

SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE AU CANADA: AUTOCHTONE & GÉNÉRAUX



Histoire et antécédents

Les peuples des Premières Nations, Inuit et Métis du Canada possèdent des systèmes traditionnels aux niveaux culturels et légaux ainsi qu'au niveau des connaissances. Ces derniers ont offert une protection efficace à leurs enfants pendant des milliers d'années. Malgré leur diversité, les peuples autochtones¹ continuent à partager une grande importance à la valorisation de l'enfant. Ils mettent aussi l'accent sur les responsabilités de la famille élargie et de la communauté en ce qui a trait aux soins et à l'enseignement (Gough et al., 2005).

La colonisation européenne de l'Amérique du Nord a imposé des politiques

étrangères, souvent dommageables, aux familles autochtones (Blackstock et Trocmé, 2004). La politique des «pensionnats» fédéraux a retiré des milliers d'enfants autochtones de leurs foyers pendant plusieurs générations, dans le but de les assimiler. Les violences et la négligence à l'égard des enfants étaient courantes dans nombre de ces écoles (Bennett et al., 2005).

L'ajout d'un nouvel article (art. 88) à la Loi sur les Indiens en 1951 a permis aux lois provinciales de s'appliquer aux peuples des Premières Nations vivant sur des réserves. Suivant cette modification, les autorités de la protection de l'enfance ont appréhendé un grand nombre d'enfants autochtones

dans les années 1960 et 1970, phénomène maintenant connu sous le nom de «60s scoop» (Bennett et al., 2005).

Les travailleurs sociaux plaçaient certains de ces enfants dans des pensionnats, alors que de nombreux autres étaient adoptés par des foyers non-autochtones. Du fait de différends au niveau fédéral/provincial, les retraits d'enfants étaient souvent l'unique «service» fourni par le service d'aide à l'enfance aux communautés autochtones (Ibid.).

Les peuples autochtones commencèrent à former leurs propres agences d'aide à l'enfance dans les années 1970, et le mouvement vers l'autonomie gouvernementale se poursuit encore aujourd'hui. De nombreux défis demeurent cependant. Le plus dérangent d'entre eux est que, en raison des désavantages généralisés qui sont présents au sein des communautés autochtones et du sousfinancement catastrophique des agences autochtones d'aide à l'enfance par le gouvernement fédéral, nous avons la preuve qu'une nouvelle vague d'«appréhensions» d'enfants autochtones est en préparation (Blackstock et al., 2005).

¹« Autochtone » fait référence aux populations Premières Nations, Métis et Inuit. Les Premières Nations seront parfois subdivisées par statut relativement à la Loi sur les Indiens (inscrits/non inscrits) ou par résidence (vivant dans ou hors réserve). Les comparaisons sont généralement faites sur cette feuille d'information entre Autochtones et non-Autochtones, mais certaines sont le sont entre Premières Nations et non-Autochtones ou entre groupes autochtones.



Rôle des communautés autochtones dans la protection de l'enfance au Canada, 2007

Élaboré par l'auteur, avec des références à : Bennett, 2004 ; Bala et al., 2004 ; Mandell et al., 2005 ; Gough et al., 2005

A = peuples autochtones Prov. = gouvernement provincial Fed. = gouvernement fédéral FN = Premières Nations	Autorité gouvernementale	Législateurs	Services	Contrôle du financement	Application potentielle
Autonomie gouvernementale	A	A	A	A	Tous
Règlement de bande (*un cas)	Féd.	A (approbation Féd.)	A	Féd.	PN en réserve
Accord tripartite (*un cas)	Prov.	A (Approb Féd/Prov)	A	Féd.	Très probablement PN
Prestation déléguée	Prov.	Prov.	A	Dans réserve : Féd. Hors réserve : Prov.	Habituellement PN
Services de soutien (Prestation de services partiellement déléguée)	Prov.	Prov.	A (partiel)	Varie	Tous
Services généraux	Prov.	Prov.	Prov.	Prov.	Tous

La structure en mosaïque actuelle

Les progrès fragmentés vers l'autodétermination des peuples autochtones du Canada ont produit une mosaïque de modèles de protection de l'enfance travaillant au service des enfants autochtones. Ces modèles peuvent être comparés en posant les questions suivantes : « Qui est l'autorité gouvernementale? Qui fait les lois? Qui fournit les services et qui contrôle le financement? ».

Les modèles les plus communs qui servent actuellement les enfants autochtones incluent les services courants ainsi que l'un des deux modèles gérés par les Autochtones :

1. Des services partiellement délégués qui fournissent en règle générale des services de soutien et de tutelle.
2. Une prestation de services entièrement déléguée qui fournit des services de soutien et d'aide à l'enfance.

Services courants

De nombreux enfants autochtones sont encore servis par les services provinciaux courants d'aide à l'enfance dans lesquels les provinces décident de la législation, mandatent et gèrent les agences de prestation de services, contrôlent le financement et agissent en tant qu'autorité gouvernementale globale.

Modèles délégués

La délégation correspond à l'octroi par les gouvernements fédéral/provinciaux de pouvoirs spécifiques dans un but précis, tout en y gardant une surveillance globale. Un nombre croissant d'agences de services à l'enfance et à la famille fournissent

Les progrès fragmentés vers l'autodétermination des peuples autochtones du Canada ont produit une mosaïque de modèles de protection de l'enfance

maintenant des services d'aide à l'enfance délégués, avec des mandats totaux ou partiels. Dans le cadre du modèle de délégation totale, la province délègue la gamme entière de services d'aide à l'enfance à l'agence ou à la communauté (en, ou hors réserve) autochtone. Ces services peuvent inclure la prévention, le soutien à la famille, la protection et la tutelle. Les agences à délégation partielle (« services de soutien ») ne fournissent qu'une gamme réduite de services, généralement la prévention et la tutelle. La province délègue généralement l'autorité de fournir certains services d'aide à l'enfance à une communauté autochtone, conformément à la loi provinciale sur l'aide à l'enfance. Dans deux cas uniques (voir en haut), des nations autochtones ont une forme d'autorité déléguée sur la loi et la politique de protection de l'enfance, en plus de la prestation déléguée de services. La plupart des peuples autochtones considèrent les modèles délégués comme une étape transitoire vers l'autonomie gouvernementale (Bala et al., 2004).

Modèles d'autonomie gouvernementale

L'autonomie gouvernementale est le cadre dans lequel la plupart des peuples



autochtones souhaitent offrir un soutien à leurs enfants (Mandell et al., 2005). Non seulement inclue-t-il la prestation de services par les autochtones, mais également l'autorité de l'autonomie gouvernementale autochtone sur les politiques et le financement.

Cette typologie de base masque d'importantes variantes entre les régions, les contextes culturels, les politiques provinciales et la structure formelle. Voici la brève description de quelques-unes de ces variantes :

Premières Nations

Parce que les «Indiens» sont une «responsabilité fédérale» selon la Constitution du Canada, le gouvernement fédéral joue un rôle prédominant dans l'aide à l'enfance des Premières Nations, et particulièrement au niveau du financement.

En 1991, le gouvernement fédéral a établi un programme connu sous le nom

de Directive 20-1, servant à financer les agences de services à l'enfance et à la famille dans les réserves. Ce programme s'applique partout, sauf en Ontario où les agences des réserves sont financées par la province, qui est ensuite remboursée par le gouvernement fédéral, conformément à un accord antérieur.

Il y a maintenant environ 125 agences autochtones de protection de l'enfance au Canada, dont des agences entièrement mandatées et d'autres qui fournissent des services partiels de soutien (Bennett, 2004). Les agences déléguées d'après le programme de la Directive 20-1 sont aux prises avec un sous-financement, recevant 22 % moins d'argent que les agences générales, malgré des besoins communautaires plus importants (McDonald & Ladd, 2000).

À l'extérieur des villes, les familles des Premières Nations vivant en dehors des réserves se retrouvent généralement dans les services courants. Certains

organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations élargissent leur prestation de service pour inclure les membres hors de la réserve. Mais ceci implique cependant de négocier un second accord de financement avec la province, car le gouvernement fédéral ne finance pas de services hors réserve (Mandell et al., 2005).

En plus de la question de la prestation de services, les Premières Nations ont pu gagner un peu de contrôle sur les lois et les politiques en matière de protection de l'enfance de deux façons (Bala et al., 2004; Mandell et al., 2005). La Première Nation Spallumcheen de C.-B. a mis en place un règlement de bande sur l'aide à l'enfance au début des années 1980. L'autorité pour appliquer un règlement de bande est déléguée par le gouvernement fédéral à la bande dans le cadre de la Loi sur les Indiens, et chaque règlement doit être approuvé par le ministère fédéral des Affaires indiennes. Aucun autre règlement de bande sur l'aide à l'enfance n'a obtenu l'approbation du ministère.

Subsidiairement, l'autorité pour appliquer les lois sur l'aide à l'enfance a été déléguée à la Première Nation Sechelt en 2003 dans le cadre d'un accord tripartite avec les gouvernements provincial et fédéral. Certaines communautés des Premières Nations, telles que les Nisga'a, ont maintenant des accords d'autonomie gouvernementale qui incluent l'autorité sur l'aide à l'enfance, et oeuvrent à la mise en place de politiques et de services dans ce cadre (Bennett et al., 2004).

Inuit

Les services d'aide à l'enfance du Nunavut font partie du gouvernement territorial, un exemple unique d'autonomie gouvernementale. Il n'y a cependant aucune agence inuit déléguée hors du Territoire (Bala et al., 2004)

Métis

Plusieurs agences métis d'aide à l'enfance opèrent à différents niveaux de délégation, fournissant des services mandatés ou des services partiels de soutien (Bala et al., 2004).

Services autochtones urbains à l'enfance et à la famille

Plusieurs villes du Canada ont des agences autochtones de services à l'enfance et à la famille qui servent les membres de toutes les nations autochtones. Celles-ci sont généralement financées et déléguées

par la province (Mandell et al, 2005). La Commission d'enquête manitobaine sur l'administration de la justice autochtone et l'initiative d'aide à l'enfance a récemment mis en place un système d'aide à l'enfance des Premières Nations, Métis et non-Autochtones afin d'aider les prestataires de toute la province à déterminer quelle agence est la mieux adaptée à leur fournir des services. (Ibid.).

Le «mouvement de réconciliation» présent au sein des services d'aide à l'enfance amène les peuples autochtones et les principaux travailleurs sociaux à une reconnaissance unanime de réalités gênantes passées et actuelles de l'aide à l'enfance ainsi qu'à la mise en place d'une nouvelle relation basée sur l'autodétermination.

Cette tendance s'inscrit pleinement dans la démarche d'un mouvement plus général vers l'autonomie gouvernementale, spécialement car les problèmes qui sous-tendent les difficultés des familles dans les communautés autochtones sont généralisés. Ils nécessitent une réponse communautaire multidimensionnelle qui va au-delà des compétences des agences individuelles d'aide à l'enfance, traitant du développement économique et de la guérison holistique intergénérationnelle (Blackstock et al., 2005).

Références

Bala, N., Zapf, M.K., Williams, R.J., Vogl, R. et Hornick, J.P. (2004) *Canadian Child Welfare Law: Children, Families and the State*. Toronto : Thompson Educational Publishing

Bennett, M. (2004) *First Nations Fact Sheet: A general profile on First Nations child welfare in Canada*. www.fnfcfs.com/docs/FirstNationsFS1.pdf

Bennett, M., Blackstock, C., De La Ronde, R. (2005) *A literature review and annotated bibliography on aspects of Aboriginal child welfare in Canada*. 2^e Éd. Ottawa : Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada. www.fnfcfs.com/docs/AboriginalCWLitReview_2ndEd.pdf

Blackstock, C., Loxley, J., Prakash, T. et Wien, F. (2005) *Wen:de: we are coming to the light of day*. Ottawa : Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada. www.fnfcfs.com/docs/WendeReport.pdf

Gough, P., Bala, N., & Blackstock, C. (2005) *Jurisdiction and funding models for Aboriginal child and family service agencies*. CECW Information Sheet #30E. Toronto : University of Toronto. www.cecw-cepb.ca/DocsEng/JurisdictionandFunding30E.pdf

Mandell, D., Blackstock, C., Clouston Carlson, J., Fine, M. (2005) *From child welfare to child, family, and community welfare: The agenda of Canada's Aboriginal peoples*. In N. Freymond, & G. Cameron (Eds.), *Towards positive systems of child and family welfare: International comparisons of child protection, family service, and community care models*. Toronto : University of Toronto Press

McDonald, R.J. and Ladd, P. (2000) *L'examen conjoint des politiques nationales sur les Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations*. Ottawa : Préparé pour l'Assemblée des Premières Nations, des représentants de l'Agence de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada



NATIONAL COLLABORATING CENTRE
FOR ABORIGINAL HEALTH
CENTRE DE COLLABORATION NATIONALE
DE LA SANTÉ AUTOCHTONE

FOR MORE INFORMATION:
UNIVERSITY OF NORTHERN BRITISH COLUMBIA
3333 UNIVERSITY WAY, PRINCE GEORGE, BC V2N 4Z9

1 250 960 5250
NCCAHA@UNBC.CA
WWW.NCCAHA.CA