

**Politiques et programme : étude de cas sur un organisme
de services à l'enfant et à la famille des Premières nations**

par Pete Hudson
Professeur agrégé
Université du Manitoba

Document préparé dans le cadre
du Programme de recherche
de la Commission royale
sur les peuples autochtones

Août 1994

Table des matières

Sommaire	iii
Contexte	1
Sélection.....	1
Ampleur de l'examen et méthode utilisée	2
Historique des SECFS.....	4
Organisation interne.....	7
Description.....	7
Raison d'être et évolution de la structure	10
Questions liées à la complexité de la structure	12
Communications	12
Formation.....	13
Responsabilité et autorité.....	14
Centralisation et décentralisation.....	17
Le rôle central des comités locaux.....	18
Gestion de ces questions par l'organisme	19
Communications	19
Formation.....	20
Responsabilité et autorité.....	21
Centralisation et décentralisation.....	23
Le rôle central des comités locaux.....	23
Recommandations.....	24
Communications	24
Formation.....	25
Responsabilité et autorité.....	26
Centralisation et décentralisation.....	27
Le rôle central des comités locaux.....	29
Relations avec le gouvernement provincial du Manitoba.....	30
Description des relations.....	30
La question de la compétence.....	39
La question du financement.....	41
Relations avec le gouvernement fédéral	43
Ententes de financement	43
La politique fédérale en matière de compétence.....	48
La Direction générale des services médicaux.....	52
Une question en suspens : la formation du personnel.....	53

Conclusion	57
Application de l'étude	57
La question de la compétence	59
Le financement.....	60
La structure tripartite.....	60
Notes	61
Références.....	62

Sommaire

La présente étude de cas d'un organisme de services à l'enfant et à la famille des Premières nations constitue l'une des trois études qui ont été commandées par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). L'ampleur de l'étude et la méthode utilisée diffèrent d'une étude à l'autre; toutefois, les objectifs étaient analogues. Ces objectifs étaient d'aider la CRPA à présenter des recommandations au gouvernement fédéral sur les politiques relatives aux services à l'enfant et à la famille autochtones et à faire connaître le résultat des études à d'autres organismes autochtones dans l'espoir qu'il y ait suffisamment de ressemblances pour que l'expérience des uns puisse profiter aux autres. En outre, on a cherché à inclure dans le présent rapport des éléments susceptibles d'aider particulièrement l'organisme visé, en l'occurrence les Southeast Child and Family Services (SECFSS). On a jugé que cet organisme était assez typique pour que les deux premiers objectifs puissent être atteints à l'aide de l'approche retenue.

Dans le cadre de l'étude, on s'est intéressé uniquement aux questions liées à la fonction gouvernementale et aux structures. L'étude a été divisée en trois parties : la gestion interne de l'organisme, les liens structurels entre l'organisme et la province et les liens structurels entre l'organisme et le gouvernemental fédéral. On n'a pas cherché à évaluer les caractéristiques de l'exécution des programmes, bien qu'on ait constaté que certains aspects des relations intergouvernementales avaient une incidence sur les programmes.

En ce qui a trait à la gestion interne, l'élément commun est une solide adhésion à des principes qui prônent des programmes communautaires et l'autonomie des collectivités, combinés à une structure régionale sur le plan de la gestion et de l'administration. Les rôles respectifs de la collectivité et de la région sont en équilibre précaire et ils doivent constamment être rajustés. Le système offre tous les avantages d'un système fédéré, mais il comporte également certaines pressions inhérentes à un tel système. Une autre partie de la structure qui doit sans cesse être revue et modifiée est la relation qui existe entre le gouvernement indien, représenté par le conseil tribal et la bande, et les structures régionale et locale de prestation de services de l'organisme.

On a relevé cinq questions liées à la complexité de cette structure : les communications, la formation, la responsabilité et l'autorité, la décentralisation et le rôle central des comités

locaux dans la prise de décision concernant les cas et les politiques (les comités locaux de prise en charge des enfants). Toutes ces questions sont intimement liées. En particulier, on a constaté que la gestion de ces questions dépendait en grande partie du fonctionnement des comités locaux, qui n'avaient pas totalement respecté leur promesse. Une des faiblesses de ces comités est qu'ils ne reçoivent aucun soutien d'un personnel qualifié.

Les relations de l'organisme avec le gouvernement provincial du Manitoba, au niveau du personnel, ont été variables, mais elles se sont améliorées avec le temps grâce à l'établissement de liens personnels et à une meilleure compréhension des besoins et des priorités de chaque partie. C'est lorsque l'organisme a fait des demandes de financement et que la décision de rejeter les demandes a été prise au niveau politique que les relations ont été problématiques. L'exemple le plus significatif est lorsque la province a refusé d'accorder des fonds à l'organisme pour qu'il puisse élaborer un code de normes à la suite de consultations communautaires intensives. L'élaboration de ce code aurait constitué une étape importante vers la mise en oeuvre de pratiques adaptées à la culture autochtone.

La question qui s'est avérée la plus problématique est celle de la compétence. Il s'agit encore là d'une question politique. Le gouvernement provincial «délègue» ses pouvoirs à l'organisme de la même manière qu'il le fait pour les autres organismes sans but lucratif qui dispensent des services à l'enfant et à la famille en son nom en vertu de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*. Non seulement cette question est un continuel affront aux aspirations des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, mais nous avons constaté que le fait de devoir respecter la loi, les règlements et les directives connexes empêche l'organisme d'élaborer ses propres pratiques, qui seraient plus adaptées aux valeurs culturelles et aux conditions socio-économiques des collectivités.

Le rôle principal du gouvernement fédéral dans le système est de fournir des fonds pour le fonctionnement de l'organisme et l'entretien des enfants. À cet égard, le mécanisme de financement a réussi à réaliser une certaine équité et une certaine mesure de prévisibilité. On peut même le qualifier de généreux lorsqu'on le compare au financement accordé par la province aux organismes non autochtones. La principale critique que l'on formule à l'égard de ce mécanisme de financement est qu'il permet uniquement de répondre de façon ponctuelle à des problèmes exceptionnels et qu'il ne permet pas de mettre en place des solutions de guérison à des

problèmes qui sont répandus dans toute la collectivité. On reproche aussi au gouvernement fédéral de ne pas prévoir, dans son mécanisme de financement, de sommes pour les activités d'expansion, en particulier pour la formation du personnel.

Résumé des recommandations

Les recommandations qui suivent sont tirées du texte du rapport. Elles ne sont pas reprises sous forme résumée dans le texte.

Recommandations aux SECFS

- Le comité régional doit continuer à insister pour qu'il y ait des communications et des rapports réguliers entre les différentes composantes du système. En outre, il faut donner systématiquement des séances d'orientation aux personnes qui auront un rôle de liaison à jouer dans le système, en particulier aux membres des comités régionaux, qui devront transmettre de l'information aux comités locaux, et aux conseillers chargés du dossier, qui devront transmettre de l'information au chef et au conseil.
- L'orientation ne doit pas être limitée à une seule activité; elle devrait aussi comprendre des séances d'information sur les questions et les événements importants qui se produisent. À cet égard, le personnel de supervision devrait avoir la responsabilité de compléter et d'appuyer les comptes rendus fournis par les bénévoles du système.
- Certains membres du personnel devraient se consacrer à bâtir un ensemble de précédents à partir de ces questions et événements dans le but de commencer à établir des lignes directrices et des normes pour la prise de décisions par les comités locaux, et ceci afin qu'à moyen terme, aucune décision ne soit considérée comme exceptionnelle et unique, même si chaque situation comporte certaines caractéristiques particulières. Voici les éléments que pourraient contenir ces lignes directrices :
 - les circonstances dans lesquelles un enfant peut être retiré de sa famille;
 - les façons de procéder pour retirer un enfant de sa famille;
 - les contacts ultérieurs des parents et d'autres membres de la famille avec l'enfant;
 - les plans à long terme pour l'enfant;
 - une hiérarchie de priorités pour la planification à long terme.

- Il faudrait s'efforcer de maintenir un processus décisionnel fondé sur le consensus. Un comité indépendant composé de personnes respectées de la collectivité devrait être établi pour arbitrer tout désaccord qui ne peut être résolu au moyen des mécanismes en place.
- Il faudrait s'efforcer de décentraliser l'autorité et le processus décisionnel dans la mesure du possible. En même temps, il y a des avantages évidents à maintenir une structure régionale.
- Il faudrait affecter des fonds ou réaffecter des ressources pour fournir un soutien du personnel aux comités locaux. Ces comités ne peuvent remplir le rôle central qui leur a été assigné dans le système sans ce soutien. En même temps, chaque comité local devrait examiner les options qui lui sont proposées par le personnel pour s'acquitter de ses obligations et maintenir ses droits de façon plus efficace. Par exemple, la formation pourrait, avec l'aide du personnel qualifié, être liée à des décisions qui doivent être prises sur des problèmes actuels plutôt que donnée dans le cadre d'un atelier sur un sujet spécial.

Recommandations à la province du Manitoba

- Au niveau politique, il faut réexaminer l'autorité du gouvernement provincial sur les enfants des Premières nations. Cette question de compétence s'applique aux services dans les réserves et à l'extérieur des réserves. En même temps, ou entre-temps, le personnel de la province pourrait coopérer avec les SECFS pour examiner les obstacles qui résultent directement de l'application de l'autorité provinciale, dans le but d'apporter des changements à court terme aux règlements ou aux lois afin de favoriser les pratiques adaptées à la culture autochtone.
- Les fonctionnaires provinciaux, et en bout de ligne le Cabinet, devraient collaborer avec le personnel de l'organisme pour élaborer des critères plus clairs sur les responsabilités financières de la province.

Recommandations au gouvernement du Canada

- Il faudrait modifier le mécanisme de financement actuel. Certains objectifs importants sont déjà atteints, comme la prévisibilité et l'équité. Il reste maintenant à mettre en place un modèle «universel» ou holistique pour remplacer le modèle actuel qui est fondé sur

des situations «exceptionnelles». Le modèle holistique est plus adapté aux conditions culturelles et socio-économiques des collectivités des Premières nations.

- Le même modèle semble être en vigueur à la Direction générale des services médicaux. Le MAINC devrait s'occuper de toutes les factures actuellement traitées par la DGSM afin qu'il n'y ait plus deux ensembles d'exigences à respecter. En outre, la Direction générale devrait modifier son processus d'approbation, ainsi que les règlements qui limitent les prestataires de services que l'on peut choisir.
- On ne sait pas exactement si ce sont les cadres supérieurs ou le Cabinet qui insistent pour que la province détienne l'autorité. En bout de ligne, toutefois, cette politique est la responsabilité du gouvernement en place, et celui-ci devrait la réviser.

Recommandations à toutes les parties

- Les trois parties ont des besoins de formation qui sont particuliers aux organismes des Premières nations. Ces besoins sont persistants et pressants, et il n'est pas facile de les combler. Il devra y avoir des discussions tripartites afin d'élaborer un plan à long terme pour combler ces besoins. Le plan devra tenir compte des difficultés particulières mentionnées dans le présent rapport et il faudra reconnaître que la formation est un besoin continu.
- La plupart des recommandations qui précèdent seront difficiles, sinon impossibles à mettre en oeuvre si les trois parties ne s'engagent pas à créer un mécanisme qui permettra d'engager des discussions sérieuses et soutenues sur les questions en suspens abordées dans le présent rapport. Par conséquent, la création d'un comité tripartite au plus haut niveau est recommandée.

Politiques et programme : étude de cas sur un organisme de services à l'enfant et à la famille des Premières nations

par Pete Hudson

Contexte

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a décidé d'entreprendre une recherche sur les services autochtones à l'enfant et à la famille au Canada. L'approche qui a été retenue pour cette recherche est l'étude de cas. On a donc sélectionné trois organismes dont l'expérience pourrait servir de modèle aux autres collectivités des Premières nations. Les Southeast Child and Family Services (SECFS) sont l'un des organismes qui ont été choisis.

Les études de cas devaient être utilisées de deux façons :

1. pour aider la CRPA à présenter au gouvernement des recommandations sur les services à l'enfant et à la famille des Premières nations;
2. pour faire connaître les résultats de l'examen, soit sous leur forme originale, soit sous la forme d'un document d'orientation, à d'autres collectivités, organismes de services et organismes politiques autochtones.

Les SECFS, quant à eux, espéraient que cet examen leur fournirait l'occasion d'évaluer les possibilités et les contraintes de l'organisme et de planifier les changements nécessaires dans les domaines qui sont abordés dans le présent rapport. Cette étude tombait à point, puisque l'organisme devait analyser les recommandations formulées par un groupe de travail qui avait été chargé de faire une étude peu avant, et y donner suite (Manitoba, 1993¹).

Sélection

Voici les critères qui ont été utilisés pour choisir les trois organismes qui allaient faire l'objet de l'examen :

- La mesure dans laquelle l'organisme pouvait être considéré comme «typique», c'est-à-dire les possibilités d'appliquer les résultats de l'étude à d'autres organismes des Premières nations. Il y a au Manitoba sept organismes reconnus de services à l'enfant et à la famille des Premières nations, qui sont reconnus et qui desservent les 61 collectivités des Premières nations, sauf une. Cette dernière est desservie par un organisme des Premières

nations non reconnu. La ville de Winnipeg est desservie par un organisme non reconnu offrant des services aux Indiens sans distinction de statut. Tous les organismes, sauf celui de Winnipeg, sont parmi les premiers au Canada qui ont été créés en vertu d'ententes tripartites officielles. Depuis, ce modèle a été adopté dans d'autres régions du Canada.

- Tous les organismes choisis ont plus de 10 ans d'expérience de travail dans le cadre de ce modèle.
- Les SECFS possèdent en outre les caractéristiques suivantes :
 - ils ont des liens avec l'auteur du présent rapport;
 - ils sont déterminés, en tant qu'organismes, à déployer des efforts en matière de recherche et d'évaluation, et ils ont toujours accordé leur soutien aux activités de recherche et d'évaluation;
 - ils ont la réputation, tant dans les collectivités autochtones que dans les collectivités non autochtones, d'essayer de fonctionner à l'intérieur du modèle tout en sachant être critiques à l'égard de celui-ci.

Ampleur de l'examen et méthode utilisée

À l'origine, l'étude préconisée était beaucoup plus ambitieuse que celle qui a été entreprise par la suite. On avait prévu d'utiliser un processus pleinement participatif qui couvrirait toutes les questions liées aux services et à la fonction gouvernementale et de mettre à contribution toutes les collectivités membres. Ni le temps ni les fonds n'ont permis de mettre en oeuvre un projet d'une telle envergure. L'étude de cas a donc été axée uniquement sur les questions liées à la fonction gouvernementale. On a divisé cette étude en trois composantes : les structures internes et les relations entre les différents éléments du système (par exemple entre les collectivités locales et la structure régionale), la structure et la qualité des relations entre l'organisme et le gouvernement provincial et, enfin, la structure et la qualité des relations entre l'organisme et le gouvernement fédéral. L'objectif visé était de voir comment ces relations avaient évolué avec le temps, de déterminer quelles questions restaient en suspens, de constater ce que l'organisme faisait à propos de ces questions, et de voir quels genres de modifications pourraient être apportées. On n'a pas cherché à évaluer la qualité de l'exécution des programmes, mais on a tout

de même essayé de voir quelle incidence globale avaient les relations internes et externes sur cet élément.

La méthode a également été plus modeste et traditionnelle (pas au sens autochtone du terme) qu'on ne l'avait prévu. Des consultations sur le projet ont été menées auprès du conseil d'administration et des cadres supérieurs, de qui on a obtenu une approbation et un engagement de participer à l'étude. On a convenu qu'en raison des nombreuses tâches quotidiennes de l'organisme et de ses fonctions de prestation de services, et pour que l'organisme n'ait pas l'impression de faire l'objet d'une étude trop exhaustive, il fallait opter pour la méthode qui soit la moins gênante possible. Ainsi, on a choisi un processus de collecte de données en deux étapes.

La première étape consistait en un examen de la documentation. Voici les documents qui ont été examinés :

- Procès-verbaux des comités régionaux, de 1985 à 1993 (61 documents)
- Procès-verbaux des réunions de la direction, de 1988 à 1994 (69 documents)
- Procès-verbaux des réunions du personnel, de 1986 à 1993 (15 documents)
- Examen des Southeast Community Services, 1990
- Documents de planification de l'organisme, de 1987 à 1991 (2 documents)
- Correspondance de la Direction générale des services à l'enfant et à la famille, de 1986 à 1990 (15 documents)
- Rapports annuels de l'organisme, de 1985-1986 à 1991-1992
- Examen provincial, 1993
- Entente auxiliaire sur les services de la protection de l'enfance du Manitoba, 1983
- Entente Canada-Manitoba sur les services de la protection de l'enfance (entente-cadre), 1982
- Rapport du Groupe de travail sur les services à l'enfant et à la famille des Premières nations, 1993
- Ententes de financement global (fédéral), 1992

Ce sont tous les documents qui ont été mis à la disposition des chercheurs et qui ont été jugés pertinents pour l'objet de la recherche. Il n'a pas été nécessaire de procéder à un échantillonnage. On a examiné tous ces documents pour en extraire les données qui pourraient aider à comprendre les trois composantes de l'étude. Toutes les données jugées utiles ont été relevées et classées en trois catégories, ainsi qu'en sous-catégories pour faciliter l'analyse qualitative ultérieure.

Pour la deuxième étape de la collecte des données, on a réalisé 17 entrevues avec des informateurs clés sur les trois mêmes séries de questions. Quatorze des répondants étaient associés à l'organisme : membres des comités régionaux, cadres supérieurs, personnel de

supervision et agents régionaux. Les autres étaient des fonctionnaires de la Direction générale des services à l'enfant et à la famille de la province et du bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC).

Lorsqu'on a choisi les membres du personnel de l'organisme qu'on allait interroger, la question de l'accessibilité s'est avérée importante. En effet, les fonds alloués à l'étude ne permettaient pas de couvrir les frais des déplacements vers les collectivités pour rencontrer le personnel local. Pour cette raison, tous les répondants de l'organisme ont été choisis parmi le personnel professionnel et administratif faisant partie de la structure régionale. Soulignons que les personnes travaillant au bureau central des SECFS sont bien placées à titre d'informateurs clés compte tenu du fait que l'étude porte sur la fonction gouvernementale. Beaucoup plus que tous les agents ou clients locaux, elles doivent travailler chaque jour dans le cadre du modèle tripartite. Ce sont elles qui sont le plus souvent appelées à établir la liaison avec les fonctionnaires provinciaux et fédéraux. En outre, elles connaissent toutes une ou plusieurs des collectivités à l'égard desquelles elles exercent des responsabilités de supervision ou autres. Quant aux fonctionnaires provinciaux et fédéraux, ils ont été choisis en raison de leurs tâches de liaison avec les SECFS et les autres organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Manitoba.

On n'a pas cherché à établir un échantillon des membres du personnel de l'organisme qu'on allait interviewer. On a fait une entrevue avec tous ceux qui pouvaient se libérer. Trois membres du personnel n'étaient pas disponibles. On n'a consigné aucune donnée démographique sur les répondants, par exemple leur âge, leur sexe ou leurs états de service. On a simplement noté leur rôle au sein de l'organisme, mais on en a peu parlé dans le rapport par souci de confidentialité.

Historique des SECFS

Avant 1983, les collectivités du Sud-Est recevaient des services très limités de la société d'aide à l'enfance de l'est du Manitoba et du bureau du gouvernement provincial situé à Eastman. Au cours de l'année 1981, des agents d'exploitation des ressources ont mis sur pied l'infrastructure qui allait donner naissance aux SECFS. En février 1982, l'entente Canada-Manitoba sur les services de protection de l'enfance a été signée. Une entente auxiliaire a été conclue en avril 1982

entre le Southeast Resource Development Council (SERDC), le gouvernement provincial et le ministère fédéral des Affaires indiennes. Une année plus tard, en avril 1983, les SECFS ont reçu leur mandat en vertu de la *Loi sur la protection de l'enfance* du Manitoba de 1974.

Conformément aux clauses de ces ententes, le gouvernement provincial consentait à confier des pouvoirs exécutifs à un organisme qui serait établi par le SERDC, et le gouvernement fédéral acceptait de financer ce nouvel organisme.

Il s'agit en l'occurrence de l'organisme qui fait l'objet du présent rapport, les SECFS, qui exerce ses activités depuis 1982 et qui, depuis 1983, est autorisé à offrir des services de protection de l'enfance et de soutien à la famille à la population de neuf collectivités des Premières nations situées dans le sud-est du Manitoba et membres du SERDC. Ces collectivités sont dispersées sur un vaste territoire, plusieurs d'entre elles étant situées sur la rive est du lac Winnipeg, ou à proximité. Il s'agit des bandes de Berens River, de Bloodvein, de Buffalo Point, de Poplar River, de Hollow Water, de Black River, de Little Grand Rapids et de Pauingassi, ainsi que de la bande ojibway de Brokenhead. Cinq de ces collectivités ne sont accessibles que par avion pendant presque toute l'année. La collectivité la plus éloignée est celle de Poplar River, située à 300 km de vol de Winnipeg. La plus rapprochée est Brokenhead, à une heure de route seulement.

D'après le Programme des effectifs des bandes du MAINC, la population a connu une croissance importante depuis 1983. Cette année-là, le nombre de membres des bandes desservies par le SERDC s'élevait à 4 781 dont 3 307 (70 %) vivaient dans des réserves et 1 213 (25 %) à l'extérieur des réserves (les statistiques sur les terres de la Couronne ne sont pas comprises). La population des jeunes âgés de moins de 18 ans s'élevait à 2 520 (53 % de la population totale des bandes). Parmi ces jeunes, 1 730 (69 %) vivaient dans des réserves et 656 (26 %) à l'extérieur (les statistiques sur les terres de la Couronne ne sont pas comprises). Pour l'année 1992, la population totale des bandes était de 7 498 membres, dont 4 644 (62 %) habitaient dans des réserves (à l'exclusion des terres de la Couronne) et 2 761 hors des réserves (37 %). En 1992, la population des jeunes s'élevait à 3 452, soit 46 % de la population totale des bandes. Parmi ce nombre, 2 238 (65 %) jeunes habitaient dans des réserves et 1 175 (34 %) hors des réserves.

Les statistiques que possède le Ministère ne coïncident pas toujours avec celles des bandes. Ces chiffres sont donnés à titre indicatif pour guider le lecteur et doivent être considérés

comme approximatifs. Toutefois, il est utile de souligner la proportion élevée d'enfants et le nombre relativement élevé de membres des bandes qui habitent hors réserve.

Parallèlement à la croissance de la population et au transfert graduel des responsabilités et des dossiers du gouvernement provincial, les SECFS ont connu une croissance rapide au cours de leurs 10 premières années d'activité. En 1983, le budget annuel était constitué uniquement d'une subvention de fonctionnement et s'élevait à 702 018 \$. En 1987, le budget comportait des fonds pour l'entretien des enfants pris en charge ainsi qu'une subvention de fonctionnement. Pour cet exercice, le budget s'élevait à 2 372 248 \$, dont 1 276 222 \$ constituaient le budget de fonctionnement. En 1993, la dernière année où les chiffres sont disponibles, le budget annuel total s'établissait à 5 916 494 \$, dont 2 134 114 \$ constituaient le budget de fonctionnement².

La croissance de l'effectif n'a pas été aussi rapide que celle du budget. En 1983, le nombre d'employés était de 28; il est passé à 38 en 1993. Voilà qui confirme que la grande proportion de la croissance du budget est due aux coûts d'entretien des enfants; cette constatation est renforcée par l'examen des statistiques sur les enfants pris en charge — le seul indicateur dont on dispose sur la charge de travail. Le 31 décembre 1984, l'organisme avait à sa charge 43 enfants. En 1987, ce nombre atteignait 160, et au 31 mars 1993, 257.

Les SECFS demeurent toutefois un organisme sans but lucratif relativement modeste, qui a subi les tensions provoquées par une expansion rapide. L'organisme dessert une population rurale et nordique largement dispersée; il fournit également des services limités à ses membres qui habitent Winnipeg, où se trouve également son bureau régional. Il a été impossible d'obtenir rapidement les indicateurs socio-économiques propres à cette population, mais celle-ci est représentative de la population autochtone canadienne, dans laquelle on retrouve des taux élevés de chômage, de faibles revenus familiaux, une certaine dépendance à l'égard des activités de subsistance comme la pêche et le piégeage, des niveaux de scolarité inférieurs à la moyenne canadienne, ainsi que des taux élevés de violence familiale et d'autres manifestations de malaise social. La population des jeunes de moins de 18 ans, le sous-groupe qui intéresse le plus l'organisme, représente une proportion particulièrement élevée de la population totale. Ainsi, 43 % de la population desservie par les SERDC est âgée de moins de 19 ans, ce qui représente un taux de loin supérieur à la moyenne canadienne évaluée à 28 % en 1991 (MAINC, 1989d).

Organisation interne

Description

L'organisation interne des SECFS est complexe pour un organisme social relativement petit. Cette complexité n'est pas le résultat d'une inefficacité ou d'une mauvaise planification. Elle découle en partie de forces et de relations externes. En bref, elle découle des mesures qui régissent tout gouvernement des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de la nature des relations entre l'organisme et la province du Manitoba qui ont été établies dans la première entente-cadre tripartite sur la prestation des services à l'enfant et à la famille par les Premières nations. Ces facteurs externes seront examinés en détail dans les sections qui suivent. En outre, on peut aussi attribuer la complexité de l'organisation des SECFS à une mise en oeuvre délibérée des principes et des objectifs de l'organisme.

L'instance suprême qui chapeaute l'organisme est le Southeast Resource Development Council (SERDC). Il s'agit d'une entité composée des chefs de chacune des neuf collectivités affiliées au Conseil. Cette entité constitue l'instance politique, alors que les SECFS ont pour tâche de dispenser des services de protection aux enfants et des services d'aide aux familles dans ces collectivités. En pratique, la responsabilité de la gestion de l'organisme incombe au comité régional (CR). Celui-ci est composé d'un représentant de chacune des neuf collectivités. Le directeur exécutif de l'organisme et le chef de portefeuille au SERDC siègent d'office au comité, sans droit de vote. Normalement, quelques cadres supérieurs assistent aussi aux réunions du comité à titre de personnes-ressources, mais ils n'ont pas non plus le droit de vote. Le comité régional possède les mêmes fonctions que le conseil d'administration d'un organisme social sans but lucratif; il discute des questions stratégiques politiques et administratives, et il possède des pouvoirs décisionnels dans les deux cas. Des comptes rendus sont transmis périodiquement au SERDC par le chef de portefeuille. En général, ces comptes rendus sont accueillis par le Conseil à titre d'information, sauf quand il s'agit de questions financières importantes comme l'approbation des prévisions budgétaires annuelles.

Une autre partie de la structure organisationnelle comprend les comités locaux de prise en charge des enfants. Ces comités oeuvrent au niveau communautaire et font partie intégrante du système dont ils constituent un élément central. Les membres de ces comités sont principalement

des bénévoles, bien que certains soient des prestataires de soins rémunérés. Le processus de nomination des membres diffère d'une collectivité à l'autre. Par exemple, dans une des collectivités, les membres sont nommés par le Chef et le conseil de bande, mais cette nomination n'est confirmée qu'après avoir été ratifiée à une réunion du conseil de bande. Dans d'autres collectivités, le personnel des SECFS recrute les personnes qui sont désireuses d'offrir leur contribution. Dans certaines collectivités, la durée du mandat des membres est limitée; dans d'autres, le mandat peut être de durée indéfinie. Les attributions des comités locaux consistent à se pencher sur toutes les questions touchant la protection de l'enfant et le soutien à la famille dans la collectivité. La plupart des réunions portent sur la planification des cas, l'approbation de familles d'accueil, etc.; à l'occasion, on y discute de questions de méthodes et de principes et des besoins de la collectivité.

Les comités locaux sont liés à la structure de gestion de deux façons. D'une part, c'est toujours un membre du comité local qui représente la collectivité au comité régional. Il y a ainsi un lien direct entre la structure locale et la structure régionale. D'autre part, le conseiller responsable du dossier siège d'office au comité local et il établit la liaison entre le comité local et le chef et le conseil communautaire.

Le Southeast Resource Development Council, le comité régional des SECFS, les comités locaux, ainsi que le chef et les conseillers de chaque collectivité constituent les quatre composantes de la structure politique ou bénévole de l'organisme. Au niveau exécutif, on retrouve un directeur exécutif ainsi que deux types de cadres supérieurs qui travaillent au bureau régional : du personnel de supervision, qui est responsable de superviser le travail du personnel au niveau communautaire, et des spécialistes régionaux, qui s'occupent particulièrement des dossiers spéciaux comme le placement et les cas de violence à l'égard d'enfants. Les agents régionaux, qui ont été engagés pour la plupart des collectivités, mais non pour toutes, servent d'intermédiaires entre les agents locaux et la structure régionale. Ces agents passent de 3 à 4 jours par semaine dans la collectivité à laquelle ils sont affectés, mais ils ne sont pas des résidents permanents comme le sont les deux ou trois agents locaux qui sont engagés pour effectuer le travail de première ligne dans leur collectivité. La figure 1 donne une idée de la structure de l'organisme et des liens entre les diverses composantes.

Figure 1

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DES SECFS

SERDC

Chef de portefeuille

Comités régionaux

Directeur exécutif

Personnel de supervision

Coordonnateur des programmes

Chef et conseil

Agents régionaux - Agents locaux

Comités locaux

Conseiller responsable du dossier

Tous les chefs

Représentants de toutes les collectivités

liens non officiels

liens officiels

Raison d'être et évolution de la structure

La plupart des composantes de la structure actuelle sont en place depuis la création de l'organisme il y a 12 ans. Au début, le comité régional était l'unique instance décisionnelle. Le lien entre le comité régional et le SERDC était officieux et occasionnel. Un lien officiel en la personne du chef du portefeuille a été établi il y a environ cinq ans. L'autre type de changement qui s'est produit au cours de l'évolution de l'organisme ne concerne pas sa structure même, mais le vocabulaire utilisé pour décrire cette structure. D'après les documents examinés, le SERDC n'a commencé à affirmer son autorité ultime qu'à la fin des années 80. En 1990, les SECFS étaient considérés avant tout comme une institution du gouvernement indien du Sud-Est. En 1992, les pouvoirs du comité régional des SECFS en matière de politiques et de gestion ont été décrits comme étant des pouvoirs «délégués» par le SERDC.

Une partie des raisons qui expliquent la création de ces deux instances est déjà implicite. L'instance politique exige au moins d'être informée et, au mieux, elle conserve son autorité suprême sur toutes les questions qui se trouvent dans son champ de compétence, ce qui inclut légitimement les services à l'enfant et à la famille. L'usage du terme «responsabilité déléguée» constitue probablement le meilleur compromis qui puisse être atteint entre les droits du gouvernement indien et la prudence d'une relation d'égal à égal avec un organisme de prestation de services. Cette relation d'égal à égal entre le comité régional et le SERDC est aussi maintenue grâce au respect que témoigne généralement le SERDC pour les décisions prises par le comité régional et grâce au soin qu'il met à éviter d'utiliser ce qu'on pourrait appeler son droit de veto. De plus, les membres du comité régional ne peuvent en principe être chefs ou membres du conseil de bande de leur collectivité. Cette règle a été contournée à l'occasion, mais toujours pour une bonne raison et lorsque l'intégrité de la personne en cause était une garantie suffisante de l'absence de conflit d'intérêts.

Le principe de base de la composition du comité régional réside dans le paradoxe du gouvernement indien. Le SERDC est une fédération de collectivités autonomes des Premières nations qui ont en commun leur situation géographique, leur histoire et leur culture. C'est également le cas pour les SECFS. Même si le SERDC est organisé à l'image d'un conseil tribal, on essaie de respecter l'autonomie de chaque collectivité. Ainsi le comité régional n'est pas tant considéré comme l'autorité suprême qui chapeaute les autres instances, comme ce serait le cas

pour le conseil d'administration d'un organisme non autochtone sans but lucratif, mais plutôt comme une coalition de collectivités. D'après les principes que l'on défend, l'autorité va du bas (la collectivité) vers le haut, et non l'inverse. Il s'agit donc strictement d'un comité composé de représentants de toutes les collectivités, chacune des collectivités ayant la même importance.

Les principes qui sous-tendent les comités locaux prônent l'autonomie totale des collectivités. On s'appuie sur deux prémisses. La première est fondée sur la qualité des services : on estime que les décisions prises localement sont généralement supérieures aux décisions prises à un niveau plus éloigné. Les membres des comités locaux connaissent la collectivité, les familles, les enfants à risque et les ressources locales. La deuxième prémisses est politique : chaque collectivité est autonome. Les intérêts locaux et l'autonomie gouvernementale se sont partiellement fondus dans la structure régionale, mais les droits à l'autonomie gouvernementale au niveau local n'ont pas été abandonnés. Plus de la moitié des informateurs clés ont parlé de ces deux prémisses pour expliquer le rôle des comités locaux dans le système et tous ont fait mention d'au moins une de ces prémisses. Divers passages des documents qui ont été examinés reprennent ce thème et contiennent des expressions comme «services communautaires» et «contrôle local».

La place centrale qu'occupent les comités locaux dans la structure n'a pas changé depuis la création de l'organisme. Les documents consultés et les entrevues réalisées auprès des informateurs clés confirment que l'importance des comités locaux a toujours été maintenue.

La relation entre la composante politique et la composante prestation des services au niveau local est le reflet presque exact de la relation qui existe entre la fédération des chefs et les SECFS au niveau régional. Le conseiller responsable du dossier agit comme intermédiaire entre le comité des bénévoles, qui s'occupe de la prestation des services à l'enfant et à la famille, et les politiciens élus au niveau communautaire. Le vocabulaire utilisé pour décrire ce lien a également évolué de la même façon. Par exemple, dans un des documents examinés, daté de 1984, on a utilisé l'expression «responsabilité déléguée» pour décrire la relation qui existait entre le chef et le conseil et le comité local. Cette délégation de responsabilité était apparemment sanctionnée par une résolution officielle du conseil de bande de chaque collectivité.

Avec le temps, on a effectué des changements au niveau de l'effectif de l'organisme, et ce à deux égards. D'une part, on a apporté des changements qui s'imposent en raison des

responsabilités qui ont été transférées à l'organisme par la province, et aussi en raison de l'accroissement de la demande de services. Par exemple, on a engagé quelques spécialistes au bureau central. D'autre part, on a apporté des changements pour renforcer la capacité des collectivités de dispenser des services. Le principal changement à cet égard a été l'embauche d'agents régionaux pour cinq des collectivités.

Questions liées à la complexité de la structure

Communications

Différentes questions sont liées à la complexité de la structure organisationnelle des SECFS. Regardons d'abord la question des communications. Comme on peut le voir à la figure 1, les comités locaux à eux seuls ont des liens avec au moins cinq entités; le comité régional, avec au moins quatre. Les documents qui ont été examinés abondent en commentaires sur la rupture des communications entre les parties. Comme on pouvait s'y attendre, la majorité de ces commentaires concernent la section «bénévole» de l'organisme. Les plaintes sont nombreuses : elles concernent parfois un événement particulier, comme le fait de ne pas être informé de la tenue d'une réunion ou des résultats d'une réunion (ou de plusieurs réunions — «nous ne sommes pas au courant de ce qui se passe au comité régional»), ou des événements plus généraux, comme les chefs qui déplorent leur manque de connaissance des services à l'enfant et à la famille, ce qui est aussi l'opinion du personnel. Certaines de ces préoccupations sont ponctuelles, comme lorsqu'une collectivité est représentée au comité régional par une personne irresponsable ou indigne de confiance; d'autres sont plus systémiques, comme la difficulté de faire circuler l'information de façon régulière à toutes les parties intéressées dans un système si complexe. On a mentionné souvent la question de la rotation du personnel, qui aggrave les difficultés. Le roulement du personnel a quelque peu diminué ces dernières années. Dans une moindre mesure, il en a été de même dans les comités locaux. Les élections qui ont lieu tous les deux ans pour les postes de chef et de conseillers entraînent automatiquement une certaine rotation des politiciens, et il y a également une rotation des représentants au comité régional, même si le représentant demeure membre du comité local.

Formation

La demande accrue de formation est un autre thème qui a souvent été abordé au cours de la vie de l'organisme. Là encore, cette question recouvre de nombreux éléments. Elle est liée à la question des communications en ce sens que certaines personnes réclament une formation qui s'apparente davantage à des séances d'orientation. La formation concerne le plus souvent les chefs et les conseillers ainsi que les membres des comités locaux (et par extension les membres du comité régional). Pour les politiciens, il pourrait s'agir d'une orientation générale sur les objectifs de l'organisme, son organisation, ses politiques et ses procédures, ainsi que sur les contraintes auxquelles l'organisme doit faire face dans ses activités et sur ses perspectives d'avenir.

Pour les membres des comités locaux, la formation devrait être quelque chose de plus large. Elle devrait comprendre au moins un aspect de plus, soit la connaissance des lois provinciales que les SECFs doivent appliquer en vertu des arrangements actuels. Des notes d'information préparées en 1984 à l'intention des comités locaux confirment la nécessité pour les membres de posséder cette connaissance. Plus de la moitié des informateurs clés ont mentionné que le manque de connaissance des dispositions législatives était l'un des points faibles des comités locaux. Prenons comme exemple le cas d'un contrat de placement temporaire; en vertu de ce contrat, un enfant peut être placé par l'organisme dans une famille d'accueil pour une période définie. À la fin du délai fixé, l'enfant doit être retourné à ses parents ou bien il faut obtenir une ordonnance du tribunal. Le comité pourrait estimer (à juste titre dans certains cas) que le placement temporaire devrait être prolongé. Or, cela n'est pas possible en vertu de la loi. Ainsi, ce qui semble parfois être une divergence d'opinion entre le personnel et les membres du comité local à propos du meilleur plan à adopter n'est en fait qu'une question de ce qui est possible ou non en vertu de la loi. Le personnel a exprimé sa déception à propos des fréquents retards dans la prise de décision qui découlent du fait qu'il est nécessaire d'expliquer des contraintes de ce genre.

En dehors de l'orientation et de la formation sur les dispositions législatives, les demandes répétées de formation pour les membres des comités locaux sont diffuses et imprécises. On fait allusion à la prévention, au développement communautaire et à la violence à l'égard des enfants (au-delà des définitions prévues par la loi et des procédures prévues dans les

règlements). Dans les notes d'information de 1984, on mentionne aussi que les membres des comités locaux devraient «fournir de l'aide, des conseils et d'autres services aux familles lorsqu'on leur demande d'aider le personnel». Il faudrait donc que les membres des comités locaux reçoivent une formation qui leur permettrait d'acquérir les mêmes compétences et connaissances que le personnel rémunéré. Les documents examinés et les entrevues indiquent que ces attentes n'ont pas été comblées. Le problème de la formation est aggravé par le roulement des membres des comités locaux.

Responsabilité et autorité

Une troisième question qui découle de la complexité de la structure concerne la responsabilité et l'autorité. Comme on peut le voir dans la description de la structure et dans le bref exposé sur la question des communications, la structure prête à une certaine confusion lorsqu'il s'agit de savoir qui prend quelles décisions. Ce problème est évoqué et est examiné de façon assez détaillée dans un examen récent réalisé par le gouvernement provincial sur l'organisme. Au cours des entrevues et dans les documents examinés, on a relevé certaines circonstances dans lesquelles il y a eu des divergences entre différentes composantes du système sans qu'il y ait de moyen évident pour les régler.

Ce problème se présente à tous les niveaux et entre différentes parties du système. Tout d'abord, la relation entre les comités locaux et le comité régional comporte les tensions habituelles qui sont inhérentes à toute structure fédérale. Les principes sur lesquels s'appuie cette structure sont qu'il faut maintenir des services communautaires et maximiser le contrôle au niveau local. Il reste cependant qu'il existe un comité régional qui possède soi-disant le pouvoir d'établir des politiques pour l'ensemble des collectivités. Même si cet organisme est composé de représentants des collectivités, chaque collectivité ne représente qu'une voix sur neuf.

La question des limites imposées à l'autorité décisionnelle des comités locaux est compliquée par un aspect particulier du lien qui existe entre l'organisme et la province du Manitoba. En vertu des dispositions et ententes actuelles, le comité régional a le mandat légal d'assumer les responsabilités prévues dans la loi provinciale sur les services à l'enfant et à la famille. Il doit rendre compte à la province du Manitoba de la qualité des services et des

décisions concernant les cas. En fait, cette situation met en péril les tentatives de maintenir la prise de décisions au niveau communautaire par l'entremise des comités locaux. Elle va à l'encontre du discours sur le contrôle communautaire. Cette question a fait surface pour la dernière fois en 1993 lorsqu'on a parlé de responsabilité légale. Si les comités locaux prennent une décision qui est contestée, dans quelle mesure sont-ils légalement responsables? Il était clair, dans les commentaires consignés dans les documents, que les comités locaux, bien qu'ils soient reconnus à l'interne comme étant une partie vitale du processus décisionnel, ne sont pas reconnus comme tels à l'externe. «Le comité local n'est pas réellement reconnu comme un conseil d'administration. Le comité régional est responsable de tout ce qui se passe³.» Ensuite, des divergences peuvent survenir — et il en survient parfois effectivement — entre le personnel et les comités locaux. Ces divergences sont quelquefois liées aux dispositions législatives provinciales, mais pas exclusivement. Des décisions relatives aux services ont également donné lieu à des divergences. Dans ces cas, il ne semble pas facile de déterminer qui doit prendre la décision finale.

Enfin, bien qu'il ait été établi que la relation entre l'instance politique et l'instance de prestation de services au niveau régional a évolué de façon satisfaisante, certains indices laissent supposer que tel n'a pas toujours été le cas au niveau local. Le personnel local doit rendre compte au personnel de supervision et au comité local. Avoir deux maîtres ne présente pas vraiment de problème; cependant, même si la structure ne le montre pas, il est arrivé parfois que le chef et le conseil décident d'intervenir. Officiellement, le comité local rend compte au chef et au conseil par l'intermédiaire du conseiller responsable du dossier. Dix des onze membres du personnel qui ont été interviewés ont mentionné que le plus souvent, lorsque le personnel de l'organisme et le comité local prennent des décisions sur les cas, ces décisions sont communiquées au chef et au conseil et sont reçues à titre d'information. En outre, ces mêmes répondants ont mentionné qu'à l'occasion, ils ont demandé de l'aide du conseil et qu'ils l'ont obtenue. Autrement dit, de façon générale, le chef et le conseil n'interviennent pas et offrent même un soutien actif.

Par ailleurs, quatre répondants ont mentionné des incidents, quoique rares, d'ingérence politique qu'ils jugent inacceptables. Il s'agit de cas où on a renversé ou tenté de renverser des décisions ou encore usé d'influence pour faire embaucher des agents locaux. On a même parlé d'une rotation des agents locaux chaque fois qu'un nouveau conseil était élu. Si l'on a qualifié ces

façons d'agir d'ingérence inacceptable par opposition à l'exercice d'un pouvoir légitime, c'est que les intérêts de l'enfant semblaient être relégués au second plan au profit de raisons purement politiques.

Dans ce genre de situation, les chefs et les autres élus se retrouvent dans une position assez difficile. Le gouvernement des Premières nations, tel qu'il est actuellement constitué, donne au chef et aux conseillers un rôle très important. Ce principe, comme beaucoup d'autres choses dans le système gouvernemental qui a remplacé le type de gouvernement antérieur au contact, va à l'encontre de la tradition en ce sens que les rôles de leadership étaient divisés et diffus selon la fonction. Dans le système gouvernemental actuel, toute personne de la collectivité qui a un grief ou une plainte à formuler à propos de quoi que ce soit cherche réparation auprès du chef ou des conseillers. Les fonctionnaires élus se sentent tenus de répondre à ces griefs. Il existe une frontière très mince entre le fait de veiller à ce que les politiques relatives aux services à l'enfant et à la famille soient équitables et claires et mises en oeuvre équitablement et clairement, et le fait d'agir comme arbitre final, même si l'on s'appuie sur des motifs «purs». Cette frontière est trop facile à franchir. En ce qui concerne l'embauche, les taux de chômage sont si élevés dans bon nombre de collectivités que l'emploi devient une marchandise. Les politiciens sont constamment tentés de garder le contrôle sur la répartition des postes.

Centralisation et décentralisation

Toutes ces questions sont intimement liées; la question de la décentralisation est particulièrement liée à celle de l'autorité et de la responsabilité. L'examen des documents et les entrevues ont révélé que l'organisme a toujours essayé d'être sensible à cette question, mais celle-ci a depuis refait surface sous la forme d'une restructuration radicale en faveur d'une autonomie communautaire totale, comme l'a recommandé le Groupe de travail sur les services à l'enfant et la famille des Premières nations (Manitoba, 1993). Le groupe de travail a été mis en branle à la suite de plusieurs allégations d'ingérence politique de la part de politiciens des Premières nations dans les affaires des organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations. Ces allégations ont été mises en lumière dans une enquête sur le suicide d'un adolescent pris en charge par un autre organisme des Premières nations. Malgré la raison originale qui a motivé la mise sur pied du groupe de travail, la question de l'ingérence politique n'apparaît pas dans les

attributions du groupe. Le passage qui se rapproche le plus de cette question se trouve dans une introduction intitulée «questions à examiner»; parmi ces questions, on retrouve «la structure, la gestion et la fonction gouvernementale des organismes des Premières nations». Fait surprenant, la question de l'ingérence politique n'est traitée que brièvement dans le rapport, bien qu'on trouve en annexe une reproduction de directives plutôt générales sur les conflits d'intérêts qui avaient été élaborées antérieurement par les organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Manitoba.

En ce qui concerne la décentralisation, il est mentionné dans le rapport que l'un des buts principaux des Premières nations lors de l'établissement des services à l'enfant et à la famille était que ces services soient contrôlés et dirigés par la collectivité. De plus, on ajoute que ce but n'a pas été atteint et demeure toujours une priorité pour les collectivités des Premières nations. En effet, l'entente auxiliaire sur les SECFS conclue entre les trois paliers de gouvernement en 1983 stipule que le mandat du conseil tribal consiste à faciliter le transfert du contrôle et de la responsabilité des programmes et des services aux bandes qui en sont membres, que le conseil tribal doit donner aux bandes les compétences en administration et en gestion qui leur sont nécessaires pour dispenser les services localement. Ce même document stipule plus loin : «notre but est de veiller à ce que les services soient dispensés par les collectivités et les programmes contrôlés localement».

Il semble donc, selon le rapport, que chaque collectivité exercerait un contrôle total sur ses propres services à l'enfance et à la famille; il pourrait donc y avoir 61 organismes autonomes au Manitoba. Le rapport reste ambigu à propos des collectivités des Premières nations ou des *groupes de collectivités*, laissant la porte ouverte au maintien d'une structure régionale; toutefois, il est très clair en ce qui a trait à la place où doit se situer l'autorité suprême dans une structure gouvernementale autonome — au niveau de la collectivité. Malheureusement, les auteurs du rapport ne suggèrent pas de mesures pour atteindre ce but et ils ne mentionnent pas non plus les difficultés qui pourraient surgir si on y parvenait. Sur cette question, les auteurs n'ont fait qu'évoquer de nouveau la question et ils ont pris position en faveur du contrôle local d'une façon qui suggère quelque chose de plus qu'une simple décentralisation de la structure.

Le rôle central des comités locaux

Pour terminer, il y a la question du rôle central qui est assigné aux comités locaux et de leur capacité de l'exercer. Dans son rapport, le groupe de travail reconnaît que les comités locaux des services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Manitoba sont à la fois la force et la faiblesse du système. Ils constituent la force du système en ce sens qu'ils représentent une tentative réelle pour maintenir la prise de décision au niveau de la collectivité. À titre d'exemple, dans le document d'information adressé aux membres des comités locaux, les SECFS les considèrent comme faisant partie intégrante de l'équipe; les deux autres composantes de l'équipe étant les agents locaux et les agents régionaux. Les comités locaux constituent aussi la faiblesse du système à cause du rôle exigeant et important qui est assigné à cette entité purement bénévole; un groupe bénévole est-il en mesure d'assumer un tel rôle? Cette faiblesse est reconnue implicitement dans le rapport du groupe de travail, qui préconise que l'on redonne aux comités locaux le rôle qui avait été envisagé à l'origine.

Les données dont on dispose sur les SECFS révèlent que cet organisme n'est pas à l'abri des difficultés. À trois reprises, le comité régional a mentionné dans ses procès-verbaux que certains comités locaux ont un nombre très limité de membres. D'autres remarques ont été formulées sur la faible participation des membres aux réunions. Outre la demande presque universelle d'une formation accrue, sept des personnes interrogées ont mentionné plusieurs difficultés associées au fonctionnement des comités locaux :

- difficultés découlant de la rotation fréquente des membres,
- difficultés découlant des relations personnelles qu'entretiennent les membres avec les clients,
- difficultés associées au fait que les membres veulent trouver des solutions à leurs propres problèmes ou aux problèmes de leur famille au cours des réunions,
- difficulté de prendre des décisions qui risquent d'être désapprouvées par la collectivité,
- faibles niveaux d'instruction et de compréhension générale des services à l'enfant et à la famille,
- difficulté d'organiser des réunions et d'obtenir une bonne participation.

Ainsi, les préoccupations concernant le fonctionnement des comités locaux sont à la fois de nature quantitative et de nature qualitative. Cette question est liée à celle de la responsabilité

tout en demeurant un problème distinct. Que les comités locaux jouent un rôle consultatif ou un rôle plus important, ce rôle est considéré comme étant central et la question du fonctionnement général des comités devient une préoccupation vitale pour l'organisme. Cette question est également liée à celle de la décentralisation dans la mesure où lorsque l'organisme décentralise le processus décisionnel, les comités locaux occupent une place encore plus centrale dans le système.

Gestion de ces questions par l'organisme

Communications

L'organisme et le SERDC ont essayé de trouver des solutions aux problèmes de communication en mettant en place des liens structurels entre les différentes composantes du système :

- Le chef du portefeuille du conseil tribal établit la liaison entre l'instance politique et l'organe de service au niveau régional.
- Un représentant de chaque comité local siège au comité régional, établissant ainsi un lien entre les deux instances.
- Le conseiller chargé du dossier établit la liaison entre le comité local et le conseil de bande.
- Les superviseurs et les spécialistes régionaux sont responsables de plusieurs collectivités et ils rencontrent les agents locaux et les comités locaux.

Il semble que ces mesures soient parvenues à améliorer un peu les communications. Tous les répondants de l'organisme ont mentionné une augmentation de la compréhension et de la sensibilisation dans l'ensemble du système. Huit d'entre eux attribuent ces améliorations directement à ces mesures.

Formation

En ce qui concerne la formation, nous nous concentrerons ici sur les élus et les comités locaux. Pour ce qui est des élus, même si le terme formation est le plus souvent utilisé, il serait plus opportun de parler d'orientation. Il n'est pas nécessaire que ces personnes possèdent une formation intensive dans le domaine des services à l'enfant et à la famille. On doit plutôt leur donner un aperçu général des principes, du rôle et des fonctions de l'organisme, de ses structures,

en particulier la prise de décision, et des relations qui existent entre l'organisme en tant qu'organisme de prestation de services et le gouvernement indien. Dans l'ensemble, l'organisme a tenté d'apporter des solutions à ce problème en cherchant à clarifier les relations hiérarchiques, comme nous l'avons mentionné dans la section sur les communications. Rien dans les données recueillies ne laisse supposer que d'autres efforts particuliers ont été déployés pour donner une orientation aux élus. Il ne semble pas y avoir de pochette ou de guide que l'on remette aux élus pour compléter les séances d'information verbales. Là encore, les données recueillies lors des entrevues révèlent que les élus comprennent mieux le fonctionnement de l'organisme. On peut attribuer cette situation à l'amélioration des communications plutôt qu'à des efforts structurés et soutenus pour orienter les élus.

L'organisme ne s'est pas penché de façon globale sur les questions de l'orientation et de la formation. Les notes d'information adressées aux membres des comités locaux stipulent que les comités doivent déterminer leurs propres besoins de formation. Dans la plupart des cas, la formation a été dispensée sous forme de courts ateliers d'un ou deux jours, qui ont eu lieu de façon sporadique, selon les demandes reçues, la disponibilité des animateurs et des fonds. La plupart des demandes de formation concernaient la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* du Manitoba. En général, les attentes en matière de formation, comme le montrent les demandes répétées que nous avons relevées dans les documents et lors des entrevues, n'ont pas été satisfaites. Comme on l'a mentionné plus tôt, les comités locaux assument un rôle important qui exige beaucoup de temps. Les réunions, qui ont lieu au moins une fois par mois, peuvent durer un ou plusieurs jours. Les réunions spéciales qui ont lieu entre-temps pour régler les problèmes qui se présentent laissent peu de place pour un programme de formation continu. Ainsi, l'organisme se trouve dans une impasse : d'une part, le rôle de plus en plus important des comités locaux augmente les besoins de formation mais fait qu'on a de moins en moins de temps pour la dispenser.

Responsabilité et autorité

Il n'y a guère plus à dire sur la question de la responsabilité et de l'autorité pour ce qui est de la relation entre le comité régional et le SERDC. Le compromis auquel on en est arrivé entre les

pouvoirs du gouvernement indien et la nécessité de garder ses distances par rapport à un organisme important de prestation de services s'avère efficace.

En ce qui concerne la relation entre le comité régional et les comités locaux, l'organisme a toujours considéré que les comités locaux avaient le rôle de prendre les décisions sur les cas et sur les politiques au niveau local et de conseiller le comité régional lorsqu'il s'acquitte de sa responsabilité de superviser le fonctionnement de l'ensemble du programme dans chaque collectivité.

Néanmoins, il reste des tensions et une certaine confusion. Dans les documents examinés, on parle le plus souvent du rôle consultatif des comités locaux auprès du personnel. Toutefois, lors des entrevues, les répondants ont évoqué presque à l'unanimité le pouvoir décisionnel ultime des comités locaux dans les questions liées aux cas. La meilleure conclusion que l'on puisse tirer de ces données contradictoires est qu'à toutes fins utiles, les comités locaux ont le dernier mot dans tous les dossiers qui concernent la collectivité locale et ses familles. Ce n'est que dans le sens strictement légal que les comités locaux sont considérés comme ayant uniquement un rôle consultatif, puisque la loi provinciale et les ententes tripartites ne reconnaissent pas l'autorité d'un organisme de ce genre. Toutefois, il n'est pas du tout certain, à la lumière des données recueillies, que cette dernière interprétation des pouvoirs des comités locaux soit partagée ou comprise par tous. À titre d'exemple, un des répondants, membre du personnel, a déclaré que les superviseurs devraient prendre et prennent bel et bien la décision finale dans les cas litigieux. D'autres agents voudraient avoir plus d'autonomie et être plus respectés dans ce qu'ils font («nous avons la formation nécessaire»).

Pour ce qui est des relations entre la structure de prestation de services (l'équipe locale) et les élus locaux, et particulièrement en ce qui a trait à la question de l'ingérence politique, tous les chefs (c.-à-d. les membres du SERDC) ont signé une déclaration de non-ingérence. Par cette déclaration, les chefs reconnaissent l'importance des comités locaux au sein du système, ils reconnaissent le comité régional en tant qu'autorité suprême, ils promettent de ne pas s'ingérer dans les décisions concernant les dossiers et ils se réservent le droit de poser des questions et d'être informés en vue des comptes qu'ils doivent rendre à leurs collectivités respectives. Bien entendu, le respect de cette déclaration ne dépend que des chefs eux-mêmes. Toutefois, il s'agit là d'un geste de bonne foi de leur part et d'une affirmation publique de l'indépendance qui existe

entre la structure politique et son organisme de services. Cette déclaration a été mise à l'épreuve à au moins une occasion et le chef en question a respecté la déclaration.

Outre ces mesures particulières, l'organisme a réussi en général à régler les litiges à mesure qu'ils se sont présentés. Les conflits ont été résolus par consensus. D'ordinaire, quand il se produit un litige, toutes les parties se rencontrent et en discutent jusqu'à ce qu'on parvienne à une entente. Il semble que ces tentatives se soient avérées un succès, bien qu'il soit difficile d'affirmer dans quelle mesure des réponses du genre «les comités locaux devraient soutenir davantage l'organisme» traduisent de l'animosité. L'élément qui semble manquer est un organisme neutre qui pourrait agir comme arbitre chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

Centralisation et décentralisation

L'organisme a essayé de régler cette question en reconnaissant les aspirations des collectivités locales à exercer un contrôle maximum sur la prise de décisions ainsi que le caractère souhaitable de ce contrôle local. Outre la structure originale de l'organisme qui reflète le principe du contrôle maximum au niveau local, l'organisme a pris récemment plusieurs mesures pour renforcer le contrôle au niveau local. Il a entre autres engagé des agents régionaux. Ces agents doivent demeurer dans les collectivités trois à quatre jours ouvrables par semaine. Ils sont considérés comme faisant partie de l'équipe locale, ce qui transfère ainsi plus de fonctions du niveau régional au niveau local. Malheureusement, les restrictions budgétaires n'ont pas permis d'embaucher des agents régionaux pour toutes les collectivités.

L'organisme a aussi supprimé certaines tensions suscitées par la question de la centralisation et de la décentralisation en demandant aux administrateurs des bandes de gérer les fonds destinés aux salaires et aux avantages sociaux du personnel local. On a procédé ainsi uniquement dans les cas où les salaires et avantages sociaux du personnel des bandes et de l'organisme étaient comparables. Enfin, l'organisme a mis à la disposition de chaque équipe locale certains fonds discrétionnaires qu'elle peut administrer en fonction de ses priorités.

Le rôle central des comités locaux

L'organisme a essayé de donner aux comités locaux le rôle central qui leur revient en leur fournissant un certain soutien. On a déjà mentionné les ateliers d'orientation et de formation. En

guise de reconnaissance du temps consacré par les bénévoles, l'organisme s'est donné comme principe de rembourser aux membres tous les frais de garde d'enfant et de déplacement lorsqu'ils assistent à des réunions. En outre, malgré la politique de bénévolat adoptée auparavant, des honoraires sont maintenant versés dans la plupart des cas. C'est là une façon d'inciter les bénévoles à assister aux réunions. Une aide technique est offerte dans certaines situations. En voici deux exemples : l'organisme fournit des guides sur les mesures à prendre et les choix à faire dans les cas de violence contre les enfants, et il aide les comités locaux pour l'embauche d'agents locaux en leur fournissant des guides d'entrevue et une liste des critères recommandés.

Recommandations

Communications

La question des communications en soi ne nécessite pas de changement structurel important; l'organisme a déjà fait les changements structurels nécessaires. En raison du facteur humain et des nombreuses composantes du système, il ne reste plus à l'organisme qu'à rappeler constamment leurs responsabilités aux intervenants clés, en particulier ceux qui exercent des rôles de liaison. Ce rappel devrait se faire en particulier lorsqu'il y a rotation du personnel, dans le cadre de l'orientation des nouveaux membres. Cette recommandation s'applique surtout dans le cas des nouveaux membres du comité régional et dans le cas du conseiller responsable du dossier, des postes où la rotation est plus fréquente et où les ruptures de communication semblent le plus souvent se produire.

La seule autre mesure qui pourrait être prise est dans le cas où un intermédiaire clé manque constamment à ses responsabilités. Il n'existe aucun mécanisme qui permette de demander à une personne de rendre des comptes ou, en dernier ressort, de la renvoyer. En évoquant cette question, un des informateurs clés a déclaré que la collectivité a déjà pris des mesures lorsqu'un représentant local n'avait pas fait son travail, et que le comité régional ne devrait pas être responsable dans ce cas. Toutefois, il semble que lorsque des problèmes de ce genre se produisent, une partie du fonctionnement de l'organisme est mise en péril et que le comité régional devrait se préoccuper d'une certaine manière de cette rupture de communications.

En ce qui concerne les conseillers responsables, le problème est beaucoup plus délicat parce que l'organisme n'a aucune autorité sur leur comportement ou leur rendement. Ces conseillers sont élus localement et n'ont de comptes à rendre qu'à la population de la collectivité et au chef. De telles éventualités ne peuvent être résolues que par des moyens non officiels et, comme c'est aussi le cas pour les autres composantes du système, selon le bon vouloir de la personne.

Formation

En ce qui concerne les élus, bien qu'il incombe au conseiller responsable du dossier de maintenir la liaison entre les comités locaux et le conseil de bande et que cette personne doive au départ recevoir une orientation sur tous les rouages de l'organisme, on ne peut s'attendre à ce qu'elle soit la seule à transmettre l'information au conseil. Le personnel de supervision, de concert avec le conseiller, devrait prendre la responsabilité de fournir une orientation à tous les nouveaux élus de chaque collectivité le plus tôt possible.

Cette orientation ne devrait toutefois pas être donnée en une seule fois. Le contenu d'une rencontre d'une journée est vite oublié, puisqu'il est habituellement séparé du contexte des activités quotidiennes de l'organisme. Il faudrait aussi qu'il y ait deux autres activités de formation. La première consisterait en des rencontres de compte rendu (nombre, nature des dossiers, décisions et plans, raisons). Ce genre de réunion pourrait être organisée 3 ou 4 fois par an, une fois à l'occasion d'une assemblée générale de la bande.

Deuxièmement, le chef du portefeuille et les superviseurs devraient informer le chef, ou même l'ensemble du conseil, de toute mesure controversée qui vient d'être prise ou qui est sur le point d'être prise. Cette mesure pourrait être de retirer un enfant de sa famille, mais il pourrait également s'agir d'autres sortes de mesures. Il y a bien entendu une question de confidentialité en cause qui nécessiterait d'être approfondie davantage et qui dépasse le cadre du présent document. Toutefois, à la lumière des données recueillies, il semble que ce genre de décision se propage très rapidement dans les petites collectivités et que la question de la confidentialité, même si l'organisme maintient ce principe, relève de la fiction. Le fait de communiquer des informations et des opinions éclairées au chef et au conseil d'une collectivité n'est pas la même chose qu'une violation de la confidentialité résultant de racontars ou de propos malveillants.

De toute façon, les données recueillies révèlent qu'il est nécessaire que les élus locaux reçoivent une orientation permanente et que l'une des façons les plus efficaces de procéder, en dehors de la séance d'orientation unique destinée aux nouveaux membres, consiste à donner une orientation régulière et une orientation ponctuelle liée aux fonctions de l'organisme. Les personnes interrogées ont suggéré que la coopération au niveau local serait améliorée et que les possibilités d'ingérence politique diminueraient si on parvenait à combiner les liens de communication qui existent déjà (y compris l'information reçue par les chefs en tant que membres du conseil d'administration du SERDC) et l'orientation qui est suggérée ici.

Responsabilité et autorité

La question de la responsabilité et de l'autorité découle des efforts déployés pour préserver l'idéal qu'est la prise de décision communautaire et collective. Cette pratique dérouté l'observateur non autochtone. Celui-ci cherche à trouver la personne ou l'organisme responsable des décisions. Malheureusement, ce besoin est trop souvent ressenti dans les cas où quelqu'un semble avoir manqué de jugement. Le paradoxe du système dont il est question ici est que le responsable est à la fois tout le monde et personne, en dépit des obligations légales qui pourraient laisser croire qu'il n'en est pas ainsi. Pour l'organisme, la question n'est pas tant de trouver le responsable, mais de trouver des moyens d'éviter les désaccords et des moyens de les régler lorsqu'ils se présentent.

Les mesures prises par l'organisme en matière de communications, d'orientation et de formation ont déjà atténué les désaccords. La mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport sur ces deux questions pourrait améliorer davantage la situation. En améliorant les aspects de la communication, de l'orientation et de la formation, on pourrait constituer un ensemble de précédents et avoir une meilleure compréhension des rôles des intervenants clés du système. Il est recommandé que ce genre de précédents soient intégrés à l'élaboration des normes de tout organisme et qu'ils comportent les éléments suivants :

- les circonstances dans lesquelles un enfant peut être retiré de sa famille,
- les manières de procéder pour retirer un enfant de sa famille,
- les conditions régissant les contacts ultérieurs avec la famille,
- les modalités de la planification à long terme pour l'enfant,
- une hiérarchie des priorités pour les plans à long terme.

Ces mesures permettraient tout au moins de discuter des dossiers de façon éclairée et de canaliser les problèmes de manière à les régler plus facilement. Au mieux, on accroîtrait généralement les chances d'en arriver à une entente. La question de la responsabilité ferait partie intégrante des décisions prises sur les cas, par exemple lorsqu'un agent est chargé de prendre des dispositions pour trouver un traitement spécialisé pour un enfant.

Lorsque des désaccords surgissent malgré les mesures énoncées précédemment, l'organisme doit continuer d'exploiter les forces qu'il possède déjà, la prise de décision fondée sur le consensus. Les décisions qui naissent de ce processus viennent s'ajouter à la liste des précédents dont on a parlé ci-dessus. Le seul élément manquant dans la résolution des différends est la présence d'un organisme indépendant pouvant apporter son soutien. Un organisme de ce genre pourrait probablement être établi au niveau local et être composé de personnes respectées de la collectivité qui ne font absolument pas partie du système. Le rôle de cet organisme au départ serait de faciliter les choses et de faire de la médiation, mais en dernier ressort il pourrait servir de deuxième instance. Tout autre appel serait entendu par le comité régional qui, conformément aux dispositions en place, constitue l'autorité suprême de l'organisme. Même avec une décentralisation accrue des pouvoirs, on envisage de conserver au comité régional un rôle permanent, y compris celui qui est suggéré ici.

Centralisation et décentralisation

Toutes les personnes interrogées ont exprimé en principe leur soutien total à une plus grande décentralisation. Tous ont déclaré qu'il est nécessaire de procéder par étape. Personne n'était prêt à appuyer sans réserve une décentralisation totale et le démantèlement de la structure régionale comme l'avait recommandé le groupe de travail. Voici les réserves qui ont été exprimées :

- La perte probable de ressources, en particulier des compétences de certains membres du personnel, qui ne sont disponibles qu'au moyen d'une structure régionale et qui ne sont pas à la portée de toutes les collectivités. Actuellement, malgré les efforts déployés pour décentraliser le système, les demandes d'aide et de conseils sont le plus souvent adressées directement par les collectivités au comité régional. Cette tendance contredit dans une certaine mesure la notion de contrôle local et met en évidence ses limites.

- Les préoccupations au sujet de la responsabilité : le groupe de travail a recommandé la création d'une Direction générale des services à l'enfant et à la famille des Premières nations, mais uniquement comme mesure provisoire jusqu'à ce que chaque collectivité assume le contrôle total. On craint qu'en l'absence d'un certain équilibre des pouvoirs, les victimes de violence familiale et de problèmes semblables se trouvent prises au piège dans une collectivité qui refuse de voir le problème. Un des répondants a déclaré que cette situation serait préjudiciable pour les femmes. Selon lui, un contrôle total au niveau local laisserait les femmes et les enfants encore plus vulnérables qu'ils ne le sont actuellement, parce que les hommes y exercent une domination presque totale et ils ne sont généralement pas compatissants face à la violence familiale. La présence d'une structure régionale garantit au moins un certain équilibre.
- Les préoccupations à propos de la préparation de la collectivité : des répondants ont exprimé des réserves à propos du niveau de compétence des agents locaux et ils ont déclaré qu'il serait nécessaire qu'ils poursuivent leur scolarité et leur formation. On n'a pas présumé que ce n'était qu'une question de temps. Certaines collectivités souffrent d'un sérieux «exode des compétences», ce qui nuit aux efforts de développement.

Le dernier commentaire des agents sur le sujet était qu'ils n'ont pas connu dans cet organisme de pressions irrésistibles vers la décentralisation. La question refait surface à l'occasion dans une ou deux collectivités, mais les recommandations du groupe de travail sur l'autonomie totale au niveau local sont considérées comme étant encore au-dessus des aspirations ou des sentiments de la plupart des collectivités.

On ne retrouve dans aucune entrevue ni dans les documents examinés la possibilité que les aspirations à l'autonomie gouvernementale, qui ont servi de cadre aux recommandations du groupe de travail, puissent se réaliser avec la présence d'une structure régionale. David Hawkes a défini six principaux modèles de gouvernement autonome, allant du niveau local au niveau régional (Hawkes, 1986). Ces modèles pourraient s'appliquer tant à une structure de services qu'à une structure politique dominante. Bien que l'unité fondamentale du gouvernement indien et de la prestation de services indiens soit la collectivité, cela n'écarte pas la présence de structures régionales, en particulier aux fins de collaboration en matière de prestation de services.

Le rôle central des comités locaux

L'importance du rôle qu'exercent ces entités essentiellement bénévoles demeure une source de préoccupation. L'opérationnalisation de l'ensemble des principes de l'organisme, sans compter le bien-être de certains enfants et familles, dépend de la capacité de ces comités de jouer leur rôle. Les efforts déployés par l'organisme dans la sélection des membres, dans l'orientation et la formation ainsi que dans certains domaines concrets comme les honoraires, se sont révélés insuffisants. Dans une situation où les attentes ne sont pas satisfaites, une des solutions consiste à diminuer ces attentes. Cette solution irait toutefois complètement à l'encontre de tous les principes de l'organisme et de ses efforts axés sur l'autonomie des collectivités.

Il existe deux approches différentes, qui ne s'excluent pas mutuellement, pour régler ce problème. La première consiste à accroître le soutien donné aux comités locaux. Il serait nécessaire qu'un membre du personnel consacre une partie de son temps au développement et au maintien du comité dans chaque collectivité. Aucun organisme bénévole ne peut bien fonctionner sans cet apport, encore moins un organisme qui se penche sur des questions complexes et souvent controversées. Les faiblesses des comités locaux ont été mentionnées par les répondants. Toutefois, ceux-ci ne semblaient pas conscients que ces faiblesses sont inhérentes aux organismes bénévoles et ils ne voyaient pas la nécessité que le personnel joue un rôle de soutien, peut-être parce que la question n'avait pas été posée directement. Ce rôle devrait probablement être confié à une personne qui possède les compétences adéquates en développement communautaire.

Ce rôle comporterait deux aspects. Le premier consisterait à s'occuper de tout ce qui est nécessaire pour garantir une prise de décision éclairée — travailler de concert avec un président pour établir l'ordre du jour, veiller à la préparation des documents d'information et autres documents, déterminer les solutions possibles, faciliter le consensus, assurer que soit fait le suivi des décisions prises et, de façon générale, offrir ses compétences pour assurer un processus de résolution de problèmes qui soit adapté à la réalité culturelle de la collectivité. Le deuxième aspect consisterait à former les membres du comité en fonction des besoins, afin de réduire la demande d'ateliers pour l'ensemble du comité. L'organisation de ces ateliers nécessite beaucoup de temps, surtout si tout est à recommencer chaque fois qu'il y a une rotation des membres. Prenons comme exemple la situation où le comité doit tenir une réunion à propos du cas d'un

enfant et où il faudra connaître les dispositions de la loi. La moitié des membres du comité possèdent peut-être déjà cette connaissance. La personne-ressource pourrait tenir une petite réunion interne avec les nouveaux membres pour les informer des dispositions de la loi. Cela leur permettrait d'acquérir des connaissances qu'ils pourraient utiliser immédiatement et qui sont liées directement aux décisions qu'ils devront prendre. Cette situation ne se produit pas à l'heure actuelle parce qu'aucun membre du personnel n'a ce rôle inscrit dans sa description de tâches.

La deuxième approche pour assurer le bon fonctionnement des comités locaux consisterait à changer la façon dont ils exercent leur rôle. Les membres du comité devraient consacrer un certain temps, avec l'aide de la personne-ressource, pour décider quelles questions devraient être présentées au comité uniquement à titre d'information et lesquelles devraient lui être soumises en vue d'une décision. Il faut fixer des lignes directrices à l'intention des membres du comité à propos des pouvoirs de décision qu'ils ont lorsqu'il se présente des situations entre les réunions et qu'une décision doit être prise. Chaque collectivité et chaque comité local feront leurs propres accommodements, un des principaux buts étant de protéger les membres contre une charge de travail excessive tout en préservant les droits et les obligations du comité.

On recommande ces approches afin de satisfaire les attentes sans placer des fardeaux irréalistes sur le dos des membres bénévoles. Mentionnons l'importance particulière de la recommandation selon laquelle la formation doit être donnée par un membre du personnel «en fonction des besoins» ou «sur le tas» de sorte que la formation nécessaire soit intégrée efficacement à la fonction décisionnelle plutôt que d'en être séparée. Le rôle et la compétence du membre du personnel agissant comme personne-ressource sont la clé de ces deux approches; il pourrait aussi s'avérer nécessaire de donner une formation à cette personne pour l'aider à accomplir ce travail.

Relations avec le gouvernement provincial du Manitoba

Description des relations

L'entente-cadre originale dont le SERDC était l'un des signataires des Premières nations, ainsi que l'entente auxiliaire subséquente concernant plus particulièrement le SERDC, a défini dès le début les relations du gouvernement du Manitoba avec les Southeast Child and Family Services. Ces ententes précisent que le gouvernement provincial, en vertu de la Constitution, détient

l'autorité dans le domaine de la prestation de services à l'enfant et à la famille. La province a convenu de déléguer cette autorité à l'organisme (SECFS). Plus précisément, l'autorité déléguée par la province est exercée par le comité régional. Ainsi, si l'on interprète les ententes de façon rigoureuse, la relation qui lie le gouvernement provincial et les SECFS est presque identique à celle qui le lie aux autres organismes privés de services à l'enfant et à la famille sans but lucratif de la province.

Il s'agit d'une relation entre supérieur et subalterne. Le texte de loi qui confère l'autorité au gouvernement provincial est la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* (1985), qui a remplacé la *Loi sur la protection de l'enfance* (1974). Les organismes privés sans but lucratif sont permis en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* (Manitoba, 1985). Conformément aux dispositions de cet article, la province choisit de déléguer son autorité constitutionnelle à l'organisme. Elle lui accorde ainsi seulement des pouvoirs exécutifs, les deux autres fonctions majeures — législative et judiciaire — demeurant entre les mains de la province. En outre, même les pouvoirs exécutifs sont limités. La province peut décider de retirer à n'importe quel moment le mandat qu'elle a donné; à cet égard, les organismes indiens sont visés au paragraphe 15. De plus, elle peut décider de modifier les modalités de fonctionnement de l'organisme. Au cours des huit dernières années, deux gouvernements différents ont suspendu des directeurs et modifié radicalement la structure de l'autorité du plus important organisme de la province. Même s'il ne s'agissait pas d'un organisme des Premières nations, la province a bien précisé qu'elle avait les mêmes pouvoirs à l'égard des organismes des Premières nations. Il est vrai que la province du Manitoba a toujours hésité à se servir de ces pouvoirs dans le cas des services à l'enfant et à la famille des Premières nations, même lorsqu'on a exercé des pressions pour qu'elle le fasse. En outre, la relation qu'elle entretient avec les SECFS et l'opinion qu'elle a du rendement de l'organisme ont été suffisamment positives pour qu'elle n'envisage même pas de poser de geste aussi radical. Néanmoins, et de façon régulière, la province exerce une surveillance, fait des évaluations, adopte des règlements en vertu de la loi, émet des directives exécutoires, réglemente les établissements auxiliaires (p. ex. les foyers collectifs), procède à des vérifications et à des examens de programmes et exécute une série d'autres activités visant à faire observer la loi et à maintenir les normes.

Deux séries de questions sont en jeu dans cette relation; l'une concerne les services et l'autre, l'aspect politique. Pour ce qui est des services, la question fondamentale est la suivante : dans quelle mesure le système provincial, ses lois, ses tribunaux de la famille, ses règlements et normes sont-ils pertinents pour les collectivités des Premières nations, en particulier en ce qui concerne leur culture et leurs conditions socio-économiques? Quant à l'aspect politique, la question en jeu est la contradiction entre le rôle de supérieur de la province et les aspirations des Premières nations à l'autonomie.

Pour commencer à regarder la question des services, citons un article de l'entente auxiliaire :

Les services qui seront dispensés en vertu de la présente entente sont les services qui sont normalement fournis en vertu de la *Loi sur la protection de l'enfance* du Manitoba; ces services devront intégrer les croyances, les valeurs et les coutumes traditionnelles ainsi que les normes des collectivités.

Cet article montre bien la tension créée par l'entente. D'une part, on demande de fournir les services réguliers; d'autre part, on veut que les croyances traditionnelles soient intégrées aux services. Concilier et équilibrer ces deux aspects n'a été facile pour aucune des parties.

Pour sa part, la province s'est montrée disposée à permettre aux SECFS et à d'autres organismes des Premières nations de concevoir les services à leur façon. L'énoncé de principes qui constitue le premier article de la Loi de 1985 stipule que les familles ont le droit de recevoir des services adaptés à leur patrimoine culturel et linguistique. Selon le onzième principe, les bandes indiennes ont le droit de recevoir des services qui respectent leur statut particulier de peuples autochtones. On a apporté un changement très important lorsqu'on a modifié la définition des intérêts de l'enfant — un élément décisif dont les organismes et les tribunaux doivent toujours tenir compte dans leurs décisions — pour y inclure le «patrimoine culturel et linguistique» de l'enfant (Manitoba, 1985). Avant ce changement, on faisait peu de cas de l'argument selon lequel l'attachement et l'identification de l'enfant à la culture autochtone constituaient un aspect important de son bien-être. Les arguments en faveur de l'amélioration des chances pour l'enfant et de la formation de liens affectifs avec la famille d'accueil si l'enfant était déjà dans un milieu non autochtone avaient tendance à l'emporter⁴. Le gouvernement provincial

a essayé d'être utile d'autres façons. Il a assumé la responsabilité financière de certaines initiatives de l'organisme. Il a payé certains frais et il a donné de la formation, dans le cadre du Programme Carrières nouvelles, à 10 agents locaux des CFS ainsi qu'à quatre membres du personnel de l'organisme inscrits au programme de formation des formateurs du Programme Carrières nouvelles. Il a aussi accepté une certaine responsabilité financière et administrative pour un programme limité de rapatriement des enfants qui avaient été placés à l'extérieur de la collectivité, ainsi que pour le retour des enfants sous la tutelle de la province dans les cas où une adoption s'était avérée un échec. De plus, le gouvernement provincial accepte la responsabilité de rembourser l'organisme pour les services rendus au nom de la province. Ces services concernent habituellement des enfants non inscrits ou des enfants inscrits dont les deux parents vivent hors réserve. Enfin, la province a répondu à l'occasion à des demandes de services consultatifs présentées par les SECFS, la plus récente ayant été une demande d'examen de l'organisme; cet examen s'est avéré utile aux dires de l'organisme.

Malgré ces efforts, les relations entre les SECFS et le gouvernement provincial demeurent problématiques sur le plan des services. La nécessité d'embaucher ou de former et de conserver du personnel qualifié a toujours été une question importante pour l'organisme. Cette question s'avère également importante pour la province qui, si elle prétend détenir l'autorité ultime du bien-être des enfants, doit se préoccuper de la qualité du personnel qui dispense les services. Pourtant, la province a manqué à sa promesse d'offrir de la formation à certains membres du personnel de supervision. Elle a accepté de rembourser les coûts d'entretien des enfants indiens non inscrits vivant en famille d'accueil dans les réserves, mais elle refuse d'apporter son aide dans le cas de services de prévention qui seraient importants pour les familles. Autre point négatif, la province a refusé d'apporter son soutien à une importante initiative de l'organisme visant à élaborer ses propres normes, codes et méthodes. Cette initiative était la première tentative sérieuse de la part de l'organisme pour mettre en application la partie de l'entente auxiliaire qui porte sur l'intégration des croyances traditionnelles. Le projet n'est pas entièrement terminé, mais il est actuellement en suspens.

Ce qui est le plus important peut-être, c'est que l'application de la loi elle-même continue d'entraver dans une certaine mesure l'intégration de «croyances, valeurs et coutumes traditionnelles et de normes communautaires». Dix des onze répondants ont déclaré que les

exigences légales et autres exigences provinciales posaient problème, et cette question revient fréquemment dans les documents de l'organisme. Comme le dit un des répondants :

Nous sommes coincés entre deux systèmes de valeurs différents. En tant qu'employé, j'estime devoir respecter le mandat, mais je sais que ça ne marchera pas. Je me sens tiraillé. J'essaie de faire du mieux que je peux à l'intérieur du système tout en respectant les valeurs de la collectivité.

Voici quelques exemples qui illustrent ce commentaire général :

- L'obligation ultime que le lien parental soit coupé : par exemple, quand un parent signe un abandon volontaire de tutelle, il renonce à tout jamais à tous les droits qu'il a sur l'enfant et à toutes les obligations qu'il a envers lui. Les répondants affirment que cette pratique n'est pas reconnue ni acceptée dans les collectivités, car on a toujours cru, par tradition, à l'importance des liens familiaux et on y croit encore fortement aujourd'hui.
- Un autre exemple, qui est lié au précédent, est que la loi ne prévoit pas suffisamment de temps pour la guérison des parents des Premières nations. La brièveté de la durée des contrats de placement temporaire en est un bon exemple. Un autre exemple, très souvent mentionné, est que la province hésite à accepter pour les enfants des séjours prolongés en famille d'accueil. Cet arrangement ouvre la voie à une réunion éventuelle des parents avec l'enfant, une solution qui est beaucoup plus valorisée dans les collectivités autochtones qu'ailleurs. En outre, en adoptant cet arrangement, on reconnaît la gravité des difficultés que rencontrent de nombreux parents autochtones dans leur vie en général et dans leur rôle parental en particulier, des difficultés qui ne se règlent parfois qu'au bout de nombreuses années.
- Les règlements, directives et protocoles qu'il faut respecter dans les enquêtes sur les cas de violence faite aux enfants empêchent de trouver des solutions adaptées à la réalité culturelle des autochtones. À Hollow Water, on fait actuellement l'expérience de cercles de guérison; il s'agit entre autres de rencontres au cours desquelles sont divulgués des actes de violence commis dans le passé ou actuellement. Souvent, les victimes de ces actes sont des enfants. En vertu des lois provinciales, ces actes doivent faire l'objet d'une enquête et des poursuites sont parfois intentées devant les tribunaux. Toutefois, à Hollow Water, on valorise les notions fondamentales de la restitution et de la réconciliation, la

nécessité de restaurer et de maintenir l'équilibre et l'harmonie dans la collectivité. Ce processus ne fait pas appel aux tribunaux. Il a fallu de longues négociations et la signature d'ententes complexes avant de réussir à mettre sur pied ces cercles de guérison (Taylor-Henley et Hill, 1990).

- Les procédures judiciaires sont également considérées comme inappropriées lorsqu'on retire à des parents la garde de leur enfant. Les tribunaux sont éloignés des collectivités, tant géographiquement que culturellement. Culturellement, à cause du processus décisionnel fondé sur l'antagonisme. La plupart des collectivités sont beaucoup plus à l'aise avec un processus décisionnel fondé sur le consensus; de cette manière, chacun a son mot à dire jusqu'à ce qu'un plan soit établi. Dans le processus fondé sur l'antagonisme, chaque partie défend ses droits de façon partisane et exagérée. Il en résulte une polarisation plutôt qu'une harmonisation. «Je dois dire plein de méchancetés sur les gens. Et cela renforce l'image négative qu'ils ont d'eux-mêmes en tant que parents.»
- Les normes irréalistes qui sont fixées pour les foyers collectifs, les garderies, etc.
- D'autres répondants ont parlé des exigences trop sévères quant aux comptes à rendre, d'autres encore avaient l'impression que les organismes des Premières nations étaient plus étroitement surveillés que les organismes non autochtones.

L'aspect politique des relations entre le gouvernement provincial et les SECFS a aussi posé des problèmes. Les Premières nations prétendent essentiellement qu'aucun gouvernement n'a jamais détenu de droits sur les enfants indiens. Le gouvernement provincial peut choisir de reconnaître le droit inhérent du gouvernement des Premières nations dans ce domaine, comme dans tout autre domaine, mais il ne peut accorder une autorité que, selon les Premières nations, il n'a jamais détenue. Cette question a été au coeur de l'évolution des relations entre la province et tous les services à l'enfant et à la famille des Premières nations, y compris les SECFS. Un répondant qui travaille à l'organisme depuis le début a déclaré sans hésitation que les parties des Premières nations qui ont signé les ententes originales ne les ont pas comprises de la même façon que le gouvernement provincial. Elles voyaient la relation entre la province et l'organisme comme une mesure temporaire. Il est vrai que les termes utilisés dans certains documents de l'organisme confirment cette affirmation. Les rapports annuels de 1990 et 1992 contiennent des termes qui constituent une déclaration d'autonomie gouvernementale :

Les nations ojibway du Sud-Est sont des sociétés distinctes qui ont des droits inhérents, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale [...] Les SECFS sont une institution du gouvernement indien du Sud-Est. Leurs pouvoirs et leur mandat leur sont donnés par les bandes et par les chefs du Sud-Est autorisés à superviser leurs activités. Le conseil d'administration du SERDC a délégué la responsabilité de l'orientation et de la gestion de l'organisme au comité régional des Southeast Child and Family Services.

On ne parle pas ici de pouvoirs qui seraient délégués à l'organisme par la province.

Une concession importante qu'a faite le gouvernement provincial a été d'établir, en 1984, une politique qui oblige tous les organismes non autochtones à consulter l'organisme des Premières nations intéressé dans les cas où un enfant est pris en charge à l'extérieur des réserves (Manitoba, 1984). On s'est plaint du fait que cette politique n'a pas toujours été respectée et on s'est montré déçu que la politique ne soit pas intégrée dans la loi.

Sauf dans le cas de cette initiative, le langage utilisé par les dirigeants des Premières nations pour décrire les relations est clairement en contradiction avec le langage des fonctionnaires provinciaux, comme le révèlent les entrevues et les documents examinés. «L'organisme doit rendre des comptes à la province en vertu de la loi. La Direction générale de la province a les pouvoirs de fournir une orientation législative.» Certaines décisions concernant les services, comme le paiement d'un montant supplémentaire à une famille qui accueille un enfant ayant des besoins particuliers, doivent être approuvées par la province, même si c'est le gouvernement fédéral qui verse l'argent. En général, l'organisme est considéré comme autonome par la province; il a le droit d'«élaborer sa propre structure et ses propres politiques», mais toujours «à condition qu'elles respectent les politiques et les lois provinciales.» En ce qui concerne les plans à long terme pour les enfants pris en charge, «l'organisme doit respecter les normes établies dans le manuel des normes».

Une autre question majeure de compétence concerne les services hors réserve. Le SERDC et les SECFS prétendent qu'un membre est un membre, quel que soit son lieu de résidence, et que les services et la planification des cas à l'égard des enfants et des familles qui demeurent à l'extérieur des réserves devraient relever de l'organisme des Premières nations. Les ententes originales prévoient que les services aux membres des collectivités du Sud-Est et des

autres collectivités qui demeurent hors réserve, même si ce n'est que temporairement, relèvent de la province. Un document de l'organisme daté de 1988 indique que 27 % de la population habitent parfois dans la réserve et parfois dans la ville (de Winnipeg). Ainsi, cette question concerne une proportion importante de la population des Premières nations.

Le SERDC a accepté cette clause litigieuse parce qu'il était impatient de commencer à fournir un éventail complet de services à la population des réserves. Quant à la province, elle a accepté à la condition que soient reprises les négociations sur les coûts d'entretien des enfants pris en charge à l'extérieur des réserves. Ces négociations n'ont jamais repris. Actuellement, le gouvernement fédéral rembourse à la province le coût des services fournis aux Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves, mais seulement dans la proportion de 50 % que prévoit le Régime d'assistance publique du Canada. On ne sait pas dans quelle mesure les négociateurs du gouvernement fédéral ont insisté pour que soit acceptée la clause concernant les Indiens hors réserve, mais les économies qui en résultent pour le Trésor fédéral sont évidentes. La clause en question est également compatible avec la politique que le gouvernement fédéral adopte depuis longtemps à l'égard des Indiens inscrits vivant hors réserve, une politique selon laquelle on a tendance à rejeter toute responsabilité (voir par exemple Boldt et Long 1988). Ce genre de politique réduit la responsabilité financière du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens, responsabilité qui est prévue dans la *Loi constitutionnelle*; il est donc très tentant pour le fédéral de suivre une telle politique.

Nous avons établi une distinction entre les questions qui touchent les services et les questions politiques pour les fins de notre examen; en réalité, ces questions sont intimement liées. Sur le plan politique, les SECFS ont seulement le pouvoir exécutif sur la prestation des services dans les réserves. Ils n'ont pas de pouvoir judiciaire (pas de tribunaux communautaires ou tribaux) ni de pouvoir législatif. Cette limitation de leur pouvoir politique restreint, comme nous l'avons vu, la qualité et la pertinence des services et des programmes. Les restrictions imposées à la prestation des services et les exigences relatives à la responsabilité rappellent constamment que l'autonomie gouvernementale indienne n'est reconnue ni en théorie ni en pratique par les gouvernements non autochtones.

De façon générale, le personnel du gouvernement provincial a tendance à entretenir le statu quo à l'égard de l'organisme. On a toujours répondu aux demandes d'aide de l'organisme,

sauf lorsqu'il s'agissait de demandes de fonds (nécessitant l'approbation du Conseil du Trésor) comme pour le projet sur les normes. La réalité omniprésente de la compétence provinciale refait surface dans les cas entourés de beaucoup de publicité, comme la mort d'un enfant. Autrement, les fonctionnaires provinciaux, sensibles aux questions politiques, tentent d'être le plus souples et le moins gênants possible en ce qui concerne les exigences relatives à l'inspection, à la surveillance, aux règlements et aux rapports. La plupart des répondants ont mentionné qu'il y avait eu une amélioration des relations entre l'organisme et le gouvernement provincial, au niveau du personnel, grâce à l'établissement de bonnes relations de travail.

Par ailleurs, malgré plusieurs initiatives des SECFS, le gouvernement provincial, au niveau du Cabinet, n'a tout simplement rien fait pour réduire les restrictions de nature politique imposées à la prestation des services tant dans les réserves qu'à l'extérieur. Le gouvernement provincial n'a pas non plus donné suite à la recommandation du groupe de travail qu'il avait coparrainé, à savoir que l'autorité provinciale soit remplacée par une autorité indienne équivalant à la Direction générale des services à l'enfant et à la famille. En l'absence d'initiatives stratégiques soutenues par le gouvernement actuel, le personnel des deux parties ne peut qu'essayer de trouver un équilibre entre le désir de l'organisme d'en arriver à un modèle plus autonome et les exigences juridiques provinciales. Au niveau du personnel, on a essayé véritablement de gérer la relation d'une manière coopérative. La relation politique de supérieur à subalterne restreint considérablement les résultats positifs qui pourraient découler de cette bonne volonté.

Dans le rapport Geisbrecht (Manitoba 1992), on a critiqué le gouvernement provincial pour sa position de non-intervention à l'égard de tous les organismes indiens et on lui a conseillé vivement de prendre l'exercice de son pouvoir plus au sérieux. Nous croyons que le juge Geisbrecht et le gouvernement provincial ne comprennent pas bien la situation. Osciller entre une position de non-intervention et une position d'intervention n'apporte rien d'utile. Si le gouvernement n'intervient pas, il maintient la relation politique actuelle tout en laissant l'organisme s'occuper seul de certaines situations désespérées dans les collectivités. S'il intervient, il accorde une grande attention aux fonctions de réglementation et de surveillance, ce qui brime les aspirations à l'autonomie gouvernementale et rend la coopération plus difficile sur le plan des services.

Bref, les relations entre les SECFS et la province ont été caractérisées par la nécessité de gérer de façon quotidienne les tensions créées par les compromis qui ont été faits dans les ententes originales. Les ententes n'ont pas été modifiées malgré l'occasion qu'on a eue de les renégocier lorsqu'elles sont arrivées à échéance en 1987. Elles ont simplement été renouvelées tacitement chaque année de façon à ce que les fonds continuent d'être versés et que les activités de l'organisme se poursuivent. Il n'y a eu aucune négociation sérieuse visant à améliorer les relations.

Pour que les relations se modifient, il faudrait que la province adopte une position plus proactive et dynamique, qu'elle essaie de diminuer les tensions, sur le plan politique, et qu'elle réponde aux invitations déjà lancées par les SECFS. La question la plus importante est la question de la compétence. Une deuxième question est la mesure dans laquelle la province, malgré l'autonomie gouvernementale ou les responsabilités fédérales, se doit de financer certains programmes et fonctions.

La question de la compétence

Dans le domaine de la compétence, la clé est la reconceptualisation des relations (voir figure 2).

Le modèle actuellement appliqué est le modèle de la délégation de pouvoirs. Si le modèle de l'autonomie était appliqué seulement aux SECFS, le mandat de l'organisme proviendrait du SERDC, comme l'organisme le prétend actuellement, et le personnel régional devrait rendre des comptes au comité régional, qui assumerait la plupart des rôles joués actuellement par la Direction générale de la province. Si ce modèle était appliqué à tous les organismes des Premières nations de la province, il y aurait une Direction générale des Premières nations qui serait intégrée à une entité plus large du gouvernement indien. C'est là le modèle proposé par le groupe de travail. Cette reconceptualisation a déjà été réalisée par le SERDC et les SECFS. Il faut maintenant que le gouvernement provincial fasse de même.

Figure 2

DÉLÉGATION DE POUVOIRS ET AUTONOMIE : DEUX MODÈLES

LE MODÈLE DE L'AUTONOMIE

gouvernement(s) autochtone(s)
relation politique
gouvernement provincial
organismes autochtones de services à l'enfant et à la famille
coordination des cas
relation de consultation
système des services à l'enfant et à la famille
autochtones et collectivités autochtones
particuliers et collectivités non autochtones

LE MODÈLE DE LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS

pouvoirs exécutifs

autorité provinciale
lois et tribunaux

responsabilité

familles et collectivités autochtones
organisme autochtone
organisme d'aide à l'enfant

Essentiellement, la relation évoluerait vers un partenariat entre deux parties égales. La province pourrait offrir une gamme de services de consultation et de formation à l'organisme au besoin. Quant à l'organisme, il assumerait l'entière responsabilité de la prestation de services à une population qui est extrêmement difficile à servir (voir aussi Taylor-Henley et Hudson 1992). Ce partenariat serait l'opposé de la relation supérieur-subalterne qui existe actuellement. Comme le dit un répondant de l'organisme :

Il faut que la province soit un partenaire actif, mais en jouant un rôle de soutien et de consultation. Nous avons besoin de fonds pour la formation du personnel et des parents des familles d'accueil par exemple. Mais il n'est pas nécessaire que la province exerce et proclame continuellement son autorité.

Ce genre de relation ne peut être réalisée que par le dialogue et la négociation au niveau politique; cependant, comme nous l'avons dit, il n'y a eu aucune discussion de ce genre durant la plus grande partie de la durée des ententes.

La prestation de services à l'extérieur des réserves est plus compliquée parce que la compétence des SECFS dans ce domaine devra être reconnue dans le cadre d'ententes négociées. La population vivant hors réserve est concentrée dans la ville de Winnipeg, mais elle est aussi dispersée dans d'autres centres de la province. Il pourrait bien s'avérer impossible de dispenser des services complets à la population urbaine, et encore plus d'établir des postes de services dans d'autres régions. Dans ce cas, l'organisme pourrait conclure des contrats de services, par exemple avec le gouvernement provincial, avec les services à l'enfant et à la famille non autochtones, avec l'organisme autochtone de Winnipeg et avec une foule d'autres intervenants.

La question du financement

Sur la question du financement, la position extrême pourrait être que le gouvernement provincial n'a aucune responsabilité dans ce domaine. Bien que la province ait toujours fourni certains services aux Indiens inscrits, elle prétend que le gouvernement fédéral devrait en assumer l'entière responsabilité financière. Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral a accepté cette position, sauf dans un cas important que nous avons déjà mentionné; il n'accepte pas de payer les services fournis aux Indiens inscrits qui vivent hors réserve (cependant, il partage les coûts en

vertu des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada, comme il le ferait à l'égard de toute autre personne).

Toutefois, on peut soutenir à juste titre que le gouvernement provincial devrait avoir une certaine responsabilité financière; il y a d'ailleurs des précédents dans ce domaine. Lorsqu'on examine ces précédents, on s'aperçoit qu'il y a trois raisons qui justifient que le gouvernement provincial accorde des fonds. La première est que la province devrait accepter de rembourser l'organisme des Premières nations pour les services rendus par lui au nom de la province. Exemple : les services fournis aux Indiens non inscrits vivant dans les collectivités des Premières nations ou à proximité. Ces personnes font partie intégrante de la communauté. En outre, la province devrait rembourser tous les services rendus, et pas seulement une partie. Il faudrait négocier une formule de remboursement qui tienne compte du coût de tous les services nécessaires qui sont fournis à ces familles et non seulement du coût d'entretien des enfants non inscrits qui sont pris en charge par l'organisme.

La deuxième raison est que le gouvernement provincial devrait accorder un soutien financier pour les fonctions pour lesquelles il assume normalement la responsabilité à l'égard de toute la population, y compris les Indiens inscrits. Exemple : l'enseignement postsecondaire. Bien que le gouvernement fédéral accorde une allocation de subsistance et rembourse les frais de scolarité aux Indiens inscrits qui étudient dans un établissement postsecondaire, ce financement ne couvre pas la plus grande partie des coûts de l'éducation. La situation particulière des SECFS et d'autres organismes des Premières nations nécessite que l'on offre aussi des programmes de formation spéciaux et sur mesure (surtout pour les agents locaux). Ces programmes ont des objectifs et des avantages identiques à ceux de tout autre programme postsecondaire et il serait opportun qu'une partie des coûts soit payée par la province.

Enfin, on peut avancer que le gouvernement provincial devrait aider à financer les programmes et les services que l'organisme doit offrir pour réparer les erreurs passées dont la province est en partie coupable. Cette catégorie pourrait englober un grand nombre de programmes étant donné l'histoire de la colonisation et de la dépossession, mais on pourrait la limiter aux programmes qui ne sont pas normalement dispensés par les organismes réguliers de services à l'enfant et à la famille. Exemple : un programme de rapatriement. Ces dernières années, un grand nombre d'enfants indiens inscrits ont été placés, sous l'autorité provinciale, dans

des familles demeurant loin de leur collectivité; quelques-uns ont même été adoptés aux États-Unis. Certains témoignages donnent à penser qu'une grande proportion de ces enfants ne se sont pas bien adaptés au milieu non autochtone. Un programme de rapatriement qui viserait les jeunes adultes, qui serait soigneusement planifié selon chaque cas et qui fournirait tout un éventail de ressources communautaires, donnerait la possibilité à ces personnes de guérir et permettrait en même temps de ramener dans la collectivité les membres perdus. L'argument de la compensation avancé dans la théorie des droits de la personne s'appliquerait ici pour justifier le financement de ces programmes par le gouvernement provincial.

Relations avec le gouvernement fédéral

Ententes de financement

Dans le système général des services à l'enfant et à la famille, ce sont les provinces qui fournissent les fonds. Les gouvernements provinciaux choisissent, pour certains bassins démographiques de la province (surtout au Manitoba et en Ontario), de financer des organismes privés sans but lucratif qui dispenseront les services en leur nom. Dans la plupart des autres provinces et dans le nord du Manitoba, le gouvernement provincial assume également la responsabilité de la prestation des services. Il s'agit donc en majeure partie d'un système unitaire auquel ne participe qu'un palier de gouvernement.

En vertu des ententes tripartites signées avec les SECFS et d'autres organismes des Premières nations, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a accepté d'être le bailleur de fonds principal et d'accorder des subventions directes pour les coûts d'entretien des enfants et les coûts de fonctionnement de l'organisme. Le système des Premières nations est par conséquent unique : l'organisme qui détient le pouvoir législatif et le pouvoir de réglementation, soit la province, n'est pas le principal bailleur de fonds. Comme nous l'avons vu dans la section sur les relations entre les SECFS et le gouvernement provincial, la province revendique la compétence et l'autorité en matière de services à l'enfant et à la famille, y compris l'établissement et le maintien des normes. La capacité de l'organisme de se conformer à ces normes dépend dans une grande mesure des subventions reçues. Ces sommes sont versées par le MAINC, donc par un palier de gouvernement autre que l'organisme de réglementation, celui-ci ayant très peu

d'influence ou ayant choisi de ne pas exercer d'influence sur le mode de financement prévu par le ministère fédéral.

Les questions les plus importantes pour l'organisme restent cependant le niveau de financement qui est prévu dans les ententes chaque année et la capacité de l'organisme de prévoir approximativement ce niveau de façon à pouvoir effectuer une planification à long terme. La façon dont le niveau de financement a été déterminé, ainsi que les montants octroyés ont changé au fil des ans. En 1986, le MAINC a commencé à s'inquiéter de l'augmentation rapide des coûts des services à l'enfant et à la famille dispensés par les organismes des Premières nations au pays. Il a donc imposé un moratoire sur les nouvelles ententes jusqu'à ce que le rapport du Groupe de travail sur les services à l'enfance et à la famille (commandé par le MAINC en 1987 et qu'il ne faut pas confondre avec le groupe de travail du Manitoba de 1993) qu'il avait institué soit terminé. Ce groupe de travail devait effectuer un examen des ententes, des services et des «coûts qui leur sont associés». Le groupe de travail (MAINC 1987) a déposé son rapport l'année suivante.

Tout en analysant les conclusions du groupe de travail, on a continué de conclure des ententes de financement annuelles, qui contenaient une provision pour l'inflation et l'expansion. Enfin, en 1991, le MAINC a élaboré un mécanisme de financement pour déterminer les allocations annuelles à verser aux organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations dans tout le pays (MAINC 1991). Les deux principaux objectifs visés par le Ministère étaient de pouvoir faire certaines prévisions et de traiter tous les organismes sur le même pied. Avant, le montant des allocations était parfois fixé en fonction des compétences dont faisaient preuve les négociateurs des organismes des Premières nations, plutôt que selon la demande ou les besoins de services.

Le mécanisme de financement comporte deux éléments. Le premier reste inchangé; il s'agit d'un engagement non limitatif à payer par anticipation ou à rembourser à l'organisme les coûts d'entretien et les coûts de services de surveillance pour les enfants pris en charge. Les taux des coûts d'entretien sont ceux qui sont autorisés par la province pour les enfants qu'elle prend en charge et dont elle a la garde.

Le deuxième élément du mécanisme consiste en l'utilisation d'une formule qui contient six facteurs servant à établir le budget de fonctionnement :

1. Les données démographiques fournies par les bandes. Le montant versé en fonction de ce facteur équivaut à un montant par habitant (pour les SECFS, 655 \$ en 1991) multiplié par le nombre d'enfants de 18 ans et moins vivant dans les réserves. Il s'agit d'un calcul peu sophistiqué, mais dont le résultat fournit un indicateur raisonnable de l'ampleur de la demande et des besoins de services futurs.
2. Une somme préétablie pour chaque bande desservie par l'organisme pour payer les frais de déplacement et les coûts administratifs supplémentaires. En 1991, cette somme était égale à 9 651 \$ multiplié par 9 (le nombre de bandes desservies par les SECFS).
3. Une somme préétablie (128 960 \$ en 1991) pour tous les autres coûts administratifs. Cette somme ne varie pas en fonction de la population ou de tout autre facteur.
4. Un facteur d'éloignement. Les SECFS dispensent des services à cinq collectivités éloignées; l'organisme a donc pu profiter de l'application de ce facteur.
5. Des facteurs socio-économiques. Ce facteur représente le degré de difficulté des tâches assignées à l'organisme dans une ou plusieurs des collectivités desservies. Il s'agit d'un autre indicateur du niveau des besoins.
6. Un rajustement annuel en fonction de l'inflation.

On n'a jamais établi de critères de financement des services à l'enfant et à la famille qui soient logiques et fondés sur une mesure objective des besoins. On a plutôt eu tendance à établir les niveaux de financement de façon assez arbitraire, habituellement en majorant le montant des allocations accordées l'année précédente. Le mécanisme actuellement utilisé par le gouvernement fédéral constitue un outil valable. L'application de ce mécanisme n'a pas désavantagé les SECFS, ni les autres organismes, si on compare les sommes versées avec celles des années antérieures. Le budget de fonctionnement global de l'année où le mécanisme a été mis en place (1992-1993) a en fait augmenté par rapport à celui de l'année précédente.

Ce mécanisme est toutefois imparfait et il faudra y apporter des améliorations. D'abord, le budget global est le produit des quatre premiers facteurs du budget de fonctionnement auquel on ajoute les coûts d'entretien. On ne s'est pas encore entendu sur les cinquième et sixième facteurs, qui sont pourtant essentiels. Les conditions socio-économiques d'une collectivité constituent un important indicateur des besoins de services, beaucoup plus que le nombre d'enfants, qui est le seul autre indicateur utilisé. Les conditions socio-économiques ne doivent pas être déterminées

uniquement en fonction de l'emploi ou des revenus, mais aussi en fonction des problèmes sociaux. Il y a évidemment une relation entre ces facteurs, mais il ne s'agit pas d'une relation univoque directe. Parmi les mesures des problèmes sociaux, mentionnons le nombre de familles qui ont reçu des services, certaines indications de l'intensité des services, les taux de suicide, les démêlés avec la justice, le nombre de divulgations et une estimation de la prévalence de la violence familiale. Ces mesures ne sont pas précises, et il faudrait idéalement qu'elles s'appuient sur des données autodéclarées, mais elles constituent une indication assez juste des besoins de services sur lesquels le calcul des allocations devrait être fondé. Quant à l'organisme, il lui faudrait démontrer qu'il a mis en place ou qu'il compte mettre en place des programmes en vue de répondre à ces besoins.

La question du facteur inflation n'est pas encore réglée. Il semble que le MAINC se soit engagé verbalement à tenir compte de l'inflation, mais le Ministère n'a encore annoncé aucun chiffre. Ce facteur peut donc être modifié, et nous perdons un élément de la prévisibilité souhaitable pour les fins de la planification.

Le plus grand problème ne provient cependant pas tant du mécanisme de financement proprement dit que de la philosophie qui le sous-tend. Dans la description du mécanisme, on soutient que des subventions directes ne seront nécessaires que dans le cas des activités axées sur les enfants, comme la prévention de la négligence et des mauvais traitements. Au sujet de cette clause, un conseiller déclare ce qui suit dans son rapport :

Il est au-dessus de la capacité de ces organismes d'éliminer les causes de la négligence et des mauvais traitements à l'égard des enfants. [...] Compte tenu de l'importance du rôle que ces organismes jouent au sein des collectivités, il est essentiel que les services soient complets et dispensés de façon hautement compétente. Ces organismes doivent nécessairement couvrir un plus large éventail d'activités que les organismes en milieu urbain qui ont à leur disposition un grand nombre de services parallèles (BDO Ward Mallette 1991, p. 10).

On trouve dans un autre exposé de principe des propos plus détaillés à ce sujet. Les auteurs soutiennent que les mécanismes de financement qui ne tiennent pas compte du degré de difficulté de la tâche assumée par les Premières nations — le déséquilibre qui existe dans bon nombre de collectivités entre les personnes capables de fournir de l'aide et celles qui en ont

besoin — limitent grandement la capacité d'expansion des organismes. Les auteurs affirment aussi que les ententes de financement trop limitées sont fondées sur l'hypothèse que les problèmes sociaux sont exceptionnels, tandis qu'ils sont au contraire répandus et qu'ils atteignent même dans certains cas des proportions endémiques. Par conséquent, ces ententes s'appuient aussi sur l'hypothèse que les interventions exceptionnelles prévues en réponse à ces problèmes conviennent mieux que les efforts de guérison qui s'appliquent à l'ensemble de la collectivité et qui en sont encore en grande partie à leurs débuts. Des collectivités entières ont été exploitées par des forces extérieures, d'où la violence intracommunautaire. Cette situation nécessite d'autres réponses que les interventions limitées prévues dans le mécanisme de financement (Hudson et Taylor-Henley 1993).

Parmi les 13 répondants de l'organisme, huit personnes ont déclaré qu'il fallait insister davantage sur la prévention et sur la guérison. Six d'entre elles ont associé ces deux éléments en particulier à ce qu'elles considèrent comme un déséquilibre entre les ressources affectées aux enfants pris en charge et les ressources qui devraient, selon elles, être affectées aux programmes de prévention de la violence familiale, à des programmes plus énergiques de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie et au développement communautaire.

Le contenu et l'application du mécanisme de financement reflètent l'approche du traitement exceptionnel plutôt que l'approche de la guérison communautaire. Sur le plan du contenu, il y a un poste qui représente actuellement une sous-catégorie du budget d'entretien et qui s'appelle «services aux familles». Parmi ces services sont inclus le temps de travail du personnel et les services de soutien proprement dits, comme les services d'aide familiale ou de garde. En 1992, on a imposé un plafond aux sommes affectées à ce poste, même si ces services de prévention essentiels offerts à un grand nombre de familles représentaient déjà un très faible pourcentage du budget global. (En 1992, cette somme était de 278 000 \$, ce qui représentait environ 6 % du budget global.) On n'a pas tenu compte du facteur des conditions socio-économiques; voilà un autre exemple qui montre que le contenu du mécanisme de financement ne répond pas aux besoins réels de la collectivité.

L'application du mécanisme ne permet pas non plus le financement de toute une série d'activités qui, dans le système non autochtone, sont déjà en place ou sont beaucoup moins nécessaires. Mentionnons entre autres l'élaboration d'un plan à long terme pour la formation du

personnel, le développement communautaire et d'autres formes de soutien pour les bénévoles du système, un salaire suffisant pour les employés (aux SECFS, le salaire initial des agents locaux est inférieur à celui du concierge du bureau), des taux suffisants pour les familles d'accueil, qui sont actuellement les mêmes que les taux provinciaux (pourtant, la nourriture à elle seule dans le Nord coûte jusqu'à quatre fois plus cher que dans les villes du Sud), et les sommes élevées à déboursier pour traiter les enfants qui sont gravement handicapés. En outre, le mécanisme ne prévoit pas de fonds pour les activités d'expansion pourtant essentielles dans les collectivités des Premières nations, pour des projets de développement que l'organisme pourrait vouloir entreprendre comme le projet d'élaboration de normes, ou pour des activités connexes de développement communautaire, par exemple la création de programmes de guérison comme celui qui est présentement à l'essai à Hollow Water.

Bref, il faudra apporter diverses modifications au mécanisme de financement :

- Le budget d'entretien devrait être majoré afin de tenir compte des coûts réels des soins aux enfants pris en charge dans les collectivités éloignées⁵. ● Le poste «Services aux familles» de ce qui constitue actuellement le budget d'entretien ne devrait plus être plafonné et on devrait y affecter des sommes plus généreuses.
- Le facteur des conditions socio-économiques du mécanisme devrait être mis en application. Les chiffres utilisés dans le calcul devraient être révisés pour pallier les lacunes déjà mentionnées.
- Il faudrait ajouter un troisième élément au mécanisme pour les tâches liées à l'expansion. Le mécanisme actuel est fondé sur le statu quo et c'est là son plus grand défaut. On suppose que la mise sur pied et le développement de l'organisme sont terminés et que la seule tâche quotidienne à l'ordre du jour est la protection des enfants, tandis qu'il lui reste encore en réalité à régler un certain nombre de problèmes importants sur les plans de la politique et de la prestation des services.

La politique fédérale en matière de compétence

Dans les ententes avec les SECFS, le partenaire fédéral joue principalement un rôle de bailleur de fonds. Le gouvernement fédéral a toutefois pris activement position sur une autre question importante et il importe que nous examinions cette position.

Tout au long des négociations qui ont mené à la signature des premières ententes et, par la suite, dans des documents d'orientation, le gouvernement fédéral a insisté sur deux points. Premièrement, toutes les ententes devaient être tripartites. Deuxièmement, les organismes des Premières nations devaient être assujettis au pouvoir du gouvernement provincial. La première condition est positive. En effet, bien que les organismes des Premières nations se soient souvent montrés réticents à s'engager dans une relation avec les provinces, par peur des conséquences sur leur relation avec le gouvernement fédéral, on croit qu'une certaine forme de relation est nécessaire. Il est légitime que les provinces participent aux ententes avec les Premières nations; elles seront en effet touchées par les résultats de tout mouvement vers l'autonomie gouvernementale, y compris le contrôle de la prestation des services comme les services à l'enfant et à la famille. Comme nous l'avons vu précédemment, les provinces peuvent choisir de favoriser ou d'entraver ce mouvement, mais elles sont néanmoins des participants légitimes au processus.

Le problème que pose la politique fédérale, c'est que le gouvernement insiste pour associer la politique du tripartisme à l'assujettissement des organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations à l'autorité provinciale. Cette position n'a pas changé depuis la première circulaire sur la question (MAINC, 1982). La dernière déclaration sur ce sujet a été faite dans un document d'orientation : «les principes qui sous-tendront les ententes visant les services à l'enfant et à la famille [...] seront en accord avec les lois provinciales» (MAINC 1989c). Il semble évident qu'il n'y a pas de raison de lier les deux éléments. Il est assez logique de considérer les provinces comme des parties intéressées et de demander des ententes tripartites. Il n'est toutefois pas logique de présumer de l'un des résultats importants des négociations tripartites, soit la nature de la relation qui s'établira entre le gouvernement indien et ses organismes, et entre les gouvernements provinciaux et leurs organismes.

Comme nous l'avons vu précédemment, les relations qui existent entre la province du Manitoba et les SECFS sont problématiques, non seulement sur le plan politique, mais aussi sur

le plan de la prestation des services, une question qui devrait intéresser toutes les parties. Ces mauvaises relations nuisent à la conception et à la mise en place de méthodes de guérison qui sont mieux adaptées à la culture et aux conditions socio-économiques des collectivités. Il est clair que le gouvernement fédéral se sert de son avantage financier pour appuyer les ententes actuelles. Curieusement, il défend les droits des gouvernements provinciaux au lieu de faciliter la redéfinition de la relation entre les gouvernements provinciaux et les organismes des Premières nations.

Les entrevues et l'examen des documents ont seulement révélé que la question des relations entre l'organisme et le gouvernement provincial, ainsi que le soutien accordé par le gouvernement fédéral à ce genre de relation, représente l'un des plus importants problèmes de gestion et de structure pour l'organisme. Ils n'ont pas révélé cependant les motifs qui justifient la position stratégique du gouvernement fédéral, et nous ne pouvons que faire des suppositions à cet égard. De façon générale, toutefois, on constate qu'un palier de gouvernement revendique des compétences lorsqu'il est susceptible d'obtenir un gain de ressources, et qu'il nie avoir des compétences lorsqu'il risque de perdre des ressources. Dans le domaine des services à l'enfant et à la famille, la province, bien que ne voulant rien dire ou faire qui remette en question sa compétence constitutionnelle en matière de services sociaux, a hésité à invoquer cette compétence à l'égard des Premières nations, parce qu'il en découle un engagement important sur le plan des ressources. Le gouvernement provincial a accepté cependant d'être partie aux ententes actuelles, car les responsabilités financières étaient minimales et que cette participation ne créait aucun précédent quant à sa compétence constitutionnelle. Par ailleurs, la province du Manitoba n'a eu aucune réticence à invoquer sa compétence en matière de jeu lorsque certaines collectivités des Premières nations ont tenté d'utiliser ce type d'activité pour générer des revenus. En fait, on a même eu recours à une intervention policière pour faire cesser les activités dans l'une de ces collectivités. La position du gouvernement fédéral ne peut pas s'expliquer avec les mêmes arguments, puisque celui-ci a accepté de remplir la plupart de ses obligations financières en matière de prestation de services. Le seul domaine important où cela n'a pas été le cas — et qui nous permettrait d'expliquer sa position — est celui des services hors réserve. Dans ce domaine, il est clair que le gouvernement fédéral se décharge de ses responsabilités en invoquant la compétence provinciale.

Quels que soient ses motifs, le gouvernement fédéral soutient que sa relation avec les SECFS est purement une relation financière, qu'elle n'a aucune conséquence sur l'exécution des programmes. Cependant, en insistant pour que les programmes relèvent de la compétence provinciale, il exerce une influence indirecte sur l'exécution des programmes et la prestation des services.

Une solution possible à ce problème serait l'adoption d'une loi qui éclaircirait la question des compétences. Il y a deux possibilités. Les SECFS pourraient prendre l'initiative d'élaborer leur propre loi, dans laquelle seraient définis les principes des services à l'enfant et à la famille, les bénéficiaires, les conditions pour recevoir ces services et la façon de les fournir, et qui prévoirait une structure de mise en oeuvre, dont l'établissement de comités locaux, et des mesures de responsabilisation. Le SERDC, comme chacune des collectivités, devrait entériner cette loi. Étant donné la politique fédérale actuelle, on peut raisonnablement supposer que cette longue démarche ne servirait à rien.

La deuxième possibilité serait que le gouvernement fédéral adopte une loi spéciale sur les services à l'enfant et à la famille. Cette solution a fait l'objet d'une recommandation dans le rapport du groupe de travail de 1993 (Manitoba 1993). Malheureusement, ce rapport ne contient aucun détail sur la nature et le contenu d'une loi de ce genre. On peut supposer que le groupe de travail suggère la création d'une loi habilitante se limitant à reconnaître les compétences des Premières nations en la matière, ce qui permettrait alors aux SECFS d'élaborer leur propre loi sans risque de litige ou de contestation.

Dès 1986, dans les documents que nous avons examinés, l'organisme fait mention de la nécessité d'élaborer sa propre loi et expose des plans pour y arriver. Les SECFS mentionnent aussi la possibilité de collaborer avec d'autres organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations. Ce projet semble être lié, dans l'esprit des gens, au projet sur l'élaboration de normes. D'après les entrevues réalisées avec les employés, on constate que ceux-ci sont en faveur de la création d'une loi par les Premières nations; deux employés n'avaient pas d'opinion sur la question. Ces employés, comme d'autres personnes interrogées, avaient certaines réserves; entre autres, ils estimaient qu'il était bon qu'il y ait un équilibre des pouvoirs, et cet équilibre est actuellement assuré par le gouvernement provincial.

Les solutions que nous venons d'exposer pourraient toutes deux être mises en pratique. La solution de l'élaboration d'une loi fédérale serait plus lente, mais plus sûre. Aucune des deux solutions ne pourrait être unilatérale; dans les deux cas, il faudrait que les deux autres paliers de gouvernement prennent certaines décisions de principe. D'après les entrevues réalisées, il se pourrait que la province du Manitoba ne s'oppose pas activement à une telle loi, bien qu'elle ne se soit pas prononcée officiellement sur le sujet. Le gouvernement fédéral, quant à lui, se verrait obligé d'abandonner une politique à laquelle il s'est accroché fermement jusqu'à présent. Selon les entrevues et les documents que nous avons examinés, le raisonnement du gouvernement fédéral tient dans quelques déclarations laconiques au sujet de la compétence constitutionnelle des provinces. Cependant, cette compétence est loin d'être claire dans le cas des Premières nations. L'interprétation du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui établit la responsabilité fédérale à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens, et de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, selon lequel la responsabilité provinciale subsiste à moins de mention spéciale dans cette loi (les services sociaux ne sont pas mentionnés), ainsi que d'autres controverses au sujet des droits issus de traités et des droits ancestraux, nourrissent un débat continu. Il n'y a aucun élément décisif ni aucune certitude absolue sur cette question. L'argument constitutionnel dont se sert le gouvernement fédéral pour justifier sa politique sur les compétences provinciales est faible. La résolution du problème est plutôt une question de volonté politique.

La Direction générale des services médicaux

En examinant la question des relations actuelles entre l'organisme et le gouvernement fédéral, et les améliorations qui pourraient y être apportées, nous avons constaté que le rôle de la Direction générale des services médicaux est considéré comme problématique. La DGSM s'est vu confier le rôle de fournir des services de santé aux Indiens inscrits. Nous avons décelé deux problèmes d'après les documents de l'organisme et nos entrevues avec les employés.

Le premier problème est d'ordre administratif. Dans un procès-verbal de réunion, l'organisme s'inquiète à la perspective d'avoir à gaspiller des ressources déjà rares pour se conformer à des politiques gênantes de la DGSM formulées pour des individus et non pour les organismes [indiens de services à l'enfant et à la famille]. Les employés ont parlé des fréquents

différents entre le MAINC et la DGSM au sujet de la facturation de services pour les enfants indiens inscrits qui ont été pris en charge. Dans le compte rendu d'une réunion du comité régional de 1992, il est fait mention des pertes financières subies par l'organisme à cause d'un différend de cette nature. Un seul organisme devrait être responsable; logiquement, ce devrait être le MAINC, qui pourrait récupérer les sommes de la DGSM au besoin. À défaut de retenir cette solution, il faudra établir des critères beaucoup plus précis pour déterminer les responsabilités de chacun de ces organismes.

Le deuxième problème concerne le contrôle des décisions. En bout de ligne, c'est la DGSM qui décide qui recevra des services. Son autorisation dépend de la recommandation d'un médecin autorisé. Même si le processus d'autorisation est assez simple, le personnel de l'organisme n'a pas le pouvoir de contrôler les décisions médicales dans l'intérêt des enfants pris en charge. Pis encore, la DGSM décide aussi qui fournira les services. Ainsi, la Direction générale n'autorise pas la facturation de services fournis par un travailleur social, mais elle autorise celle des services d'un psychologue. La plupart des professionnels des Premières nations sont des travailleurs sociaux. Par conséquent, cette politique exclut pratiquement la facturation des services reçus d'un travailleur des Premières nations.

Il ne semble y avoir eu aucun progrès sur ces questions, ni aucune volonté de la part de la DGSM ou du MAINC de participer à des discussions sur ces sujets.

Une question en suspens : la formation du personnel

La question de la formation du personnel ne devait pas faire partie de notre recherche. Cependant, cette question est revenue si souvent dans les documents examinés et au cours des entrevues que le rapport serait incomplet si nous ne faisons pas quelques commentaires à ce sujet. Si nous en parlons à la fin du rapport, c'est que cette question, plus que toute autre, recoupe les trois paliers de gouvernement dont il a été question. Elle concerne les responsabilités financières du gouvernement fédéral et les responsabilités financières et constitutionnelles du gouvernement provincial. Avant tout, l'orientation future de l'organisme, en particulier son autonomie et ses efforts de décentralisation, dépend des solutions qui seront trouvées à cette question. Il est difficile, sinon impossible, de transférer des responsabilités aux collectivités s'il n'y a pas de personnel qualifié dans la collectivité pour la mettre en oeuvre. Prenons seulement

comme exemple les habiletés requises du personnel pour bien soutenir le fonctionnement des comités locaux.

Les organismes de service social, comme d'autres employeurs, recrutent habituellement leur personnel parmi les diplômés des programmes d'enseignement postsecondaire offerts à l'extérieur du lieu de travail et payés en grande partie par les revenus généraux. Tel n'est pas le cas pour les employeurs des Premières nations et autres employeurs autochtones. D'abord, parce qu'ils désirent à juste titre engager des membres des Premières nations dans la mesure du possible. Ensuite, parce que dans les collectivités locales, même en l'absence de politiques d'embauche discriminatoires, les seules personnes disponibles sont des membres des Premières nations. Il est reconnu que les non-autochtones n'ont jamais travaillé à long terme dans les collectivités autochtones. Étant donné ces deux premières considérations, ajoutons seulement qu'il y a très peu d'étudiants des Premières nations qui sont diplômés des programmes dans lesquels les employeurs non autochtones viennent puiser leur personnel. Ce fait a été bien documenté ailleurs et nous n'en donnerons pas d'autre explication ici. (Voir par exemple MAINC 1989a et 1989b; Hull 1987.)

Pour remédier à cette situation, il faudra prendre diverses mesures et les appliquer sur un grand nombre d'années. Les membres des Premières nations pourraient par exemple suivre une formation en milieu de travail, suivre des cours dans un collège communautaire afin d'obtenir un certificat, suivre un programme menant à l'obtention d'un diplôme ou encore suivre un programme de formation spécialement conçu pour eux. Certaines de ces solutions peuvent exiger que les étudiants quittent la collectivité pour une certaine période; d'autres programmes peuvent être plus décentralisés et permettre aux étudiants d'étudier dans la collectivité et à temps partiel. Le contenu et la durée de ces études pourraient varier selon les besoins des individus et de l'organisme.

Nous n'allons pas regarder ces diverses solutions en détail ici. Notre intention est de signaler quelques éléments de planification de la formation qui ont été quelque peu négligés jusqu'ici. Ces commentaires ne sont pas fondés sur les données recueillies pour le présent rapport, puisque ces données ne faisaient que révéler l'importance de la question de la formation du personnel, et rien de plus. L'auteur s'appuie plutôt sur son expérience personnelle de deux programmes d'action positive menant à l'obtention d'un diplôme, d'un programme de certificat

qui a été offert à du personnel de certains organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations et d'un programme d'enseignement à distance.

D'abord, nous constatons qu'il y a des attentes tout à fait irréalistes à l'égard de ce que peuvent accomplir les programmes des établissements postsecondaires dans un laps de temps défini. Par exemple, un étudiant non autochtone typique de classe moyenne qui détient tous les préalables nécessaires et qui commence un baccalauréat en travail social a quatre années d'études à temps plein devant lui, en supposant qu'aucune difficulté financière ou autre ne vienne perturber ses études. Par ailleurs, les organismes des Premières nations ont besoin, au moins pour la plus grande partie de leur personnel local, de programmes (diplôme ou autre attestation) auxquels peuvent s'inscrire les personnes qui travaillent déjà. En d'autres termes, en supposant qu'un employé travaille à temps partiel et étudie à temps partiel, il lui faudrait huit ans pour terminer le baccalauréat dont nous avons parlé. Il est vrai que les programmes menant à l'obtention d'un diplôme se trouvent au sommet de l'échelle des programmes de formation et qu'il peut y avoir là aussi des accommodements (des stages en milieu de travail par exemple), mais il reste que la durée des études et la participation soutenue exigée de l'organisme, de l'employé et des organismes qui financent la formation excèdent de beaucoup tout ce que l'auteur a entendu ou vu sur la question de la formation.

En outre, l'étudiant typique dont nous avons parlé n'existe pratiquement pas dans les collectivités des Premières nations. D'autres facteurs particuliers viennent augmenter la difficulté de suivre un programme de formation. Premièrement, si l'on prend encore comme exemple le programme menant à l'obtention d'un diplôme, très peu des employés locaux possèdent les préalables nécessaires. L'obtention de ces préalables augmenterait encore la durée des études.

Deuxièmement, de nombreux étudiants autochtones inscrits à des programmes offerts dans les établissements réguliers parlent des difficultés qu'ils rencontrent à cause des différences culturelles, à la fois dans le contenu de la formation et dans les méthodes d'enseignement. Ces difficultés amènent souvent les étudiants à abandonner leurs études ou, au mieux, à manquer fréquemment les cours afin de se remettre en question.

On pourrait prétendre que tous les problèmes que nous venons de décrire sont ceux des établissements d'enseignement de la culture dominante, et non des étudiants. Cela est vrai en partie, malgré les faibles changements et accommodements que ces établissements commencent

à faire. Mais dans un avenir prévisible, les Premières nations continueront de compter fortement sur les établissements réguliers pour donner la formation à leur personnel. Il faudra tenir compte de ce fait dans la planification de la durée des études, des conditions d'emploi et du financement.

Par ailleurs, ce ne sont pas toutes les difficultés associées à la planification et au financement des programmes de formation qui sont attribuables à l'inflexibilité des établissements postsecondaires. Même si les membres des Premières nations suivaient une période d'apprentissage avec les anciens ou un programme plus adapté à la culture autochtone dans un établissement postsecondaire dirigé par des autochtones (il y en a quelques-uns), d'autres situations viendraient perturber la continuité des études. Le contenu de la formation en service social est susceptible de déclencher chez les étudiants autochtones, plus que chez les autres, des souvenirs de mauvais traitements ou d'autres expériences difficiles dont ils ont été victimes. Pour certains étudiants, l'éducation et la formation peuvent et doivent constituer autant une thérapie qu'une démarche intellectuelle.

Et même si ces étudiants se sentent bien et qu'ils n'ont pas de problème d'identité, ils sont rarement à l'abri des crises que vivent leurs proches. Les décès, les naissances, la violence familiale, les suicides, la maladie, les pertes d'emploi et les difficultés financières d'autres sortes sont des événements de la vie — la plupart stressants — qui sont vécus plus souvent par les autochtones que par l'étudiant de classe moyenne typique dont nous avons parlé. On s'attend à ce que l'individu s'acquitte de son obligation d'aider la famille dans ces circonstances, et l'étudiant répond à cette attente.

Si l'on ajoute à tous ces éléments le profil habituel d'une personne mûre (habituellement une femme) qui a beaucoup de responsabilités familiales en plus de travailler et d'étudier, on comprend mieux à quel point les études représentent un lourd fardeau pour l'individu, l'employeur et l'établissement d'enseignement.

Tous ces éléments sont confirmés par l'expérience. Dans l'entente tripartite originale, le MAINC a accepté de subventionner un programme de formation en milieu de travail d'une durée de deux ans pour tous les Services à l'enfant et à la famille des Premières nations. Pour étonnant que cela paraisse, toutes les parties semblaient croire que cette mesure satisferait les besoins en travailleurs qualifiés et que cette partie du financement serait une contribution unique. Dans les SECFS, comme dans d'autres organismes, il y a eu un roulement de près de 100 % des stagiaires

au cours des deux premières années du programme de formation, ce qui a jeté une douche d'eau froide sur l'optimisme initial.

On a alors fait des ajustements. Le programme a été prolongé. Les cours ont été modifiés et répétés pour les nouveaux employés. Certains ont obtenu leur diplôme et quelques-uns ont continué d'occuper leur emploi. D'autres modifications ont été apportées après le premier cycle de formation et d'autres programmes de formation semblables ont été offerts de temps en temps.

Nous terminons la présente section par deux réflexions. La première est que malgré la souplesse et les ajustements dont nous avons parlé dans le paragraphe précédent, aucune des trois parties n'a élaboré de plan de formation sérieux à long terme qui serait proportionné à l'importance que l'on attache à la question. La deuxième est qu'aucun des programmes de formation offerts jusqu'à maintenant n'a prévu des moyens de surmonter la plupart des obstacles au succès que nous avons énumérés. Il faut prévoir des périodes d'études plus réalistes, il faut modifier les modalités d'emploi de façon à accorder à certains employés des congés d'études tout en continuant à fournir les services, et il faut offrir aux étudiants diverses formes de soutien. Lorsqu'on retrouve au moins quelques-uns de ces éléments, les taux de réussite s'améliorent sensiblement. (Voir par exemple Hull 1987; McKenzie et Mitchinson 1989.)

Conclusion

Application de l'étude

Le présent rapport est fondé sur une étude de cas des Southeast Child and Family Services. Il comporte les limites qui sont toujours inhérentes aux études de cas, c'est-à-dire que quand vient le moment de formuler des politiques, on doute toujours de l'applicabilité de ces études à d'autres organismes semblables des Premières nations et à d'autres régions du pays. Voici quelques commentaires à cet égard :

- La plupart des organismes de services à l'enfant et à la famille des Premières nations ont été fondés sur des principes similaires et défendent des principes semblables à ceux que défendent les SECFS. Au centre de ces principes se trouvent le respect de l'autonomie de la collectivité et les programmes communautaires. Tous ces organismes, par exemple, comprennent un comité local comme ceux des SECFS, ce comité ayant un rôle décisionnel important. Certains organismes desservent une seule collectivité, comme la

bande des Spallumcheen en Colombie-Britannique et la bande des Sageeng au Manitoba. Les questions qui sont propres à une structure fédérée ne s'appliquent pas à ces organismes, mais les questions qui concernent les relations au sein de la collectivité, comme la relation entre la structure politique de la bande et l'organisme de services, s'appliquent. La plupart des organismes du pays sont organisés comme un conseil tribal, d'une façon très semblable aux SECFS.

- Certains organismes d'autres régions du Canada ont une organisation très semblable à celle des SECFS, sauf pour un aspect important : on ne leur a pas accordé les pleins pouvoirs en vertu des lois provinciales. Ils ne peuvent prendre des enfants en charge, s'occuper d'adoptions ou exécuter les fonctions normalement prévues par la loi. Ils fournissent du counselling familial et des services de supervision pour les enfants pris en charge, et ils élaborent des ressources locales pour soutenir les familles et les enfants. Bien que ces organismes puissent avoir échappé à certains problèmes que rencontrent les organismes qui ont un mandat, à certains égards ils ont encore moins de souplesse et de possibilités d'élaborer des moyens adaptés à leur culture pour s'occuper de leurs enfants. Par exemple, ils ne peuvent exercer de pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il s'agit de juger s'il faut retirer à des parents la garde de leur enfant. Cette décision revient aux autorités provinciales et aux fonctionnaires provinciaux.
- À tous les autres égards, les questions des relations avec les gouvernements fédéral et provincial sont très semblables dans tout le Manitoba et, en fait, dans tout le pays. Il faut souligner que certains des documents examinés pour les sections portant sur les relations avec les gouvernements provincial et fédéral peuvent s'appliquer à d'autres organismes que les SECFS, et parfois à d'autres provinces que le Manitoba. Les différences se situent au niveau de la qualité des relations plutôt qu'au niveau de leur structure. À cet égard, les SECFS et leur association mère, le SERDC, ont choisi un mode de coopération plutôt qu'un mode d'affrontement. Le personnel du gouvernement non autochtone a répondu aux demandes non financières de l'organisme, permettant aux activités quotidiennes liées à l'exécution des programmes et à la prestation des services à l'enfant et à la famille de se poursuivre. Néanmoins, les difficultés structurelles sont toujours latentes et nous sommes persuadés qu'elles peuvent être généralisées.

La question de la compétence

Dans toutes les sections du présent rapport qui portent sur les relations intragouvernementales et intergouvernementales, on retrouve la question de la compétence. Cette question concerne le maintien de l'autorité provinciale en général, et en particulier dans la prestation de services à l'extérieur des réserves. Nous nous sommes limités à étudier les questions liées à la gestion plutôt que les questions liées aux programmes, et ce n'est que dans ce contexte que la question de la compétence prend une grande importance. Cela ne veut pas dire que la résolution de cette question est une panacée pour tous les problèmes liés aux services et aux programmes que rencontrent les SECFS ou les autres organismes. Il aurait fallu faire une étude beaucoup plus exhaustive pour examiner toutes ces questions.

Néanmoins, nous concluons que les questions de compétence examinées ici ne sont pas seulement une question de principe politique, bien que cela soit important en soi. Il existe un lien intime entre la question de la compétence, d'une part, et l'exécution des programmes et l'évolution des programmes et de la fonction gouvernementale de l'organisme, d'autre part. Par exemple, la difficulté de gérer les tensions naturelles qui existent au sein de la structure de l'organisme est compliquée par le fait que le gouvernement provincial transfère les pouvoirs exécutifs au comité régional sans reconnaître officiellement l'autonomie des collectivités membres. En outre, cette situation a influé considérablement sur l'élaboration de programmes. L'acceptation par la province de sa compétence a été renforcée par la politique fédérale, et les deux paliers de gouvernement ont contribué de façon égale à la stagnation des SECFS.

Le financement

Les mécanismes de financement fédéraux ont permis de réaliser une certaine équité entre les organismes. Par comparaison avec le financement provincial accordé aux organismes non autochtones, on pourrait même dire que le financement fédéral est généreux. Les mécanismes de financement et les résultats de leur application sont encore loin de tenir compte des réalités culturelles, politiques et socio-économiques des collectivités. Encore une fois, les répercussions de ces lacunes se font sentir sur les programmes dans la collectivité, ou peut-être plutôt sur l'élaboration de programmes. Le financement provincial représente encore un très faible élément

des budgets des organismes et il est négocié au cas par cas. Des critères comme ceux qui ont été suggérés plus haut s'imposent pour clarifier le rôle de la province.

La structure tripartite

Le système actuel est suffisamment souple pour que les SECFS puissent amorcer des changements. Il a été question de cette possibilité dans le présent rapport. Pour reprendre un exemple tiré d'une autre section du rapport, les SECFS devraient aller de l'avant avec leur projet sur les normes. S'ils réussissent à mener ce projet à terme, ils se trouveront dans une meilleure position pour examiner les possibilités de changer le système existant et pour proposer des changements aux autres paliers de gouvernement. En fait, un des fonctionnaires gouvernementaux interrogés a déclaré que les attentes de l'organisme n'étaient pas toujours claires. Par conséquent, si les positions de chaque partie étaient plus clairement définies, on serait ouvert à changer les arrangements actuels.

Toutefois, lorsque l'organisme a tenté de prendre des initiatives, il a toujours été laissé à lui-même, mis à part quelques gestes de bonne volonté de la part du personnel provincial. Malgré la souplesse qui existe dans le système, il y a tout de même des obstacles qui empêchent l'organisme de prendre des initiatives importantes et de changer son orientation. Ces obstacles sont en partie liés au financement, mais aussi à d'autres contrôles externes — règlements provinciaux, tribunaux non autochtones, etc. C'est là la caractéristique principale des relations entre les autochtones et les gouvernements non autochtones. Les récents pourparlers constitutionnels laissaient présager un avenir différent. Bien que ces pourparlers aient échoué, aucun obstacle n'empêche de modifier les relations au niveau de la prestation des services, dans les secteurs qui ne relèvent pas de la Constitution. L'amélioration des relations dépend de la volonté des gouvernements fédéral et provincial — mais en particulier du fédéral à cause de la relation de confiance qu'il a établie — de mettre en place des politiques plus souples. Ce mouvement vers l'avant ne pourra se produire qu'à la suite de discussions et de négociations entre les trois parties aux ententes originales. Bien que le gouvernement fédéral ait insisté sur la conclusion d'ententes tripartites, aucun mécanisme permettant de mettre en application ce principe, soit au niveau politique, soit au niveau des employés, n'a jamais été prévu. Toutes les discussions ont lieu sur une base bipartite, habituellement entre l'organisme et l'un des autres

paliers de gouvernement. Les fonctionnaires fédéraux et les fonctionnaires provinciaux se rencontrent rarement.

Il faut établir un mécanisme tripartite au niveau politique et au niveau des employés afin que les questions examinées dans le présent rapport se retrouvent à la table de négociation. Il se présente une bonne occasion de le faire, avec le démantèlement proposé du MAINC au Manitoba. Il ne faudrait pas manquer cette chance, car les familles et les collectivités desservies par les SECFS et d'autres organismes semblables des Premières nations ont des besoins urgents.

Notes

1. Le Groupe de travail sur les services à l'enfant et à la famille des Premières nations a été institué en novembre 1991 pour trouver des solutions à diverses questions litigieuses touchant les services à l'enfant et à la famille autochtones au Manitoba. Les membres du groupe provenaient de l'Assemblée des chefs du Manitoba et des gouvernements fédéral et provincial. Le groupe a été créé en vue de renforcer la qualité et la gestion des services à l'enfant et à la famille des Premières nations.
2. Ces chiffres sont tous des prévisions budgétaires qui avaient été préparées au début de l'exercice. Les réalisations de fin d'exercice, qui étaient peut-être différentes des prévisions en raison de modifications apportées en cours d'année, n'étaient pas disponibles. Tout écart s'appliquerait en particulier à la partie du budget consacré à l'entretien des enfants pris en charge.
3. Toutes les citations anonymes (y compris celle-ci) sont tirées des entrevues réalisées par l'auteur pour la présente étude.
4. Il y a eu plusieurs affaires judiciaires au cours des années 80 dans lesquelles on a tenté d'établir si les liens de l'enfant avec sa famille d'accueil étaient plus importants ou moins importants qu'une réintégration de son milieu culturel. Dans toutes ces affaires, ce sont les liens avec la famille d'accueil qui l'ont emporté. L'un des cas qui a eu la plus grande visibilité a été l'affaire *Woods v. Racine*, tribunal de comté de Killarney, province du Manitoba, mai 1982. Cette affaire a même été portée devant la Cour d'appel du Manitoba, où elle a encore été rejetée en décembre 1982.
5. Juste avant que le présent rapport soit terminé, le ministre manitobain des Services à la famille a annoncé une réduction de 83 % des taux accordés aux familles d'accueil, lorsque l'enfant est placé chez des membres de sa famille élargie. Il reste à voir comment le gouvernement fédéral réagira à cette mesure; s'il continue sa politique actuelle de se guider sur les taux provinciaux pour déterminer les allocations qu'il verse aux organismes des Premières nations, il suivra la décision du gouvernement provincial. Les SECFS et les autres organismes des Premières nations comptent beaucoup sur les familles élargies pour fournir des soins substitutifs aux enfants, tant par nécessité que parce qu'ils croient fortement que cette mesure est la plus appropriée à la culture autochtone.

Références

- BDO Ward Mallette (1991). «Critique of the proposed federal funding formula for child and family services» (ébauche), Winnipeg, BDO Ward Mallette.
- Boldt, Menno et Anthony Long Anthony (1988). «Native Indian self-government: instrument of autonomy or assimilation», dans *Government in Conflict*, sous la direction de M. Boldt et A. Long, Toronto, University of Toronto Press.
- Hawkes, David C. (1985). *Aboriginal Self-Government: What Does It Mean?* Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Hudson, Pete et Sharon Taylor-Henley (1993). «First Nations Child and Family Services 1982-1992: Facing the Realities», soumis à la *Revue canadienne de service social*, octobre 1993.
- Hull, Jeremy (1987). *An Overview of the Educational Characteristics of Registered Indians in Canada*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada.
- MAINC (1982). «Politique d'aide à l'enfance, circulaire du programme N° G-1», Ottawa.
- MAINC (1987). *Services à l'enfance et à la famille indiennes au Canada : rapport final*, Ottawa, Groupe de travail sur les services à l'enfance et à la famille.
- MAINC (1989a). *Faits saillants des conditions des autochtones 1981-2001 : partie II, conditions sociales*, Ottawa.
- MAINC (1989b). *Données ministérielles de base*, Ottawa.
- MAINC (1989c). «Indian Child and Family Services Management Regime Discussion Paper», Ottawa, octobre 1989.
- MAINC (1989d). *Faits saillants des conditions des autochtones 1981-2001 : partie I, tendances démographiques*, Ottawa.
- MAINC (1991). Directive 20-1. Ottawa.
- Manitoba (1984). «Directive #18 Respecting Procedures of the Placement of Native Children», Winnipeg, Community Services and Corrections.
- Manitoba (1985). Statutes of Manitoba, Chapter 8.
- Manitoba (1992). *The Fatality Inquiries Act: Report by Provincial Judge on Inquest Respecting the Death of Lester Norman Desjarlais*, Brandon, Imprimeur de la Reine.

Manitoba (1993). *Children First Our Responsibility: Report of the First Nations Child and Family Task Force*, Winnipeg, Imprimeur de la Reine.

McKenzie, Brad et Karen Mitchinson (1989). «Social Work education for empowerment: the Manitoba experience», *Revue canadienne de service social* 6/1 : 112-125.

Taylor-Henley, Sharon et Elizabeth Hill (1990). «Treatment and Healing An Evaluation: Community Holistic Circle Healing», document inédit, Winnipeg.

Taylor-Henley, Sharon et Pete Hudson (1991). «Aboriginal self-government and social services. First Nations-Provincial Relationships», *Analyse de Politiques* XVIII/1 : 13-26.