

IMPLANTATION ET RETOMBÉES de la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille et du principe de Jordan au sein des communautés des Premières Nations au Québec

**Portrait synthèse de l'état
de la situation en 2023-2024**



COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

Rédaction

Patricia Montambault, CSSSPNQL

Comité consultatif en évaluation

Caroline Fiset, CSSSPNQL

Ana Gherghel, IUHPE

Alexandra Gilbert, CSSSPNQL

Emilie Grantham, CSSSPNQL

Richard Gray, CSSSPNQL

Maude Ostiguy-Lauzon, CSSSPNQL

Marie-Ève Moreau, CSSSPNQL

Marie-Pier Paul, CSSSPNQL

Nico Trocmé, Université McGill

Valérie Vennes, CSSSPNQL

Annie Vézina, CSSSPNQL

Graphisme

Karine Potvin

Note au lecteur

Veuillez noter que le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but d'alléger le texte.

Tous droits réservés à la CSSSPNQL.

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, à l'adresse www.cssspnql.com. Toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction et la diffusion, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable de la CSSSPNQL. Sa reproduction ou son utilisation à des fins personnelles, mais non commerciales, est toutefois permise à condition d'en mentionner la source, de la façon suivante :

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. 2025. *Implantation et retombées de la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille et du principe de Jordan au sein des communautés des Premières Nations au Québec. Portrait synthèse de l'état de la situation en 2023-2024.* Wendake : CSSSPNQL.

Toute demande doit être adressée à la CSSSPNQL, par courrier ou par courriel, aux coordonnées ci-dessous :

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102
Wendake (Québec) G0A 4V0
info@cssspnql.com

ISBN version Web : 978-1-77315-555-5

© CSSSPNQL 2025

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
Principaux événements ayant mené à la réforme à long terme.	6
PLANIFICATION DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE AU SEIN DES COMMUNAUTÉS	8
Plans d'action des SEFPN 2020-2025	8
Gouvernance en matière de protection de la jeunesse.	9
AMORCE DE LA RÉFORME À LONG TERME DU PROGRAMME DES SEFPN DANS LES COMMUNAUTÉS	11
Continuum de services à l'enfance et à la famille	13
Enjeux persistants et pistes de solutions	15
CONCLUSION	17
ANNEXE 1 : DIVERSES STRUCTURES DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE	18

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Éléments faisant partie d'une majorité de plans d'action des SEFPN	8
Figure 2. Services à l'enfance et à la famille sous la responsabilité d'une agence externe et du CISSS ou du CIUSSS de la région	18
Figure 3. Services à l'enfance et à la famille sous la responsabilité de la communauté et du CISSS ou du CIUSSS de la région	18
Figure 4. Services de prévention sous la responsabilité de la communauté et services de protection assurés par le CISSS ou le CIUSSS de la région	19

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Méthodes de collecte de données utilisées et population participante	5
-------------------------------------------------------------------------------------------	---

INTRODUCTION



Cette synthèse présente les principaux résultats issus du premier temps (T1) de collecte de données réalisée dans le cadre de l'évaluation des retombées de la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) et du principe de Jordan au sein des communautés des Premières Nations au Québec (ci-après l'«évaluation»). Elle dresse un état de la situation en 2023-2024, alors que la nouvelle formule de financement, comme elle est prévue dans l'Entente de principe de 2021, commençait à être appliquée et qu'une majorité de chefs au Canada ont rejeté l'Entente définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, en octobre 2024.

L'objectif de se doter d'un portrait de départ est d'être en mesure, avec le deuxième temps de collecte de données, d'apprécier les retombées à court terme observables dans les communautés des Premières Nations et pouvant être associées à la réforme. Plus précisément, les objectifs de cette évaluation sont de :

- 1 Démontrer les changements dans les services, la pratique et les interventions pouvant être liés à la réforme à long terme du programme des SEFPN et du principe de Jordan.
- 2 Vérifier quels changements liés à la réforme à long terme du programme des SEFPN et du principe de Jordan peuvent être associés à l'amélioration du mieux-être des enfants et des familles.
- 3 Contribuer à la réflexion entourant la mise au point d'indicateurs régionaux sur le mieux-être des enfants et des familles dans les communautés des Premières Nations au Québec.



Deux méthodes de collecte de données ont essentiellement été utilisées lors du T1, soient: un questionnaire en ligne et des entrevues semi-dirigées individuelles ou de groupe, en personne ou par Teams. Voici un tableau synthèse des méthodes de collecte de données utilisées, des groupes d'acteurs rencontrés, du moment de la collecte de données et du nombre de participants.

TABLEAU 1. MÉTHODES DE COLLECTE DE DONNÉES UTILISÉES ET POPULATION PARTICIPANTE

Méthode de collecte de données	Participants	Dates de la collecte de données	Nombre total de participants
Questionnaire en ligne	Toutes les personnes concernées par le plan d'action des SEFPN et du principe de Jordan de l'ensemble des communautés des Premières Nations au Québec (à l'exception de la nation Eeyou et des Inuit).	Entre le 12 septembre et le 5 décembre 2023	41 ¹
	Toutes les personnes concernées par le plan d'action des SEFPN et du principe de Jordan (élus, directeurs, directeurs adjoints, coordonnateurs, intervenants, conseillers cliniques) ainsi que des membres de la population de trois communautés participantes et une organisation tribale.	Communauté A: du 13 au 17 novembre 2023 Communauté B: du 5 au 9 février 2024 Communauté C: le 28 mars 2024	18
Entrevues semi-dirigées	Employés de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) concernés par le programme des SEFPN des secteurs des services sociaux et du développement social ainsi que la sous-équipe du principe de Jordan du secteur de la santé.	Entre le 18 janvier et le 27 février 2024	14
	Services aux Autochtones Canada – Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuit (SAC – DGSPNI)	Le 30 avril 2024	4

Au total, 77 personnes ont participé à la collecte de données du T1, menée sur environ huit mois (entre septembre 2023 et avril 2024).

Les résultats du T1 ont été validés par la Table ronde régionale des SEFPN, formée des directeurs des services sociaux des communautés, ainsi que par le comité consultatif en évaluation, formé d'employés de divers secteurs de la CSSSPNQL ainsi que de collaborateurs externes.

¹ Parmi les 21 répondants, presque la moitié (n=10) a rempli le questionnaire avec une ou plusieurs autres personnes. Le total de répondants s'élève donc à 41 personnes, issues de quinze communautés et de six nations différentes (abénakise, anishinabeg, atikamekw, innue, mohawk et wendat) et de trois organismes des Premières Nations.

PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS AYANT MENÉ À LA RÉFORME À LONG TERME

Rappelons que le programme des SEFPN a été mis en œuvre en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* de 1985. Rappelons aussi que, jusqu'au début des années 2000, la formule de financement de ce programme accordait peu de ressources financières pour les services psychosociaux courants et de prévention. Cela a eu pour conséquence désastreuse de faire du système de protection de la jeunesse la porte d'entrée principale pour recevoir des services sociaux, alors que celui-ci relève de la deuxième ligne et ne devrait être appliqué qu'en dernier recours. La surreprésentation actuelle des enfants des Premières Nations dans le système de protection de la jeunesse est, entre autres choses, une conséquence de cette formule de financement².

C'est dans ce contexte qu'en 2007, l'Assemblée des Premières Nations (APN) et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (ci-après la « Société de soutien ») ont déposé une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne, alléguant que le Canada fait preuve d'une discrimination fondée sur la race à l'endroit des enfants des Premières Nations, car il débourse moins de financement pour l'offre de services sociaux de prévention dans les communautés, comparativement au reste de la population. Cette même année, la Chambre des communes a adopté à l'unanimité le principe de Jordan : la règle juridique visant à résoudre les conflits de compétence en matière de santé, de services sociaux et d'éducation destinés aux enfants des Premières Nations. À cette époque, une définition restreinte du principe de Jordan a été adoptée. Elle limitait l'accès au financement pour les situations d'enfants présentant des besoins médicaux complexes et ayant besoin de multiples fournisseurs de services³. En 2016, le Tribunal canadien des droits de la personne rendait un jugement en faveur de la plainte formulée par l'APN et la Société de soutien. Il a alors ordonné au gouvernement fédéral :

1. De cesser ses pratiques discriminatoires en réformant le programme des SEFPN.
2. De cesser d'appliquer sa définition étroite du principe de Jordan et de prendre des mesures pour l'appliquer immédiatement en lui donnant sa pleine portée et tout son sens⁴.

La première réforme du programme des SEFPN a été entamée en 2017. Elle devait faire en sorte que des services de qualité soient fournis, qu'ils soient culturellement respectueux, qu'ils répondent aux besoins et qu'ils respectent les droits des enfants et des familles des Premières Nations. En décembre 2021, une Entente de principe a été signée entre les parties et prévoyait près de 20 milliards de dollars sur cinq ans pour la réforme à long terme du programme des SEFPN. Le gouvernement du Canada a donc annoncé qu'à compter du 1^{er} avril 2022, le Canada financera les mesures de prévention et les mesures les moins perturbatrices à raison de 2 500 \$ par personne résidant dans les communautés et au Yukon, ce qui représente le financement total de la prévention avant la réforme complète des formules de financement, des politiques, des procédures et des ententes du Programme des SEFPN⁵.

2 CSSSPNQL. *Évaluation de l'implantation des services sociaux de première ligne dans quatre communautés des Premières Nations du Québec*. Wendake, 2011.

3 CSSSPNQL, « Principe de Jordan », consulté le 27 mars 2024, <https://cssspnql.com/principe-de-jordan>.

4 Ibid.

5 SAC, « Entente de règlement définitive sur l'indemnisation et entente de principe pour la réforme à long terme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et du principe de Jordan », consultée le 2 avril 2024, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1646942622080/1646942693297>.

Du financement est aussi accessible pour des projets d'immobilisations, pour des services de représentation ainsi que pour des services de soutien post-majorité aux jeunes ayant été pris en charge jusqu'à majorité par les services de protection de la jeunesse⁶. À cela s'ajoute encore un complément de financement (communément nommé *top-ups*) pour les composantes suivantes: technologies de l'information, ajustement à l'éloignement, ajustement à la pauvreté, situations d'urgence et résultats. Ces compléments ont commencé à être octroyés aux communautés des Premières Nations à partir de janvier 2024. Les paiements sont effectués conformément aux politiques fédérales figurant dans l'accord de contribution, y compris l'approche de financement et les principes des conditions de paiement. SAC offre un financement fixe ou flexible (global ou souple) aux bénéficiaires autochtones⁷.

Les résultats immédiats (un à deux ans) découlant de la réforme à long terme escomptés par SAC⁸ sont que :

- ▶ Les familles des Premières Nations ont un meilleur accès à des services de prévention et d'intervention précoces culturellement respectueux.
- ▶ Les fournisseurs de services des Premières Nations disposent de ressources adéquates et prévisibles qui permettent la mise en place et la prestation de normes et de services de protection de l'enfance respectueux de la culture, y compris des services de prévention.

L'Entente de principe de 2021 fixait au 1^{er} avril 2023 la mise en œuvre de la réforme complète des SEFPN⁹. L'APN contestait plusieurs impositions formulées par le Canada dans cette Entente de principe, telles que le lourd fardeau exigé pour accéder au financement des immobilisations. Le montant proposé pour pallier l'inflation, de même que l'accès au financement des services de prévention exclusivement aux membres inscrits vivant dans une communauté, ont aussi été soulevés comme des enjeux¹⁰. Ce n'est qu'en juillet 2024 que le gouvernement fédéral a soumis à l'APN un projet d'entente de règlement définitif de 47,8 milliards de dollars sur dix ans. Lors de l'assemblée extraordinaire de l'APN d'octobre 2024, les chefs ont rejeté majoritairement l'Entente définitive sur la réforme à long terme du gouvernement fédéral. L'APN a alors adopté deux résolutions¹¹ qui demandent un nouveau processus de négociation et la mise sur pied d'une Commission nationale des chefs pour les enfants avec des représentants nommés par chaque région, y compris les régions qui ne sont pas représentées par l'APN. Les chefs s'entendent pour dire que cette entente aura des effets directs et d'une envergure sans précédent sur la vie des enfants, des jeunes et des familles ainsi que sur leur communauté pendant les générations à venir. Ils souhaitent renégocier l'entente et, entre autres choses, modifier l'objectif et le texte connexe pour stipuler clairement que l'entente doit tenir le Canada responsable de mettre fin à la discrimination et de prévenir sa résurgence¹².

Au Québec, les communautés ayant participé aux consultations dans le cadre de la réforme du programme des SEFPN de 2017 ont été unanimes. Selon elles, une véritable réforme ne peut s'effectuer sans considérer les cultures des Premières Nations comme étant le point de départ des changements à apporter à ce programme. Les Premières Nations veulent que l'approche retenue puisse leur permettre d'appliquer leurs propres modes d'intervention, dans le respect de leurs traditions et de leurs cultures¹³.

6 Ibid.

7 SAC, « Modalités transitoires des 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 », consultées le 5 décembre 2023, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1648577221890/1648577242550>.

8 Ibid.

9 CSSSPNQL. *Rapport final – Réforme à long terme du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) et du principe de Jordan*. Wendake, 2022.

10 APN, « Résolution n° 86/2023 », consultée le 27 novembre 2024, <https://afn.bynder.com/m/3e841fd1178f10d5/original/86-2023-Assurer-la-qualite-de-vie-dans-le-cadre-du-Programme-des-services-a-l-enfance-et-a-la-famille-des-Premieres-Nations-et-du-principe-de-Jordan.pdf>.

11 APN, « Résolution n° 60/2024 » et « Résolution n° 61/2024 », consultées le 27 novembre 2024, <https://afn.bynder.com/m/4dfc620ed8396b68/original/60-2024-Reforme-a-long-terme-du-Programme-des-services-a-l-enfance-et-a-la-famille-des-Premieres-Nations-et-du-principe-de-Jordan.pdf> et <https://afn.bynder.com/m/30f8d1a03881db7a/original/61-2024-Consultation-significative-sur-la-reforme-a-long-terme-des-Services-a-l-enfance-et-a-la-famille-des-Premieres-Nations.pdf>.

12 Ibid. « Résolution n° 61/2024 ».

13 CSSSPNQL. *Rapport final – Réforme à long terme du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) et du principe de Jordan*. Wendake, 2022.

PLANIFICATION DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE AU SEIN DES COMMUNAUTÉS

En fonction des accords de financement conclus, diverses structures de services à l'enfance et à la famille sont implantées dans les communautés des Premières Nations au Québec. Dans le cadre de la présente évaluation, trois communautés ont été invitées à participer aux entrevues semi-dirigées afin de mieux comprendre les changements concrets pouvant être associés à la réforme à long terme. Elles ont été sélectionnées à partir de plusieurs critères, comme leur nation et leur situation géographique, mais aussi parce qu'elles représentent la diversité des structures de services à travers la province¹⁴.

Ce portrait présente de grands constats concernant l'implantation de la réforme à long terme pouvant s'appliquer de façon générale aux communautés des Premières Nations au Québec. Certaines particularités liées à une structure de services ou à un contexte communautaire précis ont aussi été mises en évidence.

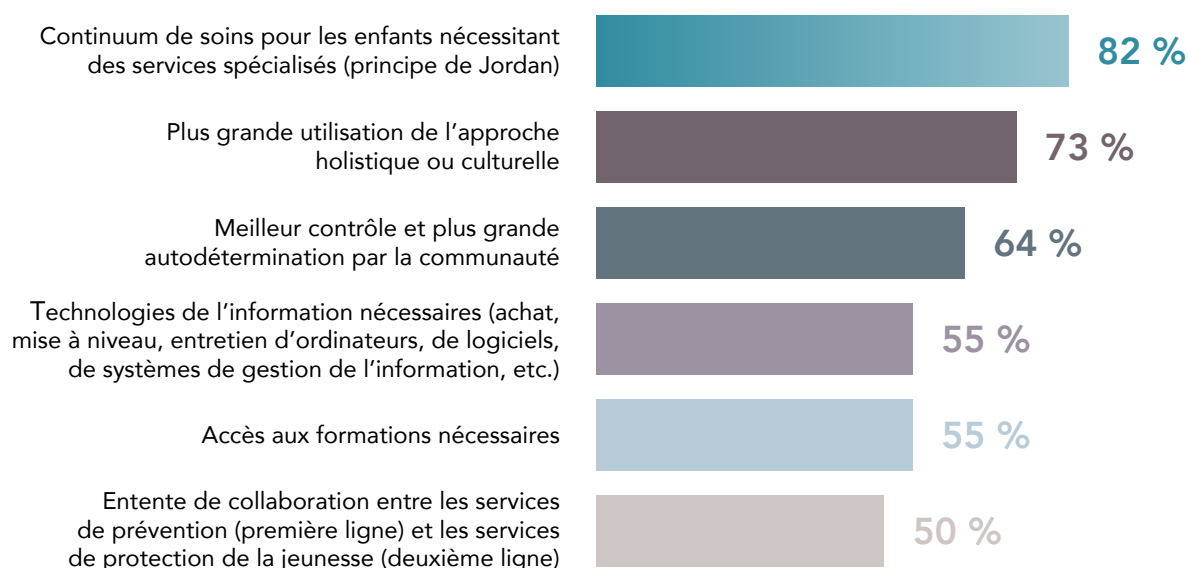
Les résultats suivants proviennent à la fois des entrevues et du questionnaire en ligne.

PLANS D'ACTION DES SEFPN 2020-2025

L'information collectée grâce au questionnaire en ligne montre que les plans d'action des SEFPN 2020-2025 s'attaquent à plusieurs facteurs de risque menant à une prise en charge des enfants par la protection de la jeunesse. Parmi les répondants, 73 % indiquent que des stratégies pour contrer la violence conjugale et familiale font partie de leur plan d'action des SEFPN, 64 % ont un plan d'action intégrant la santé mentale, les dépendances et la négligence envers les enfants, alors que 55 % ont des mesures pour contrer la pauvreté.

Les résultats obtenus par le questionnaire en ligne montrent que les éléments suivants (figure 1) font aussi partie de l'offre de services à l'enfance et à la famille dans plusieurs communautés et organismes participants.

FIGURE 1. ÉLÉMENTS FAISANT PARTIE D'UNE MAJORITÉ DE PLANS D'ACTION DES SEFPN



Dans certaines communautés, les services sociaux de première ligne travaillent en étroite collaboration avec d'autres secteurs, comme la sécurité publique ou les intervenants en santé mentale et les agents du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones qui relèvent des services de santé. Ce travail de collaboration s'observe davantage dans les communautés où il n'y a qu'une seule et même direction pour les services de santé et pour les services sociaux. Dans les communautés et les organismes dont la santé et les services sociaux relèvent de directions distinctes, il semble plus difficile d'avoir un plan d'action et une offre de services concertés.

« On a des équipes de mieux-être mental, de première ligne, de mieux-être et de prévention, et on a l'aspect des services sociaux. Les équipes sont toutes à l'interne, sous le même toit. Elles travaillent toutes ensemble, selon les besoins. On a aussi une équipe clinique et des rencontres cliniques. On a des professionnels, ce qui nous permet de mieux déterminer les besoins des familles avec lesquelles on travaille et la manière d'offrir des services de prévention et de soutien pour éviter le placement de jeunes dans le système de protection de la jeunesse. On ne peut pas toujours éviter les placements [...]. Il peut y avoir des situations où on doit intervenir, alors on intervient et on reprend ensuite la prévention. »
(Extrait d'entrevue-communauté, T1)

« Il va falloir qu'on regarde pour faire un plan d'action intégré avec le centre de santé. Il faut comprendre que je ne suis pas un conseil de bande. J'ai le programme des SEFPN et j'ai des partenaires qui ont des programmes de la DGSPNI. Les services qui sont financés par la DGSPNI, je ne les ai pas. C'est le volet qui revient aux centres de santé des communautés. »
(Extrait d'entrevue-communauté, T1)

Les résultats obtenus tant par le questionnaire en ligne que par les entrevues menées auprès des acteurs dans les communautés montrent que, de façon générale, les nouvelles ressources financières reçues dans le cadre de la réforme à long terme sont utilisées dans une continuité ou une amélioration des services déjà offerts. Ils montrent aussi que, dans la plupart des communautés, il n'y a pas eu de nouvelles consultations auprès de la population afin d'ajuster le plan d'action des SEFPN 2020-2025.

GOVERNANCE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE

Parmi les communautés et les organismes des Premières Nations rencontrés en entrevue, une communauté fait actuellement des démarches pour se doter de sa propre loi en matière de protection de la jeunesse en vertu de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* (ci-après la « loi C-92 »). Chaque année, dans cette communauté, plusieurs jeunes sont pris en charge par les services de protection de la jeunesse. Ce projet de gouvernance est perçu comme étant un moyen « d'arrêter les abus » par le réseau de la santé et des services sociaux du Québec. Les équipes et les élus accueillent bien la prise en charge des services de protection de la jeunesse en vertu de la loi C-92. Les entrevues ont mis en lumière que, même avec la formation sur la sécurisation culturelle offerte aux intervenants allochtones du centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS), il n'y a pas d'amélioration notable observée au cours des quinze dernières années dans la manière d'intervenir en protection de la jeunesse.

« [...] au lieu qu'on envoie nos jeunes à [nom d'une ville] ou à [nom d'une autre ville] en centre jeunesse, pourquoi ne pas avoir notre propre centre jeunesse à l'intérieur des terres. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

Cette agence des SEFPN a déjà reçu du financement du gouvernement fédéral pour élaborer sa propre loi. Celle-ci devrait être présentée aux élus, puis déposée au cours de l'exercice 2024-2025. Si tout se passe comme prévu, la loi sera en vigueur d'ici les deux prochaines années. Selon les participants rencontrés en entrevue, le CISSS de leur région sait que ces travaux sont en cours et il a assuré sa pleine collaboration.

Dans le cas des deux autres communautés, une bonne collaboration s'est établie au fil des ans avec le CISSS ou le centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de leur région respective, ce qui permet aux équipes locales de première ligne et de deuxième ligne d'intervenir et d'éviter, dans bien des cas, une prise en charge par le CISSS ou le CIUSSS. Cette structure de services fonctionne bien à ce jour. Ces communautés n'envisagent pas la prise en charge complète des services de protection de la jeunesse. Elles poursuivront donc en vertu du programme des SEFPN. Pour les communautés des Premières Nations, le projet de se doter de leur propre loi en matière de protection de la jeunesse dépend largement du contexte local de la communauté (p. ex. : le nombre d'enfants pris en charge annuellement) ainsi que de la relation de collaboration avec le CISSS ou le CIUSSS de la région. L'absence de démarche en vertu de la loi C-92 n'est pas nécessairement le signe d'un manque de capacité ou d'intérêt local en matière de gouvernance et d'autodétermination.

AMORCE DE LA RÉFORME À LONG TERME DU PROGRAMME DES SEFPN DANS LES COMMUNAUTÉS

Au moment de la collecte de données du T1, plusieurs communautés et organismes jugeaient insuffisante la nouvelle formule de financement. Selon les réponses obtenues à la fois par le questionnaire en ligne et par les entrevues, on constate qu'à ce moment, les composantes du financement de base (p. ex. : embauches et formations) et les financements complémentaires (p. ex. : éloignement) n'étaient pas encore bien connus de tous les participants.

« Ce n'est pas assez. »
(Questionnaire en ligne, T1)

« Les 2 500\$, je trouve que c'est réducteur. Il devrait y avoir quelque chose qui fait en sorte que, pour les communautés en région éloignée [...], on ne peut pas dire que ce montant sera suffisant parce qu'il y a beaucoup de financement qui va aller pour l'hébergement et le transport. Et cela, ce n'est pas du service direct aux familles et aux enfants, non, mais ce sont des choses qui sont tout de même essentielles. »
(Extrait d'entrevue-communauté, T1)

« C'est moins de 7 \$ par jour. Les besoins de nos membres excèdent ce montant. »
(Questionnaire en ligne, T1)

« On a besoin de plus de financement pour la revitalisation de la langue et de la culture et pour embaucher plus d'Autochtones dans les domaines de la santé et des services sociaux. »
(Questionnaire en ligne, T1)

Bien qu'une majorité de participants au questionnaire en ligne ne savaient pas (38 %) ou n'avaient pas encore constaté d'avantages directs pour les enfants et les familles (37 %), quelques participants observaient déjà des avantages associés à la nouvelle approche de financement (25 %). Voici quelques exemples :

« La flexibilité dans l'application des activités et services offerts à la communauté. »
(Questionnaire en ligne, T1)

« Répondre davantage aux besoins des enfants. »
(Questionnaire en ligne, T1)

« Moins de signalements, plus de prévention, ressourcement en milieu naturel. »
(Questionnaire en ligne, T1)

« Avec les répit, les dépannages, etc., il y a moins de signalements. »
(Questionnaire en ligne, T1)

De plus, les communautés offraient déjà des services de soutien post-majorité ou commençaient à structurer leur offre de services.

« Les jeunes dans le système de protection de la jeunesse ayant atteint l'âge de la majorité ont déjà accès à des services de soutien [services de soutien post-majorité]. Des fonds sont déposés dans un fonds de fiducie et les jeunes y ont accès lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité. Des discussions sont en cours pour déterminer à quoi servira le nouveau financement des services de soutien post-majorité. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

« Elle est déjà effective [la nouvelle équipe pour les services de soutien post-majorité], mais on n'est pas encore dans "donner les services". On est dans la cueillette de données auprès des communautés pour voir quels sont les besoins. Le plan d'action est finalisé. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

Plusieurs communautés avaient déposé un ou des projets d'immobilisations dans le cadre de la réforme. Pour certaines, ces projets auront d'importantes retombées pour leur offre de services à l'enfance et à la famille. À titre d'exemple, deux communautés construiront une maison de la famille, y compris de nouveaux bureaux pour les intervenants de première ligne.

« Actuellement, on a le plan de construire des bureaux. Les bureaux de première ligne vont déjà être là, à la maison de la famille. Tout est déjà fait, les plans et devis. [...] il va y avoir la maison [nom en langue des Premières Nations] là-dedans, un lieu de rassemblement pour les femmes, une cuisine collective et l'aile, en avant, ce sera les bureaux de première ligne. À côté, on va faire un autre bureau plus administratif pour la protection de la jeunesse et avoir quatre logements au-dessus du bureau. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

« Pour nous autres, c'est vraiment ce qu'il nous manquait, l'immobilisation. C'est difficile de donner un service à un intervenant, ça lui prend quand même un toit, une chaise et un bureau quelque part. Quand cela n'est jamais financé, on peut avoir de bonnes idées et vouloir essayer quelque chose... On le voit [le projet en immobilisations] comme un tremplin. On pense que ça va faire un lieu communautaire, dynamique, où notre intervenant de proximité ne sera pas dehors. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

Par ailleurs, si certaines communautés et certains organismes des Premières Nations ont déjà entamé un virage dans leur offre de services à l'enfance et à la famille en optimisant les services préventifs culturellement sécuritaires et arrivent, notamment, à repousser ou à fermer un signalement en protection de la jeunesse, d'autres demeurent dans une dynamique d'offre de services préventifs en contexte d'urgence et ne sont pas en mesure d'offrir des services de prévention primaire et secondaire.

CONTINUUM DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE

Le continuum de services à l'enfance et à la famille inclut les services de prévention primaire, secondaire et tertiaire, les services psychosociaux (y compris la santé mentale et les dépendances) ainsi que les services de protection de la jeunesse.

La **prévention primaire** vise à réduire au maximum, voire à éliminer, les causes qui peuvent générer des situations de risques psychosociaux. Ce type de prévention désigne les actions prises pour modifier les facteurs environnementaux, économiques, sociaux ou comportementaux qui augmentent les risques d'engendrer des situations, comme le placement d'enfants par la protection de la jeunesse. Dans la majorité des communautés des Premières Nations, le secteur de la santé, celui des services sociaux et d'autres secteurs organisent diverses activités de prévention primaire. En voici quelques exemples :

- ▶ Colloque annuel dans le cadre de semaines thématiques, comme la Semaine nationale de prévention du suicide ou la Semaine nationale de sensibilisation aux dépendances.
- ▶ Ressourcements sur le territoire pour tous.
- ▶ Cuisine collective.
- ▶ Activités culturelles (p. ex. : artisanat, chasse, pêche, cueillette, réfrigérateur communautaire).
- ▶ Activités sportives et récréatives.

Dans certaines communautés, les divers secteurs d'intervention collaborent pour offrir cette offre de services à la population, mais cela n'est pas le cas pour toutes les communautés. L'information recueillie permet de comprendre que, pour certaines d'entre elles, la tenue de ce type d'activités de prévention peut être incertaine d'une année à l'autre, en fonction des ressources humaines, du financement, du taux de participation ou pour d'autres raisons.

En **prévention secondaire**, l'intervention sera orientée, par exemple, lorsqu'un enfant pourrait être à risque de préjudice ou de maltraitance et qu'une action précoce pourrait renforcer les facteurs de protection et remédier au risque. La **prévention tertiaire**, quant à elle, cible des familles particulières lorsque des risques de préjudice ou de maltraitance pour un enfant sont constatés. Elle tente d'atténuer les risques de séparation de l'enfant d'avec sa famille par une intervention de deuxième ligne (protection de la jeunesse) et de mettre fin à la situation de crise. Selon l'information recueillie, les équipes de première ligne dans les communautés sont, la plupart du temps, en intervention de type tertiaire, c'est-à-dire en situation de crise.

« [...] Le financement de première ligne, on l'utilise premièrement pour des situations d'urgence, de violence. »

(Extrait entrevue-communauté, T1)

« On est beaucoup plus en urgence. On a des suivis, mais pas beaucoup. C'est [sic] plus des urgences qu'on a. Les [nom de la Nation], quand ils ont un problème, il faut le régler là, tout de suite. C'est maintenant. C'est tout le temps ponctuel. [...] On a trois intervenants. »

Combien ça en prendrait tu penses pour pouvoir sortir des urgences et pouvoir faire vraiment de la prévention ?

« Au moins cinq ou six intervenants et deux organisateurs communautaires. »

(Extrait entrevue-communauté, T1)

Ces interventions sont souvent dirigées vers les familles les plus vulnérables, celles qui ne viennent pas nécessairement chercher des services psychosociaux courants et de soutien (p. ex. : aide alimentaire ou comptoir vestimentaire). La littérature montre que ces familles ont des besoins plus importants que le reste de la population, mais font face à plusieurs barrières dans l'accès aux services. Celles-ci peuvent être d'ordre organisationnel, individuel, social, physique, systémique ou économique¹⁵. Cette gamme de services de prévention est fondamentale. Ce sont les derniers services de première ligne offerts avant que la situation soit prise en charge par la deuxième ligne.

« Parce que c'est ça, l'enjeu : la capacité de nos premières lignes d'aller au front pour éviter les placements. Parce que, du moment où le parent entre dans le système [de la protection de la jeunesse], il a de la misère à en sortir parce que, soit il est arrivé un événement ou des événements qui font en sorte qu'il y a des fragilités. Mais est-ce qu'on peut faire en sorte d'accompagner ces parents-là de manière continue pour éviter qu'ils entrent dans le système ? C'est vraiment un très gros enjeu. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

« Beaucoup d'enfants continuent de vivre dans la pauvreté parce que leurs parents sont aux prises avec des problèmes de dépendance et de santé mentale. »
(Questionnaire en ligne, T1)

Dans les communautés des Premières Nations, la vulnérabilité des familles est souvent liée à un cumul de facteurs, comme des conditions socioéconomiques précaires, un isolement géographique et social, un taux élevé de consommation d'alcool et de drogues. À cela s'ajoutent des facteurs structurels tels que le racisme et l'exclusion sociale ainsi que les traumatismes et la transmission intergénérationnelle de la violence engendrés par des politiques coloniales et d'assimilation à l'égard des populations autochtones¹⁶. En général, les intervenants font face à des situations cliniques complexes, où des effets cumulatifs doivent être pris en compte. Les interventions en protection de la jeunesse sont d'ailleurs au cœur de cette réalité. L'incapacité des services de protection à intervenir sur ces facteurs de risque est aussi documentée¹⁷. De fait, ce n'est pas le mandat de la protection de la jeunesse, celui-ci étant de protéger l'enfant d'une situation pouvant compromettre sa sécurité ou son développement. La Commission Laurent (2021) en est d'ailleurs venue à la conclusion que les interventions en protection de la jeunesse devraient se limiter aux situations qui requièrent vraiment son attention. C'est exactement ce que les équipes à l'enfance et à la famille tentent actuellement de mettre en place dans les communautés des Premières Nations. La réforme à long terme du programme des SEFPN devrait jouer un rôle essentiel sur ce plan.

« Lorsqu'un signalement est fait au directeur de protection de la jeunesse [CISSS], la personne responsable des admissions, des évaluations et des recommandations de services conseille le service de la communauté dans la façon de gérer la situation avant d'ouvrir un dossier de protection de la jeunesse. Les services de prévention sont beaucoup plus présents et pendant une plus longue période qu'auparavant. C'est le directeur de la santé qui a proposé ce changement de pratique. »
(Extrait entrevue-communauté, T1)

15 Avenir d'enfants. *Joindre les familles vivant en contexte de défavorisation – Découvrez la section Des barrières sur le parcours des familles*. 2019. Consulté le 14 août 2024. https://agirtot.org/media/489957/fiche_barrieres_impression_2019.pdf.

16 Institut national de santé publique du Québec. *Contexte de vulnérabilité : femmes autochtones*. Consulté le 3 septembre 2024. <https://www.inspq.qc.ca/violence-conjugale/comprendre/contextes-de-vulnerabilite/femmes-autochtones>.

17 Gouvernement du Québec. *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*. Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. Québec, 2021. Esposito, T., Caldwell, J., Chabot, M., Blumenthal, A., Trocmé, N., Fallon, B., Hélie, S. et Afifi, T.O. "Childhood Prevalence of Involvement with the Child Protection System in Quebec: A Longitudinal Study," *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, n° 622 (2022).

ENJEUX PERSISTANTS ET PISTES DE SOLUTIONS

Deux aspects sont ici plus précisément abordés :

1. les enjeux liés au financement par programme du gouvernement fédéral
- et
2. l'importance du travail de collaboration.

Lors de la collecte de données du T1, plusieurs participants ont mentionné que le nombre de jeunes ayant des besoins particuliers ou des besoins multiples (diagnostiqués pour divers besoins, auxquels aucun service ne se sent pleinement en mesure de répondre adéquatement) tend à augmenter dans leur communauté. Pour répondre à la complexité de ces situations, la recherche¹⁸ montre qu'une intervention précoce, intensive et multidisciplinaire ainsi que l'utilisation d'une approche de pédiatrie sociale¹⁹, qui implique la famille et l'environnement, sont des pratiques gagnantes. Les données recueillies tendent à montrer que certaines communautés des Premières Nations au Québec développent de plus en plus ce type d'offre de services. Certaines se sont dotées d'un centre de pédiatrie sociale, tandis que cela demeure difficile pour d'autres communautés où le travail en silos demeure un enjeu.

Depuis plusieurs années, le financement par programme du gouvernement fédéral est critiqué, car il a engendré et il favorise le maintien de cette structure en silos²⁰. L'importance d'améliorer la collaboration entre les fournisseurs de services, tant sur le plan local qu'avec les gouvernements provincial et fédéral, est soulignée depuis 2009-2010, lorsque les communautés ont commencé à recevoir le financement pour les services sociaux de première ligne.

Encore aujourd'hui, dans les communautés des Premières Nations, les services destinés aux enfants, aux jeunes et aux familles sont financés par divers programmes fédéraux, en plus du principe de Jordan. Ceux-ci ne sont pas mutuellement exclusifs sur le plan des dépenses admissibles. Par exemple, des activités de prévention, de promotion et de sensibilisation sont à la fois admissibles en vertu du programme des SEFPN, des services de santé non assurés, de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants autochtones et du principe de Jordan. Les modalités de chacun de ces programmes ne sont pas bien connues de tous les gestionnaires dans les communautés. L'enjeu principal est la gymnastique financière permettant de maximiser l'utilisation de ces programmes et de ces initiatives en vue d'influencer positivement les déterminants sociaux de la santé afin d'atteindre des conditions de mieux-être pour la population.

18 Lemay, L., Marion, É., Tougas, A.-M., Jasmin, E. et Ricard, N. *Le partenariat intersectoriel en tant qu'objet de controverses : positions des acteurs impliqués en réponse aux besoins multiples et complexes des jeunes en difficulté*. *Sciences et Actions Sociales*, (2), 81-113, (2022). «L'importance de travailler en collaboration dans le champ de l'intervention auprès des jeunes qui présentent des problématiques multiples et complexes n'est plus à démontrer. La collaboration est mise de l'avant sur tous les plans : national, régional ou local. Travailler de concert est désormais un passage obligé pour réussir à accompagner efficacement ces jeunes en difficulté et leur famille.»

19 Fondation Dr Julien, «L'approche unique de pédiatrie sociale en communauté», consultée le 8 août 2024, <https://fondationdrjulien.org/la-psc/le-modele/>. «Cette approche de médecine sociale intégrée développée par Dr Julien, est centrée sur les besoins, intérêts et les droits fondamentaux des enfants issus de milieux vulnérables. Elle utilise comme leviers d'intervention, les forces de l'enfant, les ressources de sa famille et de personnes déterminantes dans sa vie et sa communauté, pour créer, en mode collaboratif, un cercle protecteur de l'enfant. Les chercheurs s'entendent : la proximité géographique, combinée aux activités offertes directement dans la communauté et aux liens avec les institutions augmentent la capacité à rejoindre et à identifier les enfants ayant les plus grands besoins.» (Clément et coll., 2015).

20 CSSSPNQL. *Un pas de plus vers l'autodétermination et le respect des droits des enfants et des familles des Premières Nations – Processus de consultation pour la réforme du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN)*. Wendake, 2017. Consulté le 11 décembre 2024. <https://files.cssspnql.com/index.php/s/RVcZkOxuY5KJ03o>.

À cet égard, quelques exemples de pratiques prometteuses ont été donnés lors de la collecte de données :

- ▶ Se doter d'un guide de partenariat entre la première ligne et la protection de la jeunesse incluant des principes directeurs et des règles de collaboration.
- ▶ N'avoir qu'une seule direction pour les équipes des services de prévention, de santé mentale, de dépendances et de protection de la jeunesse offerts dans la communauté. Chacune d'entre elles a son chef d'équipe et/ou son superviseur clinique ainsi que son plan d'action – faisant lui-même partie du plan d'action en santé communautaire de la communauté.
- ▶ S'inspirer de l'approche de retour aux sources pour établir une collaboration durable avec les communautés des Premières Nations et permettre aux acteurs externes de bien saisir le contexte et les enjeux locaux.

Ce portrait de départ montre l'importance des variations entre les communautés, tant sur le plan de la structure des services que sur le plan des capacités internes en matière de gestion financière, de planification et de travail collaboratif. La mise en place du cadre *Mesurer pour s'épanouir*²¹, qui consiste en une série d'indicateurs visant à mesurer les changements touchant les communautés, les familles et les enfants, devra tenir compte de ces variations. Les résultats issus de ces indicateurs de rendement de la réforme du programme des SEFPN varieront assurément d'une communauté à l'autre. Il sera impératif que l'amélioration de la situation soit interprétée en fonction du point de départ de la communauté et non en faisant une comparaison entre les communautés. Les Premières Nations au Québec recommandent d'ailleurs depuis le début de la réforme, en 2017, que les indicateurs de réussite soient définis par les communautés en fonction de ce qui est pertinent pour elles et en cohérence avec leur plan d'action communautaire²².

21 Institut des finances publiques et de la démocratie. *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*. Ottawa, 2020. Consultée le 7 janvier 2025. https://ifsd.ca/wp-content/uploads/2024/08/2021-01-05_final-report_fr_le-financement-des-services-a-lenfance-et-a-la-famille-des-premieres-nations.pdf.

22 CSSSPNQL. *Rapport final – Réforme à long terme du programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) et du principe de Jordan*. Wendake, 2022.

CONCLUSION

Même si plusieurs communautés des Premières Nations et agences des SEFPN au Québec sont engagées dans un processus visant à se doter de leur propre loi en matière de protection de la jeunesse (en vertu de la loi C-92), d'autres communautés demeureront sous le programme des SEFPN. Pour celles où le taux de prise en charge par la protection de la jeunesse est toujours élevé et où les services de prévention offerts en situation d'urgence continuent d'être prédominants, la période de dix ans pour réformer le programme des SEFPN proposée dans l'Entente définitive sur la réforme à long terme du programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations est plus réaliste que les cinq ans initialement prévus.

La prochaine phase de collecte de données de la présente évaluation cherchera à savoir si la nouvelle formule de financement et tous ses compléments, ainsi que la reddition de comptes demandée, sont mieux connus des communautés et des agences des SEFPN. Il sera aussi question de documenter les retombées des services offerts aux enfants et aux familles.

- ▶ Cette nouvelle approche de financement favorise-t-elle la rétention des jeunes et des familles sur le plan de la prévention et permet-elle d'éviter de basculer vers les services de protection ?
- ▶ Quelles actions sont concrètement mises en place pour travailler sur les déterminants sociaux, comme le logement et la pauvreté ?
- ▶ Où sera rendue la mise sur pied du secrétariat national²³ et comment s'opérationnalisera le secrétariat régional au Québec ?
- ▶ Comment la mesure du rendement du programme réformé des SEFPN s'arrimera-t-elle avec les initiatives de loi en matière de protection de la jeunesse en vertu de la loi C-92 ?

Enfin, il sera pertinent de s'intéresser à comprendre comment, au Québec, la réforme du programme des SEFPN s'arrimera avec la stratégie régionale de gouvernance de l'information des Premières Nations au Québec²⁴ et avec les travaux du processus de gouvernance de la santé et du mieux-être chez les Premières Nations au Québec²⁵.

23 Conformément à la résolution n° 86/2023 de l'assemblée des chefs, le Canada financera de façon continue et adéquate les secrétariats techniques apolitiques régionaux et nationaux afin de recueillir des données régionales et nationales sur les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations en ce qui concerne les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, de mener et de diffuser des recherches, des meilleures pratiques et des activités d'éducation professionnelle et de sensibilisation du public (Société de soutien, 2024 : 17). Consulté le 7 janvier 2025. <https://fncaringssociety.com/sites/default/files/2024-06/38504FR%20Reformed%20Approach%20to%20CFS%20v3f.pdf>.

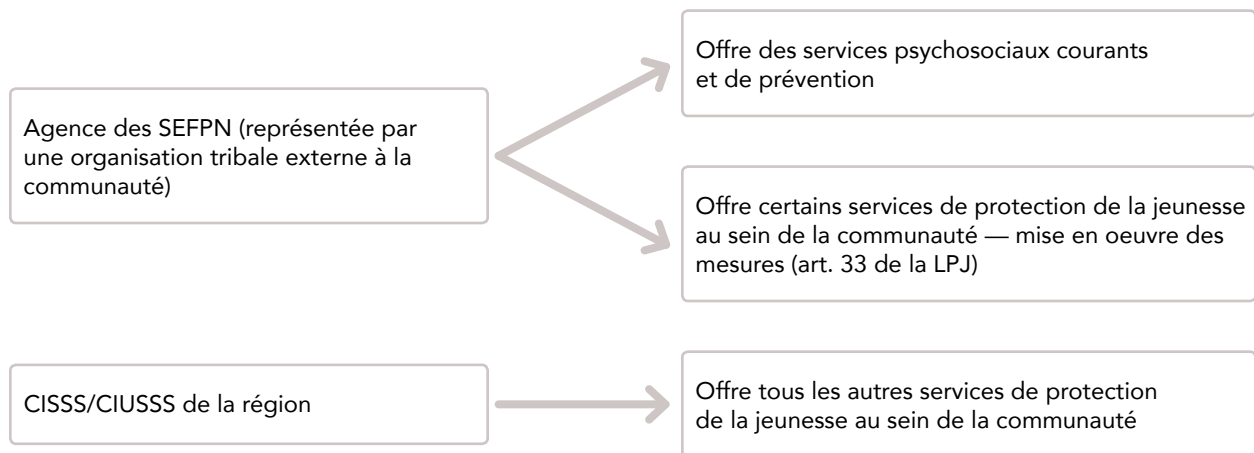
24 Pour plus d'information au sujet de la stratégie régionale de gouvernance de l'information des Premières Nations au Québec, consulter le lien suivant : <https://cssspnql.com/produit/gouvernance-de-linformation-des-premieres-nations-au-quebec/>.

25 Pour plus d'information au sujet du processus de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations au Québec, consulter le lien suivant : <https://cssspnql.com/services/processus-de-gouvernance/>.

ANNEXE 1 : DIVERSES STRUCTURES DE SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE

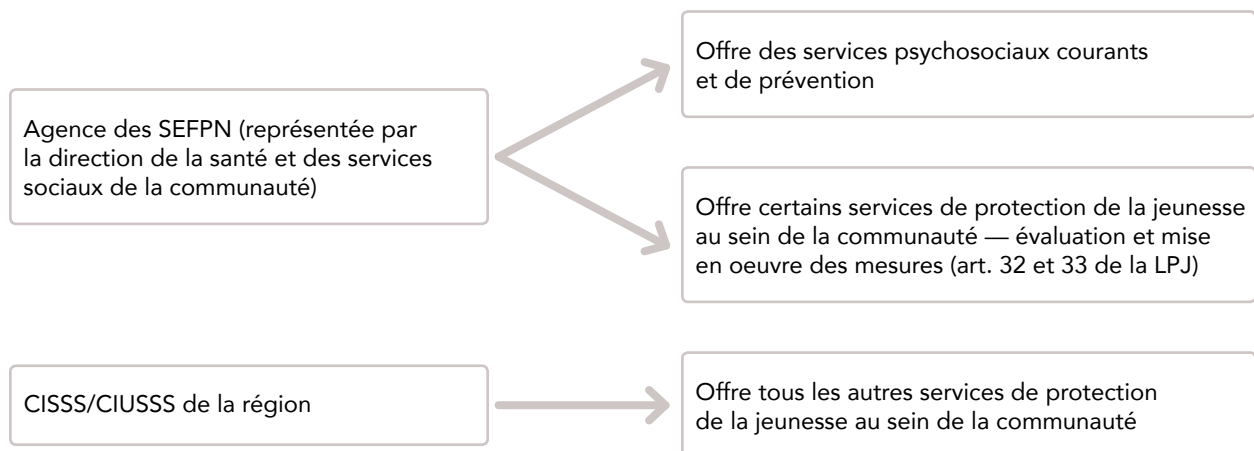
Communauté A : éloignée d'un centre urbain et dont les services sociaux de première ligne sont fournis par un organisme des Premières Nations externe à la communauté et dont les services de protection de la jeunesse sont assurés à la fois par une agence des SEFPN (sous l'organisation externe) et par le CISSS ou le CIUSSS de la région.

FIGURE 2. SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE SOUS LA RESPONSABILITÉ D'UNE AGENCE EXTERNE ET DU CISSS OU DU CIUSSS DE LA RÉGION



Communauté B : située près d'un centre urbain, dont les services sociaux de première ligne sont pris en charge par la communauté et dont les services de protection de la jeunesse sont assurés à la fois par une agence des SEFPN (sous la direction des services de santé et des services sociaux de la communauté) et par le CISSS ou le CIUSSS de la région.

FIGURE 3. SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE SOUS LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNAUTÉ ET DU CISSS OU DU CIUSSS DE LA RÉGION



Communauté C: située près d'un centre urbain, dont les services sociaux de première ligne sont pris en charge par la communauté et dont les services de protection de la jeunesse sont entièrement assurés par le CISSS ou le CIUSSS de la région.

FIGURE 4. SERVICES DE PRÉVENTION SOUS LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNAUTÉ ET SERVICES DE PROTECTION ASSURÉS PAR LE CISSS OU LE CIUSSS DE LA RÉGION

