



LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LES POSITIONS DU CANADA SUR LE FINANCEMENT DE C-92

Partie III – Questions et préoccupations concernant l'approche de financement du Canada



Questions et préoccupations concernant l'approche de financement du Canada concernant C-92 :

L'approche actuelle du Canada semble *ad hoc* et vague, incorpore des hypothèses non vérifiées sur la volonté des provinces de partager les coûts, ne divulgue pas clairement les obligations auxquelles le Canada se soumettra et ne fournit pas d'informations claires sur les ordonnances du TCDP concernant le financement du programme des SEFPN, qui, selon nous, devrait être considéré comme la norme minimale. Cette approche reproduit l'ancienne mentalité qui a mis les enfants, les familles et les communautés des Premières Nations en grave danger. Le Canada a le devoir envers les Premières Nations de veiller à ce qu'elles puissent jouir pleinement de leur droit au « consentement préalable, libre et éclairé », conformément à la DNUDPA et à C-92.

La section suivante énumère les questions et les préoccupations de la Société de soutien concernant le financement de C-92 du Canada pour les Premières Nations :

- 1. Le Canada inclut-il des fonds pour l'élaboration de structures, de programmes et de prestation de services avant l'expiration de la période de 12 mois de l'accord de coordination donnant effet à la compétence des Premières Nations dans la Loi ?** La réponse est non. Le Canada prévoit des fonds pour que les communautés consultent et élaborent la loi, mais pas pour l'élaboration et la prestation des services. Cela signifie qu'une loi des Premières Nations peut entrer en vigueur sans qu'il y ait d'infrastructure pour fournir les services. Les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral peuvent être moins motivés à financer la prestation de services non discriminatoires une fois que la compétence (et la responsabilité) est dévolue à la Première Nation. L'expérience des agences nous a appris qu'il faut au moins cinq ans pour développer les services et dix ans de plus pour obtenir des niveaux de financement prévisibles pour les services à l'enfance et à la famille.
- 2. Pourquoi le Canada n'inclut-il pas la compétence des Premières Nations dans les conditions du programme des SEFPN qui découlent des ordonnances du TCDP ?** Le Canada refuse d'offrir aux Premières Nations l'option de recevoir un financement selon les modalités du programme des SEFPN qui découlent des ordonnances du Tribunal canadien des droits de la personne, même si ce programme est la seule approche de financement qui repose sur des données probantes et des décisions juridiques. Le refus du Canada fait craindre qu'il tente d'échapper à la responsabilité des ordonnances du TCDP en les déchargeant aux Premières Nations.
- 3. Que fera le Canada pour remédier aux inégalités de financement si les fonds initiaux convenus par la Première Nation s'avèrent insuffisants ?** Le Canada semble adopter une approche selon laquelle il « peut » mais ne « doit » pas envisager un complément si le financement provisoire ou initial est insuffisant. Cela est inquiétant, étant donné que le Canada a, à plusieurs reprises, envisagé la possibilité d'ajuster le financement des agences et n'a pas fourni de complément pour combler des déficits connus. C'est cette question qui a mené à l'affaire du TCDP.

4. Comment le Canada assurera-t-il l'équité entre et parmi les approches de financement négociées par les Premières Nations afin que le financement soit fondé sur les besoins plutôt que sur les conditions de négociation favorables ?

Actuellement, le Canada a cinq approches de financement différentes pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

- a. Agences de SEFPN (2016 TCDP 2, 2018 TCDP 4)
- b. Premières Nations desservies par des provinces/territoires financés par le gouvernement fédéral (2021 TCDP 12)
- c. C-92 - Premières Nations ayant compétence
- d. L'Initiative sur le bien être et la compétence des collectivités (IBCC) - Les Premières Nations pour la prévention par un financement fixe. On ne sait pas exactement combien de communautés obtiennent des fonds pour la prévention, quels sont les niveaux et les données probantes qui sous-tendent cette approche et quels sont les résultats.

Les approches ordonnées par le Tribunal (a) et (b) sont transparentes et provisoires dans l'attente d'une réforme à long terme sur les montants et la structure du financement selon les rapports de l'IEFD qui sont accessibles au public. Il y a très peu, voire aucune transparence de la part de SAC sur les approches (c) et (d), ce qui soulève des inquiétudes quant à savoir si, et comment, le Canada assure une égalité substantielle et améliore les ordonnances du TCDP selon l'ordonnance 4 du TCDP rendue en 2018. De plus, il n'y a pas de stratégie cohérente et publique sur la façon d'éviter la discrimination parmi et entre ces approches de financement.

5. **Le Canada veillera-t-il à structurer ses approches de financement de manière à obtenir des résultats en matière de mieux-être des enfants fondés sur la culture ?** Les premières indications montrent que le Canada revient à d'anciennes structures de financement qui ne sont pas liées aux mesures du mieux-être des enfants. Cela signifie que le financement sera probablement fondé sur des hypothèses de financement arbitraires plutôt que sur les besoins réels des enfants et des familles et les visions communautaires du mieux-être des enfants. Le fait de s'attendre à ce que les nations « sachent ce dont elles ont besoin » en termes de financement ne tient pas compte du fait que le Canada ne fait pas preuve de transparence quant aux mesures correctives ordonnées par le TCDP et aux lacunes et iniquités connues dans certains de ses anciens modèles de financement.
6. **Qu'advient-il du financement du Principe de Jordan après le retrait des compétences des Premières Nations ?** La position du Canada sur le Principe de Jordan après le retrait des compétences n'est pas claire. Le Canada a déclaré que le Principe de Jordan continuera de s'appliquer sans changement. Il a également déclaré que le Principe de Jordan continuera de s'appliquer si les services/produits/soutiens demandés *ne sont pas déjà inclus dans l'entente de financement* avec la Première Nation. Les propres données du Canada montrent que plus de 65 % des cas individuels approuvés et 87 % des cas collectifs approuvés en vertu du Principe de Jordan concernent des services d'égalité formelle, c'est-à-dire des services qui sont normalement offerts à tous les autres enfants. Cela signifie que le Principe de Jordan est utilisé pour « combler une lacune » dans d'autres services publics financés de manière inéquitable pour les Premières Nations. Il est essentiel de remédier aux inégalités transversales en tant que priorité clé pour soutenir l'autodétermination des Premières Nations. Cependant, un accord de coordination utilisant des rubriques générales telles que la « prévention » risque de créer une situation dans laquelle SAC considère que la plupart des demandes liées au Principe de Jordan sont couvertes par l'accord de financement et ne sont pas admissibles à un financement par le biais de l'enveloppe de financement fédérale actuelle pour le Principe de Jordan.

7. **Pourquoi le Canada n'adopte-t-il pas et ne met-il pas en œuvre le Plan de Spirit Bear ?** À ce jour, le Canada refuse d'adopter et de mettre en œuvre le Plan Spirit Bear (<https://fncaringsociety.com/spirit-bear-plan>), ce qui signifie que les causes de la maltraitance des enfants (pauvreté, mauvais logement, toxicomanie, santé mentale et violence familiale) continueront d'être traités de manière inadéquate, quelle que soit la juridiction exercée. Le fait de ne pas s'attaquer à ces facteurs minera la capacité des Premières Nations à promouvoir le mieux-être et la sécurité des familles et des enfants, que les services soient fournis sous la juridiction des Premières Nations ou d'une autre instance.
8. **Quel financement est disponible pour les enfants des Premières Nations résidant hors des communautés ?** Selon une étude sur l'incidence réalisée en 2019, 72 % des signalements en protection de l'enfance corroborés concernent des familles des Premières Nations résidant hors des communautés, ce qui signifie que le financement hors communauté est une question clé pour les Premières Nations qui adoptent une approche de la compétence axée sur la citoyenneté plutôt que sur le lieu de résidence sur et hors communauté. Le Canada a déclaré qu'il « suppose » que les provinces continueront à payer les services à l'enfance et à la famille au taux actuel. Cependant, à notre connaissance, il n'existe aucun accord contraignant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux garantissant cet arrangement. De plus, le Canada n'a pas divulgué publiquement un mécanisme clair et convaincant pour assurer un financement substantiellement égal et fondé sur les besoins si une province choisit de ne pas financer ou de financer de façon inadéquate. Le Canada s'en remet simplement à la répartition des pouvoirs avec les provinces, mais il n'y a pas de plan clair sur la façon dont le financement des services hors communauté sera assuré si une province ne finance pas adéquatement la compétence des SEF des Premières Nations hors des communautés. Il ne faut pas oublier que le Principe de Jordan est né de ce même problème (conflits de compétences sur la responsabilité des enfants des Premières Nations). Suggérer que les provinces paieront pour les services de protection de l'enfance hors communauté simplement parce qu'elles « devraient » n'est pas un argument convaincant.

Ce manque de clarté est encore plus préoccupant si l'on considère **la contestation constitutionnelle de C-92 par le Québec et la révision judiciaire par le Canada de l'ordonnance du Tribunal canadien des droits de la personne garantissant que les enfants des Premières Nations non-inscrits vivant hors communauté et reconnus par leur nation sont admissibles au Principe de Jordan. Dans ses observations juridiques sur l'appel relatif au Principe de Jordan, le Canada cite le « précédent » que cette affaire pourrait créer à la lumière de C-92, indiquant que le gouvernement fédéral ne veut pas payer pour la prestation de services hors réserve.** En outre, le Canada a refusé d'intervenir dans une affaire où le gouvernement du Manitoba récupère l'allocation spéciale pour enfants auprès d'enfants pris en charge résidant hors communauté. Cela signifie que le Manitoba récupère un avantage pour les enfants découlant d'une loi fédérale sans que le Canada ne proteste.

9. **Quel financement existe-t-il pour soutenir les jeunes, les aînés, les détenteurs de connaissances traditionnelles et le personnel professionnel dans la prestation de services à l'enfance et à la famille sous la juridiction des Premières Nations ?** Cette question n'est pas claire, mais l'expérience montre qu'il est important d'inclure des plans d'aide aux employés et de sécurité au travail fondés sur la culture. C'est particulièrement le cas pour les aînés, les détenteurs de connaissances et les aidants qui vivent dans la communauté.
10. **Comment le Canada évitera-t-il de répéter ses méthodes de négociation discriminatoires selon lesquelles les Premières Nations bien nanties négocient de meilleurs accords que les communautés moins bien nanties?** Ce point n'est pas clair non plus. Le Canada n'a publié aucune mesure de protection pour s'assurer que toutes les communautés des Premières Nations sont en mesure d'identifier et d'obtenir les ressources nécessaires pour assurer la sécurité et le mieux-être des familles. Présumer que toutes les nations sont sur un pied d'égalité en termes de pouvoir de négociation ne tient pas compte du fait que les nations ont des antécédents différents en matière de négociation avec le Canada, ni du fait que la balance du pouvoir dans toutes les négociations repose clairement sur le gouvernement fédéral.

11. **Quels mécanismes de responsabilisation exécutoires, s'il y en a, obligeront le Canada à assurer un financement substantiellement équitable et fondé sur les besoins aux Premières Nations qui assument des compétences ?** Encore une fois, ce point n'est pas clair. La loi C-92 ne prévoit pas d'obligation claire en matière de financement, de sorte que le Canada s'efforcera probablement d'inclure des clauses assurant « la certitude et la prévisibilité » des niveaux de financement fédéral et offrant peu de recours juridiques si ces niveaux sont insuffisants. Le problème est que le financement « certain et prévisible » a, historiquement, été établi de manière à avantager le Canada et à désavantager les enfants, les familles et les communautés. Comme indiqué ci-dessus, l'expérience de l'agence est qu'il faut 10 ans pour prévoir le niveau de financement nécessaire pour fournir des services adéquats. Pendant cette période, la flexibilité est essentielle pour que les agences soient en mesure de répondre aux besoins réels des familles tels qu'ils apparaissent dans différents contextes et dans des communautés uniques. Les accords de financement fixes peuvent ne pas pouvoir répondre aux besoins réels de l'agence et des familles. Dans ce contexte, un mécanisme contraignant de règlement des différends est essentiel, étant donné que le Canada a longtemps et continuellement recours à un financement discriminatoire des services à l'enfance et à la famille. Par exemple, le Canada a accepté de revoir et de réajuster le financement dans la Directive 20-1 et l'AAAP, mais cela n'a jamais eu lieu. De plus, malgré l'existence d'une ordonnance légale selon laquelle le Canada doit cesser ses pratiques discriminatoires, 19 ordonnances de non-conformité et de procédure ont été nécessaires pour amener le Canada à se conformer davantage. Les procédures judiciaires du Tribunal s'étendent sur plus de 14 ans. Ce type de litige visant à combler les lacunes du financement fédéral serait difficile à entreprendre pour les Premières Nations individuelles.
12. **Quels sont les coûts des services à l'enfance et à la famille que le Canada considère comme étant « dans ou hors du champ de financement fédéral » ?** Cette question n'est pas claire non plus. Pour que les négociations soient transparentes, le Canada devrait divulguer publiquement sa position afin que les Premières Nations puissent élaborer leurs lois et leurs négociations de financement de manière à ce que la mise en œuvre soit entièrement financée.
13. **Le Canada a-t-il des conditions préalables au financement des lois des Premières Nations ou à la conclusion d'accords de coordination ?** Cette question n'est pas claire.
14. **Pourquoi le ministère des Relations Couronne-Autochtones est-il également impliqué dans le projet de loi C-92, et quelle est son expertise et son rôle ?** Le Canada affirme que ce ministère est impliqué en raison de son expertise en matière d'autonomie gouvernementale. Rien n'indique que les fonctionnaires du ministère ont reçu une formation sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. De plus, il semble que le ministère financera la gouvernance du projet C-92 tandis que SAC financera d'autres éléments, et on ne sait pas comment ils coordonneront ce financement entre les ministères. Si l'on considère que le Principe de Jordan a été créé en réponse à des conflits de compétences, le manque de clarté sur les rôles et les responsabilités entre SAC et le ministère des Relations Couronne-Autochtones est préoccupant.
15. **Le Canada a-t-il un plan pour s'assurer que les enfants et les familles recevront des services lorsqu'une loi des Premières Nations est entrée en vigueur mais qu'il n'y a pas de financement pour la rendre opérationnelle ?** Le Canada dit qu'il « suppose » que les provinces ou un organisme des Premières Nations continueront à fournir des services jusqu'à ce que la Première Nation soit prête à le faire. Cependant, il n'est pas clair si les provinces ou l'agence fourniront les services conformément à la loi des Premières Nations ou si elles continueront à déléguer les services. Si l'on s'attend à ce que les services soient fournis conformément aux lois des Premières Nations, il faudra prévoir un certain temps pour adapter les services et les politiques en conséquence.
16. **Quels sont les plans de transition prévus pour les organismes des Premières Nations dont une Première Nation qu'ils desservent assume la compétence totale ou partielle en vertu du projet de loi C-92 ?** Il n'est pas clair comment le Canada s'assurera que l'agence est financée adéquatement selon les ordonnances du TCDP tout en fournissant un financement substantiellement égal à la Première Nation.

17. **Comment le Canada aidera-t-il les Premières Nations à coordonner les lois provinciales et fédérales requises pour assurer le mieux-être des enfants ?** Cette question n'est pas claire, mais le Canada ne semble pas avoir de plan convaincant pour y répondre. Les lois sur la protection de l'enfance sont interconnectées avec d'autres lois provinciales et fédérales. Par exemple, les autorités de protection de l'enfance interagissent régulièrement avec les lois sur les coroners, les lois sur les curateurs publics, les lois sur les défenseurs des enfants et des jeunes, les lois sur les jeunes contrevenants, les lois sur la santé mentale, etc. Il sera important de coordonner ces lois et, bien qu'une loi fédérale ait la suprématie sur une loi provinciale, la façon dont les tensions entre les lois fédérales seront résolues n'est pas claire.
18. **Une Première Nation peut-elle bénéficier d'un modèle de compétence progressive ?** Le Canada se dit ouvert à la mise en place progressive des compétences. C'est important, car d'après l'expérience des agences, il faut au moins cinq ans pour développer l'agence et fournir des services, et dix ans de plus pour obtenir une prévisibilité budgétaire. Il devrait y avoir une variété d'options, y compris une compétence partielle.
19. **Le Canada fournira-t-il des fonds aux Premières Nations qui affirment leur autorité directement en vertu de l'article 35 ou par le biais d'une entente d'autonomie gouvernementale ?** Cette question n'est pas claire. Le Canada n'a pas déclaré publiquement et clairement qu'il financera les Premières Nations affirmant leur compétence directement en vertu de l'article 35 ou d'une entente d'autonomie gouvernementale.
20. **Le Canada fournira-t-il une couverture en matière de responsabilité civile aux Premières Nations et aux travailleurs sociaux agissant en leur nom une fois que la compétence sera établie en vertu du projet de loi C-92?** Cette question n'est pas claire. Les lois provinciales sur la protection de l'enfance protègent les travailleurs sociaux contre la responsabilité s'ils agissent de bonne foi, et de telles dispositions devraient également être intégrées aux lois des Premières Nations afin que les travailleurs sociaux soient protégés contre les risques de responsabilité personnelle. La Première Nation ou l'agence fonctionnant en vertu d'une loi des Premières Nations peut avoir du mal à faire face au risque de responsabilité. Très peu d'assureurs sont prêts à offrir une couverture de responsabilité civile aux agences de protection de l'enfance déléguées par les provinces, et les critères d'admissibilité sont devenus beaucoup plus restrictifs compte tenu des pressions en matière d'assurance découlant des changements climatiques et de la pandémie. En général, le Canada cherche à inclure une clause d'indemnisation dans ses accords.
21. **Les lois des Premières Nations seront-elles reconnues à l'échelle internationale ?** Le Canada n'a pas révélé son point de vue sur la façon dont les accords internationaux touchant la protection des enfants, comme la Convention de La Haye, s'appliqueront aux enfants des Premières Nations visés par le projet de loi C-92. À notre connaissance, le Canada ne s'est pas penché sur cette question de manière substantielle.
22. **Quels sont les plans pour coordonner les services de protection de l'enfance des Premières Nations et des provinces/territoires afin de garantir un système de soins aux enfants transparent et équitable ?** Il semble que le Canada ne se soit pas encore penché sur la question.
23. **Le Canada financera-t-il les soins post-majorité pour les jeunes des Premières Nations ou les services de réunification pour les enfants qui ont été retirés et qui ont maintenant grandi ?** Cette question n'est pas claire.
24. **Comment les juges et les avocats seront-ils formés à l'interprétation des lois des Premières Nations ?** Ce point n'est pas clair et il s'agit d'un domaine critique, car ce sont les tribunaux en place qui interpréteront les lois des Premières Nations.
25. **Le Canada financera-t-il la défense des intérêts des enfants et la représentation juridique des enfants et des familles, comme un représentant de la bande, un avocat des enfants et des programmes d'aide juridique ?** Cette question n'est pas claire.

26. **Le Canada soutiendra-t-il les Premières Nations qui assument des compétences mais qui sont incapables de fournir des services, en tout ou en partie, à court ou à long terme, en raison de catastrophes naturelles, de pénuries de main-d'œuvre, etc.** Cette question n'est pas claire. La série de rapports Wen:de de 2005 encourageait le financement d'un système de soutien par les pairs entre les organismes afin de fournir ce type de soutien, de sorte que si un organisme était temporairement incapable de fournir des services, un autre organisme des Premières Nations (plutôt que la province) prendrait le relais. Le Canada n'a pas financé cette approche, mais c'est un modèle que les Premières Nations peuvent envisager.
27. **Qu'est-ce que l'indice implicite de prix de la demande intérieure finale du Canada ?** L'indice a été élaboré par le Canada pour servir d'ajustement du coût de la vie pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Il n'est pas largement reconnu, ne fait pas l'objet de recherches et n'est pas utilisé pour ajuster les augmentations du coût de la vie dans d'autres domaines. Son utilisation dans les services à l'enfance et à la famille a été mis de côté en 2005, mais il semble que le ministère l'utilise à nouveau. On ne sait pas si la formule actuelle a corrigé les lacunes de la formule de 2005. En général, les experts recommandent d'utiliser l'indice des prix à la consommation (IPC).
28. **Quel processus, le cas échéant, est mis en place pour s'assurer que les lois fédérales, provinciales et/ou des Premières Nations sont alignées sur la *Loi sur les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Métis et des Inuits* ?** Cette question n'est pas claire. Nous avons demandé, par exemple, des informations sur la manière dont cette loi est harmonisée avec la *Loi sur les langues autochtones*, mais nous n'avons reçu aucune réponse claire du Canada.