

Chapitre 6

Développement des ressources humaines Canada - La reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints

Prestation nationale pour enfants et
Aide à l'employabilité des
personnes handicapées

Table des matières

	Page
Points saillants	6-5
Préface	6-7
Les études de cas	6-7
La reddition de comptes présente un défi de taille	6-7
L'approche du Canada face aux programmes sociaux évolue	6-8
Les politiques du Québec sont compatibles mais non officiellement harmonisées	6-9
Objet de l'étude	6-9
Prestation nationale pour enfants (PNE)	
Introduction	6-11
Supplément de la PNE : la contribution fédérale	6-11
Réinvestissements : la contribution des provinces, des territoires, des municipalités et des Premières nations	6-12
Observations	6-13
Les objectifs de la PNE entraînent des compromis et des difficultés de mesure du rendement	6-13
Réduire l'étendue de la pauvreté	6-14
Accroître la participation des parents au marché du travail	6-15
Réduire les chevauchements et les doubles emplois	6-15
Il y a des compromis à faire à court terme entre deux objectifs	6-15
Les objectifs sont généraux, sans cibles ni échéances précises	6-15
La relation entre les objectifs et le rendement escompté peut être mieux expliquée	6-16
Reddition de comptes, mesure des résultats, vérification et évaluation	6-16
Qui rend des comptes à qui?	6-16
Ingrédient clé de la reddition de comptes : une information adéquate	6-17
Les réinvestissements cadrent avec les objectifs de la PNE mais il existe des lacunes sur le plan de l'information	6-18
Les réinvestissements font-ils appel à de « nouveaux » fonds?	6-19
Les données sur les sommes réinvesties sont-elles raisonnablement exactes et le degré d'inexactitude, s'il existe, est-il connu et acceptable?	6-19
Y a-t-il des lacunes et des problèmes connus relativement aux données et a-t-on adopté des plans pour les corriger?	6-20
Mécanismes de suivi et d'information de tous les participants et intervenants	6-21
Quels sont les mécanismes de règlement des différends?	6-21
Le premier rapport sur la reddition de comptes et le rendement de la PNE	6-21
Les données pour les indicateurs de rendement doivent être exactes et comparables	6-22
Ce que les indicateurs nous révèlent	6-23
Le rôle de l'évaluation	6-24
Réalisations à ce jour	6-24
La conclusion d'une entente témoigne clairement d'objectifs communs et d'un climat de confiance	6-24
Mise en oeuvre : souci constant de mesurer les résultats et de rendre des comptes	6-25
Transparence et consultation : le public a été informé à diverses étapes clés	6-25
Conclusion	6-25
Comment rendre compte de la PNE : cinq suggestions	6-26

	Page
Aide à l'employabilité des personnes handicapées	
Introduction	6-28
Observations	6-29
Mécanismes de gestion et de reddition de comptes	6-29
Les mesures du rendement varient : certaines sont plus difficiles à mettre en oeuvre et à utiliser	6-29
Les rôles et les responsabilités sont énoncés en termes généraux	6-32
Il est trop tôt pour savoir si les rapports seront crédibles	6-32
Conclusion et recommandation	6-34
La reddition de comptes, les mesures du rendement et l'évaluation restent des questions à régler	6-34
À propos de l'étude	6-36
Annexes	
A. Travaux connexes du vérificateur général	6-38
B. Contexte historique – Prestation nationale pour enfants	6-39
C. Comparaison de la Prestation nationale pour enfants et de l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées	6-41



Développement des ressources humaines Canada – La reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints

Prestation nationale pour enfants et Aide à l'employabilité des personnes handicapées

Points saillants

Prestation nationale pour enfants

6.1 La Prestation nationale pour enfants (PNE) représente une nouvelle forme de mécanisme de collaboration entre les provinces (sauf le Québec) et territoires et le gouvernement fédéral. Un grand défi, pour tous ceux qui ont un rôle à jouer dans la PNE, est de rassurer le contribuable sur le fait que les fonds sont dépensés aux fins voulues, avec un souci d'économie et d'efficacité et avec des moyens appropriés pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport. Étant donné les nombreux gouvernements en présence, il est nécessaire de respecter les champs de compétence des différentes parties. Au stade actuel de la mise en oeuvre de la PNE, la reddition de comptes doit être, à tout le moins, aussi rigoureuse qu'elle le serait si le programme relevait d'un seul ordre de gouvernement.

Contexte et autres observations

6.2 L'objectif de la PNE est de réduire l'étendue de la pauvreté chez les familles qui ont des enfants et d'accroître la participation des parents au marché du travail. Le programme de la PNE ne s'appuie pas sur une nouvelle loi, un contrat ou une entente de contribution. Il consiste à majorer la Prestation fiscale canadienne pour enfants (le supplément de la PNE) au profit des familles à faible revenu; cet investissement, qui a été d'environ 850 millions de dollars en 1998, totalisera 1,7 milliard de dollars en 2000. Pour leur part, les administrations qui versent des prestations d'aide sociale aux familles peuvent réduire ces paiements d'un montant équivalent à l'augmentation de la prestation fiscale. Elles ont convenu de réinvestir les économies réalisées dans des programmes dont les objectifs ont été fixés d'un commun accord et qui profitent aux familles pauvres avec enfants.

6.3 Il est nettement ressorti des négociations qui ont débouché sur la PNE que les partenaires se sont entendus sur les objectifs généraux des volets fédéral et provincial du programme. Ils se sont aussi engagés à une nouvelle forme conjointe de reddition de comptes au public. Fait distinctif, il ne revient pas à un ordre de gouvernement plus qu'à un autre de rendre compte des résultats. Chacun est responsable du programme dans son ensemble.

6.4 Au cours des premières années, avant que les résultats des évaluations soient connus, ce sera tout un défi de démontrer que la PNE a contribué à réduire l'étendue de la pauvreté et à accroître la participation de ses bénéficiaires au marché du travail. En évaluant les progrès accomplis, le rapport sur la reddition de comptes pour la PNE devra aussi préciser les cas où des compromis ont été faits entre les objectifs et en signaler les répercussions. Autrement, les lecteurs du rapport pourraient avoir l'impression que tous les objectifs peuvent être atteints simultanément.

6.5 Il pourrait y avoir des lacunes dans la qualité de l'information financière et d'autres données. La crédibilité des rapports sur la reddition de comptes dépend de la comparabilité, de l'exactitude et de la vérifiabilité de l'information transmise par toutes les parties, et non seulement par celles qui ont négocié le programme général (provinces, territoires et gouvernement fédéral), mais aussi par les responsables de la conception et de la mise en oeuvre des sous-programmes (municipalités de l'Ontario et Premières nations). Il s'agit également d'un défi à relever pour les bureaux de vérification qui fournissent des services aux partenaires dans le cadre du programme.

6.6 Nous croyons que les principaux éléments des rapports sur les résultats de la PNE destinés au public sont la transparence et l'information adéquate, c'est-à-dire que :

- les moyens voulus sont pris pour que l'information communiquée soit crédible et, du moins en ce qui concerne l'information financière, vérifiable;
- les données permettent de déterminer si les objectifs généraux du programme sont atteints;
- les données permettent de comparer les résultats des différentes approches provinciales.

Il faut aussi déterminer clairement à qui reviennent toutes ces responsabilités et qui donnera l'assurance qu'elles ont été assumées. De plus, les responsables doivent avoir la capacité de mener à bien ce travail.

Le Ministère a déclaré que le présent chapitre contribuera à ses travaux ayant pour objet d'instaurer un régime redditionnel de la PNE. On est à régler certaines des questions que nous avons soulevées dans notre étude; les autres seront abordées par le gouvernement fédéral en sa capacité de coprésident du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la PNE.

Aide à l'employabilité des personnes handicapées

6.7 L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) est l'autre programme né des discussions fédérales-provinciales de 1997-1998 sur l'union sociale. L'objectif de ce programme à frais partagés moitié-moitié est d'aider les personnes handicapées à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent sur le marché du travail. L'AEPH appuie les programmes et les services provinciaux et territoriaux qui aident aussi bien les personnes handicapées à faire les premières démarches vers l'amélioration de leurs compétences qu'à demeurer sur le marché du travail. À ce stade préliminaire de la mise en oeuvre du programme, notre intérêt est de veiller à ce que le nécessaire soit fait pour que l'information fournie par chaque partenaire sur ses dépenses et ses propres programmes soit crédible et permette de comparer les différentes approches et les évaluations de l'efficacité du programme dans son ensemble.

Contexte et autres observations

6.8 Chaque province a signé une entente avec le gouvernement fédéral. Ensemble, les ententes illustrent plusieurs des éléments d'un mécanisme de collaboration dont fait état le chapitre 5 de notre rapport de 1999. C'est ainsi que, par exemple, les gouvernements se sont entendus sur un processus de planification participative concertée et sur l'évaluation des résultats du programme.

6.9 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et ses partenaires provinciaux ont entrepris de régler les questions de mise en oeuvre dans un esprit de collaboration. Les provinces se sont engagées à présenter annuellement au Ministère des rapports sur la reddition de comptes mais rien n'a été défini jusqu'à présent en ce qui a trait à la forme, au fond ou au délai de présentation de ceux-ci, et aucun objectif ou cible précis n'a été encore été fixé pour une période donnée. Aussi recommandons-nous que DRHC établisse un bref rapport annuel général sur l'AEPH, qui comparerait, pour tous les partenaires, les activités, les dépenses, les extrants et le rendement du programme.

6.10 Les partenaires ont encore un important travail à réaliser. Lorsqu'autant d'administrations sont mises en présence, les responsables de la supervision et de la vérification devraient veiller à ce que la qualité de l'information financière et de l'information sur le rendement soit préservée et améliorée.

Le Ministère a déclaré que la présente étude de cas contribuera aux travaux qu'il mène avec les provinces. Il souscrit en principe à la recommandation de produire un rapport annuel général sur les dépenses engagées pour l'AEPH et le rendement du programme. Il tient à signaler cependant que l'AEPH ne constitue qu'une partie de l'ensemble des programmes pour les personnes handicapées.

Préface

Le gouvernement fédéral a vu son rôle à l'égard des programmes sociaux du Canada subir d'importantes transformations ces dernières années. Récemment, il s'est entendu avec neuf provinces et deux territoires sur les grandes lignes de nouveaux mécanismes qui s'inscrivent dans l'initiative de l'union sociale. Il est légitime pour les citoyens, les assemblées législatives et, par conséquent, pour les bureaux de vérification de rechercher l'assurance que ces nouveaux mécanismes renforcent l'obligation de rendre compte des dépenses engagées pour les programmes sociaux conjoints et de leurs résultats, ou du moins ne l'affaiblissent pas.

Ce chapitre présente les défis en matière de reddition de comptes que soulèvent les deux programmes sociaux nouvellement instaurés qui font déjà partie de l'union sociale : la Prestation nationale pour enfants et l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées.

Les études de cas

6.11 La Prestation nationale pour enfants (PNE) est un mécanisme innovateur qui combine des dépenses fiscales fédérales et des programmes provinciaux. Elle a pour objectif de réduire l'étendue de la pauvreté chez les familles qui ont des enfants, et plus particulièrement d'encourager les parents à faible revenu à s'intégrer de façon durable au marché du travail. Les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada ont dit que la PNE représente un bon exemple de programme social exécuté conjointement dans le cadre de l'union sociale.

6.12 L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) est également citée comme exemple d'un programme conjoint qui s'inscrit dans l'union sociale. Parmi les programmes exécutés par les provinces, l'AEPH suppose une forme relativement traditionnelle de partage des coûts. Son objectif est d'amener les personnes handicapées à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent sur le marché du travail, en les aidant à se préparer à un emploi, à en obtenir un et à le conserver.

La reddition de comptes présente un défi de taille

6.13 Les concepteurs des deux programmes ont accordé une importance

cruciale à la reddition de comptes. Dans des déclarations officielles, tous les partenaires se sont engagés à rendre compte de l'utilisation des fonds et des résultats. Dans le cas de la PNE, les territoires, les provinces (sauf le Québec) et le gouvernement fédéral présenteraient un rapport annuel conjoint et, par la suite, évalueraient le programme. Le premier rapport de cette nature devrait paraître au printemps de 1999.

6.14 Pour l'AEPH, les provinces se sont engagées, dans des ententes bilatérales, à publier annuellement des rapports à partir de 1999–2000. Elles ont également convenu de se communiquer et de rendre publics les résultats des évaluations et d'effectuer un examen du programme à la fin de la troisième année, soit en 2001.

6.15 Malgré ces engagements, la façon de rendre compte des résultats généraux de ces deux programmes n'est pas tout à fait claire. Une importante question se pose pour notre bureau : comment le vérificateur général devrait-il, pour s'acquitter de ses obligations envers le Parlement, examiner des programmes qui ne sont pas de responsabilité exclusivement fédérale? Il est clair que les mécanismes qui font appel à des ressources fédérales intéressent notre bureau : le Parlement s'attend à ce que nous examinions ce type de mécanisme et que nous lui en fassions rapport (voir

Tous les ordres de gouvernement se sont engagés à rendre des comptes, mais comment y procéderont-ils?

Les initiatives sont le fruit de la collaboration entre les premiers ministres des provinces.

l'annexe A). Comme tous les ordres de gouvernement s'entendent sur la nécessité de rendre des comptes aux citoyens et aux assemblées législatives relativement à ces programmes, notre tâche consistera justement à faciliter ce travail. Les études de cas présentées dans ce chapitre montrent qu'il n'existe pas de forme de reddition de comptes nettement préférable aux autres mais que certains principes de base peuvent être utiles.

L'approche du Canada face aux programmes sociaux évolue

6.16 C'est en situant la PNE et l'AEPH dans le contexte de la collaboration fédérale-provinciale continue qui leur a donné naissance qu'on pourra mieux comprendre ces programmes. Bien qu'associés maintenant à l'union sociale, ceux-ci ont été négociés séparément, et non dans le cadre d'un plan d'ensemble. Ces initiatives sont le fruit de plusieurs réunions et conférences interprovinciales et fédérales-provinciales-territoriales de conseils, de groupes de travail et de comités. Les décisions prises à ces occasions n'ont pas de caractère exécutif mais elles influent directement sur les modalités et le financement des programmes sociaux.

6.17 Conférences annuelles des premiers ministres provinciaux. Les premiers ministres des provinces se rencontrent tous les étés pour discuter de questions d'intérêt mutuel sans la participation du gouvernement fédéral. À la conférence de 1995, après l'annonce d'importantes compressions dans les transferts fédéraux aux provinces, les premiers ministres ont réitéré leur désir de travailler conjointement à des dossiers nationaux touchant les domaines de compétence provinciale et d'unir leurs voix dans le débat national sur la refonte des politiques sociales.

6.18 Conseils de ministres sur la refonte des politiques sociales. En 1995, les premiers ministres des provinces ont

créé le Conseil de ministres sur la refonte des politiques sociales pour discuter expressément du dossier des politiques sociales. À la conférence de 1996, ils ont invité le gouvernement fédéral à se joindre à eux pour former le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales, qui s'occuperait de faire progresser le dossier de la collaboration. Le conseil précité supervise les mesures sociales qui font intervenir plus d'un ministère. En novembre 1996, il s'est fixé comme priorités l'instauration d'une prestation intégrée pour enfants et l'amélioration des services offerts aux personnes handicapées. Les objectifs généraux en matière de collaboration étaient de réduire les doubles emplois et de renouveler le filet de sécurité sociale.

6.19 Réunions fédérales-provinciales des premiers ministres. Tous les premiers ministres fédéral et provinciaux participent à ces réunions. En 1996, ils ont commencé à discuter d'un mode de collaboration et de reddition de comptes pour les programmes sociaux du Canada. Leurs communiqués ont associé la PNE au vaste Programme d'action national pour les enfants et désigné la pauvreté chez les enfants et la condition des personnes handicapées comme des priorités collectives. Le discours du Trône de 1997 mentionnait que tous les ordres de gouvernement « uniront leurs efforts pour élaborer ce programme élargi à l'intention des enfants, en établissant notamment des indicateurs permettant d'en juger le succès ».

6.20 À leur réunion fédérale-provinciale de décembre 1997, les premiers ministres ont réaffirmé la nécessité de négocier « une série de principes de politique sociale, comme la mobilité et le suivi des résultats de la politique sociale ». Ils ont qualifié la PNE de modèle possible pour les futurs programmes sociaux : le gouvernement fédéral augmenterait la Prestation fiscale canadienne pour enfants, tandis que les provinces utiliseraient les économies

réalisées au profit de l'aide sociale pour entreprendre des programmes qui cadreraient avec les objectifs fixés d'un commun accord. Ils ont aussi demandé que les ministres responsables des services sociaux mènent à terme l'élaboration d'un énoncé de vision et d'un cadre national pour l'aide aux personnes handicapées.

6.21 Ministres responsables des services sociaux. Après la réunion fédérale-provinciale des premiers ministres en 1996, le soin d'élaborer les programmes de la PNE et de l'AEPH a été confié aux ministres responsables des services sociaux, dont un bon nombre faisaient partie du Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales. Lors de rencontres et au moyen de communications électroniques, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et leurs fonctionnaires ont entrepris l'élaboration de la PNE et de l'AEPH.

6.22 Groupes de travail de fonctionnaires. Le groupe de travail sur la PNE et le groupe de travail sur l'AEPH ont été créés. Composés de fonctionnaires, ils étaient tous deux coprésidés par un représentant d'une province et un représentant du gouvernement fédéral. Des sous-groupes ont aussi été constitués pour se pencher sur des dossiers précis. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) était le principal ministère responsable au niveau fédéral; le ministère des Finances, Revenu Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada étaient tous représentés. Les groupes relevaient des ministres responsables des services sociaux et du Conseil sur la refonte des politiques sociales. Chaque membre rendait aussi des comptes à ses supérieurs et à son ministre.

6.23 Consultations publiques. La plupart des réunions de ministres avaient aussi un caractère public : les décisions que les ministres voulaient rendre publiques étaient annoncées dans des communiqués, lors d'entrevues et dans

Internet (http://socialunion.gc.ca/menu_f.html). De plus, à l'occasion de diverses consultations, officielles ou non, les groupes et leurs ministres ont bénéficié des observations de spécialistes, d'organismes représentant les pauvres et les personnes handicapées et d'organisations non gouvernementales.

Les politiques du Québec sont compatibles mais non officiellement harmonisées

6.24 Le Québec soutient que tous les fonds fédéraux destinés aux programmes sociaux devraient lui être directement transférés. Il a cependant négocié une entente sur l'AEPH. Pour ce qui est de la PNE, le Québec voulait proposer des éléments de programme conformes à ses priorités et selon son échéancier. Malgré tout, les représentants du Québec ont assisté à titre d'observateurs aux réunions de ministres portant sur les deux programmes, aux réunions du Conseil sur la refonte des politiques sociales et à la plupart des rencontres des groupes de travail de fonctionnaires. Les Québécois bénéficient de la Prestation fiscale canadienne pour enfants selon les mêmes modalités que les autres Canadiens. En outre, le Québec a lancé plusieurs programmes pour les enfants qui auraient pu s'inscrire sans doute dans le cadre de la PNE. Ces programmes visent en général à réduire la pauvreté chez les enfants et à encourager les parents à s'intégrer au marché du travail, tout comme la PNE. La principale différence réside dans le fait que, tant que le Québec ne participe pas à l'exécution de la PNE, ses programmes pour les enfants ne seront pas abordés dans le rapport conjoint sur la reddition de comptes pour la PNE.

Objet de l'étude

6.25 Dans le cas des deux programmes que nous avons étudiés, un ministère fédéral participe à leur exécution, mais n'en assume pas la responsabilité exclusive, et la relation entre gouvernements est définie par de

En 1997, la Prestation nationale pour enfants (PNE) était considérée comme un modèle pour les futurs programmes sociaux du Canada.

Un grand défi, relativement aux deux programmes conjoints, est de trouver un moyen d'établir des rapports crédibles sur les résultats généraux.

Nous avons entrepris notre étude sans tarder pour que des mécanismes appropriés puissent être établis.

nouveaux mécanismes de reddition de comptes. L'étude de la PNE et de l'AEPH avait pour objet d'obtenir des réponses à trois questions.

- Quel est le meilleur moyen d'établir des rapports crédibles sur ces deux programmes?
- Quelles seraient des attentes réalistes relativement à la mesure des résultats des programmes?
- Y a-t-il des lacunes à combler sur le plan de l'information?

6.26 En abordant ces questions, nous nous intéresserons principalement aux rapports sur la reddition de comptes qui seront publiés annuellement pour chaque programme. C'est grâce à ces rapports que les lecteurs pourront évaluer les programmes et déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral et ses partenaires se sont acquittés de leur engagement de rendre des comptes. Les études de cas s'inspirent aussi du chapitre 5 de notre rapport de 1999 où nous suggérons aux parlementaires un cadre d'évaluation des mécanismes de collaboration.

6.27 Des mécanismes appropriés de reddition de comptes doivent prévoir qu'une information pertinente et vérifiable sera communiquée aux parlementaires et aux autres intéressés afin qu'il soit possible de déterminer si les fonds ont été dépensés pour les fins approuvées et si les résultats escomptés ont été obtenus. Communiquer cette information lorsqu'il y a de nombreux partenaires intéressés n'est pas tâche facile. Nous croyons qu'en faisant des suggestions générales pendant que la mise en place des mécanismes de reddition de comptes se poursuit, on facilitera l'établissement de mécanismes appropriés en temps opportun.

6.28 La section **À propos de l'étude**, qui se trouve à la fin du présent chapitre, donne des précisions sur la méthode que nous avons retenue pour aborder les études de cas. L'annexe A fait état de nos travaux antérieurs sur d'autres dossiers connexes de DRHC et traite de questions générales de mesure du rendement, ainsi que de la qualité de l'information provinciale dans le cadre des mécanismes de reddition de comptes fédéraux-provinciaux. L'annexe B renseigne sur le contexte historique de la PNE. Enfin, l'annexe C présente une comparaison des deux programmes.

Prestation nationale pour enfants

Introduction

6.29 La Prestation nationale pour enfants (PNE) conjugue deux grandes tendances des 20 dernières années : la tendance à exécuter des programmes sociaux par le moyen de prestations fiscales et la tendance à instaurer des programmes conjoints qui ont été négociés avec les provinces et les territoires. Il s'agit d'une innovation, dans le sens où les prestations fiscales fédérales et les programmes provinciaux se combinent pour la réalisation d'objectifs communs.

6.30 Une autre caractéristique importante de la PNE est la volonté de tous les participants de présenter conjointement des rapports publics sur le programme lui-même et sur la production des résultats recherchés. Fait distinctif, il ne revient pas à un ordre de gouvernement plus qu'à un autre de rendre compte des résultats. Chacun est responsable du programme dans son ensemble. À notre avis, c'est la première fois que ce type de collaboration se manifeste au Canada.

6.31 L'étude de cas avait pour objet :

- de mieux faire connaître ce qui a été accompli jusqu'ici concernant la PNE, ainsi que les facteurs qui peuvent retarder ou gêner l'établissement de mécanismes appropriés de reddition de comptes et de mesures crédibles des résultats;
- d'aider les lecteurs des rapports sur la reddition de comptes pour la PNE, rendus publics annuellement, en les éclairant sur ce qu'ils peuvent raisonnablement attendre des rapports.

Supplément de la PNE : la contribution fédérale

6.32 Pour la première étape de la PNE, l'engagement annuel du gouvernement fédéral se chiffre à 850 millions de dollars, versés depuis

1998. Ce montant inclut 250 millions de dollars selon le budget fédéral de 1996 et 600 millions de dollars prévus au budget de 1997 afin de majorer la Prestation fiscale canadienne pour enfants. D'après le budget de 1998, le gouvernement fédéral investirait 425 millions de dollars de plus en 1999 et un autre montant de 425 millions de dollars en 2000, ce qui porterait sa contribution totale à 1,7 milliard de dollars par année à partir de 2000–2001. Le budget de 1999 confirme cet engagement.

6.33 La contribution fédérale à la PNE est une estimation fondée sur des modèles économiques et sur des données de Revenu Canada. Le montant du supplément de la PNE versé dépend du revenu familial de l'année précédente. Nous n'avons pas vérifié les modèles, et il est encore trop tôt pour savoir si le total des prestations correspond aux prévisions. Il pourrait aussi y avoir des écarts dus à des changements dans l'économie et le marché du travail.

6.34 Bien que des millions de familles non démunies touchent le montant de base de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, seules les familles à faible revenu bénéficient du supplément de la PNE. La mise en oeuvre de ce supplément s'étale sur plusieurs années. En 1997, le supplément au revenu gagné, destiné aux familles de travailleurs à faible revenu, a été restructuré. Il est passé d'un montant fixe de 500 \$ par famille à un montant accordé selon le nombre d'enfants, soit 605 \$ pour le premier enfant, 405 \$ de plus pour le deuxième enfant et 330 \$ de plus pour chacun des autres enfants. À partir de 1998, le supplément au revenu gagné est devenu le supplément de la PNE et a été versé à toutes les familles dont le revenu était inférieur à 20 922 \$. Le nouveau supplément a eu pour effet

Combiner des prestations fiscales fédérales et des programmes provinciaux est une mesure innovatrice.

La présentation au public de rapports redditionnels conjoints sur les résultats et les dépenses est une caractéristique importante de la PNE.

Les provinces et les territoires ont convenu de « réinvestir » les économies réalisées par la réduction des paiements d'aide sociale dans de nouveaux programmes qui cadrent avec les objectifs de la PNE.

d'accroître le montant de base de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, jusqu'à concurrence de 1 625 \$ pour un enfant, de 3 050 \$ pour deux enfants et de 4 475 \$ pour trois enfants.

6.35 Toutefois, les bénéficiaires de la prestation fiscale pourraient aussi recevoir moins que le maximum. Pour chaque dollar de revenu net supérieur à 20 921 \$, le supplément maximal de la PNE est réduit de 12,1 p. 100 pour une famille avec un enfant, de 20,2 p. 100 pour une famille avec deux enfants et de 26,8 p. 100 pour les familles plus nombreuses, et finit par devenir nul lorsque le revenu atteint 25 922 \$. Le budget fédéral de 1999 a maintenu presque les mêmes taux de réduction progressive en prévoyant une augmentation du supplément maximal de 180 \$ par enfant en 1999 et de 170 \$ par enfant en 2000. Le supplément étant plus élevé, le revenu limite à partir duquel le montant est réduit à zéro sera porté à 27 750 \$ en 1999 et à 29 590 \$ en 2000.

6.36 Le budget fédéral de 1997 mentionnait que les familles bénéficiaires d'aide sociale ne seraient pas désavantagées par l'instauration de la PNE, même si celle-ci visait à réduire l'aide sociale d'un montant équivalent au supplément (voir l'annexe B). Toutefois, l'ancien supplément au revenu gagné n'était pas considéré comme un revenu, alors que le supplément de la PNE devait être considéré comme un revenu et soustrait, dollar pour dollar, des prestations d'aide sociale dans la plupart des administrations. C'est pourquoi certaines familles bénéficiaires d'aide sociale, qui avaient touché le supplément au revenu gagné en 1997, ont pu recevoir moins en 1998. Afin d'éviter cette situation, les provinces et le gouvernement fédéral se sont entendus pour partager les coûts de l'aide transitoire offerte en 1998–1999 (à partir des budgets provinciaux d'aide sociale) aux familles qui auraient autrement subi une baisse de

leur revenu. On ne sait pas si cette entente continuera à s'appliquer passé juin 1999.

Réinvestissements : la contribution des provinces, des territoires, des municipalités et des Premières nations

6.37 Les provinces, les territoires, les Premières nations et les municipalités de l'Ontario se sont engagés à réinvestir des sommes égales aux économies qu'elles auront réalisées en réduisant les paiements d'aide sociale d'un montant équivalent au supplément de la PNE. Les parties aux négociations ont convenu que ces « réinvestissements » permettraient à chaque administration d'offrir des programmes et des prestations « suivant ses priorités et ses besoins particuliers et les objectifs de la PNE : aider à réduire l'ampleur de la pauvreté chez les enfants et aider les familles à faible revenu à trouver un emploi et à le conserver ». Voici quelles formes ces réinvestissements pourraient prendre :

- des programmes de soutien du revenu et des mesures fiscales pour les familles ayant des enfants et dont le revenu ne dépasse pas un certain niveau;
- des suppléments de revenu pour les familles avec enfants dont le revenu d'emploi se situe à l'intérieur d'une certaine fourchette;
- l'octroi, aux familles de petits salariés, de prestations en nature destinées actuellement aux enfants de bénéficiaires d'aide sociale (des prestations de soins de santé, par exemple);
- l'amélioration des prestations pour enfants offertes aux familles bénéficiaires d'aide sociale;
- des services sociaux, comme la garde d'enfants, qui favorisent la participation des parents au marché du travail;
- d'autres initiatives visant à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants, comme les programmes de nutrition des enfants et les programmes pour les adolescents qui ont des enfants.

6.38 Certaines subventions et mesures de garde d'enfants, par exemple, ont été adoptées ou améliorées dans le cadre de la PNE à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Alberta. Des suppléments au revenu gagné ou des suppléments pour enfants destinés aux familles avec enfants ont été établis ou bonifiés en Ontario, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse et dans les Territoires du Nord-Ouest. L'Alberta, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard ont adopté des prestations de soins de santé.

6.39 Ce ne sont pas toutes les provinces qui ont réduit leurs paiements d'aide sociale du montant équivalent au supplément de la PNE. Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ayant choisi de maintenir les prestations d'aide sociale aux niveaux antérieurs, ces provinces n'ont pas eu d'économies à réinvestir. Elles ont malgré tout mis en place de nouveaux programmes destinés aux familles à faible revenu : le Nouveau-Brunswick a versé l'équivalent d'une partie des sommes qu'il aurait économisées et Terre-Neuve, la totalité des sommes. L'Alberta, qui a d'abord réduit les paiements d'aide sociale du montant correspondant au supplément de la PNE, a constaté ensuite qu'elle dépensait moins que prévu pour sa principale mesure de réinvestissement, une prestation de soins de santé pour enfants. Par conséquent, elle a augmenté les prestations de logement pour les bénéficiaires d'aide sociale qui ont des enfants.

6.40 En juin 1998, les provinces (sauf le Québec) et les territoires ont annoncé les sommes qu'ils investiraient dans la PNE, soit 329,4 millions de dollars au total entre juillet 1998 et juin 1999. (Ces sommes augmenteront en juillet 1999 avec la hausse du supplément de la PNE.) Les Premières nations se sont engagées à verser 27,8 millions de dollars au cours de la même période.

Observations

Les objectifs de la PNE entraînent des compromis et des difficultés de mesure du rendement

6.41 Lors des négociations, il est souvent utile de s'entendre d'abord sur les principes généraux. Mais les discussions ne s'arrêtent pas là. Comme tout négociateur le sait, le plus compliqué, ce sont les détails.

6.42 Les partenaires ont négocié trois objectifs pour la PNE :

- réduire l'étendue de la pauvreté chez les enfants;
- accroître la participation des parents au marché du travail;
- réduire les chevauchements et les doubles emplois administratifs.

6.43 Il importe de comprendre l'interaction entre ces objectifs pour être en mesure de bien évaluer l'efficacité du programme. Tout repose sur le principe qu'à long terme, la pauvreté chez les enfants sera réduite si les parents bénéficiaires d'aide sociale s'intègrent de façon durable au marché du travail. La stratégie consiste à réduire la pauvreté chez les enfants en offrant aux familles de salariés des suppléments de revenu et d'autres formes d'aide. Il s'agit d'accroître la prestation au fil du temps jusqu'à ce qu'elle soit suffisante pour sortir les gens du « piège de l'aide sociale » et pour retirer les prestations pour enfants du système d'aide sociale. Autrement dit, l'objectif à long terme est de supprimer les obstacles économiques au travail qui se présentent lorsque les prestations d'aide sociale destinées aux familles ayant des enfants sont plus élevées que la rémunération et les avantages sociaux que procure un emploi au salaire minimal. On compte sur le fait que les parents seront plus nombreux à entrer sur le marché du travail ou à y rester et que les enfants profiteront des

Comme tout négociateur le sait, le plus compliqué, ce sont les détails.

Les objectifs de la PNE représentent des propositions vérifiables.

meilleures conditions de vie de leurs parents. Ce sont là des propositions vérifiables, et le défi sera de montrer, dans les rapports sur la PNE, qu'elles donnent une image juste de la réalité.

Réduire l'étendue de la pauvreté

6.44 Le premier objectif de la PNE est de réduire l'étendue plutôt que la fréquence de la pauvreté. L'étendue s'entend de la partie du revenu familial qui est sous le seuil de la pauvreté; la fréquence désigne le nombre de personnes vivant sous ce seuil. Selon les concepteurs de la PNE, l'étendue de la pauvreté est une meilleure mesure que la fréquence. Le choix de la fréquence de la pauvreté comme objectif ne ferait qu'assister «les plus riches» parmi les pauvres, car les efforts serviraient à aider ceux qui vivent tout près du seuil à le franchir. En cherchant à réduire l'étendue de la pauvreté, toutefois, les concepteurs du programme veulent venir en aide aux familles sans égard à leur revenu. En effet, chaque dollar additionnel de revenu réduit l'étendue de la pauvreté, peu importe si la famille vit tout juste au-dessous du seuil de la pauvreté ou bien nettement au-dessous de celui-ci.

6.45 Il y aura lieu de se poser une question essentielle pour évaluer l'efficacité de la PNE : quelle est l'étendue réelle de la pauvreté? Comme nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, l'étendue s'entend de la partie du revenu familial qui est sous le seuil de la pauvreté. En considérant le seuil de faible revenu établi par Statistique Canada comme le seuil de la pauvreté, DRHC a calculé qu'en 1996, l'étendue de la pauvreté chez toutes les familles avec enfants vivant sous ce seuil se chiffrait à sept milliards de dollars. (En réalité, la pauvreté est encore plus étendue parce qu'elle touche aussi les personnes sans enfant.)

6.46 Une deuxième question essentielle qu'il conviendra de se poser est

celle-ci : dans quelle mesure la PNE a-t-elle permis de réduire l'étendue de la pauvreté? Le gouvernement fédéral s'est engagé à investir 850 millions de dollars depuis juillet 1998 dans le supplément de la PNE au titre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, ce montant devant totaliser 1,7 milliard de dollars à compter de juillet 2000. L'étendue de la pauvreté pourrait en théorie être réduite de cette somme intégrale, si la valeur de toutes les prestations provinciales était prise en considération. (Certains programmes provinciaux offerts dans le cadre de la PNE et destinés à affaiblir le piège de l'aide sociale en améliorant les prestations de soins de santé ou en subventionnant les services de garde d'enfants, pourraient contribuer à améliorer la situation économique des familles de petits salariés sans procurer de revenu direct.) Il serait également possible de réduire l'étendue de la pauvreté d'un montant supérieur à celui du supplément en tenant compte des sommes additionnelles gagnées par les parents qui entrent sur le marché du travail comme conséquence directe de la PNE.

6.47 Le choix de la mesure de la pauvreté influe sur les mesures de rendement du programme. La définition du terme « pauvreté » permettra de cerner les ressources nécessaires pour atteindre un élément précis de l'objectif consistant à réduire l'étendue de la pauvreté et pour mesurer le degré d'efficacité du programme à un niveau donné de dépenses. Plus le seuil de la pauvreté est élevé, plus l'étendue de celle-ci est grande et plus il faudra de ressources pour la réduire. Les ministres ont retenu deux mesures du faible revenu pour le premier rapport sur la PNE : le seuil de faible revenu de Statistique Canada et la mesure du faible revenu. Notre bureau et d'autres organismes sérieux peuvent bien commenter les critères généraux, la qualité des données et d'autres questions de mise en oeuvre et d'administration, il n'empêche que l'établissement d'un seuil de pauvreté repose en dernière analyse sur

Le choix du seuil de la pauvreté repose sur les valeurs politiques et sociales, et non pas seulement sur des considérations techniques.

des jugements de valeur fondamentaux à caractère social et politique, et non pas seulement sur des considérations techniques.

Accroître la participation des parents au marché du travail

6.48 Cet objectif se fonde sur le postulat qu'à long terme, les parents qui travaillent seront plus en mesure de répondre aux besoins de leurs enfants que les parents qui ne travaillent pas. Certaines études corroborent cette hypothèse mais il existe un autre point de vue selon lequel beaucoup plus d'études sont nécessaires, en particulier sur les conséquences pour les très jeunes enfants dont les parents travaillent par rapport à ceux dont les parents ne travaillent pas. Peu importe les conclusions des études, les partenaires n'auront pas la tâche facile en essayant d'attribuer à la PNE les changements survenus dans la participation au marché du travail : premièrement, le marché du travail peut être touché par des changements économiques qui n'ont rien à voir avec la PNE; deuxièmement, les montants de la PNE versés actuellement dans la plupart des provinces peuvent affaiblir, mais non éliminer, le piège de l'aide sociale.

Réduire les chevauchements et les doubles emplois

6.49 La réduction des chevauchements et des doubles emplois est un objectif d'ordre administratif. Cet objectif est important parce que la PNE peut être administrée plus efficacement si les données provinciales sur l'aide sociale et les données fédérales sur la prestation fiscale pour enfants sont mises en commun. Il existe des problèmes d'intégration des systèmes, sans compter que les lois sur la protection des renseignements personnels peuvent entraver les efforts des partenaires pour communiquer des données à des fins administratives. Les possibilités d'économies les plus évidentes sur le plan

administratif sont offertes par les programmes de prestations fiscales qui s'appuient sur les systèmes de Revenu Canada.

Il y a des compromis à faire à court terme entre deux objectifs

6.50 Les objectifs se complètent parfois les uns les autres mais il arrive aussi qu'on ne puisse atteindre un objectif qu'au détriment de la pleine réalisation d'un deuxième. Concernant la PNE, on veut faire en sorte qu'à long terme, la participation accrue des parents au marché du travail contribue à l'objectif de réduction de l'étendue de la pauvreté. Cependant, il peut y avoir des compromis à faire à court terme entre ces deux objectifs. Ainsi, les personnes qui décident de quitter les rangs de l'aide sociale afin d'occuper un emploi peu rémunérateur peuvent voir leur situation économique se détériorer à court terme, malgré le supplément de la PNE et d'autres avantages offerts par le programme. C'est le cas lorsque la valeur totale de la rémunération et des prestations accrues attribuables à la PNE est inférieure à la valeur des prestations d'aide sociale et des avantages qui y sont associés.

6.51 Dans leurs rapports sur la reddition de comptes pour la PNE, les partenaires devront préciser les cas où des compromis ont été faits et signaler leurs répercussions. Autrement, les lecteurs de ces rapports pourraient avoir l'impression que tous les objectifs peuvent être atteints simultanément.

Les objectifs sont généraux, sans cibles ni échéances précises

6.52 Les mesures qualitatives peuvent s'avérer des indicateurs très utiles de l'efficacité d'un mécanisme. Toutefois, lorsque la chose est faisable et indiquée, les attentes en matière de rendement devraient comporter un élément quantitatif. Les objectifs fixés pour la PNE ne prévoient pas de mesures du rendement quantifiables; par exemple,

Malgré le supplément de la PNE, certaines familles qui passent de l'aide sociale au marché du travail peuvent être désavantagées économiquement.

aucun montant précis n'a été ciblé pour la réduction de l'étendue de la pauvreté. Cet objectif, vu la façon dont il est formulé, pourrait être atteint si l'étendue était réduite d'un dollar. Des cibles précises peuvent être définies pour un objectif comme celui-là. Il devrait aussi être possible d'établir des cibles précises pour la réduction des chevauchements et des doubles emplois. Si ces objectifs avaient été formulés de façon quantitative et assortis d'échéances précises, il serait plus facile de déterminer dans quelle mesure les gouvernements parviennent à leurs fins.

La relation entre les objectifs et le rendement escompté peut être mieux expliquée

6.53 La transparence des postulats et des faits qui sous-tendent un programme social est essentielle à l'évaluation du rendement et des résultats. Pour les lecteurs du rapport sur la reddition de comptes, il importe de savoir pourquoi le programme cherche à mener à bien ses activités et quels résultats sont escomptés. Il est également utile de différencier ce qui est attendu à court terme et ce qui pourrait être observé à long terme.

6.54 Dans l'initiative de la PNE, un bon nombre de ces liens sont énoncés clairement. À titre d'exemple, dans la brochure de septembre 1997, intitulée *Bâtir un meilleur avenir pour les enfants du Canada*, on fait un usage judicieux des résultats d'études qui mettent en valeur l'importance d'une intervention au cours de la petite enfance (voir l'annexe B). On ne démontre pas cependant que la participation des parents au marché du travail améliore la situation des enfants, peut-être parce que les études sur la question ne sont pas encore concluantes (voir le paragraphe 6.48). La question est très complexe. De récentes études parrainées par DRHC tendent à confirmer que la participation au marché du travail n'a pas d'effets négatifs pour les enfants. Les résultats positifs sont liés à

l'éducation et aux parents qui font la lecture à leurs enfants, et les résultats moins positifs, aux parents bénéficiaires d'aide sociale. Il n'est toutefois pas facile de distinguer la cause et l'effet aux fins de l'élaboration de la politique sociale. C'est pourquoi DRHC continue à parrainer ce type d'études.

Reddition de comptes, mesure des résultats, vérification et évaluation

6.55 Une caractéristique essentielle de la PNE est qu'il incombe aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'exécuter les différents programmes qui font partie de l'initiative. Cependant, le montant des fonds affectés aux réinvestissements est tributaire des économies réalisées par suite de la réduction des paiements d'aide sociale. À qui revient-il de veiller à ce que cet engagement soit rempli? Cela soulève l'importante question des rôles et des responsabilités de chacun.

Qui rend des comptes à qui?

6.56 Le document *La PNE – Cadre de gestion et de responsabilité*, publié en mars 1998, présente trois formes de reddition de comptes de la part des gouvernements : la reddition aux autres gouvernements, aux assemblées législatives et au public. Pour la PNE, « les gouvernements insisteront sur la responsabilité à l'égard du public ». À notre avis, il n'est pas nécessaire de privilégier une forme de reddition aux dépens des autres. La reddition de comptes au public diffère de la reddition aux autres gouvernements ou aux assemblées législatives mais elles sont toutes conciliables. La reddition au Parlement, par exemple, découle de l'approbation annuelle des documents budgétaires, tandis que la reddition au public est liée au rôle d'électeur que les citoyens exercent aux élections. Ces distinctions sont importantes et il

La PNE met l'accent sur la reddition de comptes au public mais il est aussi important de rendre des comptes au Parlement et aux autres gouvernements.

faudra veiller à conserver ces trois formes de reddition.

6.57 Un important moyen de reddition de comptes est la présentation de rapports crédibles. Les façons de communiquer les résultats au public tendent à varier selon la nature des programmes, mais l'établissement de rapports destinés aux assemblées législatives se fait selon des mécanismes bien arrêtés qui font appel aux vérificateurs généraux et aux comités législatifs. Les partenaires de la PNE affirment qu'un des avantages des processus de reddition de comptes au public est qu'ils « réduisent au minimum les comptes rendus administratifs ». Il est toutefois peu probable que le meilleur moyen de rendre des comptes soit de réduire au minimum les comptes rendus administratifs. Les données administratives font partie intégrante de la reddition de comptes et des activités entre les partenaires. Elles sont aussi nécessaires pour faire connaître les extrants et le rendement. L'objectif consiste donc à faire rapport judicieusement. En même temps, si l'obligation de rendre compte au public signifie que les rapports sur le rendement de l'ensemble du programme donnent l'information pertinente, crédible et vérifiable au public, plutôt qu'aux administrations internes, elle devient un moyen approprié de régler la question des relations entre les partenaires de la PNE.

Ingrédient clé de la reddition de comptes : une information adéquate

6.58 Dans *La PNE – Cadre de gestion et de responsabilité*, les partenaires disent s'entendre sur l'importance d'une information pertinente. « Les partenaires conviennent de l'importance du travail d'évaluation et d'analyse afin de permettre de mesurer de façon appropriée et fiable les résultats du programme. Ils reconnaissent qu'il importe de veiller à ce que les données fournies dans le cadre des

rapports publics puissent être étudiées par le public. » Cet engagement doit se concrétiser.

6.59 Il se peut toutefois que les petites provinces et, peut-être, les Premières nations et les municipalités, ne disposent pas des ressources nécessaires pour obtenir des données exactes, comparables et pertinentes et pour les vérifier. C'est un problème qui peut être réglé dans le même esprit de collaboration que celui qui a régné jusqu'ici dans la conception et la mise en oeuvre de la PNE.

Le gouvernement fédéral ou les grandes provinces, par exemple, pourraient collaborer sur demande avec leurs partenaires pour les aider à mettre sur pied des moyens d'action.

6.60 Les données n'ont pas à être parfaites mais elles devraient être aussi bonnes que possible, notamment parce qu'il importe, dans le cours des négociations, que les parties aient en main une information exacte sur leur contribution et sur celle de leurs partenaires, et aussi parce que l'information est utile à des fins opérationnelles. Par la suite, il faudra réunir et synthétiser les données de plusieurs administrations et ordres de gouvernement pour faire état des résultats et des dépenses et pour déterminer si des progrès ont été accomplis. Par conséquent, pour que les rapports soient crédibles, chaque partenaire doit d'abord et avant tout faire en sorte que :

- l'information communiquée soit crédible et, du moins en ce qui concerne l'information financière, vérifiable;
- les données permettent de déterminer si les objectifs généraux du programme sont atteints;
- les données permettent de comparer les résultats des différentes approches provinciales.

Nous nous attendons à ce que, dans la négociation des ententes et, par la suite, dans l'établissement de rapports sur le

Il faudra que le rapport sur la reddition de comptes pour la PNE détermine, dans l'intérêt du lecteur, si les données sont comparables et exactes et, du moins en ce qui concerne les données financières, vérifiables.

Chaque partenaire est responsable des données qu'il présente et doit obtenir des assurances quant à la qualité des données communiquées par les autres partenaires.

Jusqu'à présent, nous avons peu d'information sur les programmes de réinvestissement des municipalités de l'Ontario et des Premières nations.

programme, le gouvernement fédéral et ses partenaires connaissent l'exactitude des données qu'ils auront reçues et communiquent l'information à ce sujet.

6.61 Les réinvestissements soulèvent des questions particulièrement difficiles de conformité, de comparabilité et de vérifiabilité des données et de degré d'assurance de vérification. Il est évident que chaque partenaire est responsable des données qu'il présente lui-même et qu'il peut, si un degré d'assurance est nécessaire, faire vérifier l'information par son propre vérificateur. Une autre possibilité est de faire coordonner ce travail par les vérificateurs des partenaires. Peu importe l'entente conclue en définitive, il incombe à chaque partenaire d'obtenir des autres partenaires l'assurance que toute l'information est exacte et pertinente. Il est important pour les lecteurs des rapports sur la reddition de comptes de savoir quelle information a été vérifiée ou a résisté à une analyse impartiale, quelle information a fait ou fera l'objet d'une vérification ou d'une autre forme de contrôle impartial, et laquelle doit être acceptée de confiance.

6.62 Nous avons examiné l'information sur les réinvestissements des provinces qui a été mise à la disposition des fonctionnaires fédéraux en 1998 au moment de l'instauration de la PNE. Bien que nous n'ayons pas effectué de vérification en bonne et due forme, nous avons certaines observations préliminaires à formuler.

Les réinvestissements cadrent avec les objectifs de la PNE mais il existe des lacunes sur le plan de l'information

6.63 À en juger d'après l'information que nous avons vue sur les réinvestissements, leurs objectifs semblent correspondre nettement à au moins un des objectifs de la PNE. Il existe toutefois des lacunes sur le plan de l'information. En général, les partenaires estiment que la

plupart d'entre elles seront comblées à mesure que le programme évoluera.

6.64 Les Premières nations et les municipalités de l'Ontario disposeront de fonds pour les réinvestissements bien qu'elles n'aient pas participé aux négociations ou à l'élaboration du cadre de responsabilité. En février 1999, elles étaient encore en train d'établir leurs plans et ne les avaient pas présentés au grand public. (Selon Affaires indiennes et du Nord Canada, certains programmes de réinvestissement des Premières nations ont été annoncés dans leurs communautés.) Comme pour les partenaires provinciaux et territoriaux, nous ne savons pas encore les mesures qu'elles prendront afin d'assurer la bonne qualité de leur information.

6.65 En ce qui concerne les programmes destinés aux Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada nous a informés que les mesures prises jusqu'à présent lui permettront de remplir son obligation de rendre compte du rendement de la PNE chez les Premières nations. Le Ministère a expliqué qu'étant donné que les rapports demandés aux Premières nations sont basés sur l'exercice financier du gouvernement, il ne recevra pas d'information sur le fonctionnement des programmes de réinvestissement avant juillet 1999. À son avis, il sera alors plus à même d'évaluer la qualité des données et la capacité des Premières nations de les communiquer. Le Ministère a déclaré qu'il était déterminé à travailler en partenariat avec les Premières nations afin d'évaluer les effets à long terme de la PNE dans les réserves.

6.66 Les Premières nations administrent directement, au niveau local, un montant estimatif de 592 millions de dollars en programmes d'aide sociale. Affaires indiennes et du Nord Canada nous a signalé que les Premières nations se sont engagées à réinvestir 27,8 millions de dollars dans les réserves au cours de la première année, ce qui représente la

quatrième somme en importance après les investissements de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique. Les communautés des Premières nations diffèrent grandement quant à leur taille, à leur population, à leurs conditions socio-économiques, à leur régie et à leurs capacités. Affaires indiennes et du Nord Canada fait remarquer que l'introduction d'un programme en grande partie fédéral-provincial-territorial dans cette population d'une grande diversité, comportant des attentes concomitantes en matière de rapport et de reddition de comptes, présente des défis uniques. Le Ministère nous a informés que ses bureaux régionaux collaborent avec les Premières nations et, s'il y a lieu, avec la province ou le territoire concerné pour établir des paramètres mutuellement acceptables qui orienteront la mise en oeuvre des initiatives de réinvestissement liées à la PNE, le financement de celles-ci et la communication de l'information à leur sujet. Le but du Ministère est d'avoir des paramètres qui sont compatibles avec les objectifs de la PNE et assez souples pour tenir compte des priorités et des besoins des différentes communautés des Premières nations.

6.67 Comme les municipalités assument 20 p. 100 des coûts de l'aide sociale, l'Ontario leur a demandé de concevoir leur propres programmes de réinvestissement liés à la PNE, qui correspondront à 20 p. 100 des programmes de réinvestissement provinciaux. En décembre 1998, les municipalités commençaient seulement à élaborer ces programmes. La province nous a informés qu'elle fait actuellement le nécessaire pour que les municipalités lui fournissent l'information prouvant qu'elles ont satisfait à leurs obligations dans le cadre de la PNE. Elle a précisé qu'elle jugeait essentiel d'avoir une information exacte et à jour sur les stratégies de réinvestissement des municipalités, leurs dépenses et le rendement de leurs programmes et qu'elle

ne prévoyait pas de lacunes dans cette information.

6.68 Enfin, il n'existe pas d'information sur les réinvestissements du Québec, car cette province n'a participé aux discussions qu'à titre d'observateur. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 6.24, le Québec a lancé des programmes qui auraient vraisemblablement été qualifiés de programmes de réinvestissement. DRHC évalue à environ 150 millions de dollars l'enveloppe de réinvestissement qui aurait été attribuée au Québec si celui-ci avait été partie à l'entente.

Les réinvestissements font-ils appel à de « nouveaux » fonds?

6.69 Non seulement les initiatives de réinvestissement doivent cadrer avec les objectifs de la PNE mais elles doivent aussi représenter de nouveaux programmes ou des améliorations aux programmes existants. D'après l'information communiquée par les provinces, les réinvestissements annoncés jusqu'ici répondent à ces deux critères. Cependant, comme l'information n'a pas été vérifiée, aucun tiers indépendant n'a fourni une assurance à ce sujet. Des réponses nettes viendront sans doute par la suite. Les programmes n'en sont qu'aux premiers stades de la mise en oeuvre.

Les données sur les sommes réinvesties sont-elles raisonnablement exactes et le degré d'inexactitude, s'il existe, est-il connu et acceptable?

6.70 Les provinces et les territoires participants ont convenu que le montant des réinvestissements sera au moins égal aux économies qu'ils auront réalisées grâce à la réduction des paiements d'aide sociale. Il va de soi qu'on peut seulement faire une estimation des économies à venir. Le montant réel devra être déclaré une fois les économies réalisées. En outre, si les données sont incertaines, il sera important de signaler aux lecteurs la marge d'incertitude, comme c'est le cas

Il est plus facile de vérifier si une certaine somme d'argent a été dépensée que de déterminer si, à longue échéance, les dépenses cadrent avec les objectifs du programme.

Le rapport sur la reddition de comptes pour la PNE devrait faire état des dépenses réelles et les comparer avec les engagements pris par chaque partenaire.

Il faut déterminer le moyen de relier les données dont disposent les différents partenaires sans enfreindre la protection des renseignements personnels.

pour les résultats de sondages. Il faudra aussi remettre dans son contexte la question du niveau des réinvestissements. Il est plus facile de vérifier si une certaine somme d'argent a été dépensée que de déterminer si, à longue échéance, les dépenses cadrent avec les objectifs du programme.

6.71 Le travail consistant à estimer le montant des réinvestissements n'est pas simple. Il faut se baser, par exemple, sur le nombre d'enfants que comptent les familles bénéficiaires d'aide sociale, et non sur la population totale. Ainsi, l'Alberta entend procéder à des réinvestissements par habitant moins élevés que la Saskatchewan parce qu'elle a moins d'enfants de bénéficiaires d'aide sociale. Une autre complication résulte du calcul des réinvestissements d'après le revenu de l'année précédente pour les familles d'assistés sociaux; c'est de cette façon qu'est établi le montant de la Prestation fiscale canadienne pour enfants que reçoivent les parents. Étant donné que les familles dont le revenu de l'année précédente est supérieur à 25 921 \$ n'ont pas droit au supplément de la PNE, les provinces ne seraient pas autorisées à réduire leurs dépenses d'aide sociale relativement à ces cas-là. Si l'économie devait connaître un ralentissement soudain et que le nombre d'assistés sociaux augmentait, les montants à réinvestir progresseraient en conséquence. Toutefois, puisque certains des nouveaux bénéficiaires d'aide sociale auraient eu un revenu trop élevé l'année précédente pour avoir droit au supplément de la PNE, le calcul devrait tenir compte du fait qu'ils ne feraient pas réaliser d'économies à la province.

6.72 Des fonctionnaires fédéraux nous ont dit qu'ils étaient convaincus de l'exactitude des estimations provinciales concernant les réinvestissements et des niveaux de réinvestissement prévus. Nous n'avons pas vérifié les calculs; pour le faire, nous aurions besoin d'une

information plus complète. Nous n'avons pas vu d'estimations de la marge d'exactitude qui serait acceptable pour les prévisions des réinvestissements provinciaux, ni de plans pour vérifier les niveaux réels. Nous n'avons aucune raison de croire que les calculs sont inexacts ou que les dépenses prévues et réelles seront moindres que celles convenues, sauf pour la première année peut-être (voir le paragraphe 6.80).

Y a-t-il des lacunes et des problèmes connus relativement aux données et a-t-on adopté des plans pour les corriger?

6.73 Un sous-groupe technique du groupe de travail sur la PNE a amplement étudié la question. D'après l'information qui nous a été transmise, il est évident que de nombreux problèmes ont été décelés, mais qu'en raison du court délai dont on disposait pour la mise en oeuvre, seuls les obstacles les plus importants au lancement du programme ont été supprimés.

6.74 Un des principaux problèmes qui reste à régler est de déterminer le moyen d'obtenir et de relier les données sur l'emploi, l'aide sociale, l'impôt sur le revenu et la structure familiale sans enfreindre la protection des renseignements personnels. Un mécanisme d'échange de données entre les provinces ou les municipalités et Revenu Canada, par exemple, pourrait aider à corriger le manque d'uniformité dans les données sur la structure familiale et les déplacements des enfants entre responsables, de façon qu'on puisse traiter les paiements excédentaires ou insuffisants avec rapidité et exactitude, et peut-être même automatiquement. Afin d'accroître la comparabilité des données et l'efficacité, il pourrait être nécessaire de rendre plus compatibles les systèmes d'information des différentes administrations. Une question connexe se pose : les données seront-elles communiquées pour évaluation et analyse?

Mécanismes de suivi et d'information de tous les participants et intervenants

6.75 La coordination et la négociation de l'étape suivante de la PNE se poursuivront, de même que la présentation de rapports sur le rendement du programme. Étant donné la collaboration qui a eu cours jusqu'ici avec les provinces et les territoires, nous nous attendons normalement à ce que le gouvernement fédéral, à titre de partenaire, soit informé en temps opportun des changements dans les programmes, les niveaux de dépenses et les résultats. Il est toutefois encore trop tôt pour constater que c'est effectivement ce qui se produit.

Quels sont les mécanismes de règlement des différends?

6.76 Le programme de la PNE n'est pas un contrat ou une entente de contribution. Le Cadre de gestion et de responsabilité de la PNE offre aux partenaires plusieurs modes de résolution de problèmes, qui vont de l'examen du dossier par des groupes comme celui des ministres responsables des services sociaux à l'utilisation de processus bilatéraux adaptés aux besoins et dont les résultats seraient communiqués aux autres partenaires. En dernière analyse, cependant, il n'y a pas d'autre mécanisme de règlement des différends que l'entente à l'amiable, ni de sanctions à appliquer en cas de non-observation de l'entente. Le gouvernement fédéral n'a pas de moyens directs d'infléchir l'action des provinces étant donné que la Prestation fiscale canadienne pour enfants est versée aux familles, et non aux provinces. De même, malgré le degré élevé de collaboration, il revient en définitive au gouvernement fédéral de décider du niveau et de la structure de base de la prestation fiscale. Dans le cadre du programme de la PNE, c'est avant tout par la confiance et la transparence que les intervenants pourront déterminer si tous les partenaires respectent leurs engagements.

Le premier rapport sur la reddition de comptes et le rendement de la PNE

6.77 Les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont affirmé que le premier rapport sur la reddition de comptes et le rendement de la PNE « montrera les résultats obtenus jusqu'à maintenant dans le cadre de la PNE et précisera les mesures du rendement qui nous aideront à maintenir notre responsabilité publique à l'égard de la réussite de la PNE ». La parution de ce rapport, qui devait d'abord se faire en septembre 1998, est prévue, au moment où nous écrivons ces lignes, pour le printemps de 1999. Nos observations présentées ci-après sont fondées sur la description du rapport que l'on trouve dans le document *La PNE – Cadre de gestion et de responsabilité*, publié après la réunion en mars 1998 des ministres responsables des services sociaux.

6.78 Voici, selon les partenaires, les objectifs du rapport :

- situer la PNE dans le contexte de la pauvreté chez les enfants;
- établir des données de référence;
- présenter des données statistiques sur les bénéficiaires et les dépenses du programme;
- présenter des renseignements préliminaires sur les mécanismes de suivi et d'évaluation du programme, les indicateurs à utiliser et les études à entreprendre.

6.79 Ce rapport est le principal document servant à rendre compte de la PNE. Nous reconnaissons que le premier rapport vient trop tôt pour déterminer si le programme a atteint ses objectifs. Il n'est toutefois pas trop tôt pour se faire une première opinion sur les mécanismes permettant d'assurer la qualité et la pertinence de l'information à recueillir et pour examiner la pertinence et les limites des indicateurs de rendement choisis.

Le premier rapport sur la reddition de comptes et le rendement de la PNE est prévu pour le printemps de 1999.

Des économies risquent d'être réalisées avant la mise en oeuvre des programmes de réinvestissement.

Les indicateurs de résultats proposés pourraient ne pas brosser un tableau très fidèle des répercussions de la PNE.

Il n'est pas non plus trop tôt pour que les partenaires indiquent quels cibles et points de repère serviront à contrôler l'efficacité du programme.

Les données pour les indicateurs de rendement doivent être exactes et comparables

6.80 À notre avis, le rapport doit offrir l'assurance des partenaires que les estimations sont basées sur une méthode de calcul appropriée et appliquée uniformément et que les données sur les économies et sur les dépenses réelles ont été (ou peuvent être) vérifiées. Autrement dit, le rapport devrait faire état des montants réels de la prestation fiscale du gouvernement fédéral et des dépenses réelles engagées par les autres partenaires. De la sorte, les lecteurs du rapport pourront déterminer dans quelle mesure chacun d'eux a respecté ses engagements financiers. Au cours de la première année surtout, des économies risquent d'être réalisées avant que certains réinvestissements aient eu lieu. Il serait bon que le gouvernement fédéral fasse connaître les montants réels du supplément de la PNE, répartis selon la province et d'autres rubriques analytiques pertinentes, et qu'il publie le total dans le volume I des *Comptes publics du Canada*.

6.81 Le gouvernement fédéral et ses partenaires s'engagent individuellement et collectivement, selon nous, à communiquer des données pertinentes et comparables dans les rapports sur la reddition de comptes et le rendement de la PNE. Il sera important de voir si cela se concrétise.

6.82 Les partenaires ont annoncé que le premier rapport ferait état de deux mesures :

- des données statistiques sur le programme indiquant les intrants et les extrants de la PNE, c'est-à-dire les bénéficiaires, les dépenses générales, et autres;

- des indicateurs de résultats, servant à évaluer les répercussions de la PNE sur les familles à faible revenu avec enfants.

6.83 Les ministres ont affirmé ce qui suit.

Voici quelques indicateurs de résultats :

- Variation du pourcentage du revenu total des familles à faible revenu résultant de l'emploi :

En suivant cet indicateur de résultats, nous pourrions évaluer dans quelle mesure les familles à faible revenu avec enfants sont plus actives sur le marché du travail avec le temps.

Cet indicateur mesurerait les changements survenus dans la participation au marché du travail. Cependant, les raisons des changements pourraient ne pas être claires. Ainsi, le resserrement des critères ou la diminution des paiements d'aide sociale pourrait aussi avoir un effet positif sur le rapport du revenu d'emploi au revenu ne provenant pas d'un emploi. Cela n'afficherait pas nécessairement une baisse de la pauvreté chez les enfants.

- Variation du nombre de familles avec enfants recevant de l'assistance sociale :

Cet indicateur révélerait dans quelle mesure les familles à faible revenu avec enfants cessent de recevoir de l'assistance sociale, par comparaison au fait d'être sur le marché du travail et/ou de recevoir un supplément du revenu.

Il s'agit probablement d'un bon indicateur des changements généraux qui se sont produits sur le marché du travail. Une baisse de la proportion de familles bénéficiaires d'aide sociale indiquerait que, toutes choses égales par ailleurs, le travail a été une solution plus attrayante que l'aide sociale. Cet indicateur est cependant moins utile pour évaluer l'efficacité de la PNE, car en attribuant le succès ou l'échec au programme, on suppose que la situation du marché du

travail et les besoins en aide sociale sont constants. C'est supposer beaucoup.

- Variation de l'étendue de la pauvreté :

La PNE est une importante mesure pour réduire l'étendue de la pauvreté avec le temps. L'étendue de la pauvreté désigne l'écart de revenu des familles avec enfants par rapport à une ou à plusieurs mesures du faible revenu.

Cet indicateur mesurerait les répercussions relatives de la PNE sur le revenu familial, à supposer que la conjoncture économique demeure constante dans son ensemble. Pour qu'elles soient utiles toutefois, il faudrait répartir les données selon le sexe, le lieu, la taille de la famille, le niveau de revenu et le type d'emploi, entre autres.

6.84 Des spécialistes et des groupes d'intérêts ont été priés de formuler leurs commentaires sur ces indicateurs proposés. Par suite de leurs suggestions, il est probable que le rapport présentera une version révisée des mesures de résultats, fera des mises en garde sur leur exactitude et leur validité et contiendra un supplément d'information utile pour évaluer l'efficacité de la PNE.

Ce que les indicateurs nous révèlent

6.85 Les mesures proposées comme « indicateurs » nous diront si les choses évoluent dans la bonne direction, mais pas nécessairement pour quelles raisons. Dans des situations complexes, les indicateurs sont des outils de diagnostic valables, mais ils ne permettent pas de mesurer sans équivoque le rendement d'un programme. Il faut également des mesures de résultats intermédiaires (comme la réduction de l'étendue de la pauvreté attribuable à la PNE) et une évaluation du programme.

6.86 Dans le document intitulé *Bâtir un meilleur avenir pour les enfants du Canada*, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux promettent que

les rapports sur la reddition de comptes et le rendement contiendront des mesures de rendement du programme dans son ensemble.

Les gouvernements définissent présentement des résultats de rendement qui détermineront dans quelle mesure la Prestation nationale pour enfants atteint ses objectifs. Ils évaluent également dans quelle mesure les résultats peuvent être reliés aux investissements consentis dans la Prestation nationale pour enfants, étant donné que ce programme ne sera qu'un des nombreux facteurs qui auront une influence sur le mieux-être des enfants et des familles.

Les résultats de rendement seront intégrés dans les rapports publics qui décriront la mesure dans laquelle la Prestation nationale pour enfants atteint ses objectifs. Ces rapports seront le moyen par lequel les gouvernements rendront des comptes au public. Ils permettront aussi aux provinces et aux territoires d'évaluer et de partager les résultats de leurs diverses initiatives de réinvestissement dans le cadre de la Prestation nationale pour enfants.

6.87 Malgré l'optimisme affiché quant à la mesure du rendement, l'attribution de résultats à la PNE représentera tout un défi. Si on enregistre une augmentation du nombre de familles qui décident de quitter les rangs de l'aide sociale afin d'entrer sur le marché du travail, quelle proportion de ce résultat est attribuable à la PNE et quelle proportion est attribuable à l'amélioration générale du climat économique et de la situation du marché du travail? En revanche, si moins de familles le font, faut-il en conclure que la PNE a été mal pensée? Dans les deux cas, d'autres facteurs entrent en jeu. Il importe d'aborder ouvertement la question. La raison la plus évidente est le temps qu'il faudra pour cerner les répercussions à long terme de la PNE sur les enfants. On pourrait devoir attendre 20 ans avant de déterminer s'ils se sont intégrés au marché

Certains indicateurs de résultats peuvent mieux servir d'outils de diagnostic que de mesures de rendement du programme.

Les réalisations à ce jour témoignent d'un climat de confiance et de collaboration.

Il importera de respecter l'engagement à l'égard de l'évaluation.

du travail et ont fréquenté l'université, entre autres. C'est pourquoi il est essentiel que le rapport ait recours à des mesures de résultats intermédiaires et qu'il explique dans quelle proportion les tendances et les résultats mis en lumière sont attribuables à la PNE.

Le rôle de l'évaluation

6.88 Comment, dans ce cas, le Parlement et les autres parties intéressées peuvent-ils connaître les réalisations du programme? Comme nous l'avons mentionné, de bons instruments de mesure des résultats intermédiaires donneront des renseignements utiles. En outre, des études d'évaluation pourront jeter de la lumière sur les résultats du programme, ce qu'un seul instrument de mesure peut difficilement dégager. Selon *La PNE – Cadre de gestion et de responsabilité*, les partenaires disent convenir « de l'importance du travail d'évaluation et d'analyse afin de permettre de mesurer de façon appropriée et fiable les résultats du programme. Ils reconnaissent qu'il importe de veiller à ce que les données fournies dans le cadre des rapports publics puissent être étudiées par le public ». Le cadre d'évaluation est en cours de préparation. Par conséquent, on n'a encore établi aucun plan concret sur les dispositions administratives et financières à prendre pour accomplir les tâches mentionnées dans le cadre, notamment pour veiller à l'existence de systèmes d'information qui permettent de déterminer si la PNE et des programmes analogues améliorent la situation des enfants du Canada. Il importe que cet engagement soit respecté. Le rapport sur la reddition de comptes devrait renseigner sur l'état d'avancement de ces travaux.

Réalisations à ce jour

La conclusion d'une entente témoigne clairement d'objectifs communs et d'un climat de confiance

6.89 Conclure une entente fédérale-provinciale-territoriale sur un vaste programme social et mettre en oeuvre ce programme en moins de deux ans est une réalisation majeure. À en juger d'après les entrevues que nous avons eues et les documents consultés qui proviennent de groupes de travail ou qui font suite à des réunions de ministres et de sous-ministres, les gens travaillent sans relâche à l'atteinte d'objectifs communs. De nombreux participants ont utilisé le mot « confiance » pour décrire leurs relations mutuelles et ont signalé que le programme n'aurait pu être mis en oeuvre autrement.

6.90 Tous les groupes et comités ont bien collaboré; par exemple, pour chaque point à l'ordre du jour de leurs réunions, les ministres se servaient de notes d'information communes établies par leurs fonctionnaires. D'après les observations des personnes concernées, ces rencontres satisfaisaient aux critères (énoncés dans le chapitre 5 de notre rapport de 1999) de coordination et de confiance mutuelle applicables dans le cas de relations complexes.

6.91 La décision de lier l'objectif de réduire la pauvreté chez les enfants à celui d'accroître la participation des parents au marché du travail a été un aspect important de l'entente. Bien que ce lien rende la mesure du rendement plus difficile, il joue de toute évidence un rôle crucial dans les progrès accomplis jusqu'à présent.

Mise en oeuvre : souci constant de mesurer les résultats et de rendre des comptes

6.92 Les participants ont démontré leur souci de transparence, par de fréquentes annonces publiques sur la plupart des résultats des réunions ministérielles et par des déclarations régulières sur leur obligation de rendre des comptes. Bien que certains problèmes restent à résoudre, les premières étapes du processus témoignent nettement du désir des participants de rendre des comptes dans la mesure voulue.

Transparence et consultation : le public a été informé à diverses étapes clés

6.93 La consultation peut être un élément important du souci de transparence. Avec les enfants pauvres comme groupe cible, il était très difficile de consulter directement les intéressés sur des questions relativement complexes, comme les stratégies de réinvestissement et le choix des mesures de résultats. Il fallait agir par personnes interposées. Pour susciter l'échange d'idées, DRHC a mis sur pied le groupe de référence sur la PNE, qui représentait dix groupes d'organisations non gouvernementales préoccupées par la pauvreté chez les enfants. Les consultations n'ont pas été menées publiquement, mais les recommandations de ces groupes ont été prises en compte dans les délibérations du groupe de travail sur la PNE. Par ailleurs, certaines administrations ont tenu des consultations publiques sur leurs stratégies de réinvestissement.

6.94 Des annonces publiques ont été faites à plusieurs étapes du processus. Un site Internet a été créé pour réunir tous les documents publiés au terme des réunions des ministres responsables des services sociaux (http://socialunion.gc.ca/ncb_f.html). Tout cela s'est ajouté aux efforts particuliers de Revenu Canada pour informer et rassurer le public et faire en sorte que la transition vers la nouvelle

prestation, instaurée en juillet 1998, se fasse aussi harmonieusement que possible.

Conclusion

6.95 Après avoir observé le déroulement des premières étapes du programme de la Prestation nationale pour enfants, nous constatons que les participants ont déployé des efforts particuliers pour s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes. Il reste toutefois à combler des lacunes éventuelles d'information financière et d'autres renseignements. Les indicateurs de résultats ne mettront pas en lumière les répercussions du programme de la PNE seulement. Il importera donc d'avoir des attentes réalistes quant aux répercussions à court terme de la PNE qui pourront se dégager des rapports conjoints sur la reddition de comptes et le rendement. On ne sait pas trop non plus dans quelle mesure l'information fournie par toutes les parties sera exacte et vérifiable, c'est-à-dire l'information présentée tant par les parties qui ont contribué à l'élaboration de la PNE (provinces, territoires et gouvernement fédéral) que par les responsables de la conception et de la mise en oeuvre de programmes bien précis (municipalités de l'Ontario et Premières nations). En outre, il n'est pas clair que les données permettront de comparer les résultats des différents programmes de réinvestissement entrepris dans le cadre de la PNE.

6.96 Le défi, pour tous ceux qui ont un rôle à jouer dans la PNE, est de pouvoir rassurer le contribuable sur le fait que les fonds sont dépensés avec un souci d'économie et d'efficacité et avec les moyens appropriés pour mesurer et faire connaître l'efficacité non seulement de certains volets du programme, mais aussi du programme dans son ensemble. Cela doit s'accomplir dans le respect des champs de compétence des différentes parties. Nous croyons qu'il est possible d'y arriver et que de nombreuses mesures ont déjà été prises à ce sujet. En fait, si les

Il faut des données comparables pour déterminer ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas.

Nous croyons qu'il est possible de rendre compte de ce programme conjoint si les problèmes soulevés dans notre étude sont résolus.

problèmes mentionnés dans le présent chapitre sont résolus par toutes les parties intéressées (y compris les bureaux de vérification), l'information communiquée sur les dépenses engagées et les résultats de la PNE sera tout aussi rigoureuse et complète qu'elle le serait si le programme relevait d'un seul ordre de gouvernement.

Comment rendre compte de la PNE : cinq suggestions

6.97 Aux comités parlementaires et aux autres intéressés qui pourraient vouloir examiner les premiers rapports sur les dépenses engagées pour la PNE et sur les résultats de ce programme, nous formulons cinq suggestions qui cadrent avec les questions générales relatives aux mécanismes de collaboration que nous soulevons au chapitre 5 de notre rapport de 1999.

- Demandez-vous de quelle façon et à quel moment nous saurons si les résultats souhaités ont été obtenus. Autrement dit, ayez des attentes raisonnables à l'égard des rapports sur la reddition de comptes. Avec les fonds qui lui ont été affectés, la PNE ne suffira pas à éliminer entièrement la pauvreté chez les enfants ou le piège de l'aide sociale. Certaines répercussions ne seront pas visibles au cours de la première année, ni même de la deuxième, mais il faut que les moyens de recueillir les données faisant état de ces répercussions soient déjà en place.

- Demandez-vous dans quelle mesure l'information est fiable. Les données sont-elles valables? Comment est-il possible de le savoir? Il se pourrait qu'une information non vérifiée soit quand même fiable, mais dans quelles circonstances les fournisseurs de l'information devraient-ils être les seuls à porter ce jugement? S'il existe une possibilité de conflit d'intérêts (par exemple, si on a intérêt à communiquer des résultats surtout favorables), demandez-vous non seulement s'il faudrait songer à obtenir une assurance auprès d'un tiers

indépendant, mais également si la dépense serait justifiée.

- Acceptez que le choix des mesures de résultats soit en partie politique. Il est normal de s'interroger sur la pertinence d'un instrument de mesure, mais non sur la nécessité de confier aux représentants élus la responsabilité finale de rendre des comptes sur le choix. Songez à demander dans quelles circonstances il serait indiqué de déléguer à des tiers indépendants le soin de mettre en oeuvre ou de réviser les instruments de mesure et d'évaluer les résultats.

- Encouragez la transparence et l'ouverture en voyant, dans la publication de résultats qui mettent en relief des tendances défavorables, une occasion d'apprendre ou d'améliorer le programme plutôt qu'une occasion de blâmer les autres.

- Acceptez que, dans le cas de programmes conjoints comme la PNE, l'obligation de rendre des comptes soit partagée. Cherchez à obtenir des réponses auprès de ceux qui sont le mieux placés pour vous en donner. La reddition de comptes ne pourra se concrétiser que si les partenaires sont jugés responsables non seulement de leurs propres programmes, mais aussi de l'ensemble des résultats.

Commentaire de Développement des ressources humaines Canada :

Le Ministère reconnaît la valeur de l'analyse réfléchie du vérificateur général contenue dans la présente étude de cas sur la reddition de comptes pour le programme de la Prestation nationale pour enfants (PNE). L'étude soulève d'importantes questions sur l'établissement de mécanismes de reddition de comptes appropriés et la mesure crédible des résultats. Les commentaires et les suggestions du vérificateur général contribueront grandement aux travaux du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la PNE ayant pour objet de préparer le rapport d'étape de la PNE et de

poursuivre l'instauration d'un régime redditionnel de la PNE.

Nous pouvons dire que le gouvernement fédéral et ses partenaires provinciaux et territoriaux tentent actuellement de régler bon nombre des questions soulevées par le vérificateur général. Les questions portant sur les indicateurs de résultats et l'évaluation ont fait l'objet de consultations avec des experts et des groupes de défense des droits, et les travaux sur ces questions vont se

poursuivre. De plus, le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la PNE prépare actuellement le premier rapport d'étape de la PNE. Tous les efforts sont faits pour que l'information contenue dans le rapport d'étape soit actuelle, comparable, crédible et complète. Les autres questions cernées par le vérificateur général seront abordées par le gouvernement fédéral en sa capacité de coprésident du groupe de travail sur la PNE.

Aide à l'employabilité des personnes handicapées

Introduction

Il y a 4,2 millions de Canadiens qui déclarent avoir un handicap quelconque.

6.98 En 1997–1998, les provinces (sauf le Québec) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC), au nom du gouvernement fédéral, se sont mis d'accord sur le cadre d'une nouvelle initiative, l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH). Le Québec ne l'a pas appuyé, mais il a signé en 1999 une entente bilatérale avec le gouvernement fédéral en vue de participer à l'AEPH. Mis en oeuvre en 1998–1999, le programme devrait être entièrement opérationnel en 2001–2002. Ce programme à frais partagés se base sur une entente de contribution de 193 millions de dollars (le gouvernement fédéral verse l'équivalent des fonds payés annuellement par les provinces), décrite plus en détail dans le site Web du gouvernement fédéral qui a pour thème l'union sociale (<http://socialunion.gc.ca>). Il est semblable à d'autres programmes à frais partagés, notamment son prédécesseur immédiat, le Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées.

6.99 Les fonds de l'AEPH représentent une petite partie du total des sommes engagées en faveur des personnes handicapées. Par ses objectifs, l'initiative favorise l'employabilité en appuyant des programmes qui rendent les personnes handicapées plus à même d'entrer sur le marché du travail et d'y demeurer, plutôt que d'encourager leur participation à des ateliers protégés et à d'autres formes de soutien de l'emploi.

6.100 La présente étude de cas porte sur les mécanismes de reddition de comptes de l'AEPH et sur les éléments à incorporer dans les futurs rapports sur les résultats, en particulier les indicateurs de rendement établis et les difficultés que supposent l'élaboration et l'utilisation de ces indicateurs. Notre objectif était de

déterminer si l'AEPH comportait certaines des caractéristiques d'un mécanisme de collaboration, de repérer les facteurs pouvant retarder ou limiter l'application de mécanismes appropriés de reddition de comptes et de suggérer des améliorations qu'on pourrait apporter dès les premiers stades de la réalisation du programme.

6.101 Le nombre de personnes handicapées augmentera avec le vieillissement de la population. Selon les données les plus récentes de Statistique Canada (datées de 1991 et tirées de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités à laquelle on a mis fin depuis), 16 p. 100 des Canadiens, soit environ 4,2 millions de personnes, disent avoir un handicap quelconque. Chez les gens de plus de 65 ans, la proportion est de 50 p. 100.

6.102 Au cours des cinq dernières années, beaucoup d'efforts ont été faits pour réviser et améliorer les services tout en réduisant les coûts. L'Examen des programmes mené à l'échelle fédérale en 1994, l'initiative « Pleine participation 92 » et le rapport de 1996 du groupe de travail fédéral concernant les personnes handicapées (le groupe de travail Scott) ont tous eu d'importantes répercussions. Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a produit quatre rapports entre 1990 et 1995. Ces rapports portent sur des questions comme le cadre législatif et réglementaire, la « marginalisation constante des personnes handicapées », les améliorations apportées au régime fiscal et l'intégration des personnes handicapées où l'on est passé du concept de « portes fermées » à celui de « portes ouvertes ».

6.103 Le nouveau programme est l'aboutissement de discussions fédérales-provinciales-territoriales sur le

renouvellement des politiques sociales. Les conférences annuelles des premiers ministres provinciaux, les réunions fédérales-provinciales des premiers ministres, les réunions des ministres responsables des services sociaux et les réunions du Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales ont toutes fait ressortir comme prioritaire l'amélioration du soutien du revenu pour les personnes handicapées grâce à une plus grande accessibilité à l'emploi. En fait, l'un des indicateurs pour évaluer l'efficacité du programme serait les économies réalisées au profit des programmes de soutien du revenu en raison d'une participation accrue des personnes handicapées au marché du travail. Une meilleure rémunération non seulement procurerait un avantage évident aux personnes handicapées, mais aurait aussi pour effet d'augmenter les recettes du gouvernement et de réduire ses dépenses en soutien du revenu à longue échéance. C'est dans cette optique que, dès février 1997, des fonctionnaires ont commencé à revoir les programmes financés en vertu de la *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées*.

6.104 La première étape consistait à établir un cadre multilatéral mutuellement acceptable qui orienterait la négociation des futures ententes de contribution bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Trois équipes informelles ont collaboré à l'élaboration d'un cadre de reddition de comptes, de propositions visant à modifier la formule de répartition des fonds ainsi que d'un cadre de politique pour l'AEPH. Il s'agissait principalement d'articuler le programme autour de l'employabilité et de la reddition de comptes, en s'engageant pour cela à mesurer ses résultats et à l'évaluer de façon continue. En avril et juin 1997, DRHC a tenu des consultations officielles auprès des représentants des personnes handicapées. De leur côté, les provinces ont intégré le résultat de leurs propres consultations dans les travaux du

groupe de travail fédéral-provincial-territorial.

Observations

Mécanismes de gestion et de reddition de comptes

6.105 On retrouve dans le cadre multilatéral et dans les ententes de contribution bilatérales plusieurs des éléments qui composent les mécanismes de collaboration présentés au chapitre 5 de notre rapport de 1999. Les gouvernements se sont entendus sur un processus de planification participative concertée et sur l'évaluation des résultats du programme. Les ententes prévoient également une approche à la fois quantitative et qualitative de l'évaluation du rendement. Les indicateurs de résultats retenus tiennent compte des particularités des personnes handicapées, du désir d'avoir des pratiques administratives efficaces et de l'importance de la participation des intervenants.

6.106 Les partenaires ont convenu que l'initiative mettrait en relief « la responsabilisation envers les clients et le grand public, et l'obligation de leur rendre annuellement des comptes ». Comme nous l'expliquons dans l'étude de cas sur la Prestation nationale pour enfants (voir le paragraphe 6.56), la reddition de comptes au public ne doit pas affaiblir la reddition au Parlement; l'essentiel, c'est que l'information soit adéquate, ce qui rendra les rapports crédibles.

Les mesures du rendement varient : certaines sont plus difficiles à mettre en oeuvre et à utiliser

6.107 Le cadre multilatéral reconnaît l'obligation de rendre compte du programme aux bailleurs de fonds et au public; il prévoit le suivi des résultats à court, moyen et long terme et il stipule que l'évaluation des résultats sera menée en collaboration avec les groupes clients. Il reconnaît aussi que tous les résultats ne

Le nouveau programme est l'aboutissement d'une collaboration fédérale-provinciale-territoriale fructueuse.

Un cadre multilatéral a orienté la négociation des ententes bilatérales.

sont pas faciles à quantifier et c'est pourquoi il permet l'évaluation de données qualitatives comme les « meilleures pratiques ». L'utilisation combinée de mesures qualitatives et quantitatives devrait produire une information plus utile et plus équilibrée que si l'on avait recours à un seul type de mesures.

Définir des indicateurs de rendement efficaces pose un défi.

6.108 Les principaux indicateurs quantitatifs de résultats sont axés sur le volet « offre », à savoir l'augmentation du nombre de personnes handicapées aptes à l'emploi qui sont prêtes à s'intégrer au marché du travail. D'autres programmes pour les personnes handicapées mettent l'accent sur le volet « demande » : on tend à stimuler la demande de travailleurs handicapés en collaborant avec les employeurs, les entreprises et les groupes communautaires pour rejeter les stéréotypes, trouver de bonnes occasions de formation et d'emploi et montrer que les personnes handicapées peuvent se tailler une place dans le milieu de travail. Lorsque les indicateurs révèlent une tendance positive ou négative, le défi consiste à vérifier si les perspectives d'emploi ont été touchées par des facteurs externes liés au marché du travail, tels qu'une hausse ou une baisse générale du taux de chômage, plutôt que par l'AEPH.

6.109 Dans notre rapport de 1997 au chapitre 22, Les sociétés d'État – Appliquer la mesure du rendement, il est précisé qu'un bon indicateur de rendement est significatif, fiable et pratique. L'indicateur est « significatif » parce qu'il est compréhensible (clair, concret ou mesurable, mis en contexte), pertinent (en rapport avec les objectifs, important et utile, attribuable aux activités) et comparable (possibilité de comparaison dans le temps et avec d'autres organisations ou d'autres normes). L'indicateur est « fiable », dans un tel contexte, quand il est représentatif de ce qui est mesuré (valide, non biaisé), lorsque ses données peuvent être reproduites (vérifiables) et sont libres

d'erreur, et que l'indicateur lui-même n'est pas susceptible de manipulation tout en étant capable d'équilibrer les autres indicateurs. Enfin, l'indicateur est « pratique » quand il est faisable sur le plan financier et qu'il y a possibilité d'obtenir des données actuelles.

6.110 On a établi les indicateurs quantitatifs présentés dans le cadre multilatéral en s'appuyant sur l'analyse des programmes relevant de l'AEPH, sur les commentaires des clients et sur l'expérience que DRHC a acquise dans l'utilisation d'indicateurs de résultats pour le régime d'assurance-emploi. Les mesures visent les activités et les résultats intermédiaires plutôt que les résultats à long terme. Le bref examen qui suit des indicateurs figurant dans le cadre multilatéral fait ressortir certaines difficultés que pose la mesure des résultats.

6.111 Nombre de personnes employées ou restées sur le marché du travail en cas de crise professionnelle.

Cet indicateur englobe en fait deux mesures qui sont significatives et pertinentes dans les cas où il est possible de réunir les données. Les ententes bilatérales en tiennent compte et les distinguent. Il reste que le travail d'établissement des mesures n'est pas terminé et que les partenaires devront, par exemple, trouver une définition fonctionnelle des personnes « restées sur le marché du travail ».

6.112 Nombre de personnes qui ont participé activement à un programme d'AEPH ou qui l'ont mené à bien, et raisons de l'échec le cas échéant.

Le nombre de participants actifs est significatif comme mesure quantitative et s'avère pratique sur le plan de la collecte des données. Il peut être important de déterminer pourquoi les participants n'ont pas mené à bien le programme puisque cela permettrait de tirer des leçons et d'apporter des rajustements. Toutefois, à moins que toutes les administrations aient adopté la même définition de

Les partenaires doivent tous adopter la même définition de termes comme « programme mené à bien » pour que les mesures du rendement soient comparables d'une administration à l'autre.

« programme mené à bien » et les mêmes méthodes de collecte des données, l'information ne sera pas nécessairement comparable.

6.113 Nombre de personnes auxquelles les services n'ont pas été offerts, qui sont inscrites sur une liste d'attente ou qui n'ont pas pu se prévaloir des mesures d'intervention.

Cet indicateur du cadre multilatéral renferme trois mesures dont la première et la dernière ont été omises de toutes les ententes bilatérales. Le « nombre de personnes sur une liste d'attente » mesure la demande de services non satisfaite mais les normes et les méthodes différentes qui ont cours dans l'établissement des listes d'attente par les différentes administrations entraîneront des variations dans les données, rendant ainsi les comparaisons difficiles. Le temps d'attente pour les personnes inscrites sur la liste est un autre facteur important et c'est pourquoi on a envisagé de mesurer les « périodes d'attente » dans plusieurs ententes bilatérales.

6.114 Économies réalisées au profit des programmes de soutien du revenu grâce au revenu plus élevé tiré d'un emploi. Cet indicateur peut s'avérer utile, mais l'obtention de données exactes et fiables pose des difficultés d'ordre pratique. Le groupe de travail fédéral-provincial a reconnu le problème et proposé que « toutes les provinces participent à un débat sur la méthode à adopter pour prendre cet élément en considération ». L'idée qui sous-tend cette mesure est simple : la personne dont le revenu d'emploi augmente grâce au programme aura besoin d'un soutien du revenu moins élevé, si elle en a même besoin, ce qui permettra au gouvernement de réaliser des économies en conséquence. La question qui vient aussitôt à l'esprit est de savoir si la hausse du revenu de la personne handicapée correspond à des « économies » au profit des programmes de soutien du revenu, et cela pendant

combien de temps et dans quelle proportion. Pour trouver une réponse, il sera nécessaire de bien examiner les liens de cause à effet entre l'AEPH, le revenu d'emploi et les économies réalisées au profit des programmes de soutien du revenu. Presque toutes les ententes bilatérales précisent que des évaluations conjointes de cet indicateur se feront « sous réserve de la faisabilité de la collecte de données et de la mise en place des liens nécessaires entre les systèmes ». Une autre complication est la nécessité de respecter les lois fédérales et provinciales sur la protection des renseignements personnels.

6.115 Nombre de personnes qui ont reçu un soutien et qui sont restées sur le marché du travail ou qui ont obtenu une promotion. Cet indicateur figure dans une seule entente bilatérale. Or, les autres indicateurs prennent déjà en considération la plus grande partie de l'information visée. Il serait utile d'avoir des données sur les promotions mais leur collecte poserait des difficultés de taille : le terme « promotion » devrait être défini de façon à permettre de comparer les résultats de différents programmes en vigueur dans différentes administrations.

6.116 En général, il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les responsables ont réussi à contourner la difficulté que représentent la collecte et la présentation de données qui sont fiables et comparables d'une administration à l'autre, tout en reflétant le rendement du programme. Conscients de la difficulté, les partenaires ont convenu de modifier dans les ententes bilatérales les principaux indicateurs qui figuraient dans le cadre multilatéral. Ils ont donc décidé que les données liées à certains indicateurs seraient communiquées dans des rapports annuels et que les participants procéderaient à une évaluation en bonne et due forme pour mesurer les autres indicateurs et pour évaluer les raisons

d'éventuels échecs. Il s'agit clairement d'un pas dans la bonne direction.

Les rôles et les responsabilités sont énoncés en termes généraux

6.117 Puisque les ententes bilatérales énoncent les rôles et les responsabilités des parties en termes généraux, il a été plus facile de se mettre d'accord. La différence fondamentale est que, si les partenaires se partagent la responsabilité du cadre général et de la teneur de chaque entente bilatérale, ce sont les provinces qui exécutent les programmes relevant de l'AEPH et c'est le gouvernement fédéral qui paie la moitié des coûts. De nombreuses modalités particulières telles que les rôles et les responsabilités en matière d'évaluation restent à définir. Selon les fonctionnaires qui ont participé aux négociations, ces questions de mise en oeuvre ont souvent été exclues des ententes en raison de la complexité du programme et du court délai prévu pour les négociations. Comme nous le signalons dans l'étude de cas sur la Prestation nationale pour enfants (voir le paragraphe 6.41), les négociateurs ont tendance à se concentrer sur des principes généraux pour en arriver à une entente générale. La souplesse et la marge de manoeuvre qui en résultent signifient qu'un bon nombre de détails importants devront être réglés par la suite. Il faut toutefois éviter d'envisager la mise en oeuvre après coup. Les responsables de la conception, de l'exécution et de la supervision du programme doivent tous accorder une attention minutieuse aux problèmes qui surgissent. Rien n'indique, selon nous, que les partenaires se soient heurtés à des problèmes de mise en oeuvre insolubles.

Il est trop tôt pour savoir si les rapports seront crédibles

6.118 Nous trouvons encourageant le souci redditionnel manifesté dans le cadre multilatéral. Nous sommes également sensibles au fait que des équipes de travail

fédérales-provinciales travaillent depuis 1997 à préciser les indicateurs de rendement et à déterminer quelles données sont requises. On s'attaque maintenant à l'élaboration des paramètres d'évaluation. Compte tenu du délai imparti et des travaux de planification déjà effectués, nous croyons qu'une information pertinente sur ce qui est efficace et sur ce qui ne l'est pas finira par être accessible.

6.119 Les lecteurs des rapports sur la reddition de comptes auront à poser des questions comme celles-ci.

6.120 Les données présentées sont-elles raisonnablement exactes et le degré d'inexactitude, s'il existe, est-il connu et acceptable? Pour présenter des rapports crédibles sur les résultats du programme, il importe de fournir des détails sur la fiabilité et la validité de l'information communiquée et sur les méthodes de collecte et de contrôle des données, de donner des indications sur leur exactitude et de signaler les facteurs connexes qui peuvent avoir influé sur les résultats. La compilation de données valides, fiables et uniformes pose de nombreuses difficultés d'ordre technique et pratique, notamment quand il s'agit d'assortir les résultats aux mesures et d'assurer le suivi des clients. Les parties devront continuer de chercher des solutions à bon nombre de ces problèmes si l'information sur les résultats doit être crédible, à jour, significative et utile.

6.121 Y a-t-il des lacunes et des problèmes connus relativement aux données et a-t-on adopté des plans pour les corriger? Il peut, par exemple, y avoir, au sein des parties, des différences entre les normes servant à déterminer si un programme a été mené à bien, les mesures relatives aux listes d'attente et le calcul des économies réalisées au profit des programmes de soutien du revenu. Nous constatons que cette question préoccupe les fonctionnaires, mais nous ne savons pas précisément ce qu'ils comptent faire pour la régler.

Les problèmes de mise en oeuvre paraissent solubles.

Les rôles et les responsabilités en matière d'évaluation restent à définir.

6.122 A-t-on prévu des mécanismes raisonnables d'examen, de vérification et d'évaluation des programmes? Les parties se sont entendues pour revoir les modalités des ententes sur l'AEPH à la fin de la troisième année, soit après 2000–2001. Nous nous attendons à ce que toutes les parties voient et rajustent régulièrement leurs programmes afin d'améliorer les services et de mettre à profit les meilleures pratiques et les enseignements tirés des projets pilotes. Dans le cadre multilatéral, les parties s'engagent à mener des travaux d'examen appropriés, lesquels devraient normalement permettre d'améliorer l'efficience et l'efficacité et d'offrir une plus grande transparence. Tout dépend toutefois de la façon dont ces dispositions du cadre multilatéral relatives aux examens sont appliquées.

6.123 Les ententes bilatérales obligent les provinces à produire des états financiers vérifiés sur les dépenses du programme. Ces états sont envoyés à DRHC qui est chargé d'approuver et de rembourser les dépenses. Les provinces ne sont pas tenues à une vérification indépendante de tout autre information sur le rendement. À notre avis, le gouvernement fédéral devrait obtenir une certaine assurance quant à l'exactitude des systèmes qui servent à fournir cette information.

6.124 Les ententes bilatérales obligent aussi les provinces à présenter des rapports annuels et des plans d'activités et de dépenses pluriannuels. Ces rapports annuels seront publiés. Il n'est pas clair, cependant, qu'ils contiendront des données comparatives ou analytiques pour différentes provinces. Nous croyons que des données de cette nature seraient utiles pour rendre compte des dépenses fédérales, car elles renseigneraient sur les meilleures pratiques et permettraient de comparer le rendement du programme d'une province à l'autre. Nous savons toutefois que les comparaisons peuvent être mal interprétées et simplifiées à

l'excès. Il importera de formuler les réserves qui s'imposent dans le rapport annuel général que nous recommandons à DRHC d'établir (voir le paragraphe 6.129).

6.125 Les ententes obligent également les provinces à effectuer des évaluations à long terme du programme (bien qu'on ne mentionne aucune échéance) et à mesurer les progrès à l'aide des indicateurs de rendement établis. Ces évaluations pourront servir à étayer l'information sur le rendement réunie par les provinces. DRHC, en tant que partie aux ententes, convient de procéder régulièrement à des évaluations avec ses partenaires et à rendre publics les résultats de ces travaux. Les partenaires connaissent les difficultés qu'engendre l'obligation d'évaluer le programme. Un groupe de fonctionnaires des provinces et des régions de DRHC se penche actuellement sur les différents aspects de l'évaluation : ses modalités, son calendrier et ses responsables. Le groupe Évaluation et exploitation des données de DRHC s'occupe activement d'élaborer des méthodes d'évaluation de l'AEPH et a ébauché à cette fin un document de travail intitulé *Proposed Framework for the Evaluation of EAPD*. Deux sous-groupes de travail fédéraux-provinciaux responsables du volet de reddition de comptes ont été créés pour définir des méthodes d'évaluation possibles et pour établir un ensemble commun de définitions qui précisent les indicateurs de résultats. Ces travaux consisteront vraisemblablement à déterminer les questions communes, les données justificatives, les échéanciers, les rôles et les responsabilités, ainsi qu'une approche des questions nationales et une synthèse des résultats nationaux. Jusqu'à présent, la majorité des provinces ont consenti à examiner la faisabilité d'évaluations qui porteraient sur les modalités et l'administration des interventions offertes à l'échelle du Canada dans le cadre de l'AEPH. Cet examen pourrait aussi permettre de déterminer s'il sera possible, compte tenu

La reddition de comptes se fera plus efficacement si les données sont comparables d'une administration à l'autre.

des données que l'on est à recueillir, de mener une enquête longitudinale auprès des participants de l'AEPH et d'assurer le suivi des résultats.

Conclusion et recommandation

La reddition de comptes, les mesures du rendement et l'évaluation restent des questions à régler

6.126 Le processus qui a mené les deux ordres de gouvernement à conclure des ententes bilatérales pour l'AEPH renferme de nombreux éléments valables qui concordent avec les principes dont fait état notre rapport de 1999 au chapitre 5, Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral. La collaboration qui a caractérisé les travaux aboutissant à ces ententes mérite d'être soulignée. En définitive, cependant, ce sont les résultats engendrés et non les modalités des ententes qui détermineront l'efficacité de l'AEPH. Il n'empêche que le respect des ententes peut contribuer à celle-ci : les évaluations ont-elles été effectuées? que nous indiquent-elles? les lacunes constatées sur le plan des données ont-elles été comblées? Comme la mise en oeuvre se poursuit, il est encore trop tôt pour obtenir des réponses concluantes à ces questions, mais il n'est pas trop tôt pour demander si les plans et les budgets témoignent d'une ferme volonté de réaliser ces objectifs. Au stade préliminaire actuel, nous avons deux observations et une recommandation à formuler.

6.127 On ne prévoit pas publier de rapport annuel général. Les premiers rapports annuels des provinces seront publiés pour 1999–2000. Cependant, aucune échéance n'a été fixée pour le dépôt ou la présentation de ces rapports et l'on ne prévoit pas de rapport annuel général.

6.128 Il n'y a pas d'objectifs ou de cibles déterminés pour une période donnée. Les fonctionnaires de DRHC expliquent l'absence de cibles précises ou d'attentes bien définies en matière de rendement par le manque de données de référence et par la complexité des services que fournissent les provinces et les tiers. Ils jugent aussi plus important de répondre aux besoins des personnes concernées que d'établir des cibles, quoique certaines provinces aient fait quelques projections à ce sujet. Les intervenants et les fonctionnaires craignent aussi qu'en fixant des objectifs de cette nature on encourage « l'écémage » (en donnant la priorité aux clients qui ont les meilleures chances de succès) afin d'obtenir rapidement des résultats positifs. On désavantagerait ainsi les personnes qui ont besoin d'interventions plus longues ou plus nombreuses. Autrement dit, il ne convient pas de définir des cibles simplistes, mais nous croyons que des objectifs clairs pourraient et devraient être fixés pour chaque programme relevant de l'initiative de l'AEPH.

6.129 Pour compléter les rapports annuels présentés par ses partenaires, Développement des ressources humaines Canada devrait, en collaboration avec eux, établir un bref rapport annuel général sur l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées qui comparerait les activités, les dépenses, les extrants et le rendement liés au programme.

6.130 Le rapport comporterait les éléments suivants :

- des objectifs de rendement tant pour le programme dans son ensemble que pour les différents programmes provinciaux;
- des précisions sur les limites de l'exactitude et de la comparabilité des données ;
- une indication des données qui ont été vérifiées;
- des renseignements sur les rectifications apportées au programme

En définitive, ce sont les résultats engendrés, et non les modalités des ententes, qui détermineront l'efficacité de l'AEPH.

et sur les connaissances acquises à la suite de l'examen des mécanismes fédéraux-provinciaux;

- des mesures du rendement;
- des études d'évaluation.

6.131 Ce rapport annuel serait rendu public de six à neuf mois, au plus tard, après la fin de l'exercice financier.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada :

Le Ministère reconnaît la valeur de la contribution de cette étude de cas aux travaux qu'il mène avec les provinces pour la mise en oeuvre du programme de l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH). Le vérificateur général a mis en lumière bon nombre des principaux défis que nous devons relever pour remplir l'engagement en matière de reddition de comptes et d'indicateurs de résultats auquel ont souscrit les ministres fédéraux ainsi que les ministres

provinciaux et territoriaux. L'étude de cas constitue une analyse utile que nous utiliserons pour nos travaux courants avec les provinces.

Le Ministère souscrit en principe à la recommandation du vérificateur général de produire un rapport général annuel sur l'AEPH. On s'efforce actuellement, en collaboration avec les provinces, d'assurer l'uniformité des rapports sur les programmes financés dans le cadre de l'AEPH. Le Ministère examinera les suggestions et les commentaires du vérificateur général concernant la préparation du rapport annuel. En ce qui concerne la préparation des rapports et la mesure et la comparaison des résultats, il sera important de noter que les programmes financés dans le cadre de l'AEPH ne constituent qu'une partie de l'ensemble des programmes pour les personnes handicapées et qu'ils devraient être considérés dans le contexte unique de chaque province.



À propos de l'étude

Objectif et étendue

Notre objectif était d'aider les parlementaires et d'autres personnes intéressées à concevoir des attentes raisonnables quant aux mécanismes et aux mesures de reddition de comptes, lesquels constituent des éléments importants des programmes sociaux conjoints dont Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est chargé d'assurer la coordination et l'orientation stratégique pour le gouvernement fédéral. Nos travaux ont porté sur deux études de cas relatifs aux programmes inclus dans l'union sociale, à savoir la Prestation nationale pour enfants (PNE) et l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH). À cette fin, nous avons posé les questions suivantes.

- Quel est le meilleur moyen d'établir des rapports crédibles sur ces deux programmes?
- Quelles seraient des attentes réalistes relativement à la mesure des résultats des programmes?
- Y a-t-il des lacunes à combler sur le plan de l'information?

Dans les deux cas, nous voulions contribuer :

- à mettre en lumière les lacunes possibles sur le plan de la reddition de comptes ainsi que le contexte et les facteurs susceptibles de retarder ou d'entraver l'amélioration de la reddition de comptes et de la mesure des résultats;
- à formuler une réponse adéquate aux rapports sur la reddition de comptes et le rendement destinés au public, aux rapports sur les résultats sociaux et aux systèmes de gestion du rendement conçus conjointement pour ces deux programmes.

Critères

Comme notre étude portait sur des programmes encore en cours d'élaboration, nous n'avions pas de critères formels sur lesquels nous appuyer. Nous avons cependant des attentes que nous allons pouvoir appliquer lors d'une vérification ultérieure. Celles-ci nous étaient dictées dans notre rapport de 1997 au chapitre 11, Vers une gestion axée sur les résultats. Mentionnons en particulier quelques attentes.

- Les indicateurs et les mesures devraient être clairs et précis.
- L'information devrait être compréhensible, équilibrée, attribuable et fiable.

Dans le cas de la PNE, nous nous attendions aussi à ce que, au cours des négociations et dans le rapport conjoint sur la reddition de comptes et le rendement, l'information puisse satisfaire à quatre critères.

- Les données sur les dépenses et sur les indicateurs de rendement ainsi que les évaluations sont dignes de foi et permettent de procéder à des comparaisons en vue de mesurer et d'évaluer les résultats globaux de la PNE. Les rapports indiquent au lecteur si l'information financière a été vérifiée et si des précautions ont été prises relativement à l'information communiquée, y compris les données utilisées dans les rapports sur le rendement.
- Les réinvestissements sont conformes aux buts et aux objectifs de la PNE et constituent de nouveaux programmes ou une bonification de programmes existants.

- Les responsables savent qu’il existe des problèmes et des lacunes dans les données et ils ont établi des plans pour y remédier.
- Il existe des moyens de contrôler les réinvestissements, les extraits et les résultats individuels et globaux et d’en informer tous les participants et tous les intervenants.

Méthode

Nous avons examiné les documents pertinents de DRHC et rencontré des fonctionnaires pour chacun des programmes sélectionnés, nous intéressant principalement à l’élaboration et à l’application de cadres de gestion et de responsabilité. Nous avons également étudié la documentation sur la mesure du rendement et des résultats produite au Canada et à l’étranger ainsi que les transcriptions des audiences pertinentes du Comité permanent des comptes publics et du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées. Nous nous sommes aussi reportés aux constatations de nos travaux antérieurs sur la gestion du rendement et sur la mesure des résultats (Rapport de 1997 au chapitre 11) et sur les mécanismes de collaboration (Rapport de 1999 au chapitre 5).

Équipe chargée de l’étude

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Louis Lalonde
Directeur : Lewis Auerbach

Allison Fader
Martin Dompierre
Ali Jakubec

Pour obtenir de l’information, veuillez communiquer avec M. Lewis Auerbach.

Annexe A

Travaux connexes du vérificateur général

Développement des ressources humaines Canada

Les études de cas découlent de vérifications antérieures qui avaient porté principalement sur les défis que le Ministère devait relever pour obtenir des résultats et rendre des comptes dans des environnements très complexes. Mentionnons entre autres le chapitre 17 de notre rapport de 1997, *Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats*, et le chapitre 16 de notre rapport de 1998, *La gestion du numéro d'assurance sociale*, pour laquelle les responsabilités et les incidences varient considérablement s'il s'agit du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux ou du secteur privé.

Rapports sur le rendement

Dans notre rapport de 1997 au chapitre 11, *Vers une gestion axée sur les résultats*, nous disions l'importance de ne pas se limiter à une simple mesure des intrants et des extrants.

Puisque les Canadiens s'attendent que les programmes fonctionnent bien et que l'on trouve des façons toujours plus rentables de les réaliser, la *gestion axée sur les résultats* s'impose. En gérant pour obtenir des résultats, ministres, hauts fonctionnaires, gestionnaires, membres du personnel, organismes centraux et le Parlement prennent des décisions centrées sur les réalisations – les résultats qui comptent pour les Canadiens – des divers programmes et leurs coûts. Plus particulièrement, ils mettent l'accent sur les conséquences, à savoir les avantages obtenus. Concrètement, une telle démarche suppose que les intéressés s'entendent sur les conséquences escomptées, mesurent les progrès accomplis, utilisent l'information disponible et communiquent les résultats.

Qualité de l'information communiquée par les provinces

Notre intérêt pour la qualité de l'information fournie par les provinces ne date pas d'hier. Nous nous prononçons sur divers aspects des ententes interprovinciales depuis des années. Ainsi, nous avons constaté, il y a dix ans, que les fonctionnaires fédéraux responsables du Régime d'assistance publique du Canada ne savaient pas quel degré de confiance ils devaient accorder à l'information provenant des provinces. Et le problème n'a pas été réglé tout de suite. Selon le suivi des recommandations publié dans notre rapport de 1991 au chapitre 3, on se penchait sur le problème mais l'information donnée au Parlement restait inadéquate.

Dans notre rapport de 1996 au chapitre 26, *Le programme Travaux d'infrastructure Canada – Les leçons apprises*, nous avons observé que l'information fournie par les provinces n'avait pas été vérifiée.

Dans la majorité des dossiers que nous avons examinés, les fonctionnaires fédéraux ont entériné les évaluations provinciales sans exiger d'information directe à l'appui ou du moins sans s'assurer que l'information pertinente avait été fournie à la province concernée et que celle-ci en avait fait l'examen.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable est lui aussi préoccupé par la qualité de la reddition de comptes lorsque plusieurs gouvernements interviennent. Dans son rapport de 1998 au chapitre 3, *Réagir aux changements climatiques*, il affirmait que, même si les gouvernements engagés dans le dossier des changements climatiques étaient nombreux, c'est au gouvernement fédéral qu'incombait, en définitive, la responsabilité de l'ensemble de la structure.

Nous croyons qu'un mécanisme de reddition de comptes non défini et diffus mine l'autorité et la responsabilité des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et de leurs fonctionnaires. De plus, il rend difficile pour quiconque l'évaluation de leur performance respective. Cela signifie également que l'on ne sait trop à qui incombe la responsabilité de rendre compte des progrès accomplis par le Canada en vue de l'atteinte de son objectif de stabilisation. Néanmoins, à notre avis, le gouvernement fédéral demeure comptable au Parlement de la mise sur pied d'une structure de gestion efficace afin de parer aux changements climatiques.

Annexe B

Contexte historique – Prestation nationale pour enfants

À commencer par l'exemption fiscale pour enfants instituée en 1918, suivie des allocations familiales universelles introduites au cours de la Deuxième Guerre mondiale et d'autres mesures établies durant les années 60 et 70, de nombreux programmes fédéraux, comme les crédits d'impôt pour la garde d'enfants, avaient expressément pour objet d'améliorer le bien-être des enfants. D'autres mesures telles que l'assurance-maladie et l'assurance-chômage y contribuaient indirectement en améliorant la situation de leurs parents.

Les premiers programmes sociaux des années 40, 50 et 60, comme le régime d'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales, constituaient des dépenses fédérales directes entièrement administrées par le gouvernement fédéral. Chaque programme a été établi par une loi du Parlement et, à moins d'être financé séparément comme le régime d'assurance-chômage, il a fait l'objet d'une affectation de crédits dans le budget fédéral. Le Bureau du vérificateur général du Canada peut vérifier les dépenses et l'administration de ces programmes, et il l'a fait. En outre, les parlementaires ont eu l'occasion, lors du débat sur le budget, de remettre en question les dépenses et l'administration de tels programmes.

À la suite de modifications apportées à la *Loi sur les allocations familiales* en 1978, celles-ci ont été majorées mais sont devenues imposables. De ce fait, on a ciblé davantage les familles à revenu faible ou moyen. Sur le plan de la reddition de comptes, les liens avec le Parlement et l'exécution du programme sont restés les mêmes : le programme est demeuré une dépense comprise dans le cycle budgétaire. Le crédit d'impôt pour enfants créé en 1978, qui ajoutait un supplément à l'allocation familiale pour les familles à faible revenu, représentait un changement encore plus grand. Puisque les crédits d'impôt font partie du régime fiscal, ils n'étaient pas soumis à l'examen annuel du Parlement; cette forme d'aide financière ne constituait pas un paiement direct, mais plutôt des recettes cédées, c'est-à-dire une dépense fiscale.

Les allocations familiales ont été abolies en 1992 et remplacées par la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Dans notre rapport de 1994 au chapitre 6, *Étude des principaux programmes sociaux fédéraux*, nous avons consigné la conséquence redditionnelle d'une telle décision : « Étant donné que cette nouvelle prestation est versée dans le cadre du régime fiscal, elle ne fait pas partie des dépenses budgétaires. Il devient donc difficile de procéder à des comparaisons ou d'analyser les tendances des dépenses dans ce secteur ». Dans notre rapport de 1998 au chapitre 8, *Ministère des Finances – Mesurer l'efficacité et en rendre compte*, nous avons remarqué que les activités de mesure de l'efficacité et de la reddition de comptes en ce qui a trait à la prestation fiscale pour enfants étaient « insuffisantes ». (Rappelons que ce ministère est responsable de la politique fiscale et de l'évaluation du rendement des impôts et des dépenses fiscales.)

Quelles qu'aient été les lacunes des programmes précédents d'aide aux enfants, le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral restaient clairs. Dans le cas des changements appliqués en 1992, par exemple, un budget a été déposé et débattu, et le Parlement a sanctionné les modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et remplacé la *Loi sur les allocations familiales*.

Situation actuelle

La reddition de comptes est moins précise dans le cas de la Prestation nationale pour enfants. Les responsabilités sont négociées et partagées. De plus, il n'y a aucune loi particulière qui régit l'application du programme. Cela laisse entrevoir des lacunes possibles sur le plan de la reddition de comptes, mais les partenaires fédéraux et provinciaux en sont conscients et cherchent des solutions. La collaboration que nous ont offerte les fonctionnaires et la documentation examinée nous confirment que les partenaires de la Prestation nationale pour enfants souhaitent également que des mécanismes de reddition de comptes appropriés soient établis pour ce programme. Il est cependant trop tôt pour savoir s'ils y sont parvenus.

Contexte stratégique : la petite enfance constitue une période critique selon les chercheurs

Les recherches menées depuis dix ans démontrent de façon fort éloquent que les expériences vécues au cours de la petite enfance peuvent avoir des effets durables, pour le mieux ou pour le pire. En outre, une corrélation a été établie entre la pauvreté et de nombreux indicateurs négatifs comme une mauvaise santé ou un faible poids à la naissance. En 1997, le gouvernement a résumé les conclusions de ces recherches.

La plupart des enfants canadiens bénéficient d'une bonne santé physique et mentale et sont bien intégrés socialement. Ce n'est malheureusement pas le cas pour tous. Nombre d'enfants sont aux prises avec des problèmes d'origine émotive, ou des problèmes de comportement ou d'apprentissage, qui nuisent à leur scolarité et à leur développement personnel. D'autres éprouvent des problèmes d'ordre physique – maladies, handicaps divers ou blessures.

Ces difficultés n'épargnent les enfants d'aucun milieu – qu'ils vivent dans des familles biparentales ou monoparentales, ou encore dans différents quartiers, différentes régions ou villes. Cependant, des dizaines d'années de recherches, menées au Canada comme à l'étranger, ont démontré l'existence d'une relation importante entre ces problèmes et l'insuffisance du revenu familial. Par rapport aux enfants des familles à revenu moyen ou supérieur, les enfants pauvres courent plus de risque d'être mal nourris, d'éprouver des problèmes physiques et mentaux, d'obtenir de mauvais résultats scolaires et d'avoir maille à partir avec la loi.

Des revenus insuffisants coûtent cher non seulement aux enfants directement touchés et à leurs parents, mais aussi à l'économie et à toute la société. Même si plus d'un enfant de famille à faible revenu finit par sortir de son état de pauvreté, l'incidence néfaste exercée par cette dernière pendant l'enfance a bien souvent des suites à l'âge adulte. Qu'on pense seulement aux dépenses supplémentaires qui en découlent au titre de l'aide sociale, de l'assurance-emploi, des services sociaux, des soins de santé, des tribunaux et du système pénal, ou encore aux recettes fiscales perdues, au manque de productivité ou aux possibilités inexploitées tant par les individus que par la société.

Le budget fédéral de 1997

Les buts et les grands principes de la Prestation nationale pour enfants ont été exposés dans le budget fédéral de 1997 (<http://www.fin.gc.ca/budget97/childf/childf.html>). On y fait un lien entre l'engagement de réduire la pauvreté et la crainte que les systèmes de bien-être découragent les parents de travailler. Voici comment on explique la chose.

- « À l'heure actuelle, les programmes fédéraux et provinciaux contribuent à réduire les prestations pour enfants reçues par les parents qui quittent les rangs de l'aide sociale afin d'intégrer le marché du travail. Or, les enfants ne devraient pas être pénalisés quand leurs parents prennent un emploi rémunéré. »
- La prestation sera destinée aux familles des travailleurs qui verraient ainsi leurs revenus augmenter. Bien que l'objectif premier était de réduire l'aide sociale proportionnellement au montant de la prestation, le « revenu global des familles bénéficiant de l'aide sociale sera protégé ».
- « Outre qu'il améliorera le sort des enfants canadiens, le régime national de prestations pour enfants constituera un nouveau progrès du fédéralisme canadien en permettant aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'exploiter une bonne idée, de se fixer des objectifs communs et de travailler en partenariat à l'amélioration de la vie de nos enfants. »
- « Pour venir à ce résultat, la prestation fédérale – améliorée de la manière décrite précédemment – comportera l'obligation, pour les provinces et territoires, de réinvestir des ressources équivalentes pour venir en aide aux enfants des familles à faible revenu qui travaillent. »

Annexe C

Comparaison de la Prestation nationale pour enfants et de l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées

Outre les caractéristiques décrites dans la pièce C.1, la Prestation nationale pour enfants (PNE) et l'Aide à l'employabilité pour les personnes handicapées (AEPH) montrent des similitudes et des différences.

Similitudes

- Aucune loi particulière ne les régit; leurs paramètres sont le résultat d'une entente fédérale-provinciale.
- Les premiers ministres se sont entendus sur les objectifs de chacun des programmes.
- Les programmes ne s'adressent pas à tous les membres du groupe cible, mais cherchent plutôt à aider ceux qui veulent s'intégrer au marché du travail ou y demeurer.
- Les responsabilités touchant la conception des programmes sont déléguées par les premiers ministres aux ministres responsables des services sociaux et aux fonctionnaires de ceux-ci.
- L'exécution des deux programmes incombe aux provinces (mais nombre d'entre elles ont demandé à Revenu Canada d'administrer en leur nom les prestations fiscales provinciales et territoriales).
- Le rôle du gouvernement fédéral consiste à fournir une part appréciable des fonds, à contribuer à l'établissement du cadre général de responsabilité et à veiller, en collaboration avec les provinces, à ce que le programme réalise les grands objectifs établis par les partenaires.

Différences

Elles mettent en relief le fait que l'AEPH s'apparente davantage à une entente de contribution fédérale habituelle tandis que la PNE représente un nouveau genre d'entente.

- Pour l'AEPH, la contribution financière du gouvernement fédéral est versée aux provinces dont les programmes répondent aux critères convenus. Dans le cas de la PNE, les fonds sont remis directement aux bénéficiaires.
- Pour l'AEPH, un document officiel, le cadre multilatéral, sert de fondement aux ententes bilatérales détaillées conclues avec les provinces. Dans le cas de la PNE, les seules ententes bilatérales sont des ententes opérationnelles conclues entre Revenu Canada et les provinces et territoires pour l'échange d'information sur les bénéficiaires de suppléments au titre du programme et des ententes administratives pour l'exécution de certains programmes de prestations fiscales. Les ententes de la PNE concernant les objectifs ainsi que le cadre de gestion et de reddition de comptes prennent la forme d'annonces publiques et de brochures approuvées par tous les participants.
- Pour l'AEPH, chaque province a accepté de publier son propre rapport annuel. DRHC est responsable des évaluations globales et doit participer aux évaluations individuelles, de concert avec les provinces. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont déjà commencé à se réunir pour définir les modalités de ces évaluations. Aucun engagement n'a encore été pris de produire un rapport périodique sur le rendement général du programme, comme le rapport annuel conjoint sur la PNE.

Pièce C.1

Caractéristiques de la Prestation nationale pour enfants et de l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées

	Prestation nationale pour enfants	Aide à l'employabilité des personnes handicapées
Situation actuelle	<p>Le programme est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998.</p> <p>Les provinces ont annoncé leurs plans de réinvestissements; certains restent à élaborer et à mettre en oeuvre.</p> <p>Le Québec souscrit aux principes du programme et exécute des programmes pertinents, mais ne participe pas officiellement à l'initiative.</p> <p>On met la dernière main à l'élaboration des mesures des résultats.</p>	<p>Le programme a débuté le 1^{er} avril 1998.</p> <p>Les ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces sont signées.</p> <p>Les indicateurs de résultats ont été établis dans le cadre multilatéral.</p>
Exécution et financement du programme	<p>Prestation fiscale fédérale pour les familles à faible revenu qui ont des enfants.</p> <p>Programmes, services et prestations en nature offerts par les provinces aux familles de petits salariés, financés par le « réinvestissement » des fonds économisés au profit de l'aide sociale versée aux familles avec enfants.</p>	<p>Exécution par les provinces; le gouvernement fédéral assume la moitié des coûts.</p>
Mécanisme de reddition de comptes	<p>Cadre de gestion et de responsabilité publié en mars 1998.</p> <p>On met l'accent sur l'obligation d'informer le public et de lui rendre des comptes plutôt que sur la responsabilité des gouvernements les uns envers les autres.</p>	<p>Le cadre multilatéral prévoit la mesure des résultats, la présentation de rapports annuels par les provinces et la participation des personnes handicapées.</p>
Mesures du rendement et indicateurs de résultats	<p>On est encore à élaborer les mesures des résultats et les indicateurs de rendement. Des consultations en cours permettront de savoir si les indicateurs de rendement proposés recueillent un large consensus.</p> <p>Les indicateurs sont censés mesurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • si le programme contribue à réduire l'étendue de la pauvreté; • si les parents sont plus actifs sur le marché du travail; • s'il y a une amélioration du bien-être des enfants attribuable au programme; • s'il se produit une réduction des chevauchements et des doubles emplois. 	<p>Parmi les principaux indicateurs, mentionnons :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le nombre de personnes employées ou restées sur le marché du travail; • le nombre de personnes qui participent activement à des programmes ou qui les ont menés à bien; • le nombre de personnes inscrites sur les listes d'attente; • les économies réalisées au profit des programmes de soutien du revenu grâce au revenu plus élevé tiré d'un emploi.
Évaluation	<p>Le premier rapport sur la reddition des comptes et le rendement doit être déposé au début de 1999. La publication d'un rapport annuel est obligatoire suivant le Cadre de gestion et de responsabilité. On prévoit faire des évaluations, mais on ne s'est pas encore entendu sur la façon de procéder ni sur le financement des travaux.</p> <p>En octobre 1998, les ministres responsables des services sociaux ont approuvé un plan de rapport.</p> <p>À l'exception du Québec, les provinces et territoires présenteront un rapport sur un ensemble d'indicateurs préétablis.</p>	<p>Les ententes prévoient obligatoirement des évaluations. Les partenaires ont convenu d'évaluer le genre de données recueillies, le coût et les avantages des évaluations, le choix des modalités d'évaluation, du calendrier et des responsables et le mode de financement.</p>

	Prestation nationale pour enfants	Aide à l'employabilité des personnes handicapées
Coût annuel	<p>La contribution fédérale de 850 millions de dollars en 1998–1999 au supplément de la PNE sera portée à 1,7 milliard de dollars en 2000–2001.</p> <p>Réinvestissement promis par les provinces et territoires (sauf le Québec) de juin 1998 à juillet 1999 : 359 millions de dollars.</p> <p>Engagement des Premières nations : 27,8 millions de dollars.</p> <p>Les réinvestissements augmenteront en proportion de la PNE.</p>	<p>La contribution fédérale est de 193 millions de dollars; il s'y ajoute une contribution équivalente des provinces.</p>