



L'organisation et financement des services de protection de la jeunesse en contexte autochtone

Christiane Guay et Lisa Ellington

Introduction

Au Québec, la prestation et le financement des services de protection de la jeunesse destinés aux Premières Nations et Inuit (PNI) se situent dans un contexte particulier et complexe (Awashish, Collin, Ellington et Plamondon-Gómez, 2017). En effet, ces responsabilités interpellent différents paliers de gouvernement selon le lieu de résidence des Autochtones, soit dans les communautés non conventionnées, dans les communautés conventionnées ou hors communauté (MSSS, 2007). La fiche suivante vise à rendre compte de ces particularités en termes d'organisation et de financement des services et des enjeux qui y sont associés.

Communautés non conventionnées du Québec

En matière de protection de la jeunesse, les communautés non conventionnées du Québec reçoivent du financement du gouvernement fédéral, via le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN). À cette fin, le gouvernement fédéral s'est doté de règles pour déterminer s'il doit couvrir les frais encourus pour les services en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (ci-après *LPJ*) : le statut autochtone de l'enfant (ou l'admissibilité de l'enfant à ce statut) et le lieu de résidence principale (le premier signalement doit avoir été fait lorsque la famille résidait sur communauté). Dans les cas où les enfants sont non-inscrits ou résident hors communauté lors du premier signalement, la province est responsable financièrement.

Bien que la responsabilité financière relève généralement du gouvernement fédéral, l'ensemble des services de protection de la jeunesse doivent être rendus dans le respect la *LPJ*, une loi provinciale, qui s'applique sur l'ensemble du territoire (MSSS, 2007) quelle que soit l'organisation des services. Dans les communautés non conventionnées, le financement et la prestation des services se déclinent de différentes manières selon le type d'autorisation donné par le Directeur de la protection de la jeunesse (ci-après

DPJ) ou le Ministère de la Santé et des Services sociaux (ci-après MSSS).

Cas de figure 1 – Aucune responsabilité autorisée

Certaines communautés non conventionnées n'assument aucune responsabilité sur le plan de la prestation de services en vertu de la *LPJ*. Ceux-ci sont alors entièrement fournis par les centres jeunesse (maintenant CISSS ou CIUSSS). C'est le cas, par exemple, des six communautés autochtones de l'Abitibi-Témiscamingue, de Kanasatake et de Barriere Lake. Dans ces cas, des ententes sont signées directement entre l'établissement provincial et le gouvernement fédéral. Les CISSS ou CIUSSS facturent alors le gouvernement fédéral en raison des services fournis en protection de la jeunesse (MSSS, 2007). Certains intervenants relevant des CISSS ont leur lieu principal d'exercice sur communauté, alors que d'autres se déplacent uniquement lorsque des rencontres sont nécessaires avec les enfants et les familles. En ce qui concerne les familles d'accueil régulières et de proximité de ces communautés, celles-ci sont visées par des ententes collectives. Elles sont donc évaluées par les établissements provinciaux et elles sont considérées comme des travailleuses autonomes.

Cas de figure 2- Autorisation partielle

Dans la majorité des communautés non conventionnées, ce sont les Agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (ci-après ASEFPN) qui assurent une partie de la gestion et de la prestation de services de protection de la jeunesse (Awashish et al., 2017). C'est le cas, par exemple, des communautés innues (9), des communautés abénakises (2), des communautés mi'gmaq (2), de deux communautés mohawk, de même que Kitigan Zibi, Opitciwan et Wendake. Cette prise en charge partielle des services est possible grâce à des ententes qui précisent les responsabilités autorisées par le DPJ (MSSS, 2007). Par exemple, une ASEFPN peut être responsable d'évaluer la situation d'un enfant et

d'assurer le suivi (que l'on appelle l'application des mesures). Elles peuvent aussi assumer la gestion des familles d'accueil, des unités de réadaptation ou des foyers de groupe.

Cas de figure 3 –Prise en charge complète

Depuis juin 2001, en réponse aux demandes de plusieurs communautés, particulièrement de la nation atikamekw (MSSS, 2015), le gouvernement du Québec a introduit l'article 37.5 dans la *LPJ*. Cet article permet l'élaboration de régimes particuliers de protection de la jeunesse et donne la possibilité aux communautés, nations et organisations autochtones de signer une entente avec le gouvernement du Québec afin de se voir confier une partie ou la totalité des responsabilités qui sont normalement dévolues au DPJ (MSSS, 2015). L'objectif de ces ententes est de permettre aux communautés d'exercer ces responsabilités en pleine autorité (avec leur propre DPJ, par exemple), tout en permettant une application de la loi culturellement sensible. Depuis l'introduction de l'article 37.5, une seule entente a été conclue entre le gouvernement du Québec et le Conseil de la Nation Atikamekw (CNA) le 29 janvier 2018, 16 ans après le projet pilote initial du Système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA) et 8 ans après le début des négociations continues (CNA, 2018). Les communautés de Kahnawake et d'Opitciwan ont également engagé les négociations depuis quelques années.

Communautés conventionnées du Québec

Depuis la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois avec les Cris (Eeyou) et les Inuit en 1975, ainsi que celle de la Convention du Nord-Est québécois avec les Naskapis en 1978 (MSSS, 2007), le gouvernement provincial assume le financement des services sociaux (incluant la protection de la jeunesse). Ces deux ententes constituent un cadre qui définit les droits et les responsabilités de chacun. Elles mettent en place des institutions locales et régionales (Publications du Québec, 2012) qui s'intègrent dans le réseau québécois de la santé et dans celui de l'éducation (Bergeron, 2015). De plus, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* en 1984, la *Loi sur les Indiens* ne s'applique aux Cris et Naskapis que pour déterminer les bénéficiaires « indiens » au sens de cette loi. La *Loi sur les Indiens* ne s'applique pas non plus aux Inuit. Tout

comme les communautés non conventionnées, les communautés conventionnées ont également la possibilité de signer des ententes en vertu de l'article 37.5 de la *LPJ*.

Nunavik

Au Nunavik, la gestion des services en protection de la jeunesse des quatorze (14) villages inuit est sous la responsabilité de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN). Il y a deux directions de la protection de la jeunesse pour couvrir le territoire : une DPJ pour la baie d'Ungava (qui relève du Centre de santé Tulattavik) et une DPJ pour la baie d'Hudson (qui relève du Centre de santé Innulitsivik). La RRSSSN administre aussi un centre de réadaptation régional pour jeunes en difficultés d'adaptation à Salluit, un foyer de groupe à Puvirnituk et un autre à Kuujuaq (RRSSSN, 2013). Le 21 mars 2018, la RRSSSN a publié un communiqué soulignant son intention d'entamer les démarches pour conclure une entente 37.5 *LPJ*, en incluant l'ensemble des villages et organisations régionales inuit dans le projet.

Territoire d'Eeyou Istchee (Cris)

Sur le territoire d'Eeyou Istchee, l'administration des services de protection de la jeunesse des neuf communautés est assumée par le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (CCSSSBJ). Dans chaque communauté, le CCSSSBJ opère un Centre Miyupimaatissiu communautaire (CMC) qui peut s'apparenter aux CLSC tels qu'ils existaient au Québec avant la restructuration des services. Le CCSSSBJ exploite aussi deux foyers de groupe : *Upaachikush* à Mistissini et *Weesapou* à Chisasibi, ainsi qu'un centre de réadaptation pour jeunes, le Youth Healing Services à Mistissini (CCSSSBJ, 2013). Des équipes d'intervenants sociaux œuvrant en protection de la jeunesse sont présentes localement. Contrairement au reste de la province, où des équipes distinctes assument les fonctions d'évaluation des signalements et d'application des mesures, ce sont les mêmes intervenants qui assument ces deux fonctions sur le territoire (*Audit on Youth Protection Resources*, pièce P-110).

Kawawachikamach

À Kawawachikamach, les services de protection de la jeunesse sont assurés par la Direction de la protection de la jeunesse du CISSS de la Côte-Nord (Bergeron, 2015). La communauté dispose également du CLSC

Naskapi, qui est considéré comme un établissement provincial et qui relève directement du MSSS.

Enjeux

1. Recrutement et rétention de personnel

De nombreuses organisations autochtones souhaitent embaucher davantage d'intervenants d'origine autochtone en protection de la jeunesse provenant prioritairement de leur nation, ou d'autres nations autochtones (Awashish et al., 2017). Ce désir s'explique par la volonté d'offrir des services, non seulement dans la langue d'usage des familles, mais qui assurent aussi la sécurisation culturelle (Parnasimautik Consultation Report, 2014). Or, plusieurs communautés vivent des problèmes de recrutement de personnel autochtone et non autochtone. Ces difficultés ont été exacerbées par l'entrée en vigueur du projet de loi 21, qui a fait en sorte que certaines responsabilités du DPJ sont des « actes réservés » qui doivent être assumés par des membres d'un ordre professionnel (CCSSSBJ, 2017b). Dans les communautés éloignées, les difficultés de rétention de personnel se traduisent aussi par des démissions fréquentes, des arrêts de travail, un absentéisme des travailleurs et des mutations de poste. À cela s'ajoute le roulement des intervenants non autochtones, lesquels quittent leurs fonctions après quelques années pour retourner « vers le sud », notamment à cause de la distance et des conditions de travail difficiles (CCSSSBJ, 2017a). Le taux de roulement élevé des intervenants en protection de la jeunesse, sur et hors communauté, crée des ruptures de services et fait en sorte qu'il devient difficile d'assurer une continuité, une fréquence et une intensité de services adéquates aux enfants et aux familles autochtones (CDPDJ, 2013; IPQ Nunavik, 2014).

2. Sous-financement

Il s'agit d'un problème majeur dans l'ensemble des services sociaux en contexte autochtone. Les taux élevés de signalement, de prise en charge et de placements des enfants autochtones mettent en relief l'insuffisance et l'inaccessibilité des services sociaux préventifs au sein de plusieurs communautés (CCSSPNQL, 2011). D'ailleurs, plusieurs d'entre elles n'ont eu accès au financement pour le développement des services de première ligne que

depuis 2009 et le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que le financement et les services étaient encore inadéquats, insuffisants et discriminatoires (TCDP, 2016; 2017; 2018). Les paramètres de financement ne tiennent pas toujours compte de plusieurs facteurs essentiels tels que les réalités géographiques, climatiques et sociales (Parnasimautik Consultation Report, 2014).

3. Conflits de compétence

La double juridiction fédérale et provinciale en protection de la jeunesse, les arrangements financiers complexes et le manque de clarté des gouvernements au sujet de leurs rôles et responsabilités :

- retarde l'accès aux services destinés aux enfants et aux familles autochtones;
- crée des lésions de droit;
- entraîne une surfacturation des services aux communautés autochtones ;
- occasionne une mauvaise interprétation de la « responsabilité populationnelle » de la province;
- entrave la négociation d'ententes.

POUR EN SAVOIR PLUS :

- CERP : www.cerp.gouv.qc.ca
- *Recension des écrits secteur Protection de la jeunesse rédigé par : Christiane Guay et Lisa Ellington dans le cadre de la CERP, pièce PD-5, (CERP).*

RÉFÉRENCES

- Audit on Youth Protection Resources/Report, pièce P-110 (CERP).*
- Bergeron, O. (2015). *Processus de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations au Québec. Synthèse des services de santé et sociaux offerts aux Premières Nations et aux Inuit au Québec. Rapport final, Wendake, Québec : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.*
- Conclusion de l'enquête sur l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse par le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, pièce P-159 (CERP).*

Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés de Manawan et Wemotaci, pièce P-445 (CERP).

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2011). *Évaluation de l'implantation des services sociaux de première ligne dans quatre communautés des Premières Nations du Québec*. Wendake, Québec : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Convention de la Baie James et du Nord québécois, Grand Council of the Crees (of Québec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975.

Étude décrivant l'histoire de l'encadrement législatif et réglementaire des paliers fédéral et provincial régissant les activités des peuples autochtones au Québec et la situation actuelle, pièce P-039 (CERP).

Illusiliriniqmi Pigutjiutinik Qimirruniq Nunavik. (2014). *Priority: Community Involvement Mechanisms in the Youth Protection Process*. Executive Summary. Repéré à http://ipqnunavik.com/wp-content/uploads/2014/12/02_community-involvement-youth-protection-recommendations-2014.pdf

Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones, pièce P-085 (CERP).

Neu, D. E. et Therrien, R. (2003). *Accounting for Genocide: Canada's Bureaucratic Assault on Aboriginal People*. Halifax, Nouvelle-Écosse : Fernwood Publishing.

Parnasimautik Consultation Report. On the Consultations Carried Out with Nunavik Inuit 2013, pièce P-202 (CERP).

Prestation et financement des services de santé et de services sociaux destinés aux autochtones, pièce P-086 (CERP).

Rapport régional intitulé Processus de mobilisation sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, pièce P-076 (CERP).

Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. (2013). *Rapport annuel 2012-2013*.

Repéré à

http://nrbhss.gouv.qc.ca/sites/default/files/2012_2013_Annual%20Report%202012-2013%20Francais.doc.pdf

Services de santé et services sociaux : défis et enjeux de leur organisation pour une offre adaptée aux besoins de la clientèle des Terres-cries-de-la-Baie-James (CCSSSBJ), pièce P-017 (CERP).

Jurisprudence

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le MAINC), 2016, TCDP 10, pièce P-772-10 (CERP).

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada c. Procureur général du Canada (pour MAANC), 2017, TCDP 35, pièce P-772-13 (CERP).

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (représentant le MAANC), 2018, TCDP 4, pièce P-772-14 (CERP).