

Two parallel diagonal lines, one gold and one dark blue, extend from the top-left towards the center of the slide.

## **Le principe de Jordan : Faire le bilan de l'égalité réelle**

Octobre 2023

## Qu'est-ce que l'IFPD?

---

---

- L'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) est un cabinet-conseil de recherche indépendant et autofinancé, dont les bureaux sont situés à l'Université d'Ottawa.
- L'IFPD a été fondé par Kevin Page, premier directeur parlementaire du budget du Canada.
- L'IFPD se spécialise dans la résolution de problèmes complexes et dans l'aide à la décision, tant au Canada qu'à l'étranger.
- Depuis 2018, l'IFPD travaille à la demande de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations (la Société de soutien).
  - En tant que cabinet-conseil de recherche, l'IFPD n'a aucun pouvoir décisionnel sur la réforme à long terme.

## Partie 1 du projet du principe de Jordan : Constats tirés par l'IFPD

---

- Dans son rapport de 2021 intitulé [\*Évaluation des données et élaboration d'une analyse de l'égalité réelle par l'application du principe de Jordan\*](#), l'IFPD signalait que même si le principe de Jordan répond aux besoins non satisfaits sur le terrain, les données indiquent qu'il ne fait que combler les lacunes des autres secteurs d'activité (voir l'annexe A).
- Ni les rapports publics de SAC ni ses données internes ne permettent à l'IFPD d'observer si le principe de Jordan donne lieu à l'atteinte d'une égalité réelle.

## IFSD's findings from Jordan's Principle Part 1

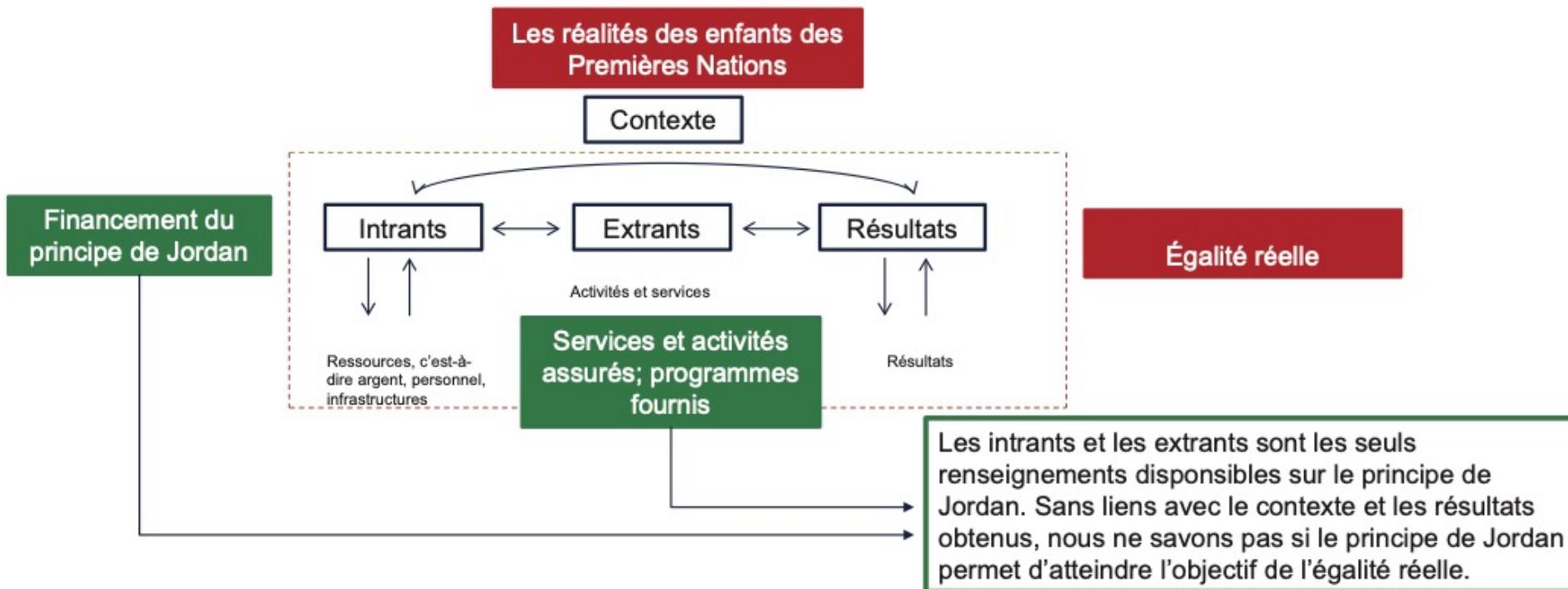
---

---

Ce qu'on sait	Le principe de Jordan satisfait aux besoins.
Ce qu'on ignore	Les causes profondes des demandes adressées en application du principe de Jordan... pourquoi les enfants sont-ils dans le besoin? Nous savons qu'il existe des inégalités, mais que sont-elles? Comment affectent-elles les enfants?
Pourquoi cela importe-t-il?	Le principe de Jordan masque des lacunes dans les programmes existants. Pour pouvoir prendre des décisions de politique et de financement éclairées qui favoriseront le bien-être à long terme, il est essentiel de comprendre les causes profondes des besoins.

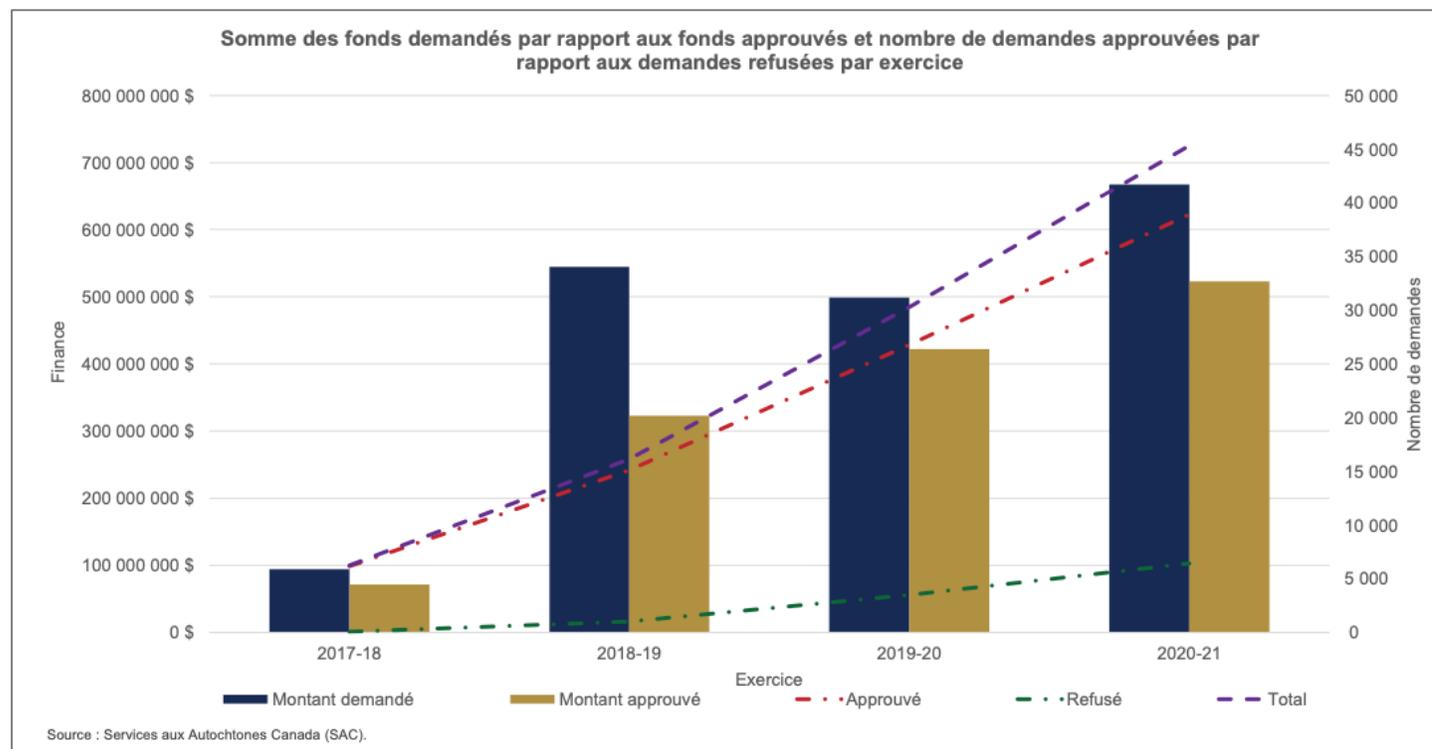
## Description et lacunes des pratiques de déclaration actuelles

- Il n'y a aucun moyen de savoir si le financement versé en application du principe de Jordan permet de combler les lacunes dans l'égalité réelle. Il faudrait pour cela établir un lien entre *pourquoi* le financement a été demandé, c'est-à-dire le déficit à combler, et *ce qui* est advenu du bien-être de l'enfant ou du groupe après la demande.



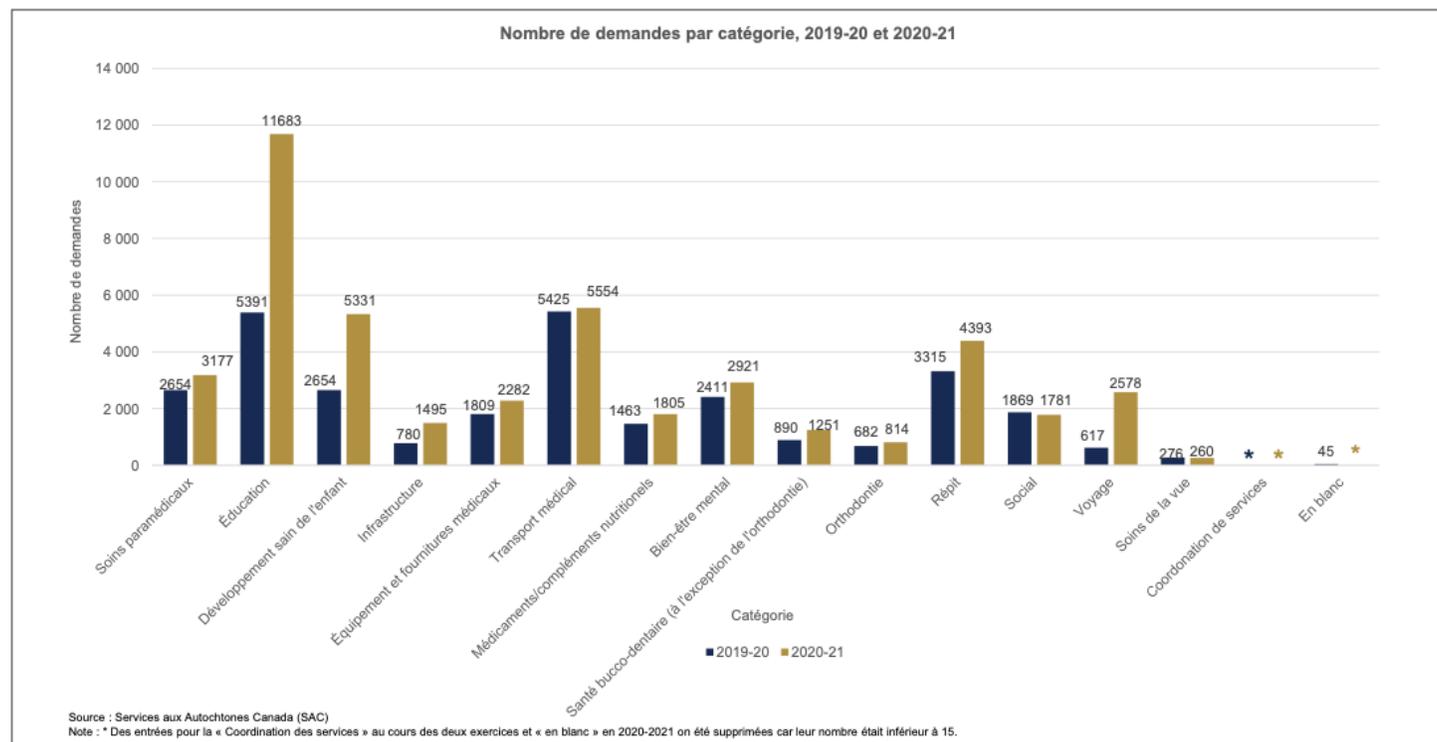
## Analyse des données de SAC

- The number of requests, approvals, and expenditures has increased through Jordan's Principle. Between 2019-20 and 2020-21, there was approximately a 50% change in the number of requests.



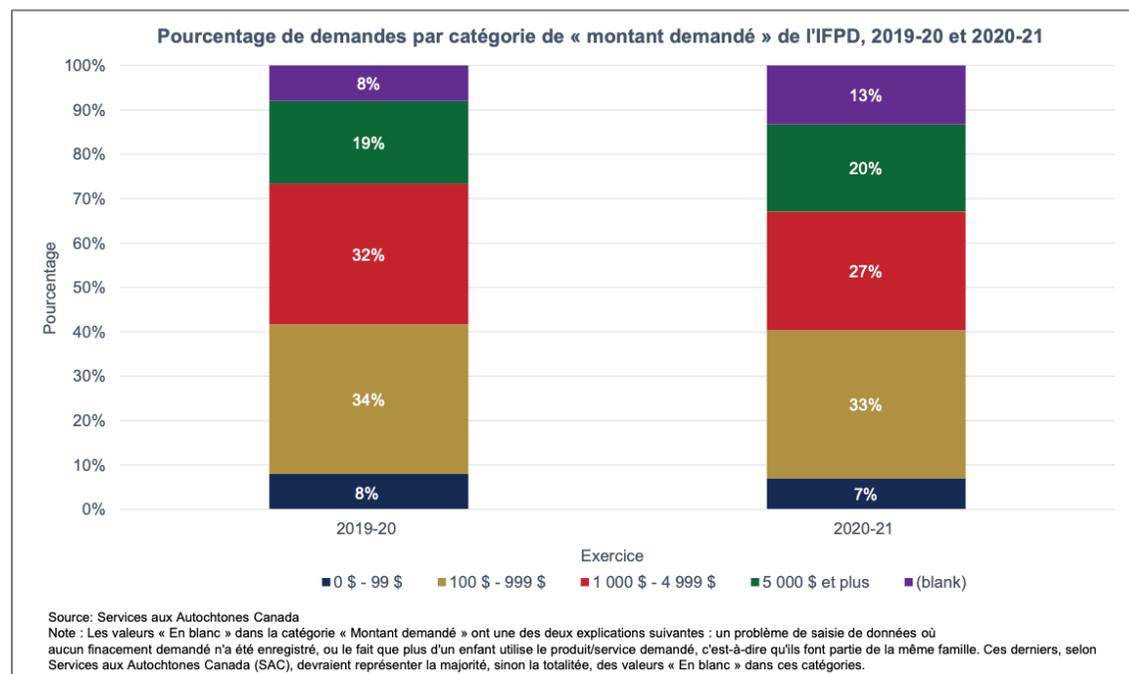
## Demandes par catégorie, 2019-2020 et 2020-2021

- La plupart des demandes pour l'exercice 2019-2020 provenaient des catégories de l'éducation et du transport médical. En 2020-2021, les catégories de demande sont restées constantes, le développement sain de l'enfant suivant de près le transport médical.



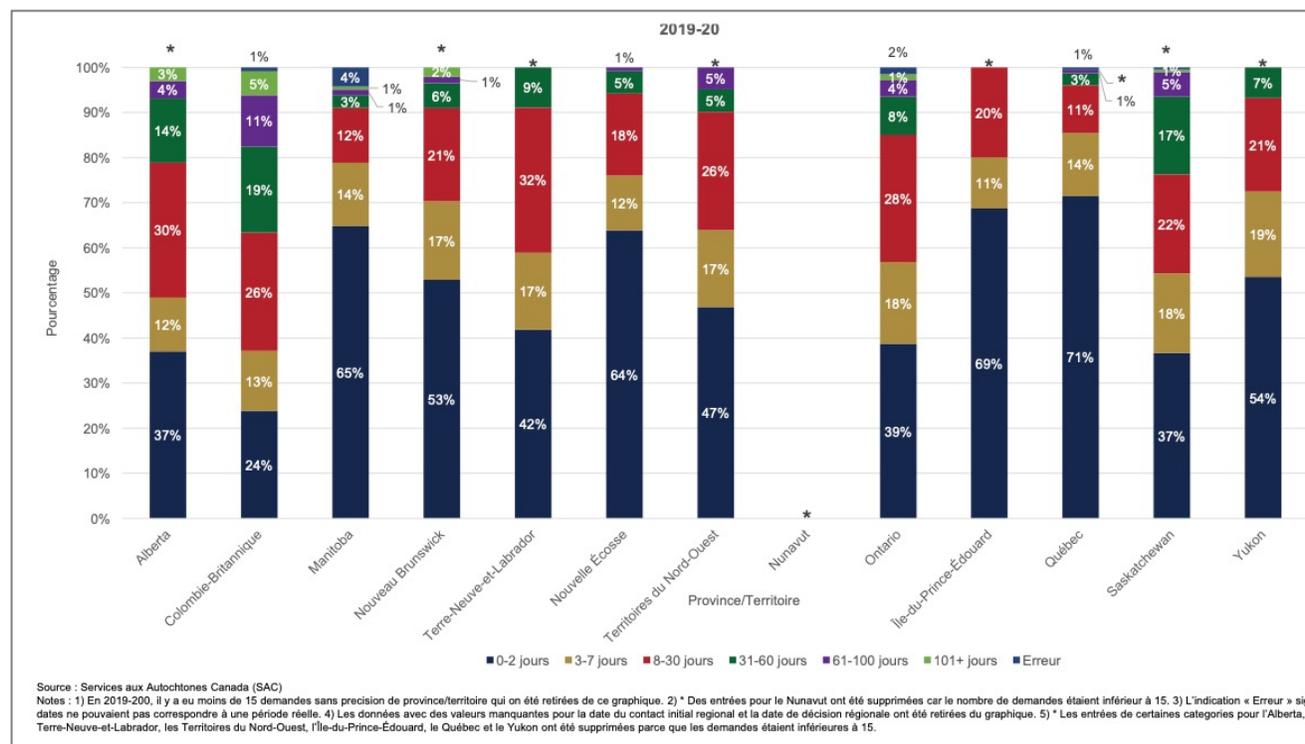
## Montants demandés

- La plupart des demandes portaient sur des produits et des services d'une valeur inférieure à 5 000 dollars (la tendance est constante pour les demandes approuvées).
- Quelle que soit la taille de la demande, elle est assujettie au même processus d'examen et de décision.



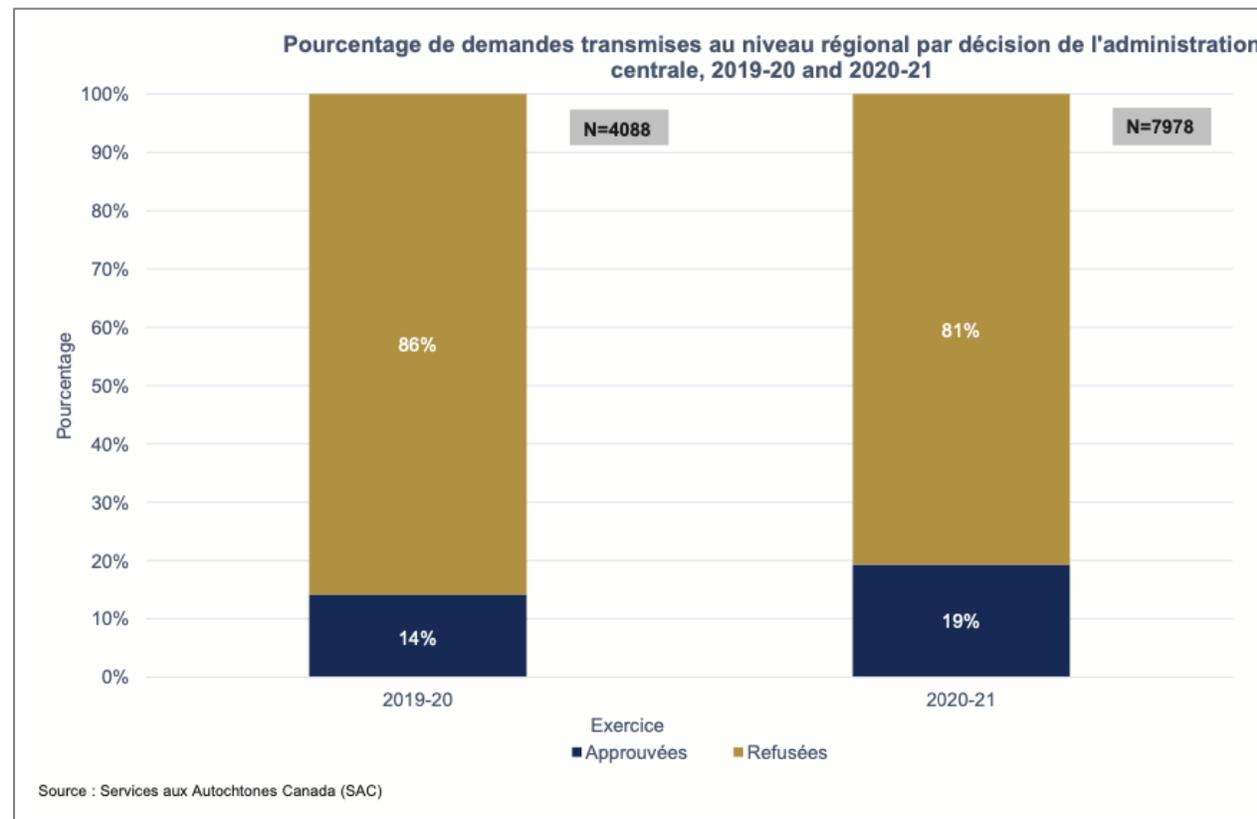
## Délais d'approbation provinciaux et territoriaux

- Les délais d'approbation varient d'une province et d'un territoire à l'autre. Pour les deux exercices financiers, le Québec et le Manitoba semblent rendre la plupart de leurs décisions régionales dans un délai de 0 à 2 jours, ce qui les place en tête de l'ensemble des provinces et territoires.



## Demandes référées à l'administration centrale pour décision

- Les demandes transmises par la région à l'administration centrale pour décision sont majoritairement refusées; moins de 20 % sont approuvées pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021.



## Le mandat de l'IFPD pour le projet du principe de Jordan, partie 2

---

---

- Donner suite (en partie) aux recommandations formulées dans la partie 1, et proposer des options pour assurer la durabilité à long terme du principe de Jordan en :
  - 1) Élaborant un cadre de politique (p. ex. une méthode pour mesurer et suivre les résultats pour les enfants, pour évaluer le principe de Jordan)
  - 2) Passant en revue les programmes et services existants
  - 3) Définissant des options et des points à considérer dans la réforme du processus de mise en œuvre du principe de Jordan
  - 4) Procédant à une analyse financière et au chiffrage de la base de référence et de toutes réformes proposées

## L'approche de l'IFPD

---

- L'IFPD adoptera une approche ascendante qui privilégie la participation des personnes qui exercent un rôle relié au principe de Jordan. Nous recourrons également à d'autres sources de données primaires et secondaires.
- Un groupe de travail représentatif des diverses régions a été mis sur pied pour apporter l'éclairage des praticiens sur les réalités opérationnelles, les réussites/défis et les considérations entourant le raffinement et l'amélioration des enjeux associés au principe de Jordan.
- La deuxième partie du projet sur le principe de Jordan devrait être achevée pour décembre 2024.

Ce travail comporte quatre parties :	Questions directrices/considérations
1) Élaboration d'un cadre stratégique	<p>Quel est le problème que le principe de Jordan est censé résoudre?</p> <p>Comment devrait-on évaluer le principe de Jordan?</p> <p>Quels indicateurs peuvent servir à suivre les changements dans les résultats pour les enfants? Comment peut-on mesurer l'égalité formelle et l'égalité réelle pour les enfants?</p>
2) Examen des programmes et services existants	<p>Que savons-nous de la situation actuelle des enfants et des familles des Premières Nations?</p> <p>Analyse des coûts des secteurs d'activité des programmes, y compris (mais sans s'y limiter) l'éducation, la santé, l'eau, les services à l'enfance et à la famille, le logement (dans les réserves) et les infrastructures communautaires, et les autres services sociaux</p>

<p>3) Options et considérations pour la réforme du processus de mise en œuvre du principe de Jordan</p>	<p>Comment le principe de Jordan est-il mis en œuvre?</p> <p>Leçons tirées par les personnes qui travaillent dans des domaines apparentés : santé maternelle, petite enfance, etc.</p> <p>Mise en correspondance de la structure et de l'objectif d'égalité réelle</p> <p>Approches pour l'exécution du principe de Jordan</p> <p>Leçons tirées par les administrateurs du principe de Jordan des Premières Nations sur les besoins des bénéficiaires et les considérations opérationnelles</p> <p>Modifications aux services provinciaux et impacts sur l'application du principe de Jordan</p> <p>Leçons tirées au sujet de l'application du principe de Jordan dans les réserves et hors-réserve</p>
<p>4) Analyse financière et chiffrage de la base de référence et de toutes réformes proposées</p>	<p>Coûts de livraison actuels et estimés à court, moyen et long terme</p> <p>Coûts estimés pour combler les lacunes dans l'égalité formelle et réelle, en tenant compte des coûts estimés à court, moyen et long terme (en tenant compte des moteurs de croissance standards des programmes, population + inflation)</p>

## Nous avons besoin de votre aide

---

---

- C'est avec plaisir que l'IFPD prendra connaissance des suggestions que lui communiqueront les praticiens et autres experts souhaitant partager leurs expériences professionnelles concernant le principe de Jordan.
- Vous pouvez nous faire part de ces expériences de différentes façons :
  - Nous communiquer des rapports/publications, des recherches, etc.
  - Discussions individuelles avec l'IFPD
  - Discussions de groupe avec l'IFPD
  - Questions-réponses écrites
- Nous vous invitons à nous recommander ou à nous présenter des collègues du gouvernement, des milieux de la santé ou de l'éducation et d'autres services reliés au principe de Jordan.

## Pour information

---

---

Helaina Gaspard, Ph.D.

Courriel : [helaina.gaspard@ifsd.ca](mailto:helaina.gaspard@ifsd.ca)

Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD)

Université d'Ottawa

[www.ifsd.ca/fncfs](http://www.ifsd.ca/fncfs)



## **Annexe A**

### **Résumé des constats - Partie 1**

## Mandat de l'IFPD

---

---

- 1) Évaluer les données disponibles sur l'application du principe de Jordan.
- 2) Déterminer l'utilité de ces données dans l'évaluation des interventions effectuées en matière d'égalité réelle et d'égalité.
- 3) Utiliser les résultats pour éclairer les évaluations futures de l'application du principe de Jordan et de ses coûts.

## Approche

---

- Pour évaluer si le principe de Jordan permettait d'atteindre l'objectif d'égalité réelle, l'IFPD a procédé en trois étapes :
  - 1) Définir l'égalité réelle par rapport à l'égalité formelle;
  - 2) Évaluer les rapports publics produits par SAC, c'est-à-dire les rapports au Parlement sur le principe de Jordan;
  - 3) Passer en revue les données internes de SAC sur le principe de Jordan.
- Pour proposer une approche de chiffrage des coûts du principe de Jordan, l'IFPD s'est basé sur le plan Spirit Bear et le cadre *Mesurer pour s'épanouir*.

## Contexte et observations

---

- Considérant le nombre et la taille modeste des demandes individuelles, il y a lieu de penser que le financement versé pour le principe de Jordan répond aux besoins sur le terrain. Une baisse du financement pourrait entraver l'accès aux besoins/services de base.
- Répondre aux besoins - aussi réels soient-ils - ne signifie pas qu'on progresse vers l'égalité réelle. Plus vraisemblablement, on ne fait que combler les lacunes des secteurs de programmes existants.

## Leçons tirées du principe de Jordan

---

---

- **Ce qu'on sait** : Le principe de Jordan répond aux besoins.
- **Ce qu'on ignore** : Les causes profondes des demandes adressées en application du principe de Jordan... pourquoi les enfants sont-ils dans le besoin? Nous savons qu'il existe des inégalités, mais que sont-elles? Comment affectent-elles les enfants?
- **Pourquoi cela importe-t-il?** Le principe de Jordan masque des lacunes dans les programmes existants. Pour pouvoir prendre des décisions de politique et de financement éclairées qui favoriseront le bien-être à long terme, il est essentiel de comprendre les causes profondes des besoins.

## Principaux constats

---

---

- Le principe de Jordan offre un financement là où il y a des besoins. Cependant, il finance également ce qui semble être des lacunes dans d'autres secteurs de programmes (autrement dit, il y a beaucoup de petits décaissements).
- GC Cas (l'actuel système de collecte de données de SAC) recueille beaucoup d'informations, mais pas les bonnes informations.
  - Il met l'accent sur les intrants (montants déboursés) et les extrants (produits/services achetés) plutôt que sur les résultats, c'est-à-dire l'égalité réelle.
- La mise en œuvre du principe de Jordan masque les lacunes au lieu de cerner et de combler les lacunes dans les programmes connexes.
- Il faudra du temps pour définir et chiffrer les coûts d'une approche de mise en œuvre à long terme du principe de Jordan.

## Égalité formelle vs égalité réelle

---

---

- L'**égalité formelle**, également appelée « égalité d'application » ou « égalité de traitement », est une conception de l'égalité qui postule que chaque individu ou groupe doit être traité de la même manière.
  - Malgré son caractère fondamental, l'égalité formelle ne permet pas de saisir les caractéristiques personnelles, les réalités sociales ou encore les désavantages historiques que subissent certains individus ou groupes et qui se répercutent sur les éléments « à première vue neutres » de la loi.
- L'**égalité réelle** demande que l'on tienne compte de l'impact réel de la loi, de la pratique, de la norme ou du service, en reconnaissant que l'impact sur les groupes de personnes protégées peut être négatif ou involontaire s'il ne tient pas compte de leurs caractéristiques.

## Égalité réelle et principe de Jordan

---

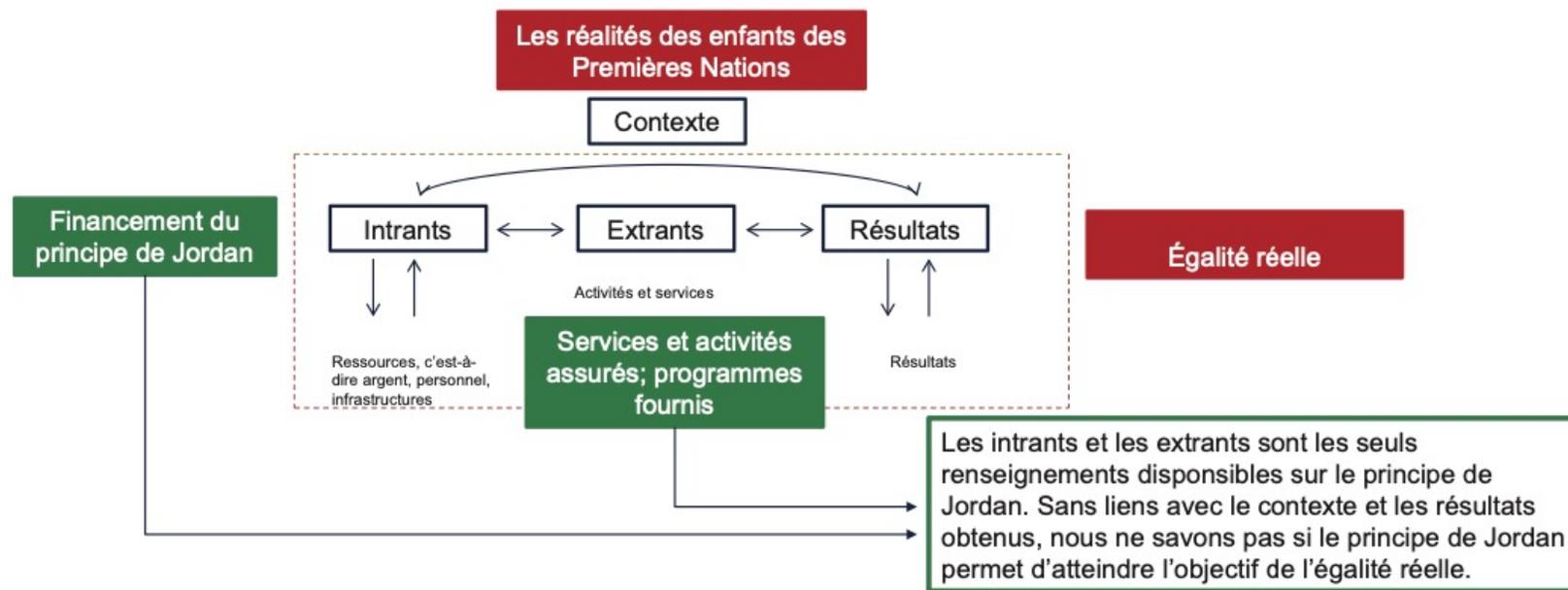
- Définition proposée pour l'égalité réelle :

*L'égalité réelle est un principe juridique qui exige des points de départ équitables. Elle reconnaît qu'un traitement différencié peut être nécessaire pour répondre aux besoins contextuels d'un certain individu ou groupe. Pour parvenir à des points de départ égaux, il convient d'examiner et de prendre en compte l'ensemble du contexte de l'individu ou du groupe, y compris les désavantages culturels, économiques, sociaux et historiques.*

- Pour mettre en œuvre l'égalité réelle en tenant compte des intérêts de l'enfant, les résultats des programmes doivent être définis au moyen d'un cadre de résultats qui considère l'égalité réelle comme la norme plutôt que l'exception.

## Rapports publics de SAC

- Dans la mise en œuvre actuelle du principe de Jordan, les informations ne sont pas reliées aux résultats pour les enfants/groupes bénéficiaires (il n'y a pas de liens entre le contexte, les intrants, les extrants et les résultats, contrairement à ce que demande la politique du Conseil du Trésor du Canada).
- Il n'y a aucun moyen de savoir si le financement versé en application du principe de Jordan permet de combler les lacunes dans l'égalité réelle. Il faudrait pour cela établir un lien entre *pourquoi* le financement a été demandé, c'est-à-dire le déficit à combler, et *ce qui* est advenu du bien-être de l'enfant ou du groupe après la demande.





## **Analyse des données de Services aux Autochtones Canada (SAC)**

## Données de SAC

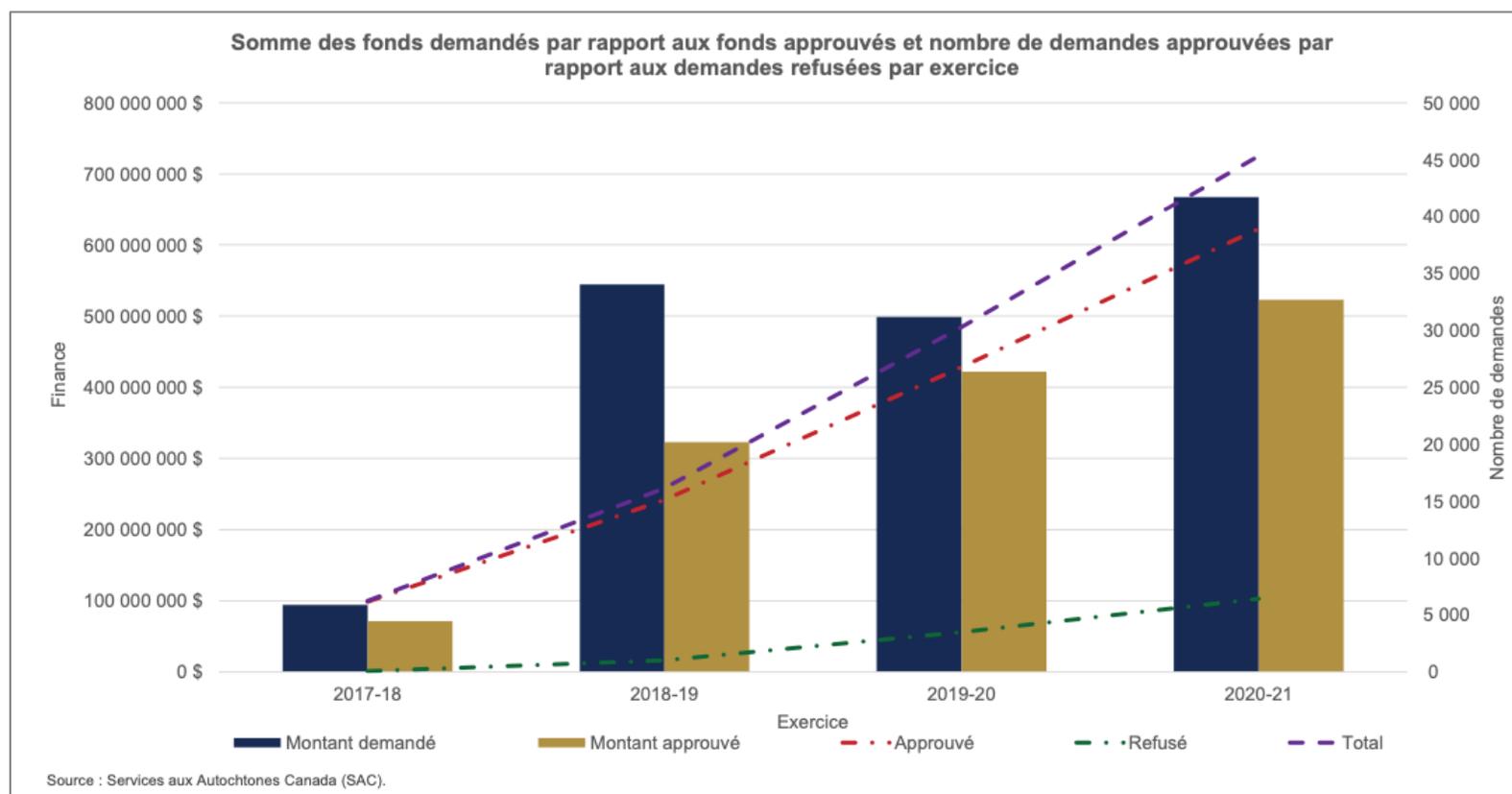
---

---

- SAC a modifié depuis 2016-2017 son approche de collecte de données sur le principe de Jordan, en augmentant le nombre de variables et la qualité globale des données saisies.
- Les informations communiquées à l'IFPD étaient basées sur les intrants, c'est-à-dire qu'elles quantifient et décrivent les demandes au moyen de variables comme le nombre de bénéficiaires, les catégories de produits et services demandés/approuvés, les catégories d'âge, les catégories de coûts, etc.
  - La plupart des analyses portent sur les exercices 2019-2020 et 2020-2021, pour lesquels on dispose des séries de données les plus fiables et les plus complètes.
  - On a utilisé des échantillons aléatoires de 30 % pour les exercices 2016-2017 à 2018-2019 afin d'évaluer les tendances passées.
- Malgré l'abondance des informations recueillies, elles ne permettent pas d'évaluer si le principe de Jordan permet d'atteindre l'objectif d'égalité réelle.

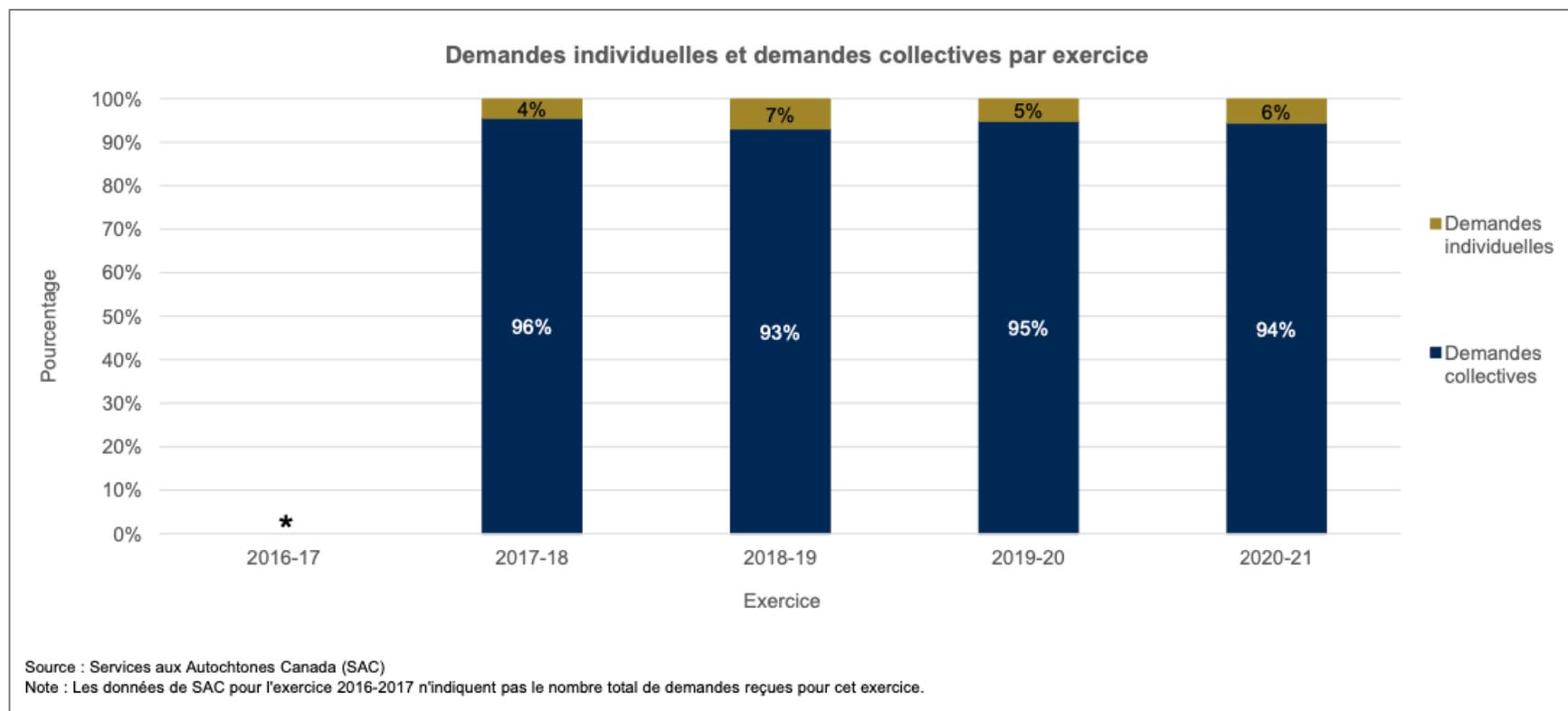
## Analyse des données de SAC

- L'application du principe de Jordan a fait augmenter le nombre de demandes et d'approbations et les dépenses. Entre 2019-2020 et 2020-2021, le nombre de demandes a crû d'environ 50 %.



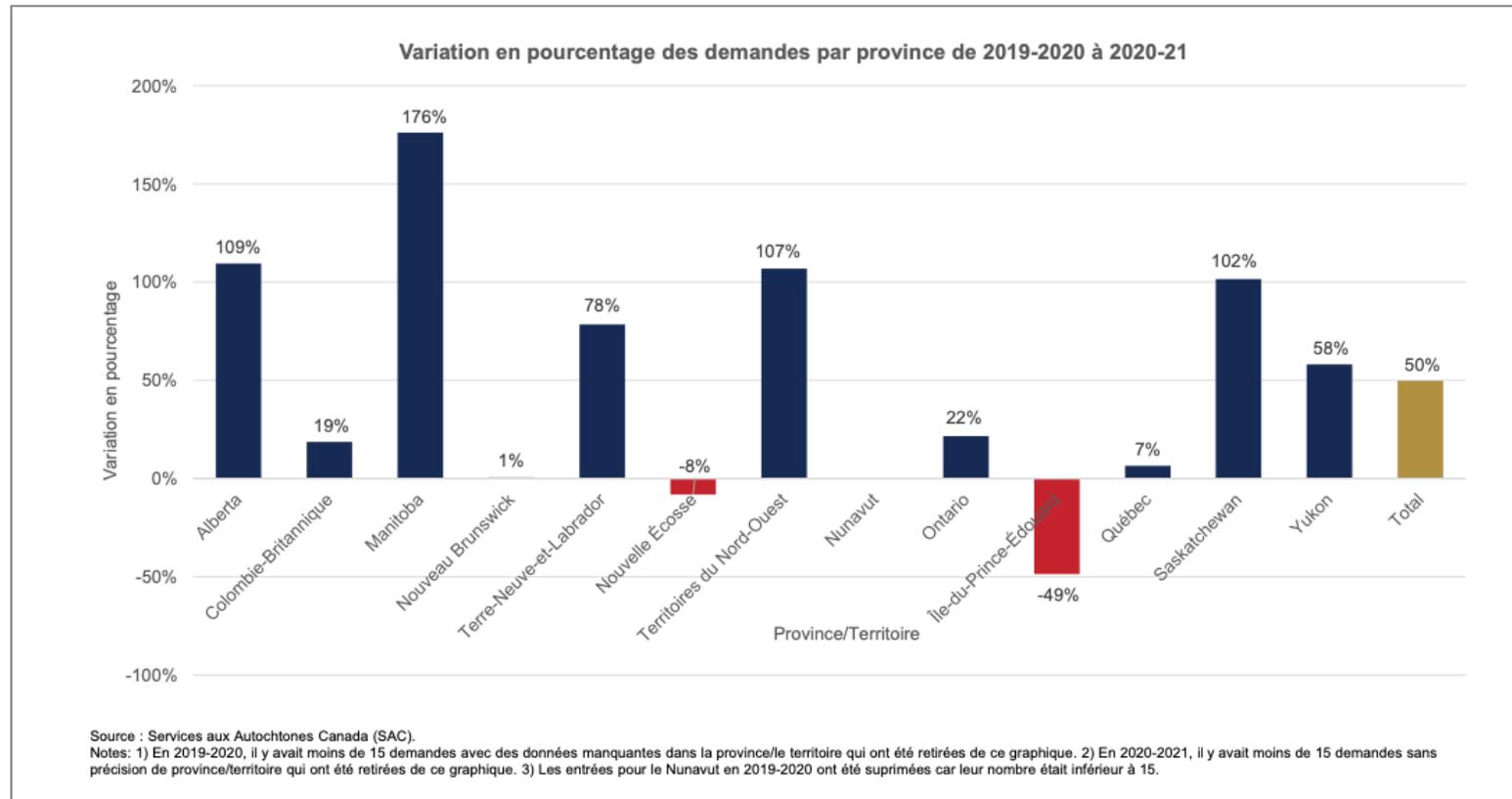
## Types de demandes : pour des individus ou pour des groupes

- La plupart des demandes concernent des individus. Dans chaque exercice financier, moins de 10 % des demandes concernaient des groupes.



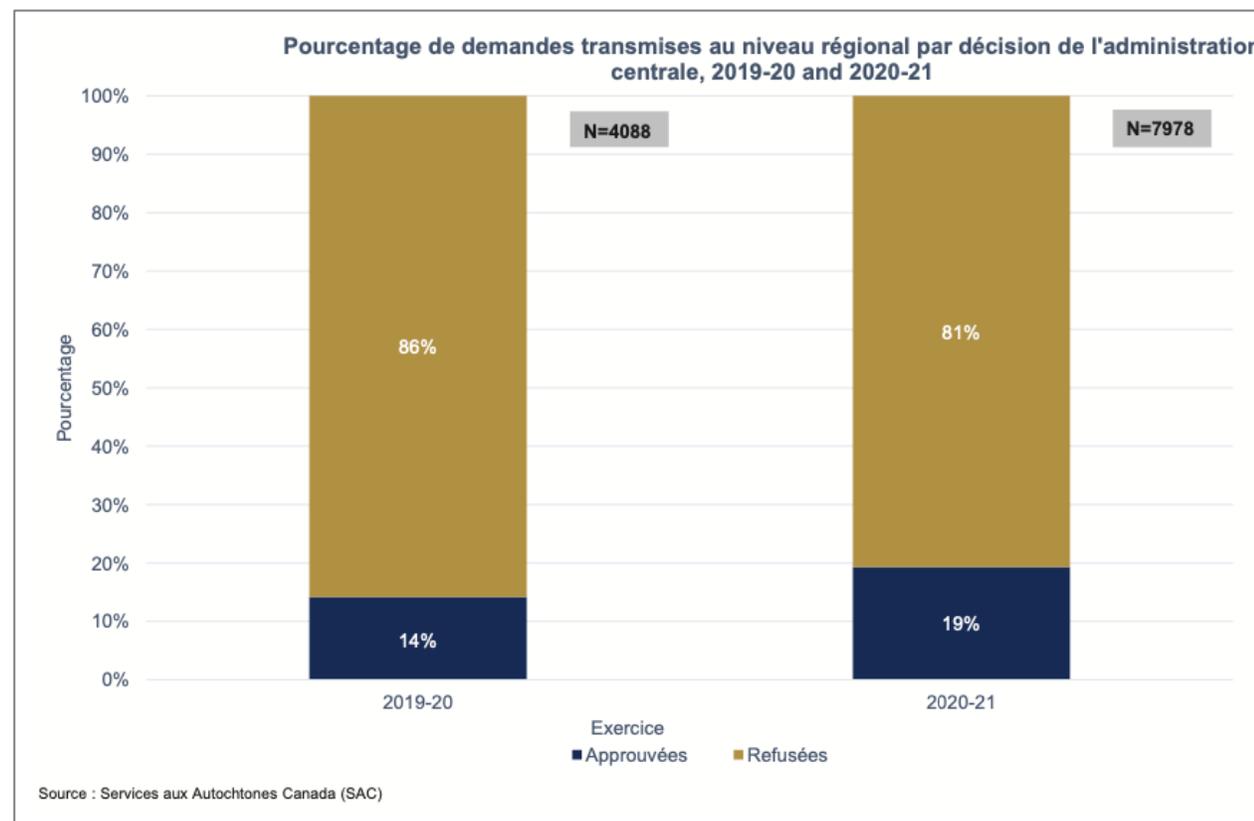
# Évolution des pourcentages entre 2019-2020 et 2020-2021, par province/territoire

- Les hausses les plus importantes dans le nombre de demandes ont été observées au Manitoba, suivi de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest et de la Saskatchewan. Les demandes provenant de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard ont diminué.



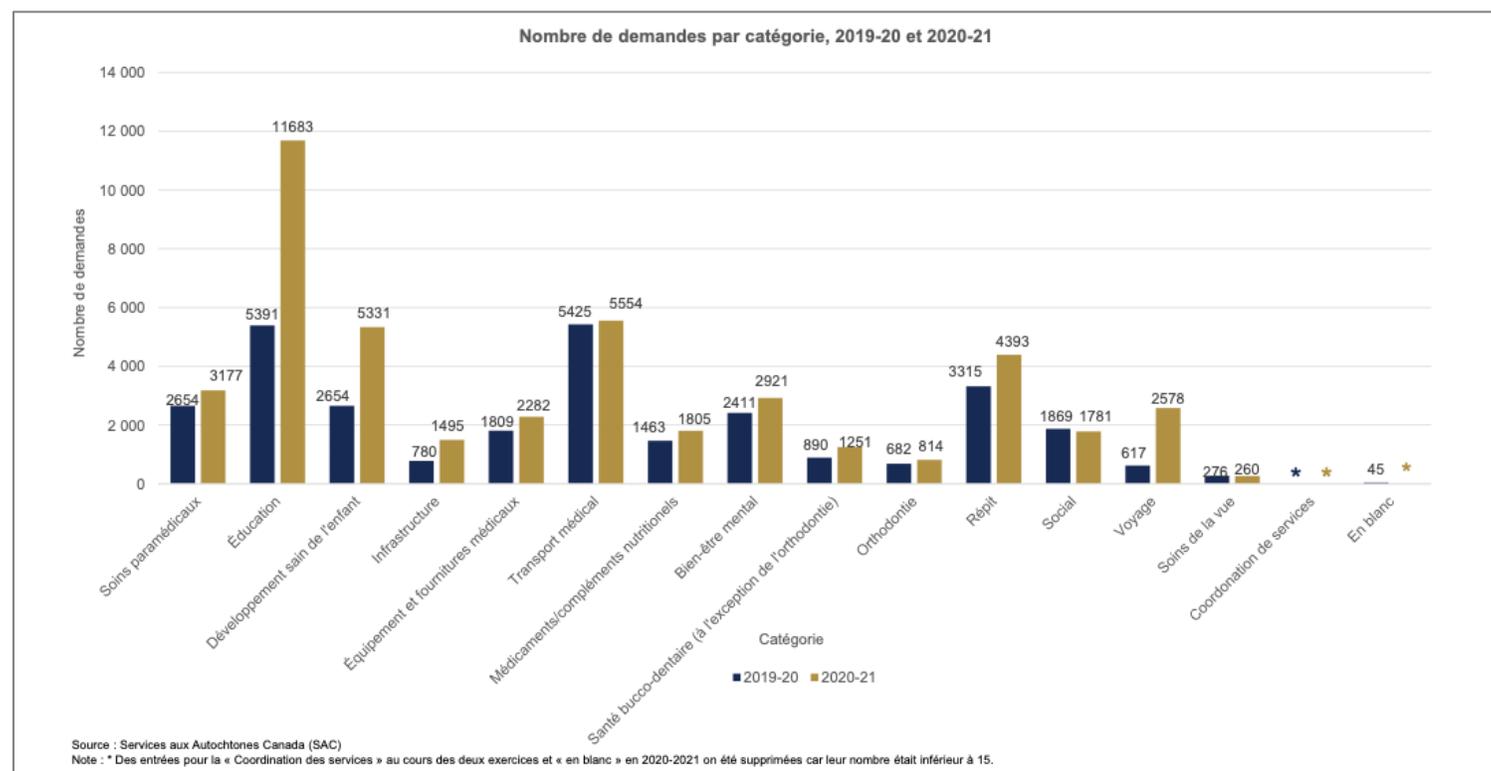
## Demandes référées à l'administration centrale pour décision

- Les demandes transmises par la région à l'administration centrale pour décision sont majoritairement refusées; moins de 20 % sont approuvées pour les exercices 2019-2020 et 2020-2021.



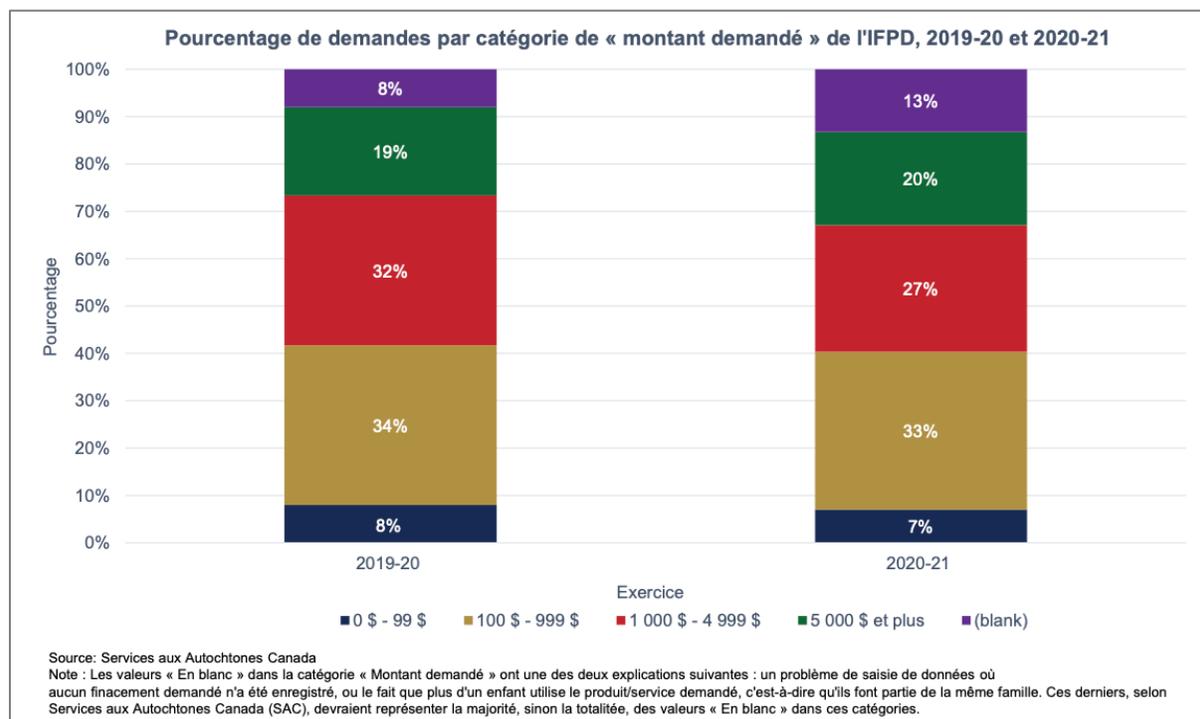
## Demandes par catégorie, 2019-2020 et 2020-2021

- La plupart des demandes pour l'exercice 2019-2020 provenaient des catégories de l'éducation et du transport médical. En 2020-2021, les catégories de demande sont restées constantes, le développement sain de l'enfant suivant de près le transport médical.



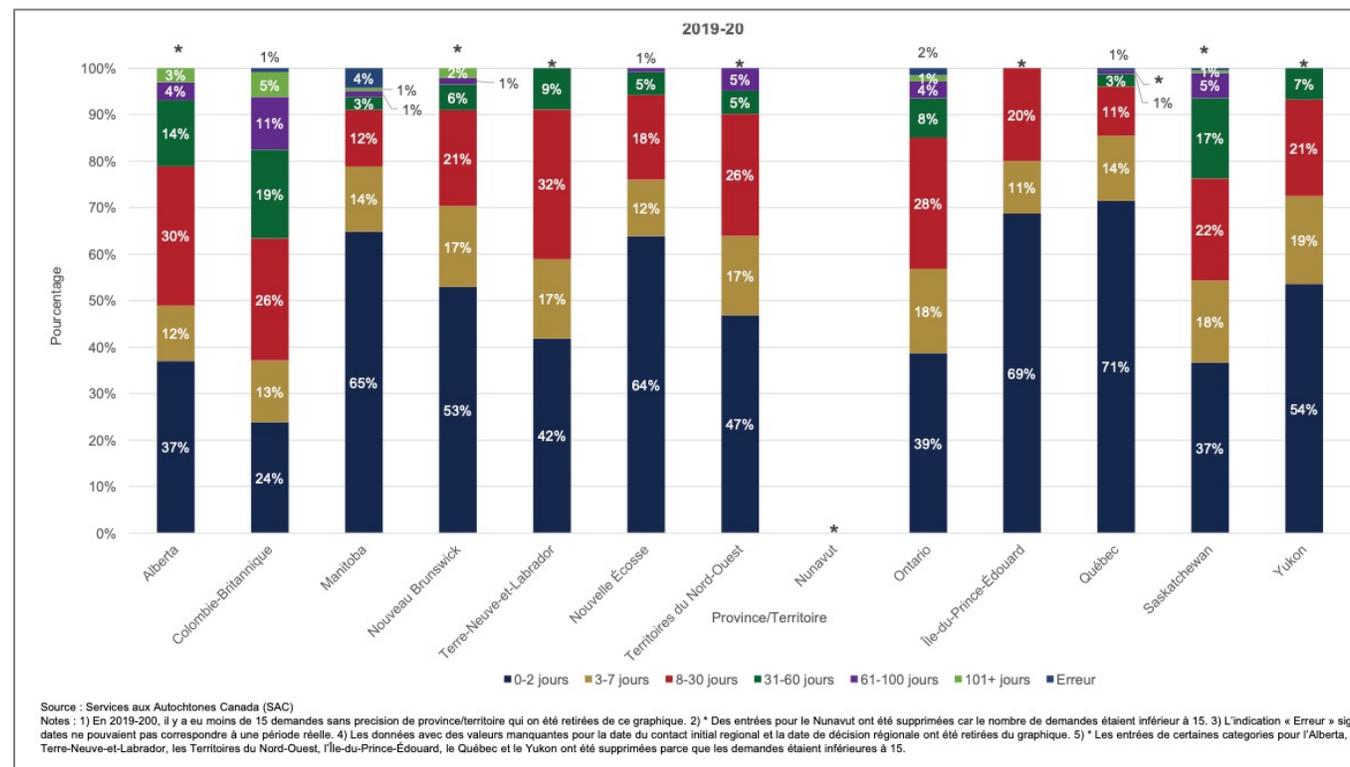
## Montants demandés

- La plupart des demandes portaient sur des produits et des services d'une valeur inférieure à 5 000 dollars (la tendance est constante pour les demandes approuvées).
- Quelle que soit la taille de la demande, elle est assujettie au même processus d'examen et de décision.



## Délais d'approbation provinciaux et territoriaux

- Les délais d'approbation varient d'une province et d'un territoire à l'autre. Pour les deux exercices financiers, le Québec et le Manitoba semblent rendre la plupart de leurs décisions régionales dans un délai de 0 à 2 jours, ce qui les place en tête de l'ensemble des provinces et territoires.



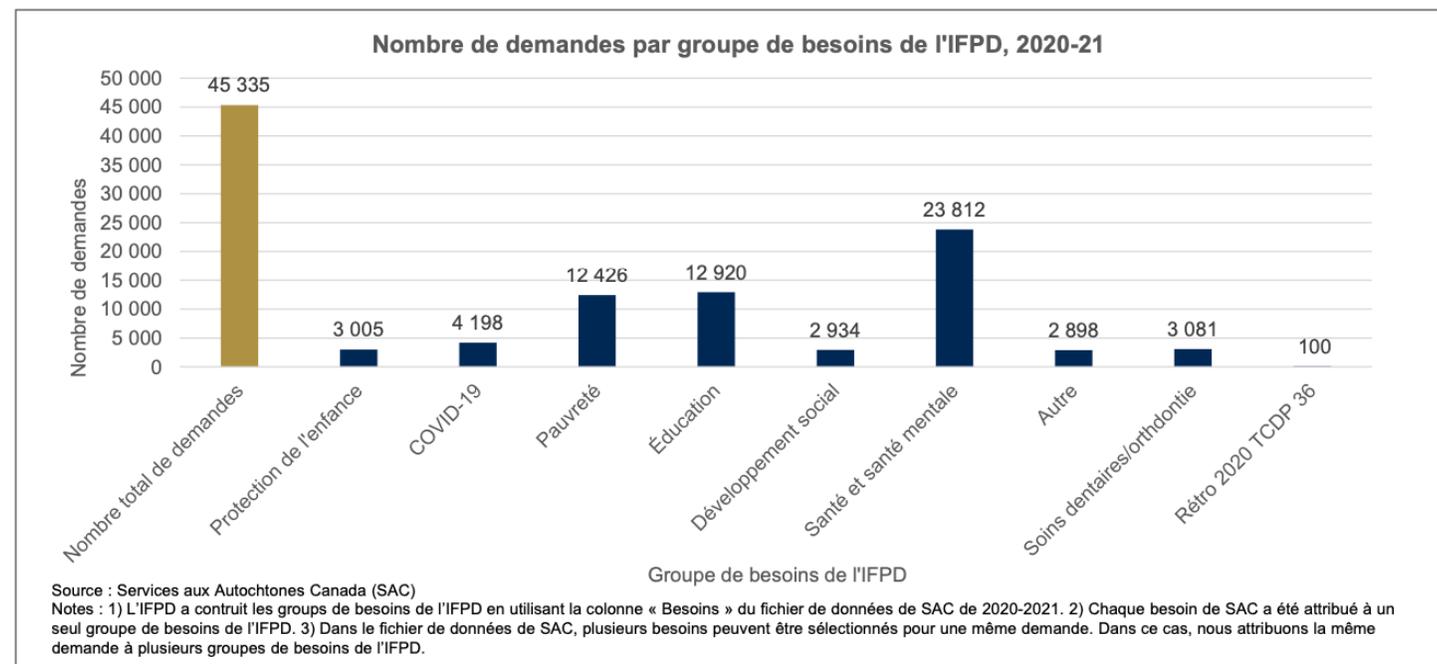
## Analyse par « besoin »

---

- L'IFPD a établi une série de catégories fondées sur les besoins à partir de la variable « besoin » de GCcas, disponible uniquement pour l'exercice 2020–2021.
- Même si des problèmes ou des services ont été identifiés dans la catégorie des besoins de GCcas, ils étaient insuffisants pour confirmer la cause profonde des demandes. Le seul groupe de besoins de l'IFPD qui aurait peut-être permis d'identifier les causes profondes du besoin était la réduction de la pauvreté.
- Les améliorations apportées à la collecte et à l'analyse des données relatives au principe de Jordan devraient permettre de saisir la cause profonde des besoins, et ainsi de mieux comprendre les lacunes dans d'autres programmes.

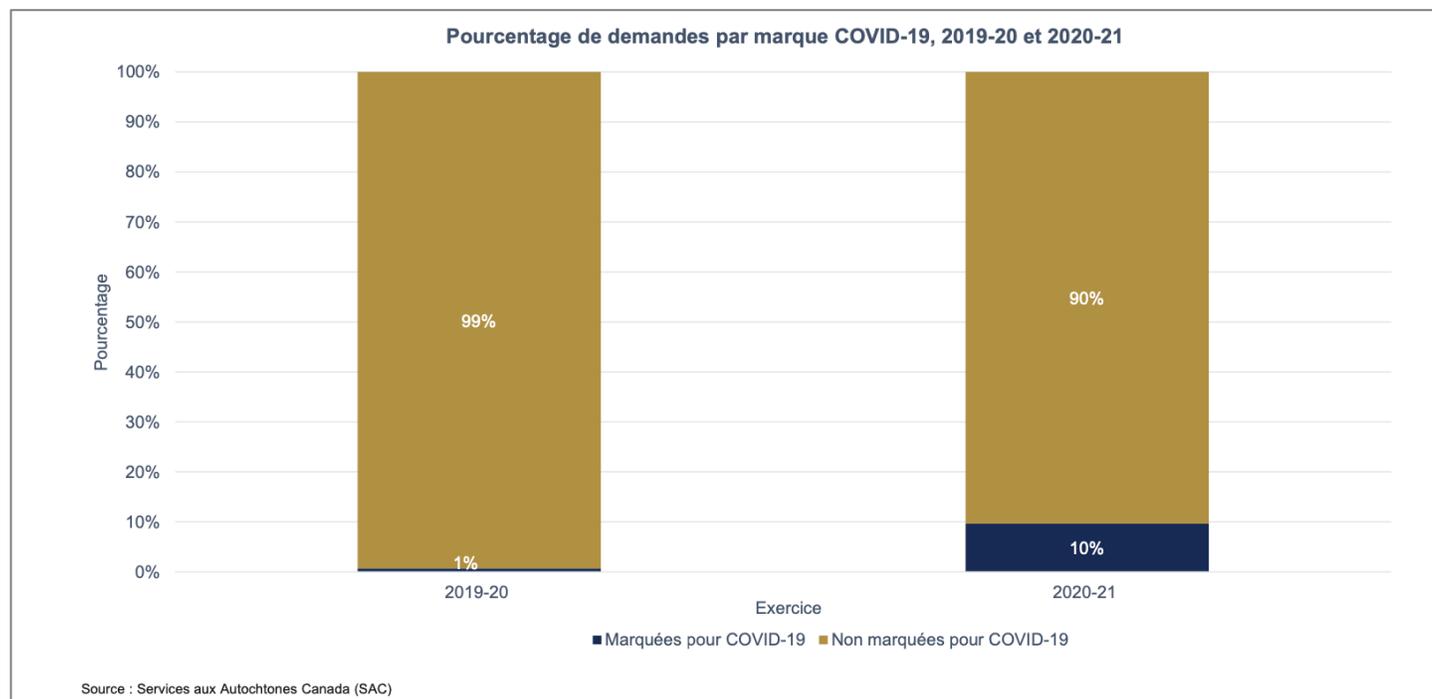
## Analyse des groupes de besoins de l'IFPD

- Parmi les groupes de besoins de l'IFPD, la santé et la santé mentale ont fait l'objet du plus grand nombre de demandes (près de 24 000), suivies de l'éducation (près de 13 000) et de la réduction de la pauvreté (près de 12 500).
- Même si la plupart des demandes ont été approuvées, les refus les plus nombreux ont été enregistrés dans les domaines de la santé et de la santé mentale et de la réduction de la pauvreté.



## Demandes liées à la COVID-19

- En 2019–2020, environ 1 % des demandes ont été marquées pour la COVID-19, cette proportion passant à environ 10 % en 2020–2021.
- Plus de la moitié des demandes liées à la COVID-19 en 2020–2021 visaient des produits et services d'un coût variant entre 100 \$ et 999 \$.



## Leçons tirées du principe de Jordan

---

---

- GC Cas (l'actuel système de collecte de données de SAC) recueille beaucoup d'informations, mais pas les bonnes informations.
  - Il met l'accent sur les intrants (montants déboursés) et les extrants (produits/services achetés) plutôt que sur les résultats, c'est-à-dire l'égalité réelle.
- La mise en œuvre du principe de Jordan masque les lacunes au lieu de cerner et de combler les lacunes dans les programmes connexes.

## Considérations sur les données de SAC

---

---

- Les demandes actuellement présentées en vertu du principe de Jordan reflètent les lacunes perçues dans les produits et services disponibles par les demandeurs. L'approbation des dépenses par SAC est une reconnaissance tacite de ces lacunes.
- SAC recueille d'abondantes informations par l'intermédiaire du système GC Cas. Ces renseignements sont utiles pour l'analyse descriptive : catégorie de besoin de service ou de produit définie, âge, sexe, province/ territoire de résidence, etc. Toutefois, ces renseignements sont insuffisants pour déterminer si l'égalité réelle est atteinte ou pour détecter les lacunes dans les programmes connexes.
- Pour que SAC puisse démontrer qu'il atteint ses objectifs déclarés en matière d'égalité réelle, il est nécessaire de disposer d'une base de référence de la situation actuelle et de renseignements permettant de saisir les causes profondes des demandes.

## Mesurer et pister le changement

---

---

- Pour chiffrer le principe de Jordan :
  - 1) Utiliser les secteurs de politiques reliés à une vision de l'égalité réelle pour définir les lacunes existantes, par exemple le plan Spirit Bear, un groupe de secteurs de programmes pertinents.
  - 2) Suivre l'évolution des résultats globaux, par exemple avec le cadre *Mesurer pour s'épanouir* ou une série d'indicateurs similaires.
- Pour relier les mesures au bien-être, il faut disposer d'un système d'alerte précoce permettant de déterminer les défis et les renseignements pertinents pour mettre en évidence les réussites. Il s'agit là d'une composante essentielle de la réforme à long terme du principe de Jordan, soit définir les mesures comment l'égalité réelle sera mesurée et contrôlée et pistée.

## Conclusions

---

---

- Pour soutenir le bien-être holistique des enfants, il faut :
  - 1) Comprendre et quantifier les causes profondes des besoins
  - 2) Définir les lacunes des programmes existants
  - 3) Reconnaître qu'aucun programme ou service ne peut à lui seul permettre de relever tous les défis
- Mesurer pour pister le changement, c'est prendre en charge et contrôler l'exécution
  - 1) Recueillir vos propres informations pertinentes
  - 2) Construire votre base de données probantes
  - 3) Prendre des décisions et revendiquer avec plus d'efficacité