

Apprentissage et garde des jeunes enfants (AGJE) des Premières Nations : Options pour l'affectation des fonds

Résumé

Une enveloppe de 1,02 milliard de dollars sur dix ans avait été affectée aux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) des Premières Nations.

*Le **financement** disponible est un montant **fixe**, qui doit être réparti entre les différents bénéficiaires. Les modalités d'affectation de cet argent seront déterminées par les dirigeants des Premières Nations.*

*À l'heure actuelle, le financement des programmes d'AGJE des Premières Nations est affecté selon la **formule de Berger modifiée (FBM)**, qui était la méthode approuvée par les Premières Nations-en-assemblée au moyen de résolutions de l'Assemblée des Premières Nations (APN).*

L'APN a demandé à l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) de définir d'autres approches possibles, autres que la FBM, pour répartir entre les régions l'actuel montant fixe tiré des budgets 2018 et 2022 pour les programmes d'AGJE. Dans son travail, l'IFPD a défini neuf options.

Il appartient aux dirigeants de déterminer les principes les plus pertinents à appliquer pour l'affectation des fonds.

*Les dirigeants doivent tenir compte d'importantes **limites et considérations** :*

- 1) L'IFPD a travaillé avec les meilleures données nationales disponibles. Les données recueillies par les Premières Nations pour les Premières Nations sont limitées ou inexistantes. L'analyse des options se limite donc aux informations nationales qu'il nous a été possible de consulter. Voici les informations utilisées :
 - a. Population : Registre des Indiens (2022), enfants de 0 à 6 ans vivant dans une réserve et hors-réserve.
 - b. Pauvreté : Statistique Canada, revenu médian des ménages (après impôt) selon le recensement de 2016 (nous n'avons pas utilisé le recensement de 2021 en raison du gonflement artificiel des données sur le revenu médian des ménages, principalement dû aux prestations pour la COVID-19); Mesure du panier de consommation (2022) par province, pour évaluer l'écart fondé sur le revenu par rapport au seuil de pauvreté.
 - c. Éloignement : Indice d'éloignement de Statistique Canada (2021).
 - d. Scolarité : Statistique Canada, Recensement de 2021, niveau de scolarité.
- 2) Un montant fixe de financement signifie qu'un gain pour une région représente une perte pour une autre.
- 3) Il existe une différence entre l'affectation du financement (c'est-à-dire déterminer le montant versé à une région) et la distribution du financement (la manière dont l'argent parvient aux bénéficiaires). Les régions peuvent choisir de distribuer l'argent différemment (selon leurs propres principes et outils) de la méthode d'affectation nationale.
- 4) Tout financement futur des programmes d'AGJE devrait être déterminé au moyen de données ascendantes provenant des Premières Nations, en tenant compte des différences de besoins et de points de départ.

Contexte : Financement de l'AGJE

Une enveloppe de 1,02 milliard de dollars sur dix ans avait été affectée aux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) des Premières Nations.

Le **financement** disponible est un montant **fixe**, qui doit être réparti entre les différents bénéficiaires.

Il existe différentes façons de répartir un montant fixe entre les bénéficiaires, chacune ayant ses avantages et inconvénients :

Approche	Considérations
Affectation égale par habitant	<ul style="list-style-type: none"> - Chaque personne reçoit le même montant, sans égard aux différences de besoins ou de contextes.
Affectations basées sur la présentation de demandes	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de demander autant ou aussi peu d'argent que nécessaire; aucune garantie de recevoir l'argent. - Le processus de présentation de demandes peut être gourmand en ressources.
Affectation basée sur des facteurs pondérés	<ul style="list-style-type: none"> - Les montants des affectations sont reliés à des facteurs contextuels (p.ex. éloignement, pauvreté) qui font l'objet d'une pondération. - Nécessite la collecte des informations pertinentes, pour les calculs.
Une quelconque combinaison des trois méthodes ci-dessus	<ul style="list-style-type: none"> - Différentes approches peuvent être combinées, par exemple : affectation égale par habitant pour un minimum garanti avec présentation d'une demande de supplément; affectation égale par habitant avec un supplément basé sur des facteurs pondérés; etc.

Pour l'instant, l'affectation des fonds d'AGJE pour les Premières Nations se fait selon la **formule de Berger modifiée (FBM)**, qui se base sur la population (0 à 6 ans) vivant dans les réserves et hors-réserve, avec un facteur d'ajustement pour l'éloignement (établi en 2005) visant à déterminer les affectations régionales. La FBM ne tient pas compte des facteurs contextuels (comme la pauvreté et une possible surpondération des populations hors-réserve), et son indice d'éloignement n'a pas été mis à jour depuis plus de 15 ans. La FBM demeure toutefois l'approche privilégiée par certaines régions.

L'Assemblée des Premières Nations a demandé à l'IFPD de définir diverses approches possibles pour l'affectation des fonds d'AGJE aux régions. Dans son travail, l'IFPD a examiné neuf options, y compris la méthode actuelle de la FBM.

Pour appliquer les facteurs contextuels (éloignement, écart de pauvreté, niveau de scolarité) à l'affectation des fonds, nous avons formulé quatre quotients.

Un quotient est l'expression numérique de la pertinence d'une caractéristique particulière. Le fait d'appliquer un quotient dans le cadre de la formule d'affectation des fonds permet d'ajuster l'affectation selon la pondération relative des quotients.

Pour plus d'information sur les quotients, voir l'annexe A.

Les dirigeants doivent tenir compte d'importantes **limites et considérations** :

L'IFPD a travaillé avec les meilleures données nationales disponibles. Les données recueillies par les Premières Nations pour les Premières Nations sont limitées ou inexistantes. L'analyse des options se limite donc aux informations nationales qu'il nous a été possible de consulter. Voici les informations utilisées :

- Population : Registre des Indiens (2022), enfants de 0 à 6 ans vivant dans une réserve et hors-réserve.
- Pauvreté : Statistique Canada, revenu médian des ménages (après impôt) selon le recensement de 2016 (nous n'avons pas utilisé le recensement de 2021 en raison du gonflement artificiel des données sur le revenu médian des ménages, principalement dû aux prestations pour la COVID-19); Mesure du panier de consommation (2022) par province, pour évaluer l'écart fondé sur le revenu par rapport au seuil de pauvreté.
- Éloignement : Indice d'éloignement de Statistique Canada (2021).
- Scolarité : Statistique Canada, Recensement de 2021, niveau de scolarité.
- Nombre de communautés : Le nombre de Premières Nations (bandes et communautés) dans une région.
- Un montant fixe de financement signifie qu'un gain pour une région représente une perte pour une autre.
- Tout financement futur des programmes d'AGJE devrait être déterminé au moyen de données ascendantes provenant des Premières Nations, en tenant compte des différences de besoins et de points de départ.

L'IFPD reconnaît les limites des données disponibles. Si d'autres données convenant à un exercice d'affectation des fonds à l'échelle nationale devenaient disponibles, l'IFPD pourra réviser ses estimations.

Chaque option représente une approche différente de celle consistant à diviser le montant fixe du financement entre les régions, pour chaque année financière. Les calculs sont effectués au niveau de la Première Nation, et les montants sont additionnés au niveau régional.

Les diverses pondérations appliquées à la population et aux facteurs contextuels (pauvreté, éloignement, scolarité, etc.) sont basées sur des hypothèses. Par exemple, la plus forte pondération a été appliquée à la population de 0 à 6 ans vivant dans les réserves parce qu'on suppose que la plupart des enfants ayant accès aux services résident dans une communauté. En outre, les coûts d'AGJE sont reliés au nombre d'enfants desservis ainsi qu'aux facteurs contextuels. Alors qu'un facteur comme l'éloignement reflète les différentiels de coûts salariaux, de coûts d'immobilisations, etc. dans différents endroits, la pauvreté se veut un indicateur substitutif des besoins en services.

Analyse des options d'affectation

Option	Description	Considérations
Option 1	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant. - Montant total du financement par année financière divisé par le nombre total d'enfants admissibles dans les réserves. - Le même montant par enfant est affecté à chaque région. 	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation égale. - Ne tient pas compte des facteurs contextuels.
Option 2	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant pondérée. - Pondération de 75 % pour la population dans les réserves et de 25 % pour la population de 0 à 6 ans hors-réserve. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclut les populations hors-réserve. - Ne tient pas compte des facteurs contextuels.
Option 3	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant avec ajustement pour l'éloignement. - 75 % de l'affectation est calculée selon la population dans les réserves, et 25 % selon le quotient d'éloignement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte de l'éloignement.
Option 4	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant avec ajustement pour la pauvreté. - 75 % de l'affectation est calculée selon la population dans les réserves, et 25 % selon le quotient de pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte de la pauvreté.
Option 5	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant avec ajustements pour la pauvreté et l'éloignement. - 75 % de l'affectation est calculée selon la population dans les réserves, 12,5 % selon le quotient de pauvreté et 12,5 % selon le quotient d'éloignement. 	<ul style="list-style-type: none"> - C'est une des approches suggérées par l'IFPD, car elle prévoit des ajustements tenant compte de la pauvreté et de l'éloignement.
Option 6	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant avec ajustements pour la population hors-réserve, la pauvreté et l'éloignement. - 75 % de l'affectation est calculée selon la population dans les réserves, 5 % selon la population hors-réserve, 10 % selon le quotient de pauvreté et 10 % selon le quotient d'éloignement. 	<ul style="list-style-type: none"> - C'est une des approches suggérées par l'IFPD, car elle tient compte en partie de la population hors-réserve, avec des ajustements pour la pauvreté et l'éloignement.
Option 7	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant avec ajustements pour la population hors-réserve, la pauvreté, l'éloignement et la scolarité. - 75 % de l'affectation est calculée selon la population dans les réserves, 5 % selon la population hors-réserve, 7,5 % selon le quotient de pauvreté, 7,5 % selon le quotient d'éloignement et 5 % selon le quotient de scolarité. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'IFPD ne recommande pas cette approche en raison des difficultés entourant le calcul du quotient de scolarité. - L'IFPD considère que les données disponibles ne permettent pas de saisir les différentes formes de

		savoir et de compétences dans une Première Nation.
Option 8	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation par habitant avec ajustements pour la population hors-réserve, la pauvreté, l'éloignement et le nombre de communautés dans la région. - 75 % de l'affectation est calculée selon la population dans les réserves, 5 % selon la population hors-réserve, 7,5 % selon le quotient de pauvreté, 7,5 % selon le quotient d'éloignement et 5 % selon le quotient du nombre de communautés. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'option tient compte en partie de la population hors-réserve, avec des ajustements pour la pauvreté, l'éloignement et le nombre de communautés dans la région.
Option 9	<ul style="list-style-type: none"> - FBM actuelle basées sur les données du SII 2022. - Population vivant dans les réserves et sur les terres de la Couronne avec ajustement pour l'éloignement, et ajout de la population hors-réserve (non ajustée pour l'éloignement). 	<ul style="list-style-type: none"> - Cette option prend en compte la population dans les réserves et hors-réserve, ainsi que l'éloignement. - Maintien de la méthode actuelle.

Conclusion

Il appartient aux dirigeants de déterminer les principes les plus pertinents pour affecter le financement. L'IFPD est d'avis que les options 5 et 6 sont les options qui reflètent le mieux la population et les facteurs contextuels (qui peuvent influencer l'AGJE), dans l'affectation du financement fixe restant.

Annexe A - Aperçu des quotients

Pourquoi utiliser les quotients? Comment sont-ils établis?

Les quotients aident à déterminer comment un nombre peut être divisé ou représenté en tant que partie d'un tout. Le nombre divisé est le **dividende** (le nombre qui représente le tout), et le nombre par lequel il est divisé est le **diviseur** (le nombre de parties en lesquelles le dividende est divisé). Le nombre qui en résulte est un **quotient**.

Les quotients peuvent également nous aider à comprendre la *distribution d'une valeur ou d'une caractéristique dans un groupe*. Nous appliquons cette approche pour formuler les quotients qui serviront à affecter les fonds d'AGJE.

L'affectation des fonds d'AGJE se fait selon six facteurs - pauvreté, éloignement, scolarité, nombre de communautés, population dans les réserves et population hors-réserve - appliqués selon différentes pondérations et combinaisons.

Chacun des six quotients représente l'expression numérique de la pertinence d'une caractéristique particulière dans la population des Premières Nations (agrégée au niveau régional) admissible à un financement d'AGJE. Les quotients ont été formulés pour déterminer *quelle est la pertinence de la caractéristique pour une Première Nation par rapport aux autres*.

Que représentent les quotients pour l'affectation des fonds d'AGJE?

Les quotients, lorsqu'ils sont utilisés à des fins de distribution, représentent la pertinence d'une caractéristique parmi un groupe.

Pour déterminer chacun des quotients, on définit un dividende (le nombre représentant le tout [pour l'AGJE, la valeur nationale]) et un diviseur (le nombre divisé par le tout [pour l'AGJE, la valeur provinciale/territoriale]). En divisant le diviseur par le dividende, on obtient une série de nombres. Ces nombres (les quotients) servent ensuite à déterminer comment segmenter le financement d'AGJE.

Facteur	Dividende	Diviseur
Pauvreté	Total de l'écart de pauvreté national = somme de l'écart de pauvreté de chaque tranche, calculé comme étant la différence entre la Mesure du panier de consommation (MPC) et le revenu médian des ménages après impôt, multipliée par le nombre de ménages de chaque bande.	Total de l'écart de pauvreté provincial/territorial.
Éloignement	Somme nationale de l'indice d'éloignement de chaque bande.	Somme provinciale/territoriale de l'indice d'éloignement de chaque bande.
Scolarité	Valeur totale nationale du pourcentage de personnes	Valeur totale provinciale/territoriale du pourcentage de personnes

	sans diplôme ou certificat dans chaque bande.	sans diplôme ou certificat dans chaque bande.
Nombre de communautés	Nombre total national de bandes/communautés des Premières Nations.	Nombre total provincial/territorial de bandes/communautés des Premières Nations
Population dans les réserves (0 à 6 ans)	Total de la population nationale d'enfants de 0 à 6 ans vivant dans les réserves	Total de la population provinciale/territoriale d'enfants de 0 à 6 ans vivant dans les réserves
Population hors-réserve (0 à 6 ans)	Total de la population nationale d'enfants de 0 à 6 ans vivant hors-réserve	Total de la population provinciale/territoriale d'enfants de 0 à 6 ans vivant hors-réserve

En utilisant le dividende et les diviseurs, on obtient pour chacun des facteurs un quotient pour les provinces/territoires. Pour cet exercice, 72 quotients sont générés (1 pour chacun des 12 provinces et territoires pour 6 facteurs, soit $12 \times 6 = 72$). Pour chaque facteur, la somme des quotients doit être égale à 1, ce qui représente l'échantillon complet (100 % de l'échantillon) car les facteurs représentent la distribution d'une caractéristique à l'intérieur du groupe défini. Voir ci-dessous l'exemple des quotients pour les populations vivant dans les réserves et hors-réserve (population de 0 à 6 ans).

Quotients pour les populations vivant dans les réserves et hors-réserve (SII 2022, population de 0 à 6 ans)				
	Dans les réserves	Hors-réserves	Quotient pour la population (0-6) vivant dans les réserves	Quotient pour la population (0-6) vivant hors-réserve
Terre-Neuve	392	777	0.010661445	0.034647284
Île-du-Prince-Eduouard	41	15	0.0011151	0.000668866
Nouvelle-Écosse	1,180	198	0.032093124	0.008829038
Nouveau-Brunswick	816	225	0.022193211	0.010032997
Québec	3,774	1,097	0.102643603	0.048916436
Ontario	5,771	4,429	0.156957137	0.19749398
Manitoba	6,692	4,107	0.182006092	0.183135646
Saskatchewan	7,389	4,871	0.200962794	0.217203246
Alberta	6,807	2,728	0.185133812	0.12164452
Colombie-Britannique	3,044	3,471	0.082789382	0.154775707
Territoires du Nord-Ouest	703	298	0.019119887	0.013288148
Yukon	159	210	0.004324413	0.009364131
Total	36,768	22,426	1	1

Dans les huit options, on applique différentes pondérations ou différents effets de chaque quotient. Par exemple, l'option 2 inclut uniquement les quotients de population vivant dans les réserves et de population hors-réserve. Cela signifie que la répartition régionale du financement total pour l'année financière est déterminée uniquement selon l'impact de ces facteurs. L'option 8 inclut tous les facteurs autres que la scolarité. Cela signifie que la répartition régionale du financement pour l'année financière est basée sur ces facteurs.

Travailler avec une enveloppe de financement fixe signifie qu'on ne peut affecter que ce que l'enveloppe contient. L'application de quotients ayant des pondérations différentes aide à répartir un financement fixe selon diverses caractéristiques, parce que leur impact relatif ne peut pas excéder la taille du groupe qui reçoit le financement.

Facteur	Explication de la source (des sources) de données et des limites
Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - Il n'existe pas de mesure de la pauvreté spécifique aux Premières Nations. - Pour imputer une mesure de la pauvreté basée sur le revenu, l'IFPD a utilisé le revenu médian total des ménages (après impôt) selon le recensement de 2016 et la Mesure du panier de consommation (MPC) provinciale/territoriale comme seuil de pauvreté pertinent. - Le revenu médian total des ménages (après impôt) d'une Première Nation est soustrait de la MPC pertinente. Ensuite, on multiplie la différence par le nombre de ménages pour mesurer l'écart de pauvreté total de la Première Nation. - Si la différence est positive, il y a un écart, et si le chiffre est négatif ou nul, il n'y a pas d'écart et le revenu médian total des ménages (après impôts) de la Première Nation est supérieur à la MPC pertinente.
Éloignement	<ul style="list-style-type: none"> - Il existe différentes façons de mesurer l'éloignement. - Aux fins de l'affectation des fonds d'AGJE, on a utilisé l'indice d'éloignement de Statistique Canada pour établir le quotient. - Il s'agit d'un indice continu compris entre 0 et 1, basé sur le coût de déplacement vers un centre de population et sur la taille de la population. - On a converti l'indice en quotient en divisant la valeur de l'indice de chaque bande par le total pour toutes les Premières Nations. - On a utilisé cette mesure parce qu'il s'agit d'un indice continu qui produit une valeur d'éloignement pour chaque bande qui est devenue l'indice d'éloignement privilégié par la majorité des chercheurs, et parce qu'elle est employée par SAC dans ses propres méthodes de mesure de l'éloignement.
Scolarité	<ul style="list-style-type: none"> - Ce quotient a été formulé à partir des données du Recensement de 2021 concernant le nombre de personnes dans la population active qui n'ont pas de diplôme ou de certificat. - On a converti cette mesure en quotient en divisant la valeur totale provinciale/territoriale du pourcentage de personnes sans diplôme ou certificat dans chaque bande par la valeur totale nationale du

	<p>pourcentage de personnes sans diplôme ou certificat dans chaque bande.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'IFPD reconnaît les limites des données et de l'approche et n'en recommande pas l'utilisation pour l'affectation de fonds.
Nombre de communautés	<ul style="list-style-type: none"> - La prestation de programmes et de services a un coût et, pour certaines Premières Nations peu peuplées ou sans base opérationnelle, ce coût peut être un fardeau. - Pour tenir compte des coûts opérationnels liés à la prestation des programmes d'AGJE, on a formulé un quotient représentant le nombre de Premières Nations dans une région. - Pour établir ce quotient, on a divisé le nombre total de Premières Nations dans une province ou un territoire par le nombre total de Premières Nations au Canada.
Population dans les réserves (0-6 ans)	<ul style="list-style-type: none"> - Le nombre d'enfants admissibles aux programmes d'AGJE a une incidence sur le coût de la prestation des services. - Un quotient a été formulé pour tenir compte de la population vivant dans les réserves. - On a utilisé les données du SII 2022. - Pour établir le quotient de population vivant dans les réserves, on a divisé la population totale d'enfants âgés de 0 à 6 ans par province ou territoire par la population totale nationale d'enfants de 0 à 6 ans vivant dans les réserves.
Population hors-réserve (0-6 ans)	<ul style="list-style-type: none"> - Certains enfants des Premières Nations qui n'habitent habituellement dans une réserve peuvent avoir accès aux services dans leur communauté. - On a formulé un quotient pour reconnaître la population hors-réserve qui peut avoir accès aux services. - Les données du SII 2022 ont été utilisées. - Pour établir le quotient de la population hors-réserve, on a divisé la population totale d'enfants âgés de 0 à 6 ans par province/territoire par la population totale nationale d'enfants âgés de 0 à 6 ans vivant hors-réserve.