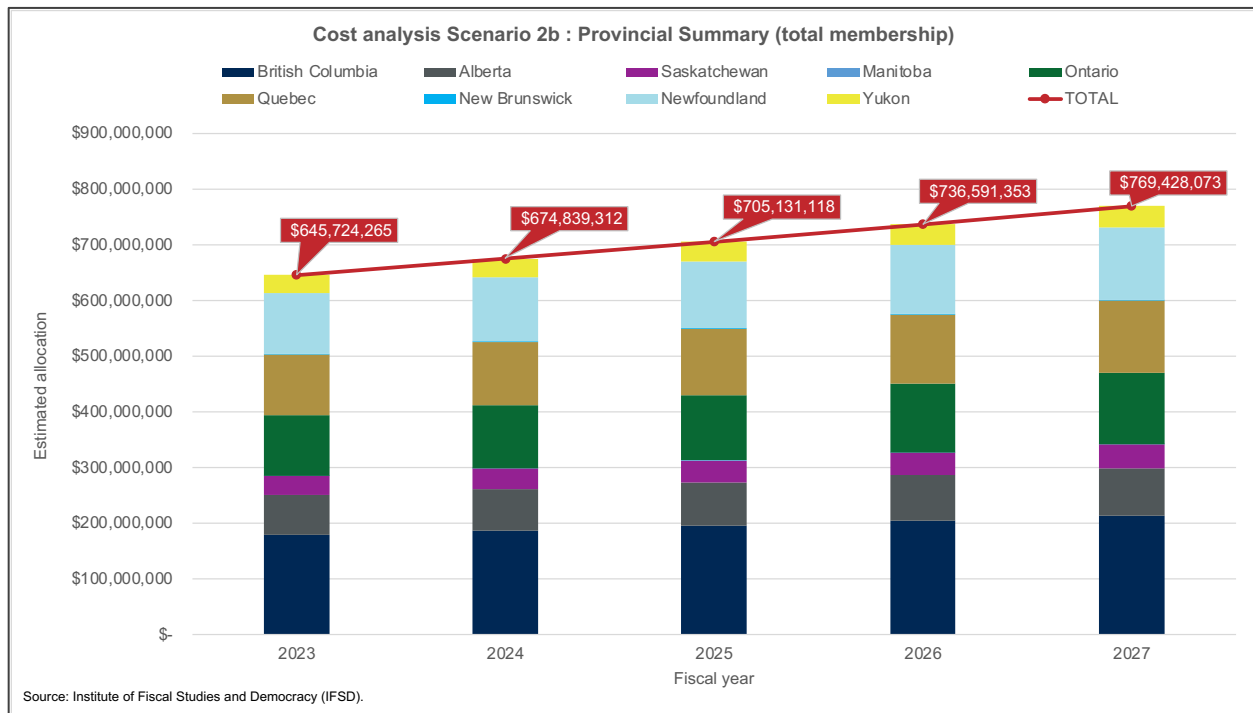


Scenario 2b (total membership)

Table 6

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 179,432,897	\$ 187,455,706	\$ 195,762,738	\$ 204,344,199	\$ 213,265,155	\$ 980,260,695
Alberta	\$ 70,959,236	\$ 74,421,355	\$ 78,011,190	\$ 81,776,181	\$ 85,741,629	\$ 390,909,591
Saskatchewan	\$ 34,703,468	\$ 36,594,030	\$ 38,589,576	\$ 40,672,148	\$ 42,851,304	\$ 193,410,527
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 108,083,642	\$ 112,712,628	\$ 117,587,235	\$ 122,652,527	\$ 127,929,580	\$ 588,965,613
Quebec	\$ 109,188,720	\$ 114,076,670	\$ 119,119,009	\$ 124,399,628	\$ 129,879,087	\$ 596,663,114
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 109,121,694	\$ 114,034,269	\$ 119,158,135	\$ 124,451,698	\$ 130,007,470	\$ 596,773,266
Yukon	\$ 32,611,541	\$ 33,847,450	\$ 35,129,265	\$ 36,437,552	\$ 37,812,901	\$ 175,838,711
TOTAL	\$ 645,724,265	\$ 674,839,312	\$ 705,131,118	\$ 736,591,353	\$ 769,428,073	\$ 3,531,714,121

Figure 6



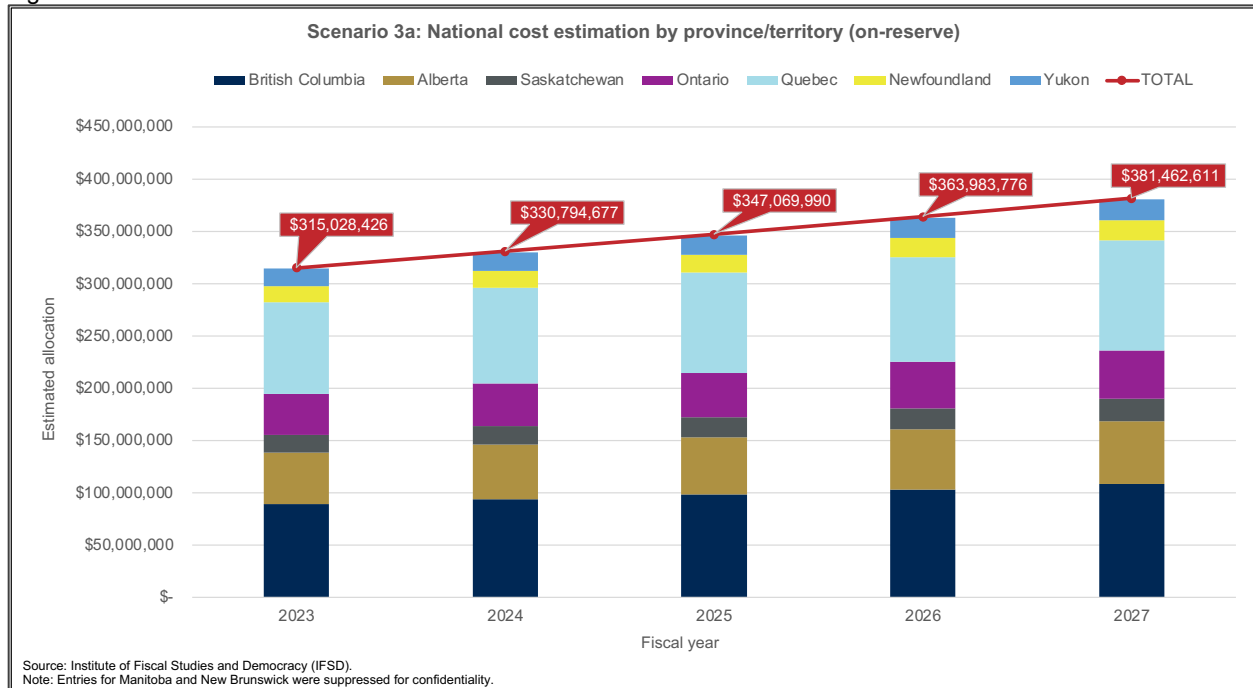
Scenario 3a (on-reserve)

- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Poverty 7% (of difference)
- Results 5% (baseline)
- IT 6% (baseline)
- Projections grown by population + inflation

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 89,127,760	\$ 93,784,307	\$ 98,568,811	\$ 103,592,350	\$ 108,681,180	\$ 493,754,408
Alberta	\$ 49,661,840	\$ 52,165,765	\$ 54,659,137	\$ 57,271,607	\$ 59,958,978	\$ 273,717,328
Saskatchewan	\$ 16,937,503	\$ 17,935,712	\$ 18,998,552	\$ 20,100,549	\$ 21,234,981	\$ 95,207,297
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 38,904,732	\$ 40,709,525	\$ 42,603,877	\$ 44,558,426	\$ 46,600,042	\$ 213,376,602
Quebec	\$ 87,481,568	\$ 91,514,011	\$ 95,652,236	\$ 100,030,321	\$ 104,543,330	\$ 479,221,465
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 15,308,643	\$ 16,253,541	\$ 17,220,050	\$ 18,229,529	\$ 19,288,762	\$ 86,300,525
Yukon	\$ 16,780,095	\$ 17,558,306	\$ 18,440,564	\$ 19,222,627	\$ 20,123,105	\$ 92,124,696
TOTAL	\$ 315,028,426	\$ 330,794,677	\$ 347,069,990	\$ 363,983,776	\$ 381,462,611	\$ 1,738,339,479

Table 7

Figure 7

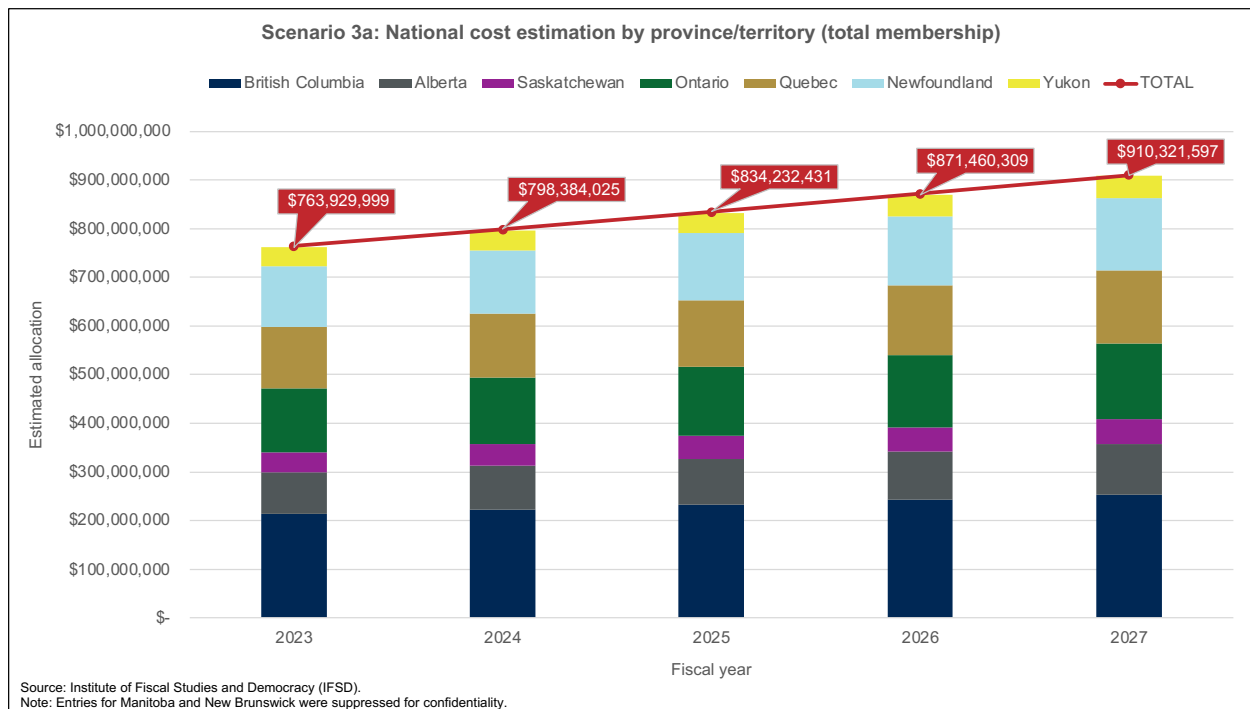


Scenario 3a (total membership)

Table 8

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 213,738,794	\$ 223,297,119	\$ 233,193,831	\$ 243,413,367	\$ 254,040,873	\$ 1,167,683,984
Alberta	\$ 84,985,984	\$ 89,132,462	\$ 93,431,678	\$ 97,941,037	\$ 102,690,302	\$ 468,181,464
Saskatchewan	\$ 42,352,245	\$ 44,659,601	\$ 47,095,034	\$ 49,636,357	\$ 52,296,149	\$ 236,039,387
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 131,056,080	\$ 136,669,192	\$ 142,579,310	\$ 148,721,448	\$ 155,120,497	\$ 714,146,528
Quebec	\$ 125,640,354	\$ 131,264,892	\$ 137,066,864	\$ 143,143,191	\$ 149,448,294	\$ 686,563,596
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 125,288,484	\$ 130,928,942	\$ 136,811,968	\$ 142,889,724	\$ 149,268,625	\$ 685,187,742
Yukon	\$ 38,905,559	\$ 40,379,947	\$ 41,909,026	\$ 43,469,769	\$ 45,110,756	\$ 209,775,058
TOTAL	\$ 763,929,999	\$ 798,384,025	\$ 834,232,431	\$ 871,460,309	\$ 910,321,597	\$ 4,178,328,361

Figure 8



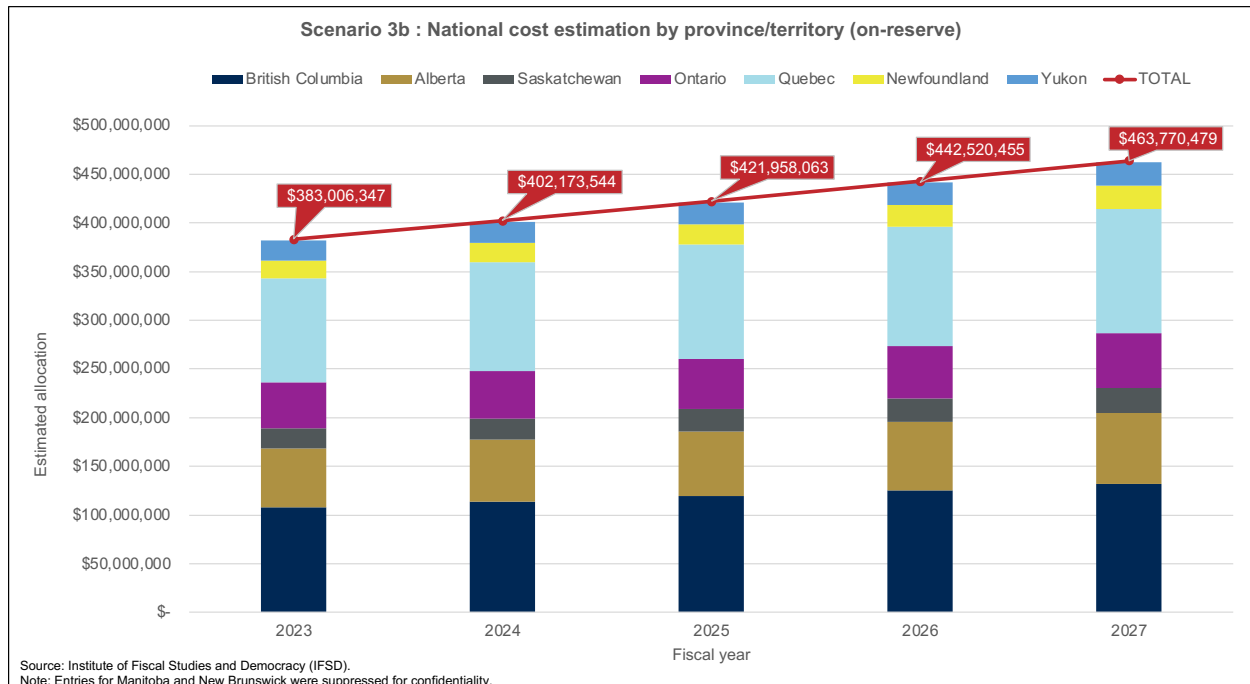
Scenario 3b (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data)
- Band Representative Service, \$283 per capita
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Poverty 7% (of difference)
- Results 5% (baseline)
- IT 6% (baseline)
- Projections grown by population + inflation

Table 9

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 108,111,387	\$ 113,759,624	\$ 119,563,032	\$ 125,656,046	\$ 131,829,737	\$ 598,919,826
Alberta	\$ 60,424,702	\$ 63,471,266	\$ 66,505,046	\$ 69,683,677	\$ 72,953,444	\$ 333,038,134
Saskatchewan	\$ 20,474,698	\$ 21,681,378	\$ 22,966,126	\$ 24,298,302	\$ 25,669,620	\$ 115,090,124
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 46,966,753	\$ 49,145,489	\$ 51,432,400	\$ 53,792,005	\$ 56,256,760	\$ 257,593,408
Quebec	\$ 107,047,682	\$ 111,982,019	\$ 117,045,804	\$ 122,403,093	\$ 127,925,474	\$ 586,404,072
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 18,735,622	\$ 19,892,045	\$ 21,074,916	\$ 22,310,375	\$ 23,606,728	\$ 105,619,686
Yukon	\$ 20,234,247	\$ 21,172,670	\$ 22,236,512	\$ 23,179,575	\$ 24,265,407	\$ 111,088,410
TOTAL	\$ 383,006,347	\$ 402,173,544	\$ 421,958,063	\$ 442,520,455	\$ 463,770,479	\$ 2,113,428,888

Figure 9

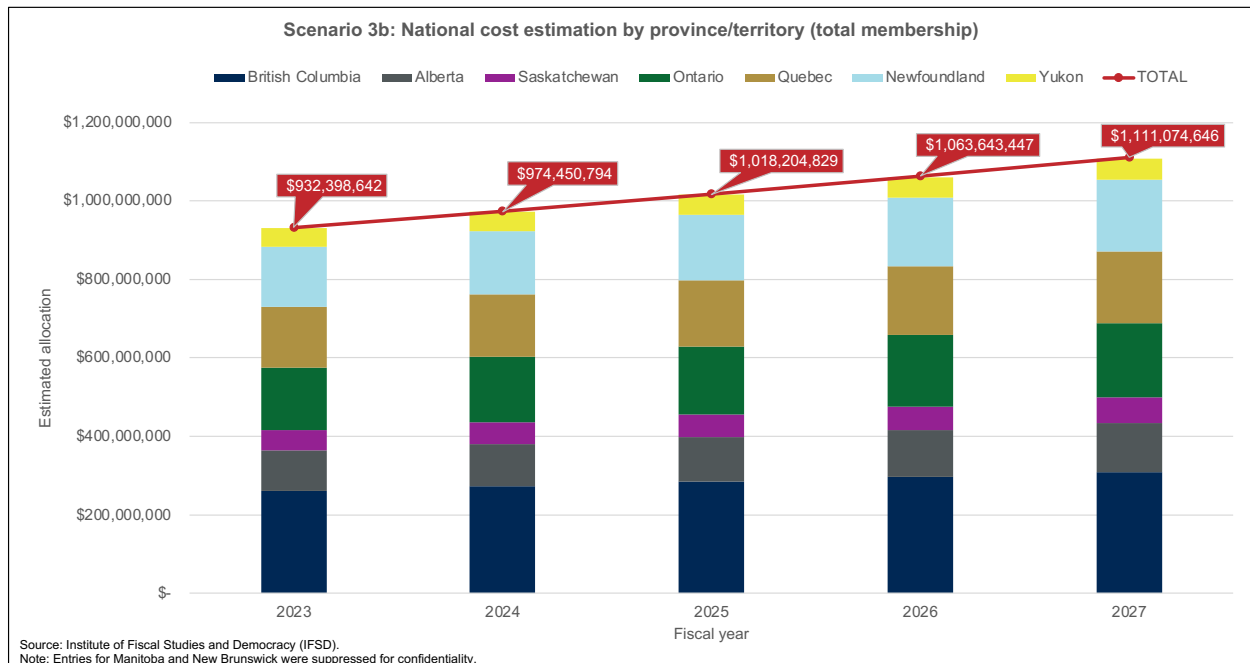


Scenario 3b (total membership)

Table 10

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 260,617,740	\$ 272,272,232	\$ 284,339,360	\$ 296,800,969	\$ 309,759,089	\$ 1,423,789,390
Alberta	\$ 103,656,479	\$ 108,713,893	\$ 113,957,624	\$ 119,457,630	\$ 125,250,266	\$ 571,035,891
Saskatchewan	\$ 51,578,763	\$ 54,388,775	\$ 57,354,770	\$ 60,449,732	\$ 63,688,953	\$ 287,460,993
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 159,747,023	\$ 166,588,924	\$ 173,792,943	\$ 181,279,702	\$ 189,079,573	\$ 870,488,164
Quebec	\$ 153,748,662	\$ 160,631,523	\$ 167,731,514	\$ 175,167,239	\$ 182,882,924	\$ 840,161,861
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 153,335,457	\$ 160,238,582	\$ 167,438,578	\$ 174,876,895	\$ 182,683,771	\$ 838,573,284
Yukon	\$ 47,312,698	\$ 49,105,666	\$ 50,965,205	\$ 52,863,209	\$ 54,858,774	\$ 255,105,552
TOTAL	\$932,398,642	\$974,450,794	\$ 1,018,204,829	\$ 1,063,643,447	\$ 1,111,074,646	\$ 5,099,772,358

Figure 10



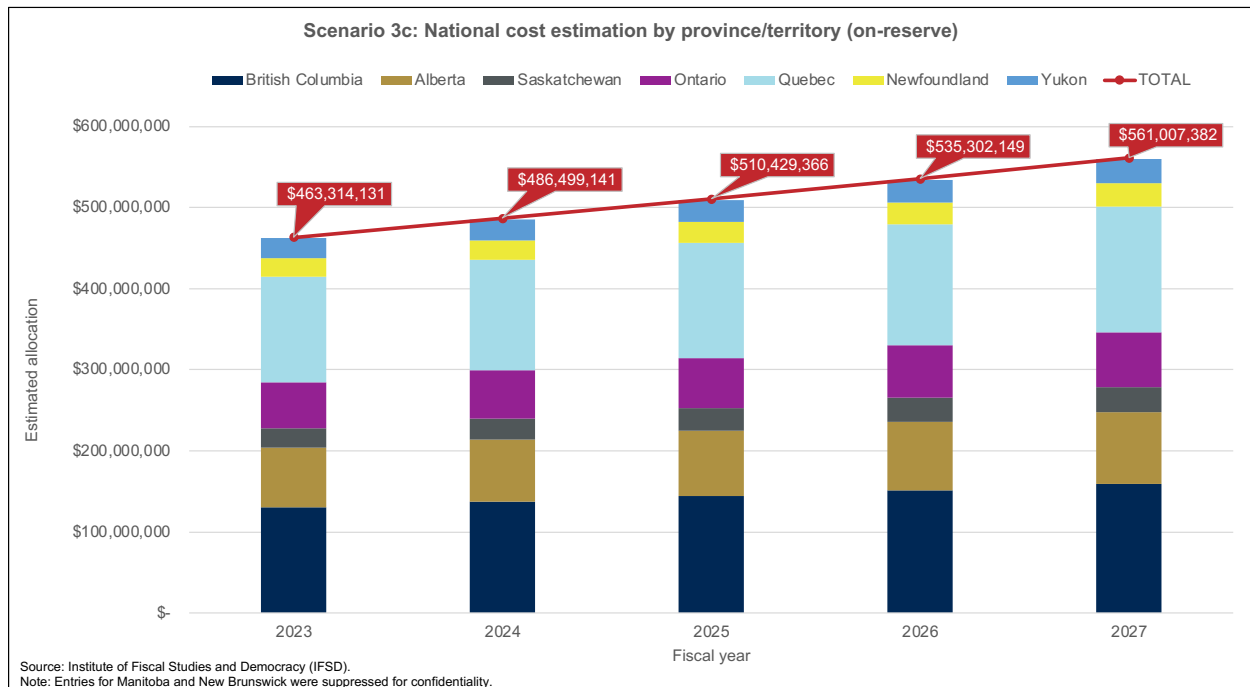
Scenario 3c (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,859 (average per capita expenditure of integrated service providers in Quebec from questionnaire data)
- Band Representative Service, \$283 per capita
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Poverty 7% (of difference)
- Results 5% (baseline)
- IT 6% (baseline)
- Projections grown by population + inflation

Table 11

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 130,538,272	\$ 137,358,073	\$ 144,365,194	\$ 151,721,664	\$ 159,176,988	\$ 723,160,191
Alberta	\$ 73,139,736	\$ 76,827,362	\$ 80,499,571	\$ 84,347,052	\$ 88,304,852	\$ 403,118,573
Saskatchewan	\$ 24,653,472	\$ 26,106,435	\$ 27,653,339	\$ 29,257,444	\$ 30,908,616	\$ 138,579,307
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 56,491,066	\$ 59,111,573	\$ 61,862,245	\$ 64,700,373	\$ 67,665,019	\$ 309,830,276
Quebec	\$ 130,162,705	\$ 136,162,523	\$ 142,319,747	\$ 148,833,847	\$ 155,548,682	\$ 713,027,504
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 22,784,189	\$ 24,190,502	\$ 25,628,979	\$ 27,131,408	\$ 28,707,888	\$ 128,442,966
Yukon	\$ 24,314,914	\$ 25,442,610	\$ 26,720,971	\$ 27,854,235	\$ 29,159,041	\$ 133,491,770
TOTAL	\$ 463,314,131	\$ 486,499,141	\$ 510,429,366	\$ 535,302,149	\$ 561,007,382	\$ 2,556,552,170

Figure 11

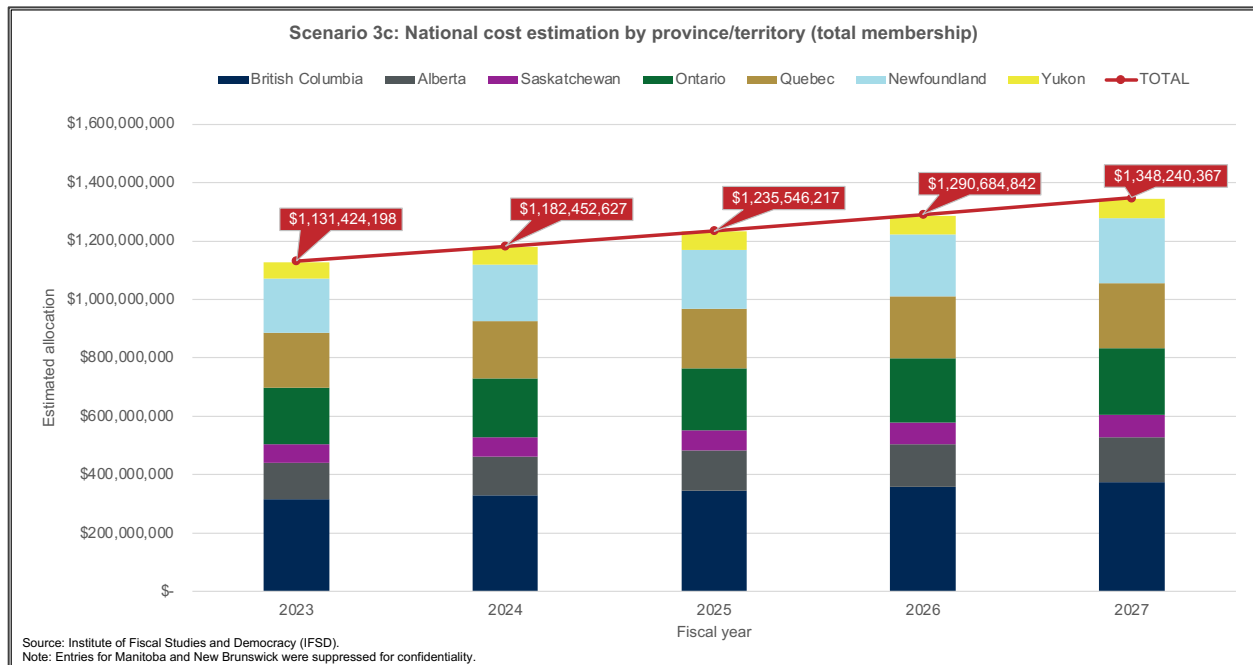


Scenario 3c (total membership)

Table 12

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	5-year total
British Columbia	\$ 315,999,610	\$ 330,130,472	\$ 344,761,687	\$ 359,872,037	\$ 375,583,497	\$ 1,726,347,302
Alberta	\$ 125,713,435	\$ 131,847,011	\$ 138,206,574	\$ 144,876,912	\$ 151,902,164	\$ 692,546,096
Saskatchewan	\$ 62,478,790	\$ 65,882,631	\$ 69,475,420	\$ 73,224,441	\$ 77,148,189	\$ 348,209,470
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 193,641,941	\$ 201,935,509	\$ 210,668,117	\$ 219,743,384	\$ 229,198,161	\$ 1,055,187,112
Quebec	\$ 186,955,265	\$ 195,324,685	\$ 203,958,131	\$ 212,999,822	\$ 222,381,940	\$ 1,021,619,843
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 186,469,601	\$ 194,864,418	\$ 203,620,255	\$ 212,665,913	\$ 222,159,771	\$ 1,019,779,959
Yukon	\$ 57,244,727	\$ 59,414,059	\$ 61,663,998	\$ 63,960,435	\$ 66,374,892	\$ 308,658,111
TOTAL	\$ 1,131,424,198	\$ 1,182,452,627	\$ 1,235,546,217	\$ 1,290,684,842	\$ 1,348,240,367	\$ 6,188,348,252

Figure 12



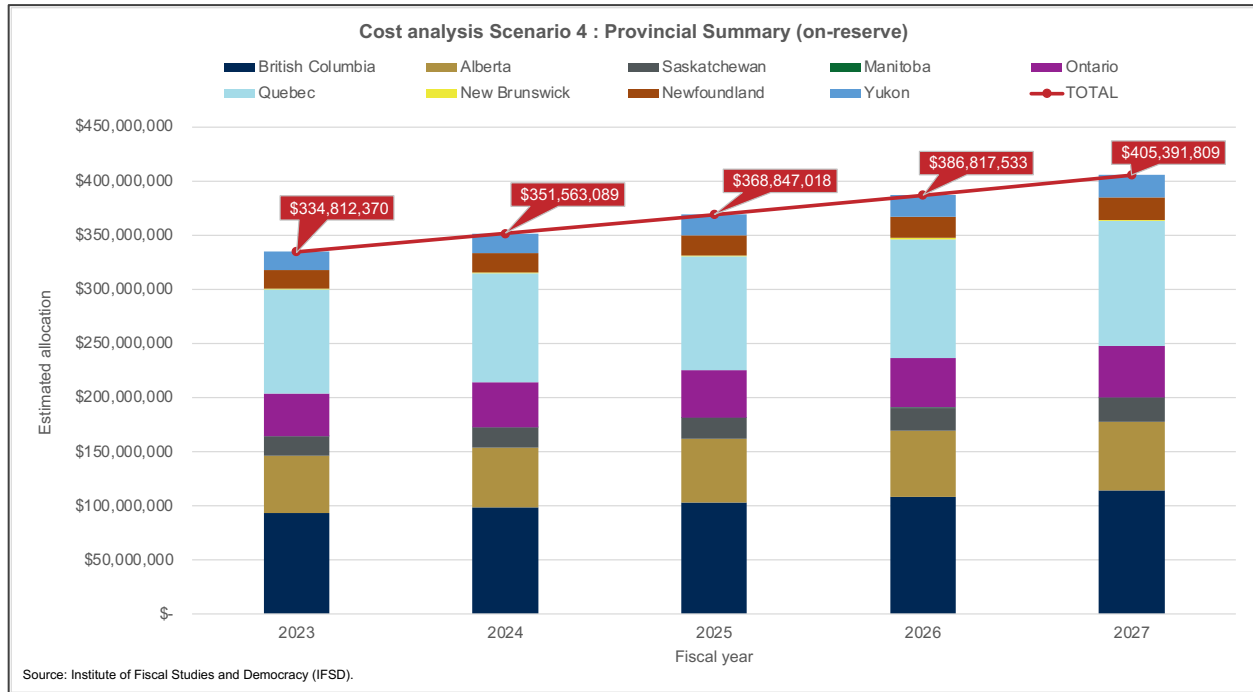
Scenario 4 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data) + \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Projections grown by population + inflation

Table 13

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 93,500,257	\$ 98,384,641	\$ 103,403,060	\$ 108,670,554	\$ 114,013,830	\$ 517,972,342
Alberta	\$ 53,010,436	\$ 55,683,099	\$ 58,344,780	\$ 61,133,296	\$ 64,001,780	\$ 292,173,391
Saskatchewan	\$ 17,421,785	\$ 18,448,568	\$ 19,541,531	\$ 20,675,236	\$ 21,841,976	\$ 97,929,097
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 39,707,956	\$ 41,549,745	\$ 43,483,219	\$ 45,478,241	\$ 47,562,338	\$ 217,781,499
Quebec	\$ 96,369,186	\$ 100,811,296	\$ 105,369,967	\$ 110,192,849	\$ 115,164,322	\$ 527,907,621
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 16,878,939	\$ 17,920,761	\$ 18,986,411	\$ 20,099,437	\$ 21,267,322	\$ 95,152,871
Yukon	\$ 17,012,769	\$ 17,801,867	\$ 18,696,223	\$ 19,489,196	\$ 20,402,124	\$ 93,402,180
TOTAL	\$ 334,812,370	\$ 351,563,089	\$ 368,847,018	\$ 386,817,533	\$ 405,391,809	\$ 1,847,431,818

Figure 13

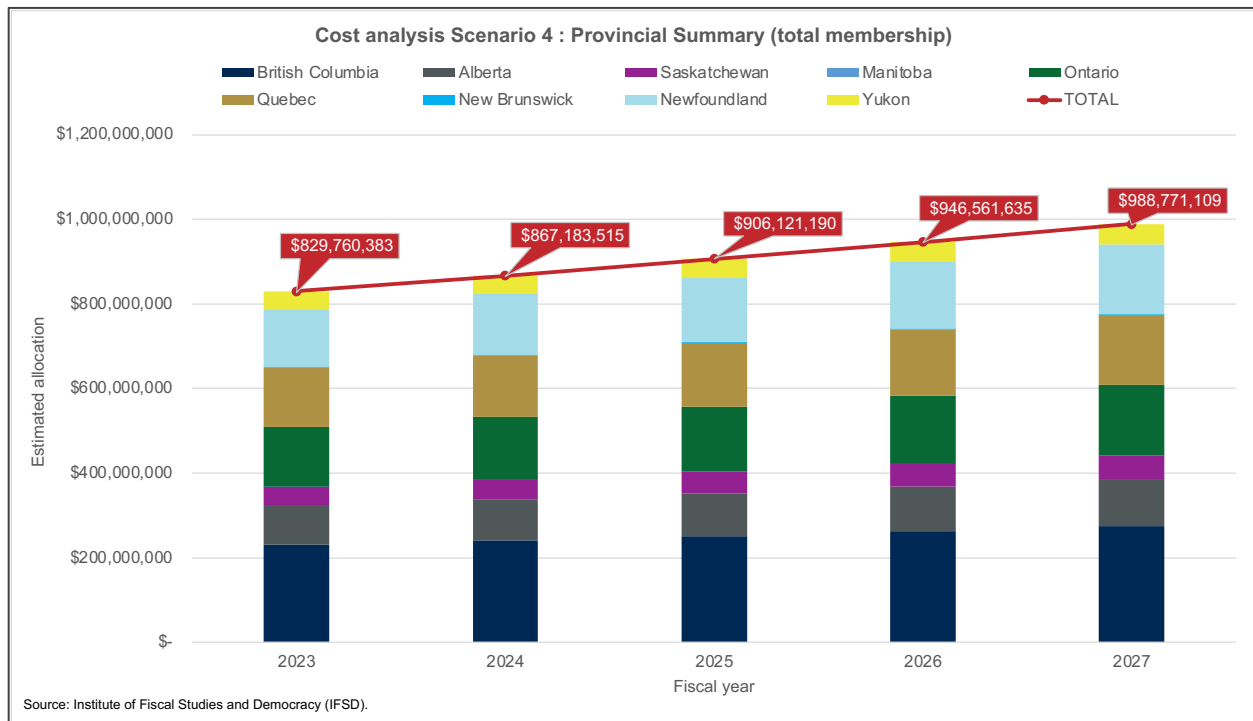


Scenario 4 (total membership)

Table 14

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 230,893,369	\$ 241,217,642	\$ 251,907,616	\$ 262,950,518	\$ 274,429,513	\$ 1,261,398,658
Alberta	\$ 91,957,982	\$ 96,444,626	\$ 101,096,657	\$ 105,975,902	\$ 111,114,824	\$ 506,589,991
Saskatchewan	\$ 45,443,464	\$ 47,919,203	\$ 50,532,383	\$ 53,259,228	\$ 56,113,098	\$ 253,267,376
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 141,311,803	\$ 147,363,970	\$ 153,736,833	\$ 160,359,507	\$ 167,258,995	\$ 770,031,108
Quebec	\$ 138,442,141	\$ 144,639,775	\$ 151,032,925	\$ 157,728,380	\$ 164,675,933	\$ 756,519,154
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 138,140,051	\$ 144,359,083	\$ 150,845,566	\$ 157,546,752	\$ 164,579,974	\$ 755,471,427
Yukon	\$ 41,407,770	\$ 42,976,874	\$ 44,604,494	\$ 46,265,609	\$ 48,012,017	\$ 223,266,764
TOTAL	\$ 829,760,383	\$ 867,183,515	\$ 906,121,190	\$ 946,561,635	\$ 988,771,109	\$ 4,538,397,832

Figure 14



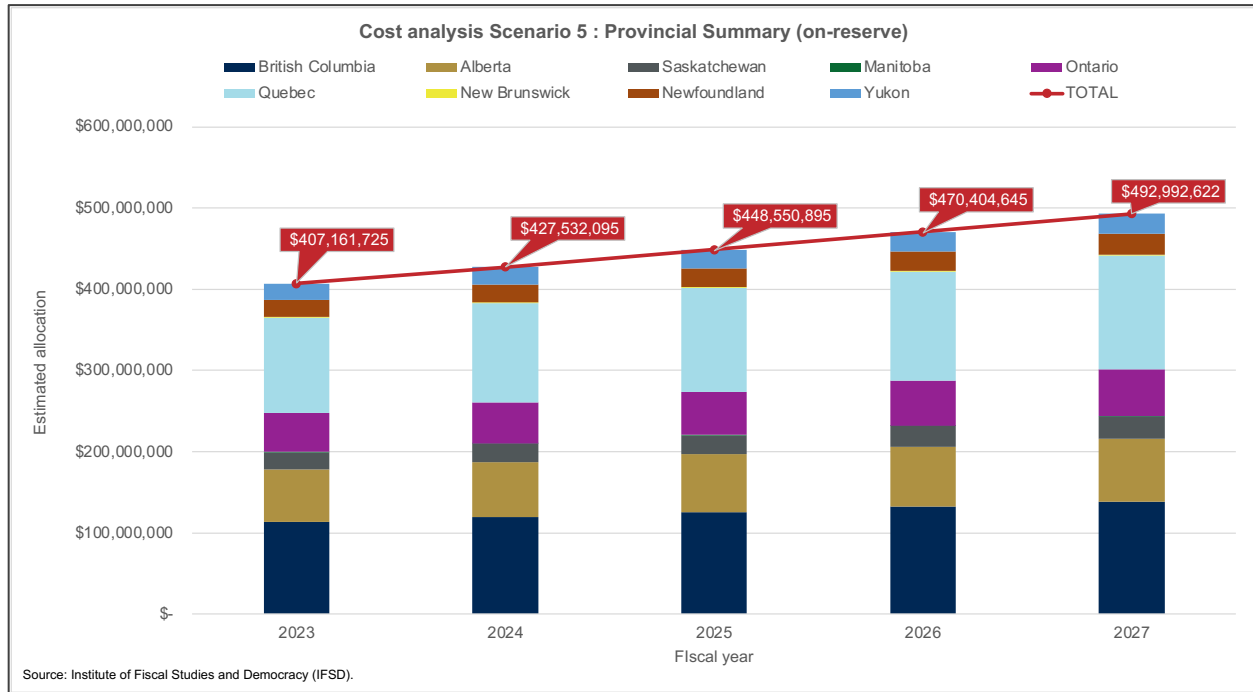
Scenario 5 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,859 (average per capita expenditure of integrated service providers in Quebec from questionnaire data) + \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Projections grown by population + inflation

Table 15

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 113,704,658	\$ 119,644,505	\$ 125,747,350	\$ 132,153,093	\$ 138,650,994	\$ 629,900,599
Alberta	\$ 64,465,421	\$ 67,715,619	\$ 70,952,461	\$ 74,343,544	\$ 77,831,877	\$ 355,308,921
Saskatchewan	\$ 21,186,445	\$ 22,435,106	\$ 23,764,246	\$ 25,142,932	\$ 26,561,793	\$ 119,090,522
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 48,288,418	\$ 50,528,199	\$ 52,879,476	\$ 55,305,600	\$ 57,840,048	\$ 264,841,741
Quebec	\$ 117,193,532	\$ 122,595,534	\$ 128,139,285	\$ 134,004,340	\$ 140,050,095	\$ 641,982,785
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 20,526,296	\$ 21,793,245	\$ 23,089,170	\$ 24,442,710	\$ 25,862,962	\$ 115,714,383
Yukon	\$ 20,689,045	\$ 21,648,659	\$ 22,736,276	\$ 23,700,602	\$ 24,810,804	\$ 113,585,387
TOTAL	\$ 407,161,725	\$ 427,532,095	\$ 448,550,895	\$ 470,404,645	\$ 492,992,622	\$ 2,246,641,981

Figure 15

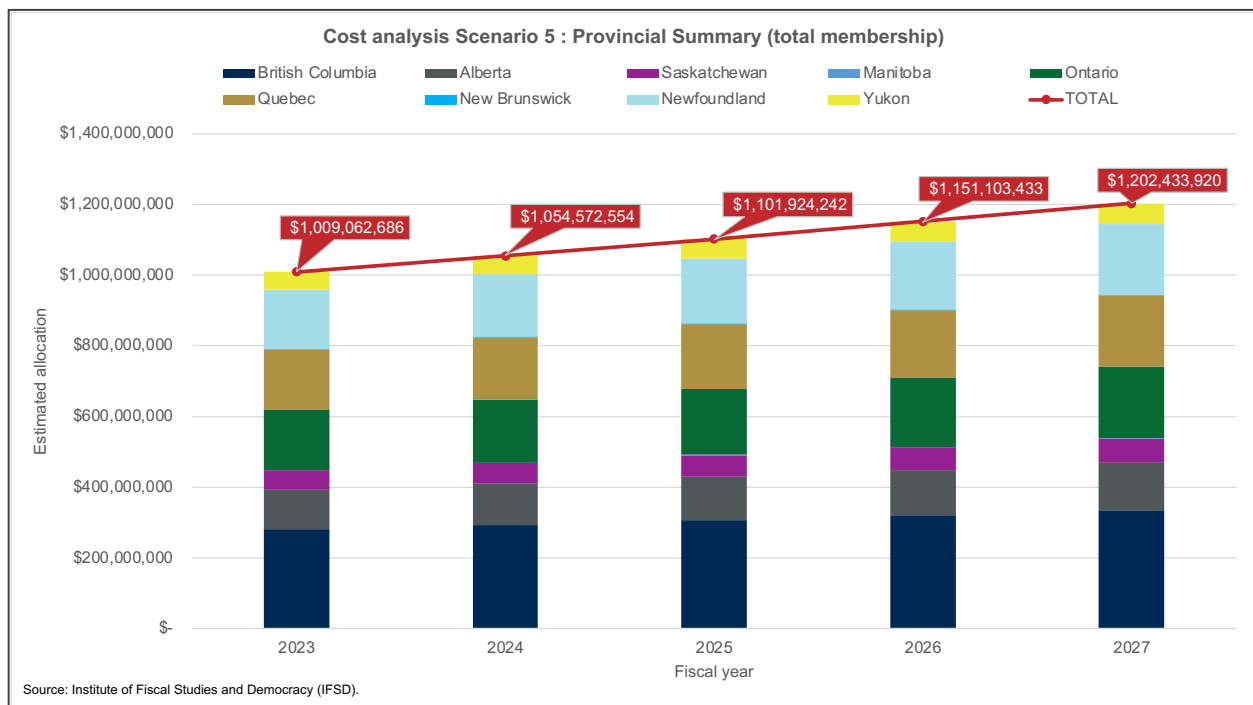


Scenario 5 (total membership)

Table 16

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 280,786,945	\$ 293,342,182	\$ 306,342,145	\$ 319,771,300	\$ 333,730,782	\$ 1,533,973,353
Alberta	\$ 111,829,114	\$ 117,285,274	\$ 122,942,558	\$ 128,876,155	\$ 135,125,543	\$ 616,058,645
Saskatchewan	\$ 55,263,308	\$ 58,274,028	\$ 61,451,888	\$ 64,767,974	\$ 68,238,536	\$ 307,995,734
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 171,847,765	\$ 179,207,741	\$ 186,957,711	\$ 195,011,473	\$ 203,401,867	\$ 936,426,556
Quebec	\$ 168,358,000	\$ 175,894,876	\$ 183,669,517	\$ 191,811,787	\$ 200,260,633	\$ 919,994,814
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 167,990,632	\$ 175,553,530	\$ 183,441,671	\$ 191,590,913	\$ 200,143,938	\$ 918,720,684
Yukon	\$ 50,355,544	\$ 52,263,714	\$ 54,243,046	\$ 56,263,110	\$ 58,386,898	\$ 271,512,313
TOTAL	\$ 1,009,062,686	\$ 1,054,572,554	\$ 1,101,924,242	\$ 1,151,103,433	\$ 1,202,433,920	\$ 5,519,096,836

Figure 16



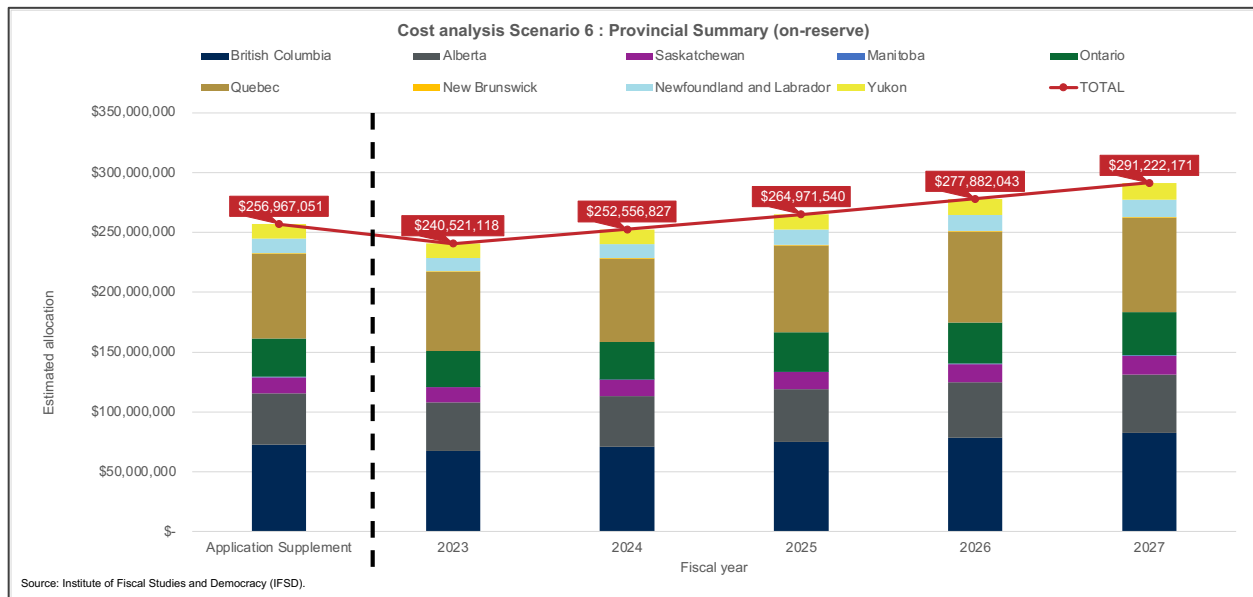
Scenario 6 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data) allocated to a fund for application-based access to resources
- Projections grown by population + inflation

Table 17

Province/Territory	Application Supplement	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 72,514,054	\$ 67,651,939	\$ 71,186,806	\$ 74,818,348	\$ 78,629,278	\$ 82,494,714	\$ 374,781,085
Alberta	\$ 42,908,137	\$ 40,255,776	\$ 42,285,333	\$ 44,306,807	\$ 46,424,335	\$ 48,602,443	\$ 221,874,693
Saskatchewan	\$ 13,700,844	\$ 12,696,832	\$ 13,445,114	\$ 14,241,793	\$ 15,067,940	\$ 15,918,292	\$ 71,369,971
Manitoba	*	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 31,944,857	\$ 30,000,642	\$ 31,391,408	\$ 32,852,117	\$ 34,359,865	\$ 35,934,601	\$ 164,538,632
Quebec	\$ 70,642,945	\$ 66,303,630	\$ 69,359,717	\$ 72,495,796	\$ 75,814,240	\$ 79,234,870	\$ 363,208,253
New Brunswick	*	*	*	*	*	*	*
Newfoundland and Labrador	\$ 12,200,206	\$ 11,302,453	\$ 12,000,093	\$ 12,713,453	\$ 13,459,087	\$ 14,241,083	\$ 63,716,169
Yukon	\$ 12,342,310	\$ 11,646,441	\$ 12,186,985	\$ 12,799,110	\$ 13,341,695	\$ 13,967,257	\$ 63,941,488
TOTAL	\$256,967,051	\$240,521,118	\$252,556,827	\$264,971,540	\$277,882,043	\$291,222,171	\$ 1,327,153,699

Figure 17

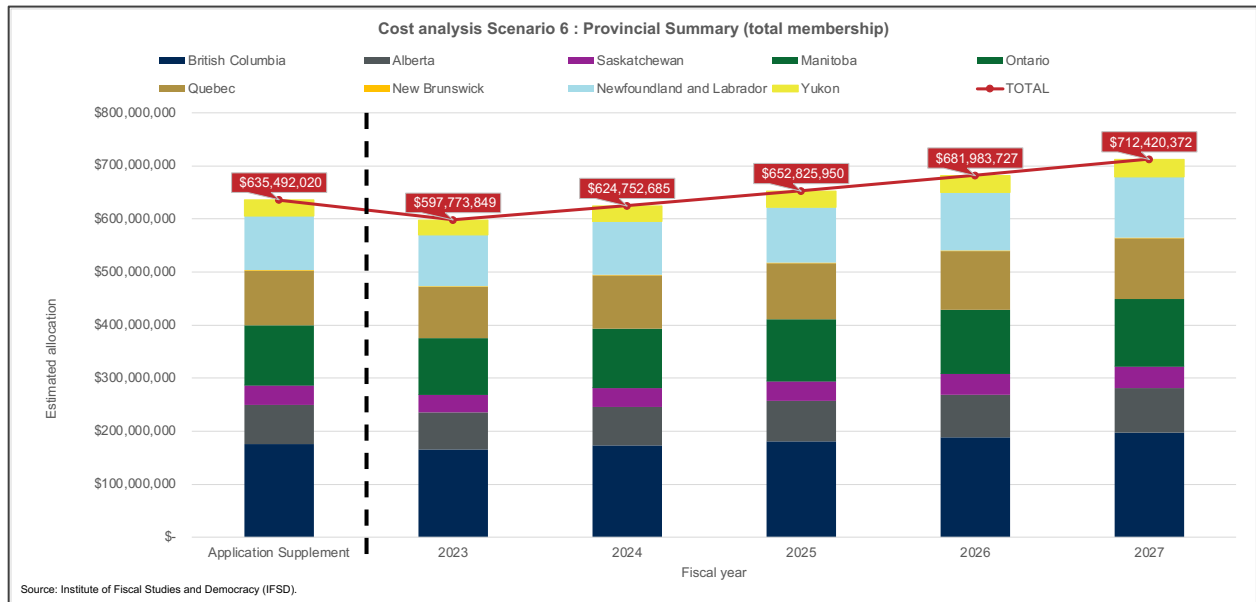


Scenario 6 (total membership)

Table 18

Province/Territory	Application Supplement	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 176,125,076	\$ 165,728,362	\$ 173,140,358	\$ 180,813,773	\$ 188,739,214	\$ 196,980,220	\$ 905,401,927
Alberta	\$ 73,976,363	\$ 69,396,448	\$ 72,782,360	\$ 76,293,203	\$ 79,975,248	\$ 83,853,510	\$ 382,300,769
Saskatchewan	\$ 35,612,685	\$ 33,207,099	\$ 35,016,247	\$ 36,925,810	\$ 38,918,322	\$ 41,003,861	\$ 185,071,339
Manitoba	*	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 113,245,870	\$ 106,700,686	\$ 111,270,652	\$ 116,082,554	\$ 121,082,893	\$ 126,292,949	\$ 581,429,734
Quebec	\$ 102,755,944	\$ 96,678,973	\$ 101,006,616	\$ 105,471,623	\$ 110,147,130	\$ 114,998,399	\$ 528,302,740
New Brunswick	*	*	*	*	*	*	*
Newfoundland and Labrador	\$ 102,125,483	\$ 96,113,851	\$ 100,440,616	\$ 104,953,570	\$ 109,616,328	\$ 114,509,762	\$ 525,634,127
Yukon	\$ 29,972,028	\$ 28,372,843	\$ 29,448,578	\$ 30,563,605	\$ 31,701,998	\$ 32,898,332	\$ 152,985,356
TOTAL	\$ 635,492,020	\$ 597,773,849	\$ 624,752,685	\$ 652,825,950	\$ 681,983,727	\$ 712,420,372	\$ 3,269,756,584

Figure 18



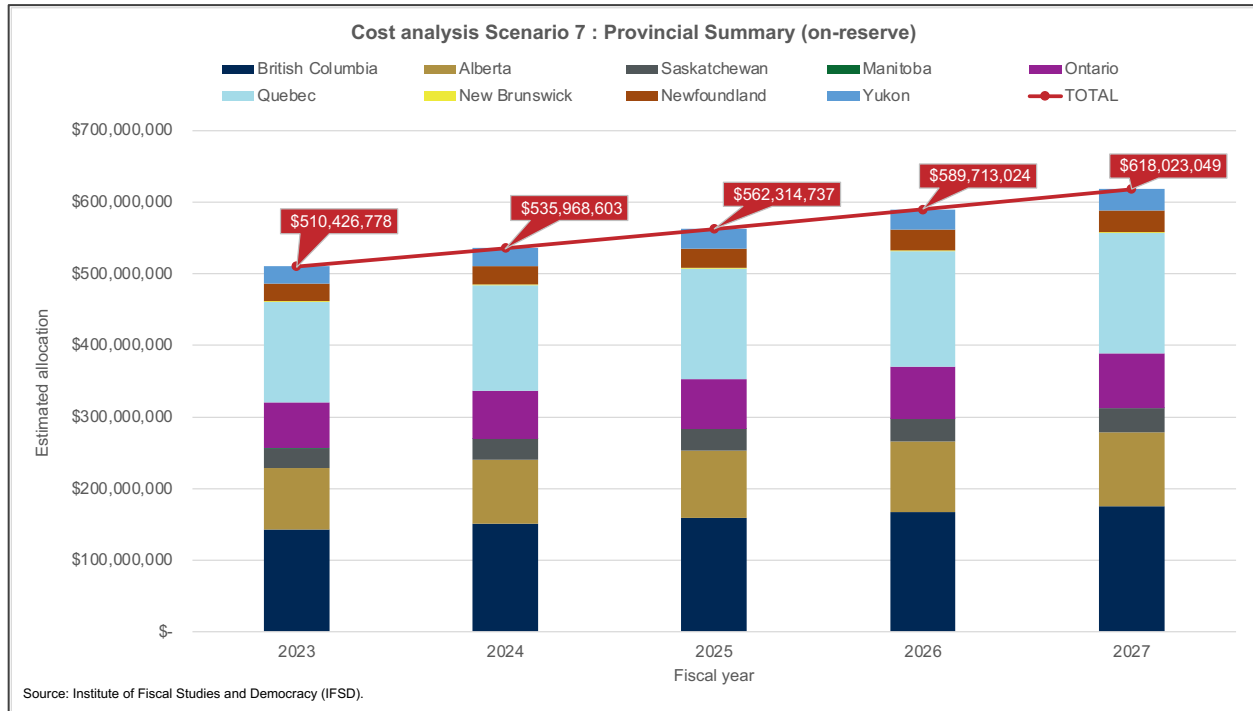
Scenario 7 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data)
- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Projections grown by population + inflation

Table 19

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 143,568,937	\$ 151,070,526	\$ 158,777,278	\$ 166,864,719	\$ 175,067,833	\$ 795,349,294
Alberta	\$ 85,429,612	\$ 89,736,678	\$ 94,026,590	\$ 98,520,346	\$ 103,142,661	\$ 470,855,888
Saskatchewan	\$ 26,944,840	\$ 28,532,822	\$ 30,223,511	\$ 31,976,735	\$ 33,781,327	\$ 151,459,235
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 63,666,472	\$ 66,617,914	\$ 69,717,787	\$ 72,917,485	\$ 76,259,344	\$ 349,179,002
Quebec	\$ 140,707,596	\$ 147,193,132	\$ 153,848,427	\$ 160,890,731	\$ 168,149,889	\$ 770,789,775
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 23,985,731	\$ 25,466,241	\$ 26,980,113	\$ 28,562,474	\$ 30,222,004	\$ 135,216,563
Yukon	\$ 24,715,731	\$ 25,862,858	\$ 27,161,892	\$ 28,313,349	\$ 29,640,898	\$ 135,694,729
TOTAL	\$ 510,426,778	\$ 535,968,603	\$ 562,314,737	\$ 589,713,024	\$ 618,023,049	\$ 2,816,446,190

Figure 19

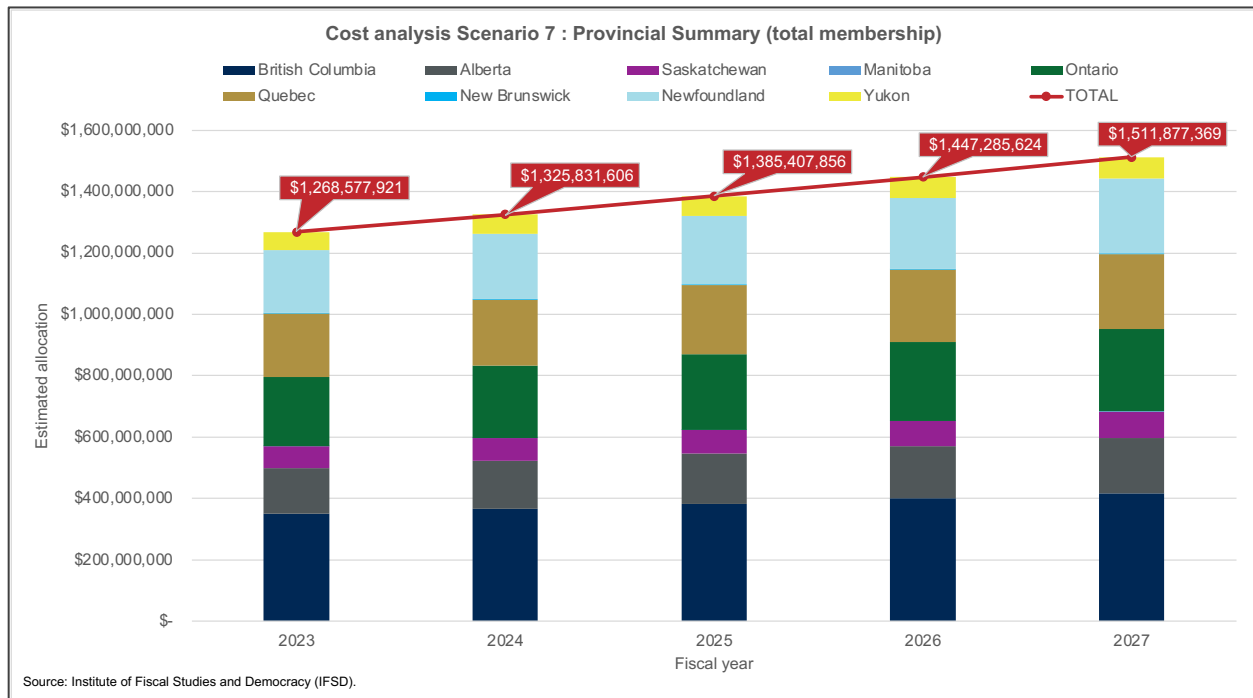


Scenario 7 (total membership)

Table 20

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 351,703,812	\$ 367,433,329	\$ 383,717,623	\$ 400,536,758	\$ 418,025,576	\$ 1,921,417,098
Alberta	\$ 147,271,083	\$ 154,456,563	\$ 161,907,172	\$ 169,721,098	\$ 177,951,430	\$ 811,307,346
Saskatchewan	\$ 70,471,120	\$ 74,310,440	\$ 78,362,858	\$ 82,591,309	\$ 87,017,177	\$ 392,752,903
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 226,437,030	\$ 236,135,276	\$ 246,346,950	\$ 256,958,521	\$ 268,015,148	\$ 1,233,892,924
Quebec	\$ 205,169,247	\$ 214,353,242	\$ 223,828,747	\$ 233,750,970	\$ 244,046,188	\$ 1,121,148,395
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 203,969,961	\$ 213,152,094	\$ 222,729,352	\$ 232,624,518	\$ 243,009,218	\$ 1,115,485,143
Yukon	\$ 60,212,005	\$ 62,494,898	\$ 64,861,175	\$ 67,277,039	\$ 69,815,865	\$ 324,660,982
TOTAL	\$ 1,268,577,921	\$ 1,325,831,606	\$ 1,385,407,856	\$ 1,447,285,624	\$ 1,511,877,369	\$ 6,938,980,376

Figure 20



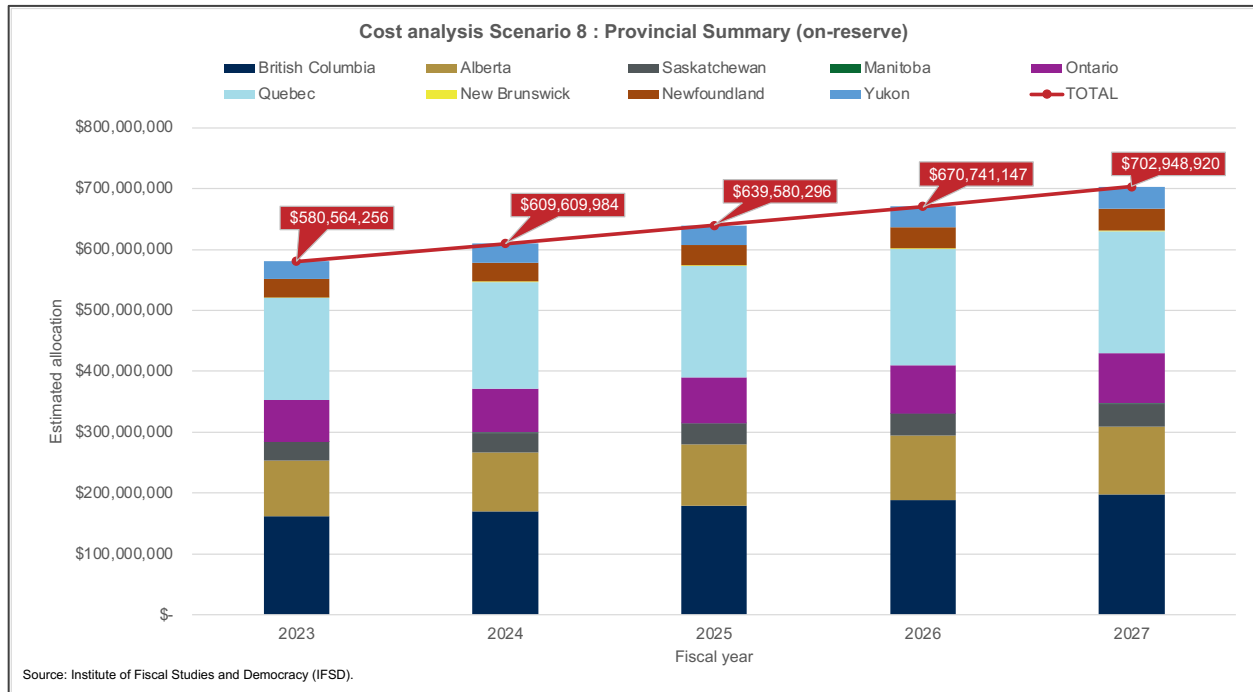
Scenario 8 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data)
- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Projections grown by population + inflation

Table 21

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 162,129,337	\$ 170,598,852	\$ 179,300,784	\$ 188,434,613	\$ 197,699,848	\$ 898,163,432
Alberta	\$ 91,920,033	\$ 96,554,429	\$ 101,169,781	\$ 106,005,063	\$ 110,979,011	\$ 506,628,317
Saskatchewan	\$ 30,209,354	\$ 31,989,796	\$ 33,884,992	\$ 35,850,835	\$ 37,873,961	\$ 169,808,939
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 68,853,548	\$ 72,047,210	\$ 75,399,851	\$ 78,859,216	\$ 82,473,038	\$ 377,632,863
Quebec	\$ 167,104,056	\$ 174,806,669	\$ 182,711,400	\$ 191,074,271	\$ 199,694,799	\$ 915,391,195
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 29,268,060	\$ 31,074,579	\$ 32,922,414	\$ 34,852,401	\$ 36,877,512	\$ 164,994,966
Yukon	\$ 29,500,121	\$ 30,868,417	\$ 32,419,229	\$ 33,794,244	\$ 35,377,259	\$ 161,959,270
TOTAL	\$ 580,564,256	\$ 609,609,984	\$ 639,580,296	\$ 670,741,147	\$ 702,948,920	\$ 3,203,444,602

Figure 21

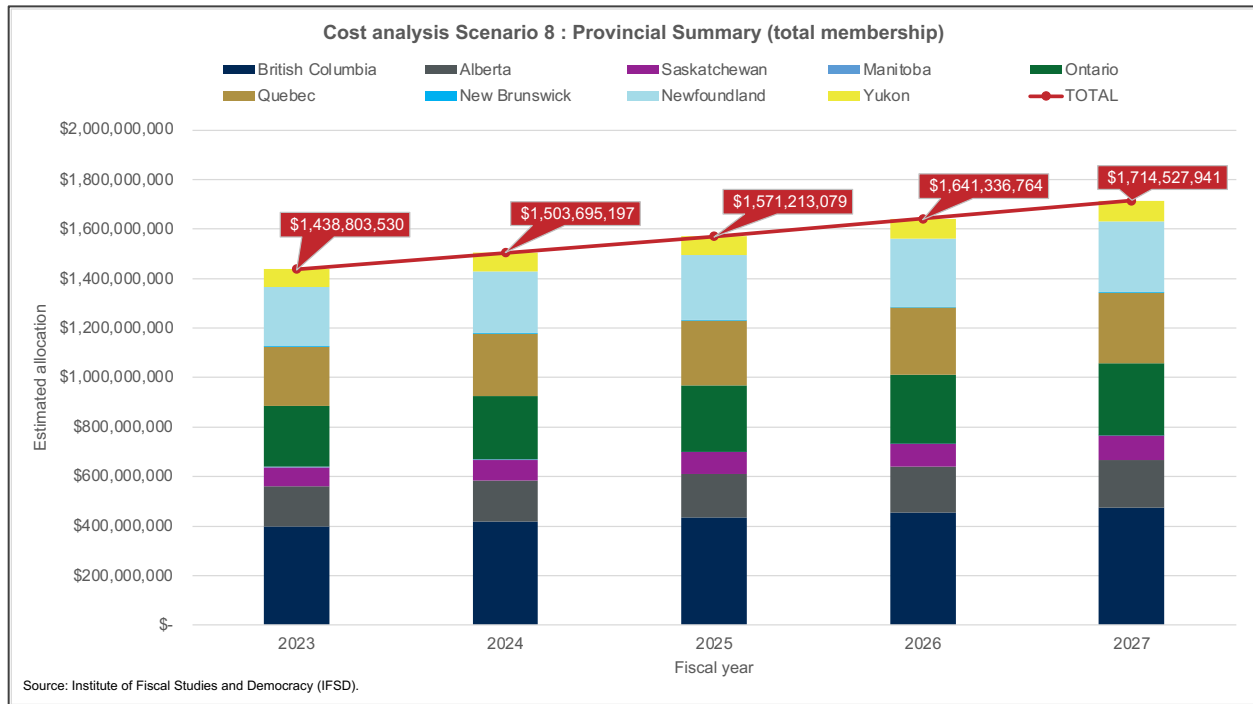


Scenario 8 (total membership)

Table 22

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 400,368,831	\$ 418,271,107	\$ 436,807,510	\$ 455,955,890	\$ 475,860,453	\$ 2,187,263,791
Alberta	\$ 159,455,033	\$ 167,234,869	\$ 175,301,485	\$ 183,762,089	\$ 192,672,974	\$ 878,426,450
Saskatchewan	\$ 78,798,913	\$ 83,091,842	\$ 87,623,093	\$ 92,351,438	\$ 97,300,046	\$ 439,165,332
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 245,034,500	\$ 255,528,951	\$ 266,579,488	\$ 278,063,197	\$ 290,026,902	\$ 1,335,233,038
Quebec	\$ 240,058,510	\$ 250,805,200	\$ 261,890,914	\$ 273,500,825	\$ 285,547,875	\$ 1,311,803,324
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 239,534,687	\$ 250,318,481	\$ 261,566,034	\$ 273,185,884	\$ 285,381,482	\$ 1,309,986,567
Yukon	\$ 71,801,025	\$ 74,521,848	\$ 77,344,140	\$ 80,224,512	\$ 83,252,781	\$ 387,144,307
TOTAL	\$ 1,438,803,530	\$ 1,503,695,197	\$ 1,571,213,079	\$ 1,641,336,764	\$ 1,714,527,941	\$ 7,869,576,512

Figure 22



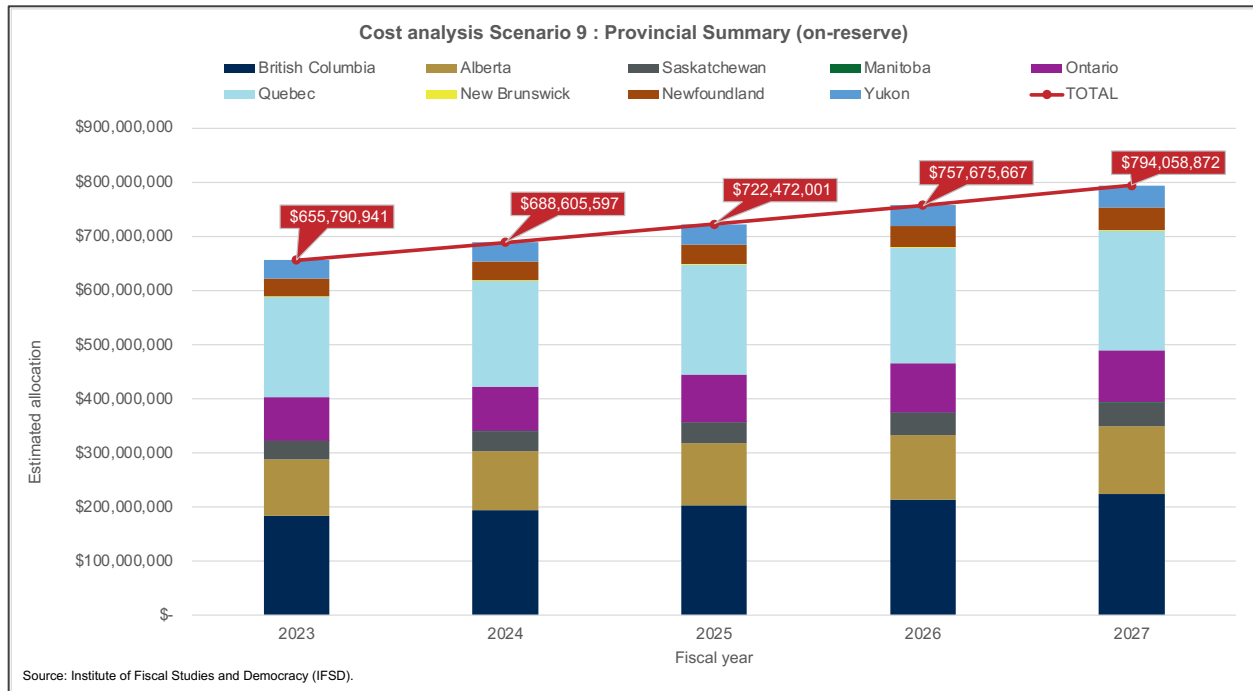
Scenario 9 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,123 (average per capita expenditure from questionnaire data)
- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Poverty 7% (of difference)
- Results 5% (baseline)
- IT 6% (baseline)
- Projections grown by population + inflation

Table 23

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 184,289,664	\$ 193,917,399	\$ 203,809,506	\$ 214,194,151	\$ 224,721,216	\$ 1,020,931,936
Alberta	\$ 103,614,355	\$ 108,838,441	\$ 114,040,796	\$ 119,491,338	\$ 125,098,171	\$ 571,083,102
Saskatchewan	\$ 34,668,901	\$ 36,712,141	\$ 38,887,367	\$ 41,143,216	\$ 43,465,124	\$ 194,876,749
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 79,318,361	\$ 82,997,675	\$ 86,859,862	\$ 90,844,887	\$ 95,007,637	\$ 435,028,422
Quebec	\$ 185,563,387	\$ 194,116,883	\$ 202,894,794	\$ 212,181,471	\$ 221,754,304	\$ 1,016,510,839
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 32,487,547	\$ 34,492,783	\$ 36,543,880	\$ 38,686,165	\$ 40,934,038	\$ 183,144,412
Yukon	\$ 34,095,208	\$ 35,676,540	\$ 37,469,049	\$ 39,058,177	\$ 40,887,807	\$ 187,186,780
TOTAL	\$ 655,790,941	\$ 688,605,597	\$ 722,472,001	\$ 757,675,667	\$ 794,058,872	\$ 3,618,603,079

Figure 23

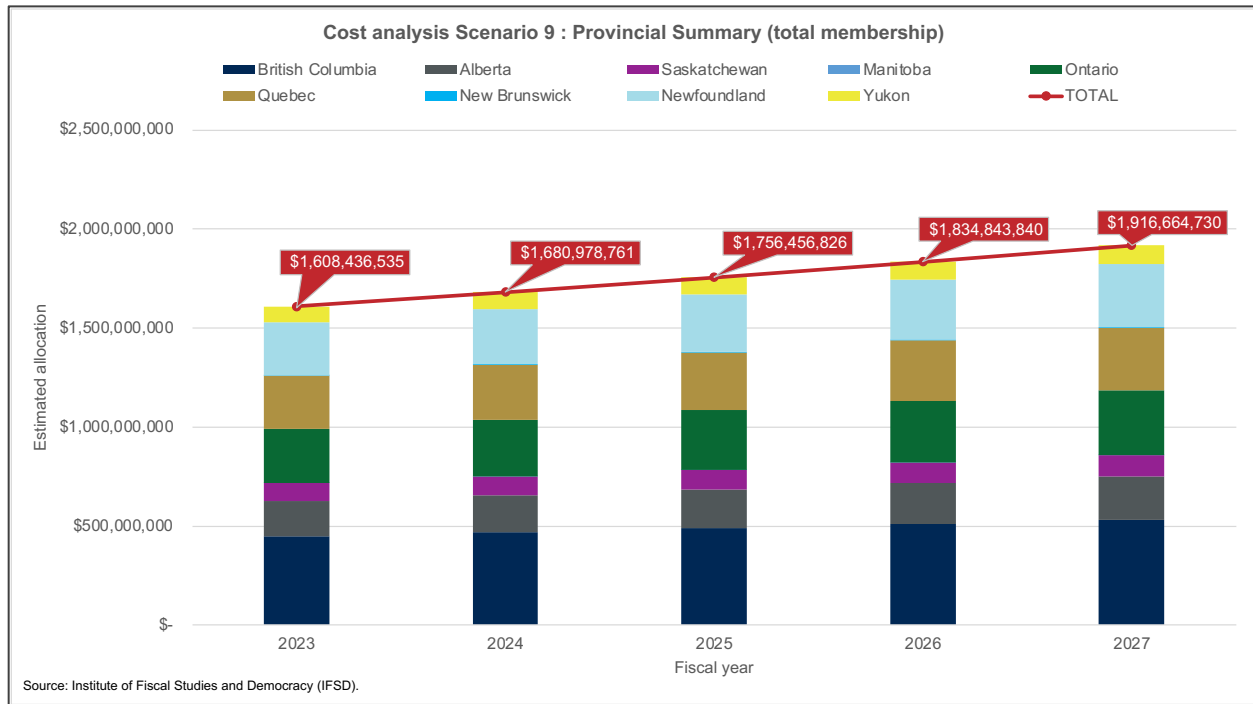


Scenario 9 (total membership)

Table 24

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 448,735,503	\$ 468,801,579	\$ 489,578,243	\$ 511,036,932	\$ 533,347,432	\$ 2,451,499,689
Alberta	\$ 178,578,205	\$ 187,291,062	\$ 196,324,982	\$ 205,800,298	\$ 215,779,812	\$ 983,774,360
Saskatchewan	\$ 88,603,311	\$ 93,430,404	\$ 98,525,457	\$ 103,842,086	\$ 109,406,466	\$ 493,807,724
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 274,879,217	\$ 286,652,053	\$ 299,048,290	\$ 311,930,797	\$ 325,351,949	\$ 1,497,862,306
Quebec	\$ 266,542,831	\$ 278,475,145	\$ 290,783,883	\$ 303,674,653	\$ 317,050,779	\$ 1,456,527,290
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 265,883,502	\$ 277,853,514	\$ 290,338,297	\$ 303,236,331	\$ 316,773,445	\$ 1,454,085,089
Yukon	\$ 81,049,211	\$ 84,120,588	\$ 87,306,213	\$ 90,557,591	\$ 93,976,022	\$ 437,009,625
TOTAL	\$ 1,608,436,535	\$ 1,680,978,761	\$ 1,756,456,826	\$ 1,834,843,840	\$ 1,916,664,730	\$ 8,797,380,692

Figure 24



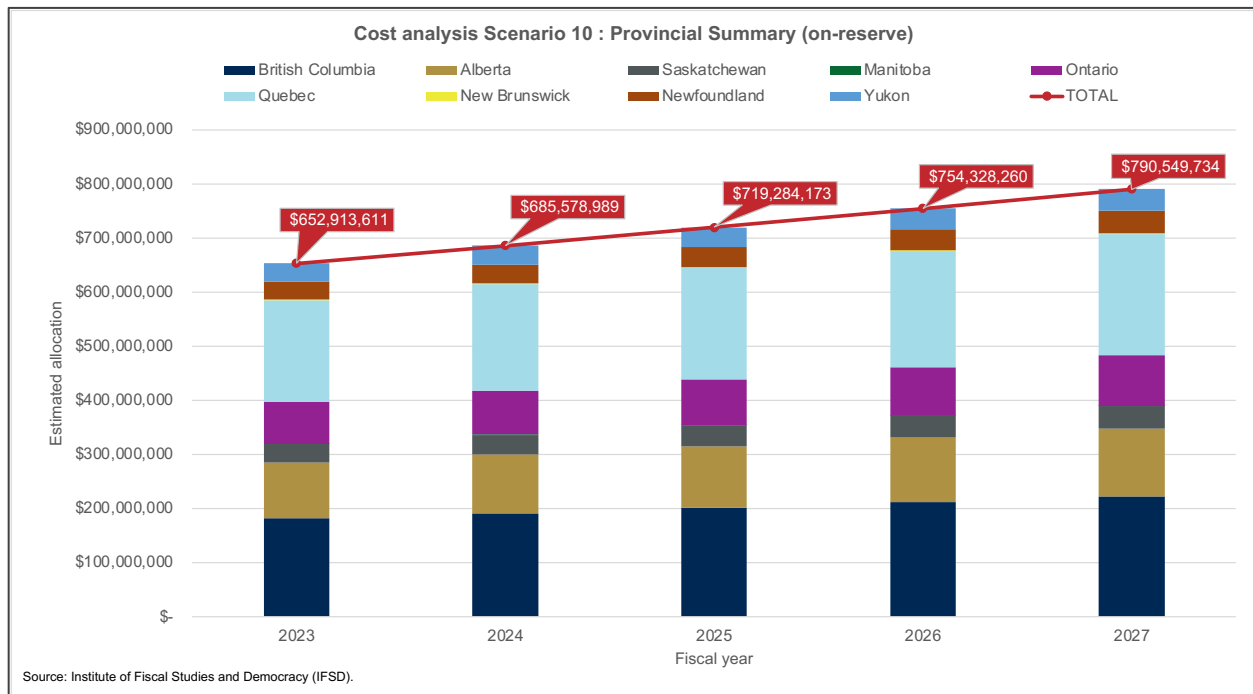
Scenario 10 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$3,859 (average per capita expenditure of integrated service providers in Quebec from questionnaire data)
- Per capita allocations of \$2,500 and \$283
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Projections grown by population + inflation

Table 25

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 182,333,737	\$ 191,858,715	\$ 201,645,074	\$ 211,917,151	\$ 222,337,011	\$ 1,010,091,690
Alberta	\$ 103,375,019	\$ 108,586,948	\$ 113,777,461	\$ 119,215,311	\$ 124,809,108	\$ 569,763,847
Saskatchewan	\$ 33,974,015	\$ 35,976,333	\$ 38,107,707	\$ 40,318,531	\$ 42,593,778	\$ 190,970,364
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 77,434,011	\$ 81,025,663	\$ 84,796,108	\$ 88,686,575	\$ 92,750,748	\$ 424,693,105
Quebec	\$ 187,928,401	\$ 196,590,907	\$ 205,480,717	\$ 214,885,761	\$ 224,580,572	\$ 1,029,466,359
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 32,915,418	\$ 34,947,063	\$ 37,025,174	\$ 39,195,673	\$ 41,473,151	\$ 185,556,479
Yukon	\$ 33,176,398	\$ 34,715,209	\$ 36,459,282	\$ 38,005,650	\$ 39,785,939	\$ 182,142,477
TOTAL	\$ 652,913,611	\$ 685,578,989	\$ 719,284,173	\$ 754,328,260	\$ 790,549,734	\$ 3,602,654,766

Figure 25

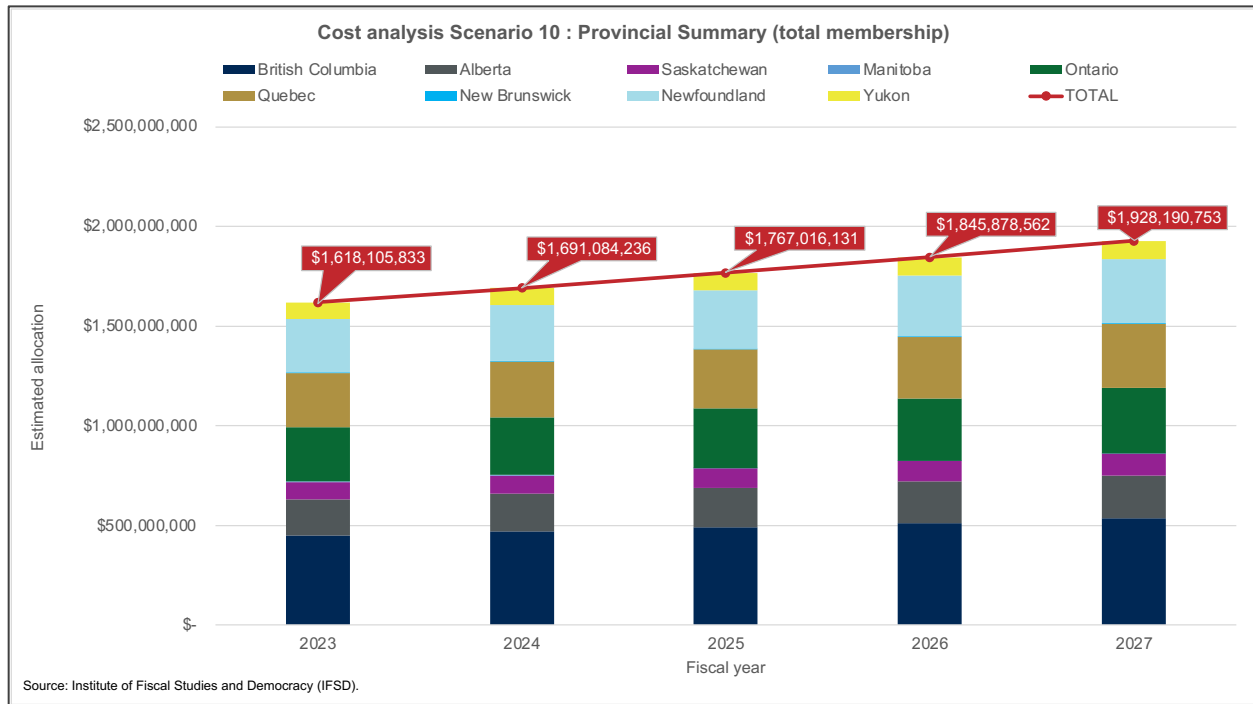


Scenario 10 (total membership)

Table 26

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 450,262,407	\$ 470,395,648	\$ 491,242,039	\$ 512,776,672	\$ 535,161,722	\$ 2,459,838,487
Alberta	\$ 179,326,165	\$ 188,075,516	\$ 197,147,386	\$ 206,662,343	\$ 216,683,693	\$ 987,895,103
Saskatchewan	\$ 88,618,758	\$ 93,446,667	\$ 98,542,597	\$ 103,860,185	\$ 109,425,484	\$ 493,893,691
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 275,570,462	\$ 287,372,722	\$ 299,800,366	\$ 312,715,163	\$ 326,169,773	\$ 1,501,628,486
Quebec	\$ 269,974,369	\$ 282,060,302	\$ 294,527,507	\$ 307,584,233	\$ 321,132,574	\$ 1,475,278,984
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 269,385,267	\$ 281,512,928	\$ 294,162,139	\$ 307,230,044	\$ 320,945,446	\$ 1,473,235,824
Yukon	\$ 80,748,799	\$ 83,808,689	\$ 86,982,692	\$ 90,222,013	\$ 93,627,662	\$ 435,389,856
TOTAL	\$ 1,618,105,833	\$ 1,691,084,236	\$ 1,767,016,131	\$ 1,845,878,562	\$ 1,928,190,753	\$ 8,850,275,515

Figure 26



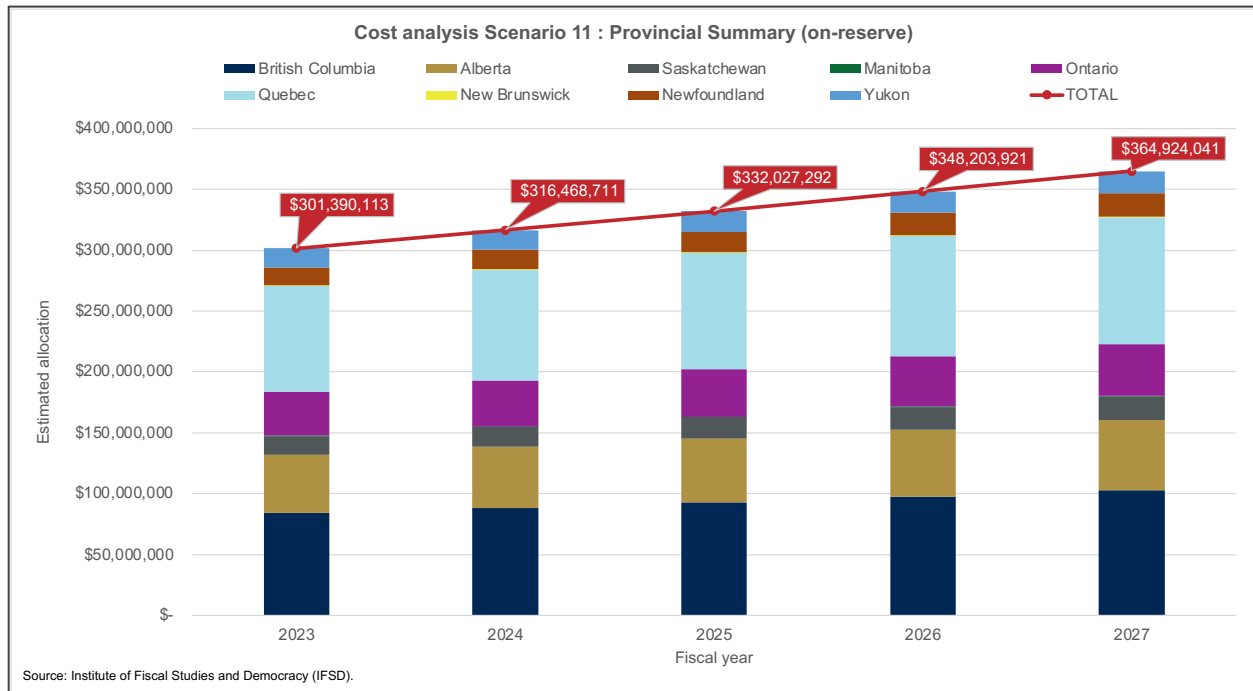
Scenario 11 (on-reserve)

- Per capita allocations of \$2,500 and \$566 (i.e., 2 x \$283)
- Remoteness (baseline and top-ups) (**applied to all First Nations**)
- Projections grown by population + inflation

Table 27

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 84,166,703	\$ 88,563,508	\$ 93,080,969	\$ 97,822,642	\$ 102,632,532	\$ 466,266,354
Alberta	\$ 47,718,730	\$ 50,124,599	\$ 52,520,580	\$ 55,030,735	\$ 57,612,876	\$ 263,007,521
Saskatchewan	\$ 15,682,675	\$ 16,606,961	\$ 17,590,820	\$ 18,611,355	\$ 19,661,626	\$ 88,153,438
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 35,744,155	\$ 37,402,090	\$ 39,142,557	\$ 40,938,428	\$ 42,814,483	\$ 196,041,713
Quebec	\$ 86,749,244	\$ 90,747,925	\$ 94,851,533	\$ 99,192,976	\$ 103,668,177	\$ 475,209,855
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 15,194,018	\$ 16,131,842	\$ 17,091,114	\$ 18,093,034	\$ 19,144,336	\$ 85,654,346
Yukon	\$ 15,314,489	\$ 16,024,816	\$ 16,829,894	\$ 17,543,710	\$ 18,365,506	\$ 84,078,415
TOTAL	\$ 301,390,113	\$ 316,468,711	\$ 332,027,292	\$ 348,203,921	\$ 364,924,041	\$ 1,663,014,079

Figure 27



Scenario 11 (total membership)

Table 28

Province/Territory	2023	2024	2025	2026	2027	Total
British Columbia	\$ 207,844,706	\$ 217,138,370	\$ 226,761,230	\$ 236,701,788	\$ 247,034,905	\$ 1,135,481,000
Alberta	\$ 82,778,383	\$ 86,817,153	\$ 91,004,801	\$ 95,396,980	\$ 100,022,915	\$ 456,020,233
Saskatchewan	\$ 40,907,123	\$ 43,135,724	\$ 45,488,046	\$ 47,942,687	\$ 50,511,673	\$ 227,985,254
Manitoba	*	*	*	*	*	*
Ontario	\$ 127,205,516	\$ 132,653,533	\$ 138,390,232	\$ 144,351,805	\$ 150,562,560	\$ 693,163,646
Quebec	\$ 124,622,315	\$ 130,201,277	\$ 135,956,238	\$ 141,983,327	\$ 148,237,349	\$ 681,000,507
New Brunswick	*	*	*	*	*	*
Newfoundland	\$ 124,350,381	\$ 129,948,605	\$ 135,787,582	\$ 141,819,831	\$ 148,150,969	\$ 680,057,368
Yukon	\$ 37,274,288	\$ 38,686,757	\$ 40,151,902	\$ 41,647,198	\$ 43,219,273	\$ 200,979,418
TOTAL	\$ 746,930,515	\$ 780,617,926	\$ 815,668,693	\$ 852,072,218	\$ 890,068,179	\$ 4,085,357,532

Figure 28

