

DE L'ÉCONOMÉTRIE AU FINANCEMENT DES AGENCES DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE : RAPPORT DE PREMIÈRE ÉTAPE

**RÉSUMÉ DES RECHERCHES NÉCESSAIRES À L'EXPLORATION DE
TROIS MODÈLES DE FINANCEMENT DESTINÉS AUX AGENCES DE PROTECTION
DE L'ENFANCE DES PREMIÈRES NATIONS**



**COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'EXAMEN
DES POLITIQUES NATIONALES**

Préparé par :
John Loxley, Fred Wien et Cindy Blackstock
Vancouver, Colombie-Britannique
Décembre 2004

REMERCIEMENTS

La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada tient à exprimer sa grande reconnaissance aux nombreuses personnes et organisations qui ont appuyé cet important travail ainsi que pour leur dévouement omniprésent envers le bien-être des enfants des Premières nations. Nous adressons également des remerciements spéciaux aux six agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations, au comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales ainsi qu'au comité qui s'occupe de la formule de financement de soutien, qui ont généreusement offert de leur temps et de leur sagesse. Nous aimerions également remercier messieurs Fred Wien, Ph.D., et John Loxley, Ph.D, de leur excellent travail sur ce projet, ainsi que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour avoir accordé le soutien financier nécessaire à la réalisation de ce projet.

COPYRIGHT

**La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, 2004 :
Tous droits réservés.**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Contexte	5
Observations dégagées des entrevues avec des ASEFPN	6
Principes fondamentaux	7
Option n° 1 : Remaniement de la formule déjà existante	7
Projet n° 1 : Sur la prévention	9
Projet n° 2 : Sur les disparités de programmes et de services (études de cas provinciales)	9
Projet n° 3 : Sur les disparités de programmes et de services (études de cas des agences des Premières nations)	9
Projet n° 4 : Sur les frais exceptionnels	10
Projet n° 5 : Systèmes d'information de gestion	10
Projet n° 6 : Sur les dépenses en immobilisations	10
Projet n° 7 : Sur les petites agences	11
Projet n° 8 : Conflits de compétence	11
Option n° 2 : Le modèle de financement provincial	11
Projet n° 9 : Le modèle de financement provincial	13
Option n° 3 : Le modèle de financement des Premières nations	13
Projet n° 10 : Un modèle de financement des Premières nations	13
Sommaire	14

MODÈLES DE FINANCEMENT POUR LES AGENCES DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS¹

Introduction

Il existe plus de 100 agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations (ASEFPN) qui offrent des services d'aide sociale destinés aux enfants et aux familles vivant dans les réserves du Canada. À l'exception des ASEFPN de l'Ontario qui sont financées selon un accord de financement distinct, le ministère des Affaires indiennes subventionne toutes les autres agences d'après une formule énoncée dans la Directive 20-1, chapitre 5, qui est entrée en vigueur en 1989. Toutefois, comme l'a découvert, en juin 2000, l'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, la formule présente certaines lacunes importantes (MacDonald et Ladd, 2000). L'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations a, par la suite, formulé 17 recommandations d'améliorations à la Directive 20-1. Cela a entraîné la création, en 2001, du comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales qui se compose de représentants provenant de l'Assemblée des Premières nations, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ainsi que des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Ce comité a formé un sous-groupe, soit l'équipe chargée du remaniement de la formule de financement de soutien, qui avait pour tâche d'explorer des façons d'apporter des modifications à certaines portions de la formule pour qu'elle se conforme aux recommandations de l'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. En mai 2004, le comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales, avec l'accord de l'équipe chargée du remaniement de la formule de financement de soutien, a demandé que la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada (www.fnfcfs.com) embauche une équipe de personnes qualifiées composée d'économétriciens et d'experts associés afin de définir au moins trois options relativement à la formule de financement pour les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations en plus de déterminer quelle recherche serait nécessaire pour effectuer des simulations économiques touchant chaque option. En réponse à cette demande, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada a soumis une proposition qui définissait un projet de recherche à trois étapes, décrit ci-dessous.

PREMIÈRE ÉTAPE : Définir trois options pour le financement des ASEFPN et établir le programme de recherche nécessaire à la réalisation de simulations pour chaque option aux fins d'étude par le comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales.

DEUXIÈME ÉTAPE : Entreprendre la recherche déterminée selon les options approuvées par le comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales.

TROISIÈME ÉTAPE : Élaborer les modèles économiques nécessaires à la réalisation de simulations économiques, selon les options de formule de financement. Avec le soutien financier du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et l'embauche de messieurs Fred Wien, Ph.D., et John Loxley, Ph.D, comme chercheurs principaux, la première étape de ce travail a débuté en septembre 2004 pour se terminer en décembre 2004. La présentation des résultats de la recherche, le 4 décembre 2004, au comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales a constitué le point culminant de cette étape. La présentation suivante et, par conséquent, ce rapport s'inspirent des objectifs énumérés ci-dessous :

¹ Ceci est la version écrite d'une présentation PowerPoint faite, le 4 décembre 2004, au comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales, à Vancouver, en Colombie-Britannique.

- situer le contexte dans lequel les formules de financement ont été élaborées;
- décrire le déroulement de la cueillette de renseignements de la première étape;
- présenter les trois options de formule de financement;
- exposer les avantages et les limites de chaque modèle;
- définir un programme de recherche pour chaque modèle.

Contexte

Les plus anciennes des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations ont été créées l'une après l'autre à partir du milieu des années 1980. Il n'est donc pas surprenant que chacune des ASEFPN ait dû négocier son budget individuellement avec le bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). Ce processus, *même* s'il a contribué au développement de ces ASEFPN, fut peu pratique. Des préoccupations de plus en plus vives sur la possibilité d'un financement inéquitable apparurent en raison de l'absence d'un cadre de travail commun de quelque sorte que ce soit. Même s'il semble que certains principes communs furent appliqués, il n'y en avait aucune preuve écrite. Cette façon de déterminer le financement fut bientôt insoutenable à la fois pour l'AINC, qui a dû conclure un nombre de plus en plus croissant de négociations individuelles, ainsi que pour les ASEFPN.

Cette situation a révélé une volonté de créer une formule nationale qui pourrait mieux assurer l'équité et l'impartialité à la fois du contenu et du montant du financement pour un nombre croissant d'agences de protection de l'enfance. Malgré les avantages, la création d'une formule de financement nationale n'est pas une mince affaire, surtout si l'on s'attarde aux variantes qui existent dans les caractéristiques et les conditions de chaque agence. La création d'une formule nationale se complique davantage puisque des exemples manifestes de méthodologies de financement existantes pour la protection de l'enfance ne sont pas toujours évidentes. Par exemple, dans certaines juridictions qui se situent à l'extérieur du contexte des Premières nations, il se peut qu'il ne soit plus clair comment un ensemble d'agences ou de services est financé. La formule initiale, s'il y en avait une, s'est peut-être perdue dans la nuit des temps, et les décisions concernant le financement d'une année à l'autre peuvent se résumer à une augmentation du coût de la vie par rapport à un budget antérieur (ou une compression générale) combinée à une certaine reconnaissance d'un changement des charges de travail. Dans un département universitaire typique, par exemple, on peut s'attendre à de telles augmentations ou compressions générales, mais autrement le budget demeure le même, à moins qu'il y ait une recrudescence ou une réduction marquée des inscriptions. De plus, des ajustements de la formule peuvent se faire à un niveau pratique comme les bailleurs de fonds doivent s'adapter aux changements de contexte ou de pratique. Puisque les agences de protection de l'enfance des ASEFPN ne sont pas financées en se basant sur les besoins mais plutôt sur les niveaux de population, il existe des variantes régionales significatives dans la mise en œuvre de la Directive 20-1, étant donné que les bailleurs de fonds à l'intérieur d'un service se sont adaptés à leur contexte local. Le recours à un budget fixe peut constituer une forme d'attribution de financement. Dans cette situation, au lieu de procéder à une évaluation des besoins, puis de déterminer le financement en conséquence, on établit qu'une certaine somme d'argent est disponible et que celle-ci sera distribuée aux agences ou services selon une formule donnée.

Lors de la préparation de ce rapport sur les formules de financement, nous avons examiné certains documents pertinents provenant du Canada et de l'étranger, et nous avons mené des entrevues auprès d'observateurs et de participants renseignés, y compris l'équipe chargée du remaniement de la formule de financement de soutien. Les rencontres que nous avons eues avec les six agences de protection de l'enfance des Premières nations situées dans différentes parties du pays ont constitué notre principale source de renseignements sur la formule actuelle et ses alternatives. Ces agences étaient de tailles différentes et offraient des services aux communautés urbaines, rurales et plus éloignées. Certaines de celles-ci avaient été fondées avant l'introduction

de la formule de financement du MAINC, alors que d'autres avaient vu le jour plus tard. Certaines fonctionnaient grâce à des dispositions en matière de financement de base qui couvraient leurs dépenses d'entretien et d'autres avaient adhéré à un plan de remboursement pour les dépenses y admissibles. Prises globalement, elles nous permettaient de brosser un bon portrait des problèmes qui pouvaient survenir suite à la révision ou au remplacement de la formule de financement actuelle.

Observations dégagées des entrevues avec des ASEFPN

Comme il a été mentionné précédemment, les entrevues réalisées auprès de six agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations, situées dans six provinces à travers le Canada, ont constitué une source essentielle de renseignements pour ce projet. Ces agences ont été sélectionnées par l'équipe de recherche puisqu'elles représentaient différentes tailles d'agences et divers contextes de service, régions et groupes culturels. L'équipe de recherche a été vivement impressionnée par la coopération et la contribution importante en matière de temps et d'expertise apportées par toutes les agences participantes.

Les préoccupations et défis qu'ont exprimés les agences illustraient les 17 recommandations formulées en juin 2000 par l'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Par exemple, toutes les agences ont fait savoir que le manque de financement pour les services de prévention primaires, secondaires et tertiaires (les mesures les moins perturbatrices) constituait l'une de leurs préoccupations importantes, tout comme l'absence de rajustement de prix en fonction du coût de la vie comme le stipulait la Directive 20-1. De plus, les agences signalaient invariablement d'autres problèmes tels que la nécessité d'une augmentation du financement pour les systèmes d'information de gestion, les dépenses en immobilisations, les fournisseurs de soins et la rémunération/formation du personnel ainsi qu'une conception et une évaluation de programmes et de normes qui tiennent compte de la culture. Les agences offrant des services aux populations situées dans les régions éloignées du Canada ont également fait part d'une déficience des ajustements des coûts pour l'éloignement. Par ailleurs, les ASEFPN qui sont au service de populations comportant moins de 1 000 enfants ont fait part de leurs préoccupations en ce qui concerne les attributions provenant d'une formule de financement destinée aux petites agences qui sont régies par la formule actuelle.

Dans l'ensemble, nos conclusions confirment que les constatations et les recommandations de l'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui a été complété en juin 2000 correspondent toujours aux préoccupations avec lesquelles sont aux prises aujourd'hui les ASEFPN. Celles-ci, de même que l'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations, avaient pour objectif d'améliorer les niveaux de financement de façon à mieux soutenir les pratiques qui tiennent compte de la culture, plus particulièrement les méthodes préventives et liées au développement communautaire visant la maltraitance. Toutes les agences se sont mises d'accord sur la nécessité d'un redressement immédiat du financement inadéquat afin de soutenir de bonnes pratiques de travail social dans leurs collectivités.

Principes fondamentaux

À sa réunion de novembre 2004, l'équipe chargée du remaniement de la formule de financement de soutien a établi certains principes de base dont devrait tenir compte toute nouvelle démarche qui concerne le financement des agences des Premières nations. Ces principes exposaient clairement les éléments que l'on désirait retrouver dans une nouvelle formule, y compris les variantes dans les particularités des agences qui devaient être considérées ainsi que les contraintes que subissait l'organisme de financement. La nouvelle formule devrait :

- soutenir la prévention et le développement communautaire;
- se conformer à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;
- être adaptée à la proportion d'enfants dans le besoin;
- offrir des avantages égaux à tous les enfants en vertu de la loi;
- s'accommoder des circonstances imprévues;
- prendre en compte l'éloignement et le contexte de service;
- appuyer les services qui tiennent compte de la culture;
- permettre une certaine souplesse dans l'attribution du budget;
- apporter des ajustements automatiques pour les changements de prix (ajustement en fonction du coût de la vie);
- offrir un financement adéquat pour répondre aux besoins des enfants pris en charge;
- concorder avec le mandat du MAINC.

Nous décrirons ici trois solutions de rechange pour l'attribution de financement aux agences de protection de l'enfance des Premières nations.

Option n° 1 : Remaniement de la formule déjà existante

La structure de la formule actuelle se définit comme suit :

- Le budget de fonctionnement fournit un montant fixe pour l'administration de base. Le maximum s'élève à 143 159 \$, plus une somme de 10 714 \$;
- La formule prévoit également un montant variable de 727 \$ pour chaque enfant âgé de 0 à 18 ans en vue de la dotation en personnel, de l'achat de services, de la formation et de l'administration;
- Les ajustements tiennent compte de la taille de l'agence et de l'éloignement, le cas échéant;
- Cela comprend aussi un élément d'entretien qui sert à rembourser à l'agence les frais autorisés occasionnés pour les soins des enfants pris en charge;
- En remplacement des frais actuels, l'agence peut opter pour un financement (de base) flexible.

Comme il a été mentionné précédemment, la formule actuelle a été instaurée au début des années 1990. À cette époque, certains postulats avaient été admis :

- La formule tenait compte de deux présomptions : 20 % des enfants sont dans le besoin et 6 %, pris en charge;
- La formule servait à financer un travailleur des services à l'enfance et un travailleur de soutien à la famille pour chaque tranche de 20 enfants pris en charge;
- Elle contribuait à subventionner un superviseur et un employé de soutien pour chaque tranche de cinq travailleurs;
- La rémunération était établie d'après les salaires moyens de l'Ontario et du Manitoba.

La formule, à l'origine, devait se charger des éléments de dépense suivants, même si dans la pratique, les agences croient qu'elle n'a pas réussi à répondre aux attentes en ce qui a trait à l'attribution des fonds nécessaires pour les éléments suivants :

- Salaires et avantages sociaux;
- Administration, y compris les coûts de location et d'équipement;
- Frais juridiques pour l'agence et les enfants;
- Services de protection;
- Services de prévention, y compris les auxiliaires familiales;

- Coûts de thérapie;
- Service après les heures de travail.

Même si la formule a fait l'objet de nombreuses critiques, elle comporte certains points forts :

- Il s'agit d'une formule nationale qui offre une certaine équité à travers le pays;
- Elle rembourse les coûts réellement engagés en matière de dépenses remboursables;
- Elle correspond largement à la façon dont les agences sont normalement financées;
- Elle offre une option de financement de base qui confère une certaine souplesse;
- Elle vise à fournir des programmes et services comparables.

Néanmoins, un certain nombre de lacunes importantes dans la formule ont été relevées durant nos entrevues avec les agences et en passant en revue les constatations de l'Examen mixte national. En voici un aperçu :

- Absence de réserve pour la prévention, à la fois pour la dotation en personnel et l'entretien;
- Manque de rattrapage des salaires, des avantages et des autres coûts, aucun rajustement en fonction du coût de la vie;
- Formule relative à l'éloignement inadéquate et inappropriée;
- Réserve inadéquate pour les frais juridiques, les frais d'assurance et de formation ainsi que pour la pertinence culturelle;
- Manque de soutien pour des mesures moins perturbatrices, y compris la prise en charge par la parenté ou le soin des enfants dans leur propre maison;
- Absence de comparabilité par rapport aux programmes et services offerts par les différentes provinces;
- Réserve inexistante pour les frais exceptionnels;
- Réserve insuffisante pour les coûts en immobilisations;
- Reconnaissance incomplète des coûts d'administration de base pour les petites agences;
- Manque d'ajustement dans le financement opérationnel pour les charges de travail plus lourdes que prévu et les enfants dans le besoin;
- Implications à long terme de la stabilité ou de la diminution de la population du groupe d'âge de 0-18 ans.

Il peut s'avérer possible de remédier aux lacunes de la formule actuelle sans pour autant rejeter d'emblée les aspects positifs de sa structure de base. Toutefois le MAINC et les agences voudront, à juste titre, savoir quelles sont les implications des changements qui seraient apportés à la formule. Le Ministère aimerait connaître l'impact sur son budget ainsi que les pouvoirs que lui accorde le Conseil du Trésor, tandis que les agences s'intéressent aux changements escomptés en matière de revenus au niveau de la collectivité. Des modifications à la formule de financement peuvent aussi conduire à des changements à la structure de primes pour ce que font les agences; les implications ne se limitent donc pas à des questions financières.

Par conséquent, l'impact de ces changements devra être mesuré d'après un modèle quantitatif. La réalisation de ce dernier exigera une solide base de données. C'est pourquoi nous avons établi un programme de recherche qui se compose de huit projets. Les principales questions et la méthodologie de la recherche concernant chaque projet sont énumérées ci-dessous.

Projet n° 1 : Sur la prévention

- En quoi consiste la pratique exemplaire en matière de prévention au Canada et à l'étranger?

- De quelle façon la formule de financement *définitive* devrait-elle intégrer cet élément? À quels coûts?
- À quelles économies doit-on s'attendre de façon réaliste en limitant ou en réduisant la prise en charge d'enfants?

Méthodologie : Analyse documentaire et entrevues avec des informateurs clés.

Projet n° 2 : Sur les disparités de programmes et de services (études de cas provinciales)

- Quels sont les programmes et les services qu'offrent actuellement les provinces en matière de protection de la famille et de l'enfance? Lesquels sont prévus par la loi et lesquels ne le sont pas? De quelle façon sont-ils financés?
- Quelles sont leurs échelles de salaires et d'avantages sociaux (liées aux qualifications)?
- Comment finance-t-on les frais juridiques dans les agences provinciales (enfants pris en charge, enquêtes)?
- De quelle façon prend-on compte de la taille de la population ainsi que du nombre de cas traités?

Méthodologie : Une analyse province par province des programmes, des services, des salaires et des avantages sociaux, effectuée en utilisant les données disponibles et en réalisant des entrevues au besoin.

Projet n° 3 : Sur les disparités de programmes et de services (études de cas des agences des Premières nations)

- Quels sont les programmes et services de base qu'offrent les agences des Premières nations?
- Quels sont le salaire et les avantages sociaux (liés aux qualifications) qu'elles allouent à ceux-ci?
- Quels sont les coûts réels et les exigences en matière de financement, si l'on prend en compte l'éloignement, l'assurance, la formation, l'élaboration de normes et les frais juridiques?

Méthodologie : i) deux études de cas par région; ii) création d'un modèle; iii) toutes les agences remplissent le modèle.

Projet n° 4 : Sur les frais exceptionnels

- À quoi se résume l'expérience des autres compétences qui disposent d'un fonds réservé aux frais exceptionnels?
- Quels seraient les éléments à inclure dans un fonds réservé aux frais exceptionnels et à combien devrait-il s'élever?
- Qui devrait administrer un tel fonds? Quelles devraient être les règles d'application de base? Comment devrait-on répondre aux préoccupations de la vérificatrice générale?

Méthodologie : Entrevues avec des informateurs clés.

Projet n° 5 : Systèmes d'information de gestion

- De quelle sorte de système d'information de gestion a-t-on besoin? De tels modèles existent-ils déjà?
- Devraient-ils être comparables à travers le pays? Comparables à ceux de la province?
- Quels sont les coûts de développement et d'entretien (équipement informatique, logiciels, dotation en personnel, formation, transition)?
- Quelles sont les implications pour le budget lié à la formule de financement?

Méthodologie : Embaucher un expert sur des systèmes d'information de gestion. Entrevues avec des informateurs clés.

Projet n° 6 : Sur les dépenses en immobilisations

- Quels sont les besoins des agences des Premières nations en matière de logement/d'espace propres à leur fonctionnement et à la prestation des services qu'ils offrent à la communauté?
- Comment les frais d'espace devraient-ils être abordés dans le contexte de la formule de financement ou à l'extérieur de celle-ci (p. ex., budget immédiat d'immobilisations; amortissement au fil du temps; un élément de frais d'occupation qui pourrait être utilisé pour la location ou la construction d'immobilisations, etc.)?

Méthodologie : Ajouter cette dimension à l'étude de cas de 12 agences des Premières nations.

Projet n° 7 : Sur les petites agences

- Quelles sont les exigences de base des petites ASEFPN en matière de personnel administratif et de besoins connexes?
- De quelle façon devrait-on ajuster la formule de financement pour répondre à ces besoins?
- Quelle doit être la taille minimale d'une agence ainsi que de la population à qui elle offre des services, de façon à assurer une bonne pratique du travail social ainsi que des économies d'échelle?

Méthodologie : Entrevues avec des informateurs clés provenant d'un échantillon de petites et moyennes agences.

Projet n° 8 : Conflits de compétence

- Quels sont les problèmes relatifs au financement des enfants pris en charge qui ont des besoins en matière de santé?
- Comment le MAINC, Santé Canada et les provinces perçoivent-ils ces problèmes?
- Existe-t-il des principes fondamentaux sur lesquels s'appuyer en ce qui a trait à la résolution de ces conflits ou du moins s'accorder sur une méthode de règlement des différends?
- Quels sont les avantages et les désavantages associés aux différentes méthodes de règlement des différends?

Méthodologie : S'intègre aux projets n° 2 et n° 3, avec la réalisation d'entrevues supplémentaires avec les personnes responsables.

Option n° 2 : Le modèle de financement provincial

Une autre façon de financer les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations consisterait à ce que le MAINC offre du financement de manière et de niveau identiques à ceux de chaque province. Cela ne signifierait pas que toutes les agences des Premières nations

doivent offrir exactement les mêmes programmes et services, mais que leur financement serait établi selon les pratiques y afférentes établies dans la province dans laquelle se trouve une agence donnée.

Cette façon de faire va de pair avec certains postulats :

- Il n'y aurait pas qu'une seule formule, mais plutôt dix formules (davantage si des agences s'établissent dans les territoires au fil du temps);
- Le financement des agences des Premières nations serait établi selon la manière et le niveau d'après lesquels les agences provinciales sont financées;
- Les programmes et services qu'offrent les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations ne devraient pas être identiques à ceux offerts par la province. Des programmes et services culturellement appropriés peuvent être instaurés;
- Les programmes et services de base offerts par la province ainsi que les coûts associés à ceux-ci constituent le point de départ;
- Les niveaux de scolarité et de formation, les salaires, les avantages sociaux ainsi que les charges de travail seraient équivalents à ceux de la province.

Cette façon de faire en matière de financement a été étudiée en profondeur par au moins une agence des Premières nations en Alberta. En citant cette démarche comme exemple, la formule de financement pourrait comporter les éléments suivants, du moins dans cette province :

- Une enveloppe pour la réserve destinée aux coûts de gouvernance (p. ex., le conseil d'administration);
- Une gestion et une administration de base qui varient selon la taille de l'agence;
- Une administration et des services financiers;
- Les coûts d'infrastructure, y compris les immobilisations, l'équipement informatique et les logiciels;
- Les coûts de livraison directe liés au nombre de dossiers d'enfants;
- Les services de programme et le soutien.

Il est important de souligner que le compte rendu suivant des forces et des faiblesses de ce modèle se fonde sur un examen sommaire du modèle réalisé dans une seule province. Une recherche plus poussée s'avère donc nécessaire pour établir les faits. Néanmoins, selon notre analyse actuelle, nous avons relevé, à partir du modèle de financement provincial, les points forts suivants :

- Cela peut se traduire, du moins dans certaines provinces, par des niveaux plus élevés de financement pour les agences des Premières nations;
- Cela permettrait une réduction des disparités entre les programmes et services offerts aux Indiens de plein droit vivant à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve dans les provinces;
- Cela susciterait davantage l'attention sur les programmes de prévention et les soins apportés par la parenté ou à domicile, ce qui amènerait une réduction du nombre d'enfants pris en charge;
- Cela pourrait permettre un meilleur financement des coûts juridiques, d'immobilisations ou autres.

Cette façon de faire en matière de financement provincial comporte également certains désavantages :

- Les inégalités régionales pour les agences des Premières nations qui sont situées dans différentes provinces seront difficiles à maîtriser;

- La possibilité que les agences des Premières Nations se rapprochent de la sphère provinciale et subissent, par conséquent, les fluctuations provinciales en ce qui concerne l'investissement en matière de services sociaux devient préoccupante;
- Dans certains cas, il y a une absence de relations positives et de confiance entre les provinces et les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations;
- Les formules provinciales peuvent s'avérer inadéquates. Par exemple, il est possible que l'éloignement, les fonds d'urgence, le développement culturel, le système d'information de gestion et les petites agences ne soient pas traités de manière adéquate;
- Le financement peut varier selon le nombre d'enfants pris en charge et non selon la population d'enfants âgés de 0 à 18 ans.

Une certaine recherche sera également nécessaire pour établir les caractéristiques et les implications particulières liées au passage à un financement provincial. Les principales questions de la recherche qui doivent être approfondies dans le projet n° 9 sont énumérées ci-dessous.

Projet n° 9 : Le modèle de financement provincial

- En quoi consiste la formule de financement dans chaque province?
- À quels résultats doit-on s'attendre lorsqu'on applique la formule aux agences des Premières nations dans chaque province?
- Quelle est la différence entre le financement fédéral et provincial sous l'angle des résultats financiers?

Méthodologie : Une analyse province par province associée à des études de cas de 12 agences des Premières nations (projet n° 3). Puis, appliquer cette analyse à l'ensemble des agences des Premières nations.

Option n° 3 : Le modèle de financement des Premières nations

Une troisième façon de faire en ce qui concerne le financement des agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations est basée sur les besoins et les actifs de la collectivité et s'enracine dans les caractéristiques socioéconomiques et culturelles particulières aux communautés et aux Nations auxquelles les agences fournissent des services. Cette démarche nécessite qu'un ensemble de base de programmes et de services que doivent offrir les agences des Premières nations soit d'abord établi. Celui-ci devrait s'inspirer des conditions socioéconomiques et démographiques propres aux communautés. Il devrait également prendre en compte les différences culturelles et s'enraciner dans la pratique exemplaire qui se fonde sur l'expérience des Premières nations. Par conséquent, le financement des agences devrait s'appuyer sur les coûts liés à la prestation de cet ensemble de base de programmes et de services, tout en laissant place aux ajustements appropriés qui tiendraient compte des conditions, cultures, tailles de population et lieux variables.

Actuellement, la définition d'une telle démarche en matière de financement ainsi que de ses implications possibles semble moins évidente que ce qui se dégageait des deux autres modèles. Une certaine recherche dans ce sens devra donc être effectuée. Le point de départ de celle-ci a été décrit sommairement dans la description de projet suivante, lequel a été conçu pour définir l'envergure d'un modèle de financement des Premières nations.

Projet n° 10 : Un modèle de financement des Premières nations

- Quelles sont les conditions uniques auxquelles doivent faire face les communautés des Premières nations dans le domaine de la protection de la famille/de l'enfance?

- Quelle est la pratique exemplaire à suivre dans ce contexte, si l'on tient compte des cultures et perspectives des Premières nations?
- Quel est l'ensemble idéal de programmes et de services dans ce contexte, et quels seraient les coûts liés à la prestation de ceux-ci?
- Quels sont les facteurs d'ajustement nécessaires à l'aplanissement des différences entre les communautés des Premières nations?
- Quelle est la gamme de modèles de financement qui pourrait le mieux appuyer un système de protection de l'enfance « propre aux Premières nations »?
- Quelles sont les étapes de la mise en œuvre de ce scénario?

Méthodologie : Analyse documentaire, études de cas et entrevues.

Sommaire

Le contrat d'embauche stipulait que trois options relativement à la formule de financement devaient être définies pour les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations, que les avantages et désavantages de chaque option devaient être décrits brièvement en plus de déterminer quelle recherche serait nécessaire afin d'effectuer des simulations économiques pour chaque option définie.

Voici, dans l'ensemble, nos constatations importantes :

1. Les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations qui ont participé à notre projet de recherche nous ont fait part de leurs préoccupations en ce qui a trait au financement, lesquelles correspondaient aux constatations dégagées en juin 2000 par l'Examen mixte national des services à l'enfance et à la famille des Premières nations;
2. Le comité consultatif national a affirmé que les principes fondamentaux mentionnés à la page 7 de ce rapport devrait s'appliquer à n'importe quelle option de financement nouvellement élaborée;
3. Trois modèles de formule de financement ont été définis : une amélioration de la formule actuelle, le modèle de financement provincial et le modèle de financement des Premières nations;
4. Après avoir examiné la documentation ainsi que les recherches déjà existantes, des questions particulières devant servir de base aux trois modèles de financement sont énumérées dans ce rapport, de même que la méthodologie de la recherche qui est proposée.

Les options et conclusions de la recherche, énumérées dans ce rapport, ont été présentées le 4 décembre 2004, à Vancouver en Colombie-Britannique, au comité consultatif mixte national d'examen des politiques nationales. Après avoir examiné l'information condensée dans ce rapport, le comité a demandé qu'une recherche soit effectuée sur les trois options.

La réalisation de cette recherche complètera la phase deux de ce projet, qui sera suivie de la phase trois. Dans le contexte de celle-ci, les agences des Premières nations auront à remplir un sondage conçu pour mieux informer le comité consultatif national ainsi que les agences elles-mêmes des implications de chaque option.

Une proposition portant sur la réalisation de la recherche mentionnée dans ce rapport sera soumise au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en janvier 2005.