

Évaluation de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants

Rapport de synthèse

**février
2005**



**Ministres fédéral,
provinciaux et territoriaux
reponsables des services sociaux**

Évaluation de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants

Rapport de synthèse

*Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux
responsables des services sociaux*

février 2005

**SP-AH-215-10-04F
(also available in English)**

Papier

ISBN : 0-662-79349-8

N° de cat. : SD34-5/2005F

PDF

ISBN : 0-662-79350-1

N° de cat. : SD34-5/2005F-PDF

HTML

ISBN : 0-662-79351-X

N° de cat. : SD34-5/2005F-HTML

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Contexte	3
3. Description de l'initiative de la PNE	5
3.1 Objectifs de l'initiative de la PNE	7
3.2 Structure des prestations et portée de l'initiative	7
3.3 Harmonisation provinciale/territoriale.....	9
3.4 Réinvestissements provinciaux et territoriaux	9
4. Évaluation de l'initiative de la PNE – Approche de l'évaluation du programme	12
5. Constatations issues de l'évaluation	13
5.1 Mesure de l'atteinte des objectifs de la PNE : a) Réduire l'étendue de la pauvreté chez les enfants	13
5.1.1 Simulations des répercussions de l'initiative de la PNE.....	14
5.1.2 Résultats des simulations : La PNE a eu une incidence positive sur les familles avec enfants vivant avec un faible revenu	15
5.1.3 D'autres données viennent corroborer les résultats des simulations	17
5.1.4 L'ampleur et les avantages des réinvestissements provinciaux/territoriaux pourraient être considérables, mais leur incidence n'a pu être déterminée	18
5.1.5 Malgré les progrès réalisés, les faits démontrent qu'il faut continuer à lutter contre la pauvreté chez les enfants	19
5.2 Mesure de l'atteinte des objectifs de la PNE : b) Favoriser la participation au marché du travail.....	19
5.2.1 Conception du programme : Les caractéristiques de la PNE rendent l'emploi plus intéressant pour les bénéficiaires de l'aide sociale	19
5.2.2 La PNE a réussi dans une certaine mesure à atténuer le problème du « piège de l'aide sociale »	22
5.2.3 Si la PNE a eu des répercussions généralement positives pour ce qui est de favoriser la participation au marché du travail chez les bénéficiaires d'aide sociale, elle pourrait entraîner une baisse des niveaux d'emploi chez les parents qui font déjà partie de la population active.....	25

5.3	Mesure de l'atteinte des objectifs de la PNE : c) Harmoniser les activités fédérales/provinciales/territoriales.....	26
5.3.1	Principales preuves des effets de synergie.....	26
5.4	Efficacité par rapport aux coûts	28
5.4.1	Le manque de données disponibles ne permet pas de mener une évaluation officielle de l'efficacité de la PNE par rapport aux coûts	29
5.4.2	Des indications indirectes laissent supposer que la PNE constitue un moyen rentable d'atteindre les objectifs visés	30
5.4.3	Résumé des questions liées à l'efficacité par rapport aux coûts.....	31
6.	Conclusion	33
	Annexe Un : Résumés des rapports.....	A-1
	Annexe Deux : Modèle logique de l'initiative de la PNE.....	A-23

Liste des tableaux

Tableau 1 : Historique des initiatives fédérales	5
Tableau 2 : Lien entre la PFCE et le SPNE	6
Tableau 3 : Structure des prestations : Supplément de la prestation nationale pour enfants/Prestation fiscale canadienne pour enfants (Pour une famille comptant deux enfants) – (Excluant les initiatives provinciales et territoriales) 1 ^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002.....	7
Tableau 4 : Dépenses, réinvestissements et investissements au titre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et du Supplément de la prestation nationale pour enfants (1 ^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002) Provinces, territoires et Premières nations	8
Tableau 5 : Sommaire des réinvestissements et des investissements dans le cadre de la PNE, selon le secteur de programme – Estimations pour 2001-2002	10
Tableau 6 : Modalités fédérales/provinciales/territoriales d'évaluation de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants	11
Tableau 7 : Comparaison de deux structures fédérales/provinciales/territoriales de prestations pour enfants en 2000.....	15
Tableau 8 : Variation de la fréquence du faible revenu chez les familles en raison de la PNE, selon le type de famille : janvier 2000 à décembre 2000 (selon le seuil de faible revenu après impôt).....	16
Tableau 9 : Variation liée à la PNE de l'étendue du faible revenu chez les familles qui sont restées en situation de faible revenu : janvier 2000 à décembre 2000	16
Tableau 10 : Enfants (moins de 18 ans) vivant dans une famille à faible revenu (1997-2001).....	19
Tableau 11 : Écart annuel moyen du revenu disponible entre l'emploi à temps plein au salaire minimum et l'aide sociale (1997 et 2001)	20
Tableau 12 : Approches adoptées par les provinces et les territoires pour le rajustement des prestations d'aide sociale et des prestations pour enfants.....	22
Tableau 13 : Cadre général d'efficacité de la PNE par rapport aux coûts	28
Tableau 14 : Modèle logique de la Prestation nationale pour enfants	23

1. Introduction

La Prestation nationale pour enfants (PNE) est une initiative conjointe des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada¹. Elle relève des ministres fédéral/provinciaux/territoriaux responsables des services sociaux.

La PNE est une importante initiative dont l'objet est d'aider les enfants à avoir le meilleur départ possible dans la vie. Les gouvernements sont conscients du fait que la pauvreté chez les enfants a des conséquences à long terme, tant pour les enfants que pour la société en général. Ils sont également d'avis qu'en aidant les parents à obtenir et à conserver un emploi, on améliore la situation des familles.

L'importance de la reddition de comptes est un autre principe clé sur lequel les gouvernements s'entendent, et sur le plan de l'obtention de résultats et sur celui de la transparence dans la communication de ces résultats aux organes législatifs et aux citoyens.

Le présent rapport d'évaluation est un élément important de cette reddition de comptes. Les constatations et les résultats des travaux de recherche connexes qui y sont présentés indiquent dans quelle mesure on a réussi à concrétiser les objectifs de la PNE.

On procède par recoupement d'un éventail d'études menées sous la direction du groupe de travail fédéral/provincial/territorial responsable de l'évaluation. Ce dernier a en outre examiné et approuvé d'autres analyses de la PNE effectuées par divers ministères.

Le présent rapport renferme également une évaluation des constatations. De façon générale, on a pu voir que la PNE a un certain nombre de répercussions positives.

Ministres fédéral/provinciaux/territoriaux
responsables des services sociaux

¹ Le gouvernement du Québec a déclaré être d'accord avec les principes fondamentaux de la Prestation nationale pour enfants (PNE). Le Québec a choisi de ne pas participer à la PNE parce qu'il souhaite conserver le contrôle du soutien du revenu pour les enfants de la province. Il a cependant adopté une démarche comparable. Les positions fédérales/provinciales/territoriales dont il est fait mention dans ce rapport ne comprennent pas le Québec.

2. Contexte

La PNE est une initiative novatrice reposant sur des prestations fiscales fédérales pour enfants versées dans un cadre harmonisé avec les programmes d'aide sociale et les autres services destinés à l'enfance des provinces et territoires. Elle vise à réduire la pauvreté chez les familles avec enfants, et ce, en mettant particulièrement l'accent sur les mesures incitant les parents à faible revenu à participer au marché du travail.

Cette initiative est considérée comme un exemple important de collaboration dans la mise en œuvre des programmes sociaux aux termes de l'Entente-cadre sur l'union sociale². Dans ce contexte, la PNE intègre deux tendances notables des 20 dernières années – la tendance aux programmes sociaux reposant sur des prestations fondées sur le revenu et la tendance aux initiatives conjointes des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Comme nous l'avons mentionné, l'accent qui est mis sur la reddition de comptes au moyen de rapports publics sur les résultats est une importante caractéristique de l'initiative. Outre la réalisation d'évaluations périodiques approfondies, les parties se sont engagées à produire des rapports d'étape (annuels) conjoints. Cet engagement est particulier en ce sens que tous les gouvernements partagent la responsabilité de la communication permanente des résultats et de la réalisation d'évaluations. Les efforts de collaboration déployés pour appuyer les activités d'évaluation représentent donc une véritable innovation en matière de reddition de comptes auprès du public.

² <http://socialunion.ca>

3. Description de l'initiative de la PNE

La PNE est la plus récente d'une série d'initiatives de longue date, qui ont été mises en place à l'intention des enfants et des familles (tableau 1). Elle a succédé au Supplément au revenu gagné, qui a été une mesure de soutien aux familles à faible revenu sur le marché du travail pendant une grande partie des années 1990.

Tableau 1
Historique des initiatives fédérales

1918 – L'**exemption d'impôt pour enfants** est la première mesure de soutien adoptée par le gouvernement fédéral à l'intention des familles avec enfants. Elle procurait des économies d'impôt proportionnelles au revenu imposable. Ce sont les familles qui se situaient dans les fourchettes d'imposition les plus élevées qui en tiraient le plus grand parti.

1944 – L'**allocation familiale**, créée en 1944, a été le premier programme universel de sécurité du revenu. Il s'agissait d'une somme versée mensuellement à la mère de chaque enfant de moins de 16 ans (de 18 ans après 1973) fréquentant l'école. Avec l'adoption de la *Loi sur les allocations familiales*, le gouvernement aidait les familles à subvenir aux besoins fondamentaux de leurs enfants et à conserver un pouvoir d'achat à l'époque de l'après-guerre.

1971 – La **déduction pour frais de garde d'enfants** visait à tenir compte des frais assumés par les parents qui travaillaient pour gagner un revenu.

1978 – Le **crédit d'impôt remboursable pour enfants**, un crédit d'impôt fondé sur le revenu, visait les familles ayant besoin d'aide. Il s'agissait du premier programme d'importance en son genre dans le domaine de la sécurité du revenu :

- La prestation visait à aider les familles à assumer les coûts liés aux enfants. Pour la première fois, on utilisait le régime fiscal pour verser des prestations fondées sur le revenu.
- Le crédit maximal était accordé aux familles dont le revenu net était inférieur à un seuil établi. Le crédit diminuait progressivement à mesure qu'augmentait le revenu familial, atteignant zéro dans les cas où ce revenu se situait près de la moyenne nationale.

1993 – La **Prestation fiscale pour enfants (PFE)** regroupait les crédits d'impôt remboursables et non remboursables pour enfants ainsi que les allocations familiales en une seule prestation mensuelle fondée sur le nombre d'enfants et le revenu de la famille. Outre une prestation de base, la PFE comprenait un supplément au revenu gagné (SARG) pour les familles de travailleurs à faible revenu.

Depuis 1998 – Le **Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE)** a remplacé le SARG et a permis d'accroître le montant des prestations versées à toutes les familles à faible revenu (y compris celles dont les parents ne travaillent pas) dans le cadre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). En plus de la PNE, la PFCE comprend la Prestation pour enfants handicapés (PEH), versée aux familles à revenu faible ou modeste qui subviennent aux besoins d'un enfant atteint d'une déficience grave. L'initiative globale de la PNE comprend également des prestations et des services fournis par les provinces et les territoires dans le cadre des investissements et réinvestissements liés à la PNE.

Dans le cadre de la PNE, le gouvernement fédéral a augmenté le montant des prestations versées aux familles à faible revenu avec enfants au moyen du Supplément de la PNE (SPNE) – un élément de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). Le lien entre la PFCE, qui constitue la prestation de base, et le SPNE est expliqué au tableau 2.

Tableau 2
Lien entre la PFCE et le SPNE

PFCE – Prestation de base

- Prestation mensuelle non imposable versée aux familles canadiennes à revenu faible ou moyen avec enfants;
- Fondée sur le revenu net de la famille;
- En 2001-2002, un montant de 5,2 milliards de dollars a été versé à 3,2 millions de familles comptant en tout 5,8 millions d'enfants.

À laquelle s'ajoute

le SPNE

- Prestation mensuelle non imposable visant expressément les familles à faible revenu avec enfants;
- Fondée sur le revenu net de la famille;
- En 2001-2002, un montant de 2,5 milliards de dollars a été versé à 1,5 million de familles comptant en tout 2,7 millions d'enfants.

Le fait que les provinces et territoires aient convenu de rajuster le soutien du revenu prévu pour les enfants dans le cadre de leur programme d'aide sociale représente la véritable innovation apportée par la PNE. La disposition selon laquelle les provinces et territoires peuvent déduire intégralement le SPNE des prestations d'aide sociale (p. ex., récupération) revêt une importance particulière. Ces rajustements visent à faire en sorte qu'il est toujours plus avantageux pour les familles de travailler – les familles ne recevant pas d'aide financière supplémentaire lorsqu'elles continuent de toucher de l'aide sociale, mais n'étant pas pénalisées si elles cessent d'en dépendre (puisqu'elles continuent de recevoir le SPNE en plus de leur revenu d'emploi)³. Le but de ces rajustements est de contrer la désincitation à la participation au marché du travail en s'attaquant à ce qu'on appelle le « piège de l'aide sociale ».

Les provinces et les territoires se sont en outre engagés à réinvestir les économies découlant de la récupération du SPNE (p. ex., activités de programme supplémentaires) et à examiner la possibilité d'investir d'autres fonds en plus des économies réalisées sur le budget de l'aide sociale. Ces investissements supplémentaires et réinvestissements doivent être axés sur des programmes dont les objectifs concordent avec ceux de la PNE (p. ex., synergie)⁴. Pour décider des prestations et services qui seront financés par les réinvestissements liés à la PNE, les administrations se reportent au Cadre national de réinvestissement, dont ont convenu les ministres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux. Ce cadre offre aux provinces et territoires la souplesse voulue pour réinvestir et investir de façon à répondre à leurs propres priorités et besoins, sous réserve du respect des objectifs de la PNE. La plupart des provinces et territoires ont ainsi créé une série complémentaire de prestations de soutien visant à apporter une aide supplémentaire aux familles à faible revenu avec enfants.

³ Le montant total des prestations des bénéficiaires d'aide sociale demeure le même que ce qu'il aurait été sans le SPNE.

⁴ Par exemple, la prestation liée au revenu gagné de la Colombie-Britannique a été établie en juillet 1998 pour encourager les bénéficiaires d'aide sociale à se chercher un emploi et à maintenir leur participation sur le marché du travail. Un montant mensuel supplémentaire est versé en fonction du revenu d'emploi des familles admissibles.

3.1 Objectifs de l'initiative de la PNE

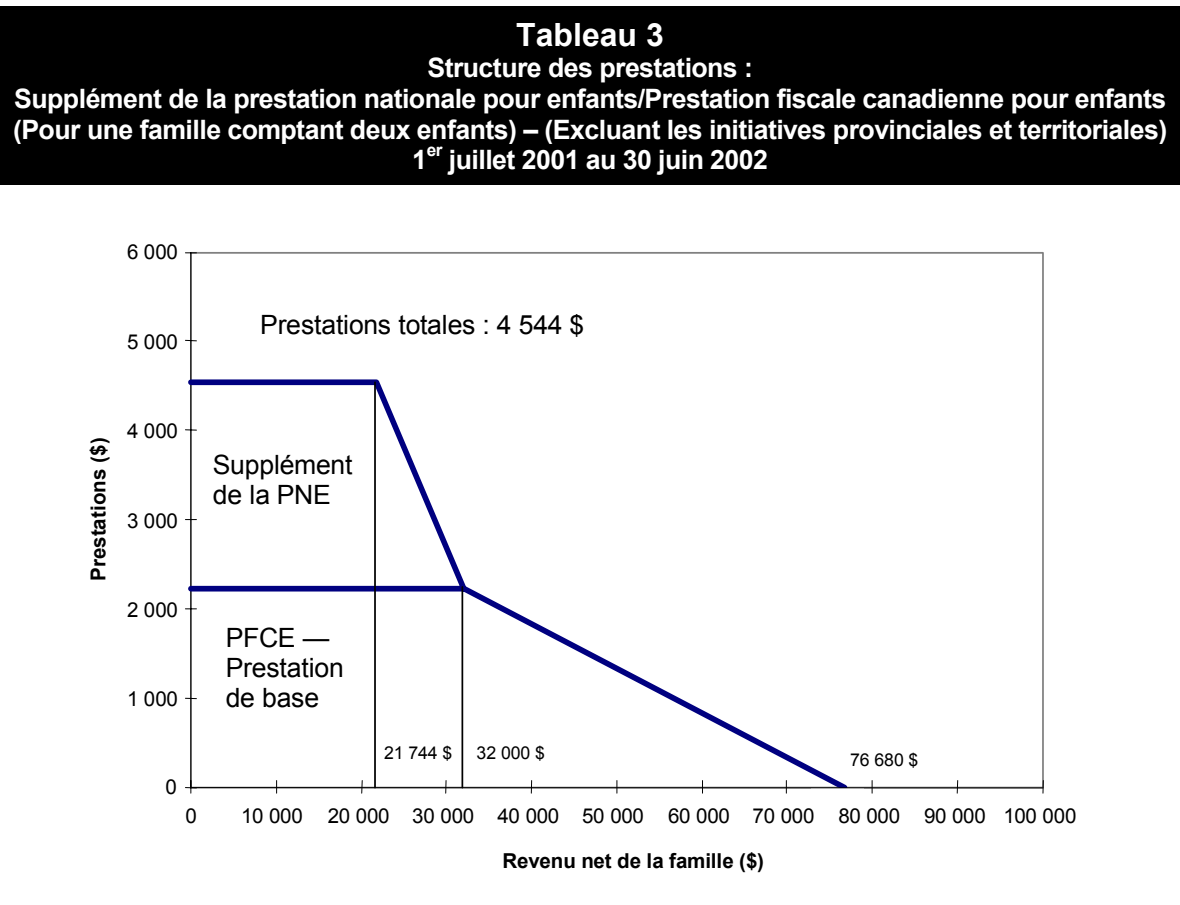
Selon le cadre de la Prestation nationale pour enfants, les objectifs de l'initiative sont axés sur l'amélioration du revenu des personnes qui sont le plus dans le besoin ainsi que sur la promotion de la participation au marché du travail, c'est-à-dire :

- contribuer à la prévention et à la réduction de l'étendue de la pauvreté chez les enfants;
- favoriser la participation au marché du travail de sorte qu'il soit toujours plus avantageux pour les familles de travailler;
- réduire le chevauchement et le double emploi en harmonisant davantage les objectifs des programmes et les prestations et en simplifiant l'administration.

L'harmonisation permet aux gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux d'établir des objectifs qui se complètent mieux les uns les autres dans un cadre stratégique global, et d'éviter de travailler à contre-courant ou de façon non rentable du point de vue de l'ensemble des gouvernements.

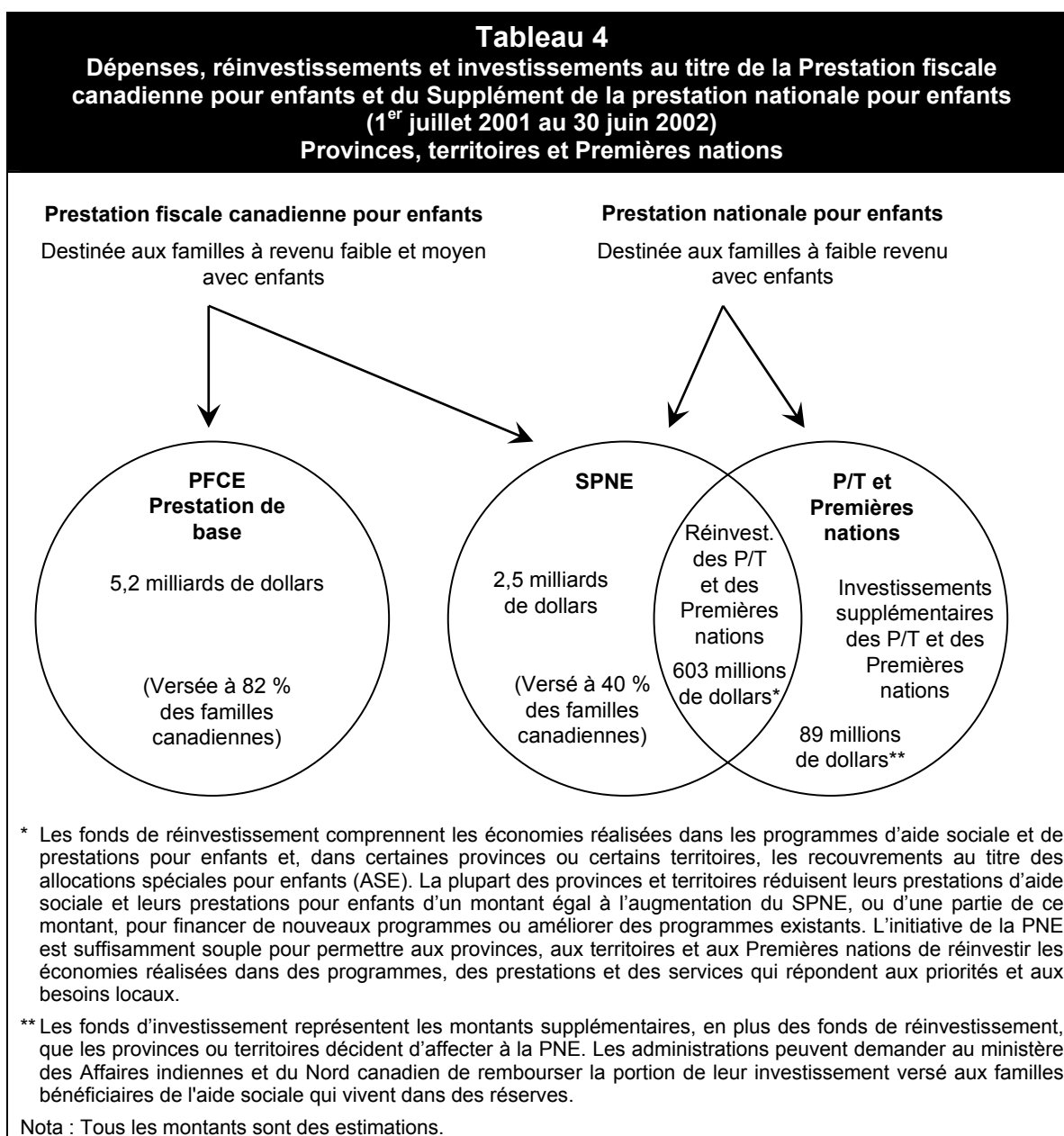
3.2 Structure des prestations et portée de l'initiative

Le tableau 3 illustre la structure des prestations du SPNE dans le cadre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants.



Comme le montre le tableau 3, le SPNE, en ciblant exclusivement les familles à faible revenu, est un complément important à la Prestation fiscale canadienne pour enfants (prestation de base). Les deux prestations sont versées par l'entremise du régime fiscal (administré par l'Agence du revenu du Canada) et s'éliminent progressivement à mesure que s'accroît le revenu net de la famille.

Le tableau 4 illustre l'ampleur globale de la PFCE (prestation de base) par rapport à la PNE. Dans le cadre de la prestation de base, un montant total de 5,2 milliards de dollars (juillet 2001 à juin 2002) a été versé aux familles admissibles avec enfants. Plus de 80 p. 100 des familles ont donc bénéficié de la PFCE. Comparativement, un montant de 2,5 milliards de dollars a été versé au titre du SPNE à 40 p. 100 des familles canadiennes avec enfants sur la même période. Le tableau 4 montre également le rôle des activités des provinces, des territoires et des Premières nations dans le cadre de l'initiative de la PNE.



3.3 Harmonisation provinciale/territoriale

L'harmonisation des activités des gouvernements constitue l'une des principales caractéristiques de la PNE. Trois méthodes de base ont été adoptées pour harmoniser le SPNE fédéral avec les programmes provinciaux et territoriaux. En voici la description :

Méthode n° 1 – La récupération sur les prestations d'aide sociale : dans ce cas, les provinces et territoires déduisent un montant équivalent au SPNE des prestations versées aux bénéficiaires d'aide sociale. Les montants ainsi économisés sur le budget de l'aide sociale constituent les fonds de réinvestissement des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Méthode n° 2 – L'intégration des prestations pour enfants avec rajustement : les provinces qui ont adopté cette approche versent des prestations pour enfants par le biais d'un programme lié au revenu distinct de l'aide sociale, les prestations étant regroupées en un seul paiement mensuel avec la PFCE. Toute augmentation du SPNE est recouvrée en totalité ou en partie sur la prestation provinciale pour enfants. Les économies ainsi réalisées constituent les fonds de réinvestissement du gouvernement provincial.

Méthode n° 3 – L'intégration des prestations pour enfants sans rajustement : cette approche est semblable à la méthode qui précède, en ce sens que certaines provinces versent des prestations pour enfants par le biais d'un programme distinct de prestations liées au revenu, lesquelles sont combinées à la PFCE en un seul paiement mensuel. La grande différence réside dans le fait que ces provinces ne récupèrent pas les augmentations du SPNE sur leurs prestations pour enfants. Leurs fonds de réinvestissement représentent le montant estimatif d'économies « fixes » (reporté annuellement) découlant de la récupération du SPNE (sur les prestations d'aide sociale) avant que l'administration n'ait créé son programme distinct de prestations pour enfants.

De plus, certaines administrations (Nouveau-Brunswick⁵, Manitoba⁶) ont choisi de ne pas adopter la méthode de remplacement des prestations d'aide sociale pour enfants dans le cadre de la PNE et transmettent le SPNE directement aux bénéficiaires. Comme on le verra plus loin, à la section 5.2.1, ces méthodes ont des répercussions différentes pour ce qui est de réduire le « piège de l'aide sociale ».

3.4 Réinvestissements provinciaux et territoriaux

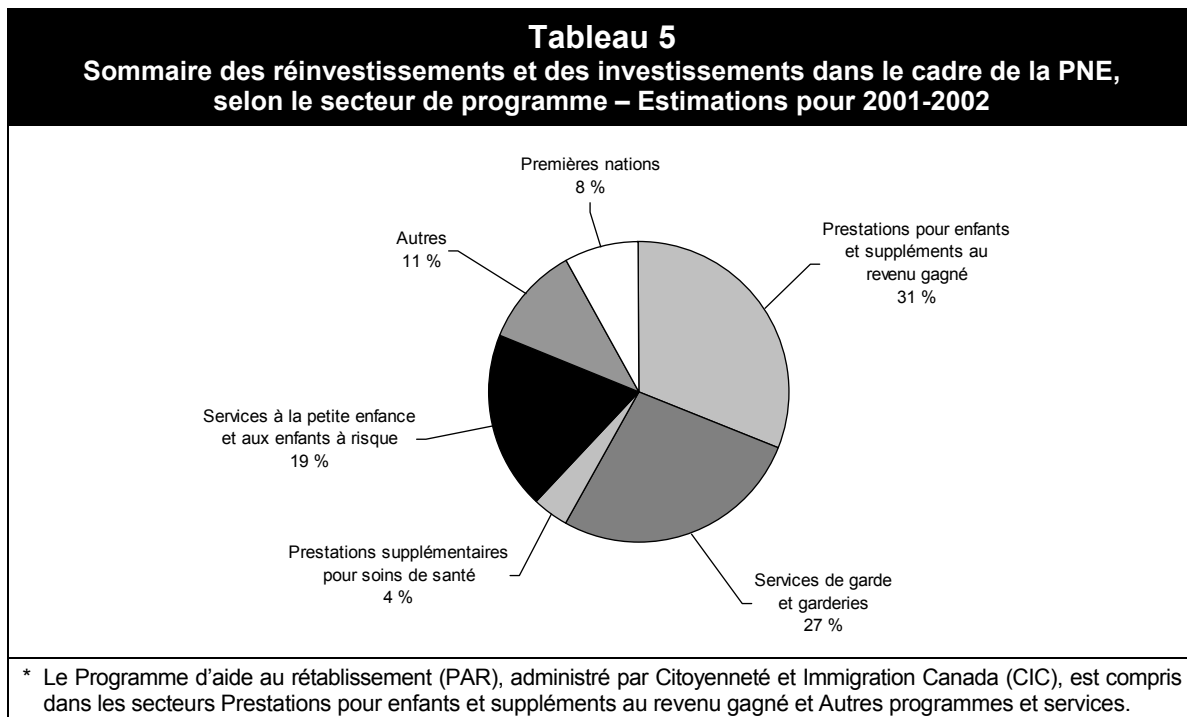
Les provinces et les territoires ont fait mention de réinvestissements et d'investissements découlant des économies réalisées grâce à la PNE. Ceux-ci se sont chiffrés à 534,5, à 632,4 et à 723,2 millions de dollars, respectivement, au cours de la période de trois ans

⁵ Au Nouveau-Brunswick (1998-1999), le gouvernement a décidé de ne pas rajuster les prestations d'aide sociale d'un montant équivalent à celui du SPNE et a conservé cette approche. En 2000-2001 et 2001-2002, la province n'a pas récupéré l'augmentation du SPNE auprès des familles qui touchaient de l'aide sociale.

⁶ Depuis juillet 2001, le Manitoba transmet l'augmentation du SPNE à toutes les familles et a rétabli la valeur intégrale du SPNE pour les enfants de 6 ans et moins; en janvier 2003, il a rétabli la valeur intégrale du SPNE pour les enfants de 7 à 11 ans; et en janvier 2004, il a fait de même pour les enfants de 12 à 17 ans.

allant de 2000-2001 à 2002-2003⁷. Ces investissements et réinvestissements, qui sont fondés sur les priorités établies et les consultations menées par les provinces et les territoires, visent à offrir un éventail de services complémentaires au SPNE. Le tableau 5 illustre, pour 2001-2002, la répartition de ces activités dans un éventail de secteurs, notamment les suivants :

- Prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné : On aide les parents à assumer les coûts rattachés au passage de l'aide sociale au marché du travail grâce à un supplément au revenu distinct ou à une augmentation des montants accordés dans le cadre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants.
- Services de garde d'enfants et garderies : On améliore l'accès à des services de garde abordables pour ainsi faciliter le passage au marché du travail.
- Services à la petite enfance et aux enfants à risque : Il s'agit de mesures de soutien destinées aux familles à faible revenu avec enfants afin de favoriser le développement des enfants et de leur donner un bon départ dans la vie.
- Prestations supplémentaires pour soins de santé : Ces prestations visent divers frais, notamment les soins de la vue, les médicaments d'ordonnance et les soins dentaires. (Dans bien des cas, les familles avec enfants touchant de l'aide sociale perdent ces prestations lorsqu'elles passent de l'aide sociale au marché du travail.)
- Autres initiatives appuyant les objectifs de la PNE : Il s'agit d'autres programmes et services mis sur pied par les provinces et les territoires pour répondre à leurs besoins respectifs. Cet éventail d'initiatives de réinvestissement comprend des programmes d'intervention précoce et de soins prénataux, des mesures de soutien à l'emploi et des programmes de prévention.



⁷ *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape : 2002*, p. 21. Veuillez noter que les chiffres cités ne comprennent pas les dépenses des Premières nations et de Citoyenneté et Immigration.

4. Évaluation de l'initiative de la PNE – Approche de l'évaluation du programme

Le processus d'évaluation a été élaboré pour examiner les répercussions globales de la PNE et reflète l'engagement des gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux à l'égard d'une reddition de comptes conjointe. Les modalités établies sont décrites au tableau 6.

Tableau 6 Modalités fédérales/provinciales/territoriales d'évaluation de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants
Cadre de reddition de comptes <ul style="list-style-type: none">• transparence – rapport d'étape annuel;• rapport sur les investissements et les réinvestissements;• accent sur les résultats en matière de rendement;• évaluation périodique conjointe des résultats et des répercussions du programme d'après les trois principaux objectifs de la PNE.
Groupe de travail conjoint sur l'évaluation <ul style="list-style-type: none">• coordonné conjointement par des coprésidents fédéraux/provinciaux/territoriaux;• formé de représentants de l'ensemble des provinces et territoires (le Québec participe à titre d'observateur) et de représentants fédéraux provenant du ministère des Finances, de l'Agence du revenu du Canada et de Développement social Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada participe également à titre d'observateur).
Méthode <ul style="list-style-type: none">• élaborée d'après l'évaluation de l'évaluabilité et la consultation d'experts au sujet du Rapport sur l'évaluation de l'évaluabilité;• repose sur un consensus de tous les membres du groupe de travail fédéral/provincial/territorial responsable de l'évaluation et l'avis d'un groupe externe de pairs;• fondée sur de multiples sources d'information;• mise en œuvre par l'entremise de contrats avec des consultants externes et utilisation d'examens par des pairs pour plusieurs des études.

La présente évaluation porte sur les résultats des activités de toutes les administrations, à l'exception des Premières nations (qui font l'objet d'une évaluation distincte). Le cadre d'évaluation englobe les trois premières années (1998-2001) de mise en application de la PNE. Dans certains cas, des analyses des années précédant immédiatement l'instauration de l'initiative offrent un contexte précis et un point de comparaison pour les constatations issues de l'évaluation.

Comme on s'attendait à ce que l'évaluation de la PNE pose certaines difficultés, l'approche adoptée est axée sur l'établissement de multiples sources d'information partielle qui ont permis de corroborer les constatations au moyen de recoupements⁸.

Les multiples sources de données utilisées pour les besoins de cette évaluation ont été constituées grâce à quatre contrats distincts avec des consultants externes et aux travaux menés à l'interne par le ministère, alors DRHC. L'annexe 1 renferme des descriptions sommaires des rapports techniques produits dans le cadre de ces différents travaux⁹. Le tableau qui suit présente les principales méthodes utilisées dans chacun des documents décrits à l'annexe 1.

Méthodes	Documents de l'annexe 1
Analyses de séries chronologiques de l'incidence de la PNE sur le nombre de cas d'aide sociale	Documents 1, 2 et 3
Analyses de survie quant à l'incidence de la PNE sur le nombre de cas d'aide sociale	Documents 18, 19 et 20
Analyse de l'incidence brute du SPNE sur la réduction de la pauvreté	Documents 4, 5
Analyse de l'incidence brute de la PNE sur la réduction du piège de l'aide sociale	Document 21
Analyses de l'incidence nette de la PNE sur la réduction de la pauvreté et la disponibilité de main-d'œuvre	Documents 7 et 9
Sondage sur les opinions des bénéficiaires du SPNE à l'égard de la PNE	Document 8
Groupes de discussion avec des bénéficiaires du SPNE	Document 11
Sondages auprès des gestionnaires de programmes liés à la PNE	Documents 10, 13, 15, 16 et 17
Études de cas relatives aux programmes liés à la PNE	Documents 15, 16 et 17
Examen de la documentation	Documents 6, 13 et 14
Analyse de l'efficacité de la PNE par rapport au coût	Document 12

⁸ Par exemple, le vérificateur général adjoint du Canada, dans une lettre datée du 22 juillet 2002 adressée au directeur général de l'Évaluation des programmes de Développement des ressources humaines Canada, a indiqué ce qui suit [TRADUCTION] : « Nous observons le recours marqué aux multiples sources d'information. Nous avons toujours privilégié ce genre d'approche étant donné que l'utilisation d'un certain nombre de méthodologies parallèles permet en général de renforcer les constatations tout en compensant les limites de chaque méthodologie. »

⁹ Il est possible d'obtenir des exemplaires de la documentation de base en en faisant la demande par téléphone [1 888 440-4080], par écrit [Vérification et Évaluation, Développement social Canada, 355, chemin North River, Ottawa (Ontario) K1A 0L1] ou par télécopieur [(613) 941-0660].

5. Constatations issues de l'évaluation

Bon nombre des constatations signalées dans le présent rapport de synthèse ont déjà été soulignées, en totalité ou en partie, dans les rapports d'étape annuels antérieurs sur la PNE, publiés sous la direction des ministres fédéral/provinciaux/territoriaux responsables des services sociaux.

Il s'agit cependant de la première fois où tous les aspects de l'analyse sont intégrés et présentés de manière exhaustive. Ce rapport de synthèse comprend également les résultats d'autres analyses qui n'avaient pas encore été communiqués. Ces analyses touchaient les trois objectifs de la PNE, plus particulièrement celui de la participation au marché du travail, y compris l'incidence de la PNE pour ce qui est d'atténuer le « piège de l'aide sociale », ainsi que ses répercussions sur le comportement des bénéficiaires sur le marché du travail dans le cas des travailleurs qui faisaient déjà partie de la population active.

Les constatations issues de l'évaluation qui se trouvent dans le présent rapport de synthèse portent sur la mesure dans laquelle la PNE a atteint les objectifs fixés ainsi que sur la rentabilité de l'initiative. Dans la section 5.1, on examine l'incidence de la PNE sur la fréquence et l'étendue de la pauvreté chez les enfants en donnant un aperçu des méthodes utilisées et des constatations issues de l'évaluation. La section 5.2 renferme des éléments qui témoignent du fait que la PNE favorise la participation au marché du travail, à la fois pour ce qui est d'atténuer le problème du « piège de l'aide sociale » et de l'attitude des bénéficiaires actifs à l'égard du marché du travail. La section 5.3 porte sur l'harmonisation des activités fédérales/provinciales/territoriales qui découlent de la PNE, tout en relevant les principaux effets de synergie. Enfin, la section 5.4 porte sur l'efficacité par rapport aux coûts en ce qui concerne la PNE.

5.1 Mesure de l'atteinte des objectifs de la PNE : **a) Réduire l'étendue de la pauvreté chez les enfants**

Mesurer l'incidence de la PNE pour ce qui est de réduire le nombre de familles avec enfants vivant avec un faible revenu est une tâche particulièrement difficile. La méthode d'évaluation standard (c.-à-d. une analyse de la situation des personnes qui touchent une aide par opposition à celle d'un groupe de référence constitué de personnes semblables qui n'en reçoivent pas) ne pouvait tout simplement pas être utilisée dans ce cas-ci. La raison en est que toutes les familles avec enfants dont le revenu se situe dans la fourchette en question sont admissibles à des prestations, ce qui veut dire qu'il est impossible de constituer un groupe semblable n'ayant pas touché de prestations. De plus, une deuxième méthode, reposant sur une analyse de séries chronologiques des effets sur le revenu et le marché du travail (avant et après l'instauration de la PNE), s'est révélée inapplicable dès le départ en raison des difficultés que posait le couplage des données des bases administratives.

Compte tenu de ces contraintes, un éventail de méthodes de rechange a été utilisé pour effectuer une évaluation globale de l'initiative de la PNE.

Deux principales approches ont été retenues pour examiner l'incidence de la PNE pour ce qui est de réduire l'étendue et la fréquence de la pauvreté chez les enfants : a) des simulations des répercussions brutes des prestations en espèces de l'initiative de la PNE¹⁰; b) une analyse de l'incidence nette de l'initiative globale de la PNE comparant le comportement des bénéficiaires de la PNE sur le marché du travail à celui d'un groupe de référence composé de personnes présentant des caractéristiques semblables, mais n'ayant pas d'enfants¹¹. Ces analyses présentent chacune leurs propres points forts et points faibles, mais, ensemble, elles permettent d'établir des estimations qui nous donnent des indications importantes ainsi qu'une bonne idée générale, bien qu'approximative, de la situation pour les fins de la reddition de comptes.

5.1.1 Simulations des répercussions de l'initiative de la PNE

Au moyen des simulations, on a mesuré les prestations de revenu de la PNE en comparant les différences entre les indicateurs de l'incidence sur le faible revenu de deux structures fédérales/provinciales/territoriales de prestations pour enfants différentes. Deux séries de simulations distinctes ont été menées, une par le Centre d'étude des niveaux de vie (CENV) (1996-1999)¹², l'autre par la Direction de la politique sociale de DRHC (2000)¹³. Les simulations pour l'année 2000 portaient sur les éléments suivants :

- la structure réelle du programme; et
- une structure simulée sans l'initiative de la PNE, fondée essentiellement sur les mécanismes de soutien en vigueur avant l'instauration de la PNE.

Le tableau 7 présente les principales caractéristiques des deux structures de prestations pour enfants en question.

¹⁰ Voir l'annexe 1, documents 4 et 5, pour de plus amples détails.

¹¹ Voir l'annexe 1, document 7, pour de plus amples détails.

¹² Voir l'annexe 1, document 4 : Centre d'études des niveaux de vie, *L'incidence du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) sur la situation de faible revenu des familles canadiennes avec enfants : Résultats obtenus au moyen de la base de données et du modèle de simulation de politique sociale (BD/MSPS)*. Voir également l'annexe 1, document 5 : *L'incidence de la Prestation nationale pour enfants sur le niveau de revenu des familles canadiennes avec enfants : Résultats des simulations de DRHC (Direction de la politique sociale de DRHC)*.

¹³ Voir la *Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2002*, chapitre 7.

Tableau 7
Comparaison de deux structures fédérales/provinciales/territoriales
de prestations pour enfants en 2000

Structure 1 : Sans l'initiative de la PNE	Structure 2 : Avec l'initiative de la PNE
Maintien de la structure du Supplément au revenu gagné (SARG) de 1996	Instauration du SPNE
Aucun rajustement des programmes provinciaux/territoriaux de soutien du revenu en cas d'augmentation du SPNE	Rajustements apportés aux programmes provinciaux/territoriaux de soutien du revenu compte tenu des augmentations du SPNE
Aucun programme de réinvestissement provincial/territorial ni investissement supplémentaire dans les prestations de revenu directement liées à l'initiative de la PNE	Programmes provinciaux/territoriaux de réinvestissement et investissements supplémentaires dans les prestations pour enfants et les suppléments au revenu gagné*
* En 2000, ces programmes de réinvestissement (prestations de revenu) représentaient environ 345 millions de dollars, soit plus de 70 % des stratégies de réinvestissement et d'investissement des provinces, des territoires et des Premières nations.	

L'application de cette méthode aux données de *l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu 2000* de Statistique Canada a permis d'évaluer l'incidence des prestations de revenu de la PNE.

Cette méthode a l'avantage d'isoler l'incidence simulée des prestations de revenu de l'initiative de la PNE par rapport aux indicateurs de résultats choisis, alors que les autres variables socioéconomiques, comme le niveau de chômage ou le revenu d'emploi, demeurent inchangées.

Par contre, ce cadre de mesure ne permet pas de tenir compte des changements dans le comportement des familles à faible revenu avec enfants sur le plan économique et sur le plan de la participation au marché du travail, qui pourraient être attribuables à l'initiative de la PNE. Il offre toutefois une base à partir de laquelle de tels facteurs peuvent être pris en compte. Les sections 5.1.2 et 5.1.3 présentent une description de ce processus de mesure.

5.1.2 Résultats des simulations : La PNE a eu une incidence positive sur les familles avec enfants vivant avec un faible revenu

Selon les estimations établies à partir des simulations du CENV, fondées sur les seuils de faible revenu (SFR)¹⁴ après impôt, le SPNE aurait donné lieu, entre 1996 et 1999, à une diminution du nombre de familles avec enfants vivant sous le SFR (la fréquence du faible revenu ayant diminué de 4,6 p. 100) ainsi qu'à une réduction de l'écart de faible revenu pour les familles avec enfants (l'écart de faible revenu ayant connu une baisse

¹⁴ Le seuil de faible revenu (SFR) est le niveau de revenu selon lequel une famille consacre 20 points de pourcentage de plus que la famille moyenne à des besoins fondamentaux, y compris l'alimentation, le logement et l'habillement. Le SFR varie selon la taille de la famille et la population de la région de résidence. Il ne constitue pas une mesure absolue de la pauvreté; souvent, ces statistiques sont plutôt utilisées pour étudier le faible revenu relatif au Canada.

de 8,7 p. 100)¹⁵. L'incidence estimative du SPNE sur la fréquence du faible revenu et l'écart de faible revenu semble un peu plus importante chez les familles biparentales que chez les familles monoparentales¹⁶.

Les résultats des simulations effectuées par la Direction de la politique sociale révèlent une tendance semblable (tableau 8). En 2000, l'initiative de la PNE aurait empêché qu'un nombre estimatif de 22 900 familles comptant 55 000 enfants vivent dans une situation de faible revenu. Cela représente une diminution de 5,1 p. 100 du nombre de familles avec enfants vivant dans une telle situation¹⁷.

Tableau 8			
Variation de la fréquence du faible revenu chez les familles en raison de la PNE, selon le type de famille : janvier 2000 à décembre 2000 (selon le seuil de faible revenu après impôt)			
	Familles monoparentales	Familles biparentales	Toutes les familles
Baisse du nombre d'enfants vivant dans une situation de faible revenu	16 100	37 200	55 000
Baisse du nombre de familles à faible revenu	8 600	14 300	22 900
Variation en pourcentage du nombre de familles à faible revenu	-4,1 %	-6,0 %	-5,1 %
Baisse de la fréquence du faible revenu chez les familles avec enfants*	-1,2	-0,5	-0,6

* La baisse de la fréquence du faible revenu est exprimée en points de pourcentage.

Source : Selon des totalisations spéciales de Statistique Canada, tirées de *l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu 2000*.

On a également examiné les résultats des simulations afin de repérer les variations de l'étendue (gravité) des situations de faible revenu (tableau 9 ci-dessous). On constate, ici aussi, que la PNE a eu un effet positif en réduisant l'étendue du faible revenu de 9,6 p. 100 chez toutes les familles. L'effet a été plus marqué chez les familles biparentales, la diminution observée s'établissant à 11 p. 100¹⁸.

Tableau 9			
Variation liée à la PNE de l'étendue du faible revenu chez les familles qui sont restées en situation de faible revenu : janvier 2000 à décembre 2000			
Seuil de faible revenu après impôt	Familles monoparentales	Familles biparentales	Toutes les familles
Baisse de l'écart de faible revenu (en millions de dollars)	100 \$	220 \$	320 \$
Variation en pourcentage de l'écart de faible revenu	-7,6 %	-11,0 %	-9,6 %

Source : Selon des totalisations spéciales de Statistique Canada, tirées de *l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu 2000*.

¹⁵ Voir l'annexe 1, document 4, pour de plus amples détails.

¹⁶ Voir l'annexe 1, document 4, pour de plus amples détails.

¹⁷ Voir la *Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2002*, p. 50, tableau 14.

¹⁸ Voir la *Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2002*, p. 52, tableau 16.

5.1.3 D'autres données viennent corroborer les résultats des simulations

Les estimations des répercussions de la PNE obtenues au moyen des analyses des simulations nous offrent des données de référence importantes concernant les effets de la PNE sur le revenu. Il y a toutefois lieu d'étendre ces estimations pour tenir compte des changements qu'a entraînés la PNE sur le plan du comportement à l'égard de l'emploi.

On devrait constater d'autres améliorations sur le plan du revenu tiré d'un emploi dans la mesure où l'initiative aura permis aux familles d'abandonner l'aide sociale (comme le montre la section 5.2.2 ci-dessous) pour un emploi. Par contre, certaines données indiquent que les effets positifs seraient neutralisés par une baisse de la participation au marché du travail chez les parents qui sont déjà actifs.

Afin d'obtenir des données supplémentaires sur les variations globales du comportement de la main-d'œuvre découlant de l'initiative (et sur les effets connexes sur le revenu), on a comparé les variations de la participation au marché du travail chez les bénéficiaires de la PNE à celles d'un groupe de référence correspondant. Ainsi, à partir des données de *l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu* de Statistique Canada (EDTR), on a comparé les variations de la participation au marché du travail et du revenu qu'elle génère, observées chez les familles à faible revenu avec enfants qui touchaient la PFCE et chez les personnes à faible revenu sans enfants qui présentaient des caractéristiques semblables au cours de la période allant de 1996 à 2001¹⁹. Cette méthode, qui repose sur les écarts dans les différences, est l'approche privilégiée dans le Rapport de l'évaluation de l'évaluabilité pour l'estimation des répercussions nettes de la PNE sur la main-d'œuvre. Soulignons toutefois que le groupe de référence composé de personnes sans enfants qu'a établi le consultant a été mis en question dans le cadre d'un examen par des pairs. Par conséquent, les résultats de cette analyse des incidences nettes ne devraient servir qu'à des fins d'indication. Qui plus est, étant donné que les estimations sont fondées sur les différences des résultats obtenus par les deux groupes, elles ne permettent pas d'isoler l'incidence des diverses caractéristiques de la PNE prises individuellement. Elles témoignent plutôt de l'effet qu'a eu la PNE dans son ensemble (prestations en espèces, récupération de l'aide sociale et réinvestissements provinciaux/territoriaux) sur la main-d'œuvre familiale, le revenu et la situation de faible revenu. Les constatations indiquent toutefois que la PNE a eu une incidence positive pour ce qui est de réduire la fréquence et l'étendue de la pauvreté, tant chez les familles bénéficiaires que chez celles qui participaient au marché du travail.

Les données tirées des comparaisons fondées sur l'EDTR (annexe 1, document 7) corroborent les répercussions positives sur le revenu qui, de façon générale, ont été relevées dans les simulations de DRHC et du CENV (annexe 1, documents 1 à 5). Ces données combinées représentent donc des indications voulant que l'initiative ait eu une incidence positive globale pour ce qui est d'atténuer le faible revenu.

¹⁹ Voir l'annexe 1, document 7, pour de plus amples détails.

5.1.4 L'ampleur et les avantages des réinvestissements provinciaux/territoriaux pourraient être considérables, mais leur incidence n'a pu être déterminée

Les activités de réinvestissement et d'investissement découlant des économies réalisées représentent un apport considérable de fonds visant à offrir une aide accrue aux familles à faible revenu (tant au moyen d'une aide financière directe que de services en nature). Comme nous l'avons mentionné, les économies liées à la PNE pourraient avoir contribué un autre 20 p. 100 à l'incidence de l'initiative par le biais des réinvestissements.

Pour tenter de préciser davantage les éventuelles répercussions positives découlant de ces réinvestissements, deux des secteurs figurant au tableau 5 ont été examinés dans le cadre de cette évaluation : a) les prestations supplémentaires pour soins de santé ainsi que b) les prestations pour enfants et les suppléments au revenu gagné²⁰.

Dans l'ensemble, on a constaté que le manque de données exhaustives sur les investissements et les réinvestissements limite grandement toute analyse des répercussions²¹. De plus, dans bon nombre de cas, il est difficile d'évaluer les programmes de réinvestissement parce qu'on ne peut établir de lien entre la participation au programme et les résultats visés par la PNE²².

De façon générale, les statistiques relatives aux réinvestissements provinciaux et territoriaux qui ont été compilées à la suite de l'instauration de la PNE auraient été plus utiles si on avait élaboré des données de référence²³ uniformes (c.-à-d. avant la mise sur pied de la PNE), afin de pouvoir déterminer dans quelle mesure les « nouvelles » activités de programme découlent réellement de l'initiative.

Autre point important, dans l'ensemble, les programmes de réinvestissement provinciaux et territoriaux appuyés par la PNE ne sont pas assortis de dispositions adéquates pour assurer la collecte de l'information de base nécessaire à la mesure du rendement (p. ex., données sur les taux de participation, les caractéristiques des participants et ainsi de suite)²⁴. Il s'agit donc d'un autre secteur où la question d'efficacité par rapport aux coûts exige l'adoption de dispositions appropriées en matière de collecte de données afin de pouvoir examiner et démontrer la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs d'une manière efficace compte tenu des ressources budgétaires disponibles.

²⁰ Voir l'annexe 1, documents 15 et 16.

²¹ Voir l'annexe 1, document 13.

²² Module I, rapport technique n° 9 – Cadre d'efficacité par rapport aux coûts, p. 6-9.

²³ Module I, rapport technique n° 9 – Cadre d'efficacité par rapport aux coûts, avril 2003, p. 1. On y souligne que les données limitées empêchent la réalisation d'une analyse de l'efficacité par rapport aux coûts.

²⁴ Voir l'annexe 1, document 13. Voir également les études de cas sur les réinvestissements provinciaux et territoriaux, module II, rapport final, mars 2003, p. 41-42.

5.1.5 Malgré les progrès réalisés, les faits démontrent qu'il faut continuer à lutter contre la pauvreté chez les enfants

Au cours des quatre premières années de la mise en œuvre de l'initiative de la PNE (1998-2001), la proportion d'enfants vivant dans une famille à faible revenu a diminué un peu chaque année (tableau 10). Cette baisse du taux et des niveaux absolus de pauvreté chez les enfants peut être attribuée à un certain nombre de facteurs outre la PNE, notamment à une amélioration générale de l'économie, à la diminution des taux de chômage et, peut-être aussi, à l'augmentation du salaire minimum dans les provinces et territoires.

Tableau 10					
Enfants (moins de 18 ans) vivant dans une famille à faible revenu (1997-2001)					
	1997	1998	1999	2000	2001
SFR après impôt	16,0 %	13,6 %	13,5 %	12,5 %	11,4 %
Source : Statistique Canada et Prairie Research Associates, module 1, rapport final, 23 décembre 2003, p. 17.					

Toutefois, les données du tableau 10 montrent également à quel point la pauvreté chez les enfants demeure bien enracinée. Malgré les progrès réalisés jusqu'ici grâce aux initiatives menées dans plusieurs domaines, plus de trois quarts de millions d'enfants au Canada continuent de vivre dans une situation de faible revenu.

Les choses seraient nettement pires sans la PNE, selon la mesure du SFR, qui est décrit dans la note de bas de page n° 13. La raison d'être du programme demeure donc pertinente, puisqu'il semblerait que les améliorations générales de l'économie ne suffisent pas à elles seules à régler les problèmes liés au faible revenu chez les familles avec enfants.

5.2 Mesure de l'atteinte des objectifs de la PNE :

b) Favoriser la participation au marché du travail

5.2.1 Conception du programme : Les caractéristiques de la PNE rendent l'emploi plus intéressant pour les bénéficiaires de l'aide sociale

Une analyse détaillée de la conception de la PNE a été menée afin d'en examiner les répercussions par rapport à la dépendance continue à l'égard de l'aide sociale²⁵. Il s'agit là d'un aspect important puisqu'on estime que, en tout temps, environ un tiers des familles à faible revenu avec enfants touchent de l'aide sociale²⁶. L'analyse a permis de constater que les caractéristiques de l'initiative permettent bel et bien de rendre le travail plus intéressant que l'aide sociale. On a pu relever plusieurs éléments de la PNE qui créent des incitatifs financiers et des avantages en nature à cet égard, notamment :

²⁵ Voir l'annexe 1, document 21, pour de plus amples détails.

²⁶ Il s'agit là d'une estimation prudente fondée sur une analyse des données de l'EDTR (Enquête sur la dynamique du travail et du revenu) où le seuil de faible revenu est établi à 32 000 \$.

- l'augmentation du revenu net des familles à faible revenu dont certains membres travaillent, par rapport aux familles dépendant de l'aide sociale;
- le rajustement du soutien du revenu versé pour les enfants dans le cadre des programmes d'aide sociale afin d'abaisser le niveau de revenu à partir duquel il est plus avantageux de travailler pour les parents ayant des enfants; et
- les avantages en nature (p. ex., les prestations supplémentaires pour soins médicaux qui sont versées par les gouvernements provinciaux et territoriaux) pour les travailleurs à faible revenu avec enfants, ce qui réduit le taux d'imposition implicite lorsqu'une famille passe de l'aide sociale au marché du travail²⁷.

Il importe de souligner que les répercussions estimatives optimales de ces caractéristiques de la PNE pour ce qui est d'améliorer les incitatifs au travail sont fondées en grande partie sur les situations dans lesquelles les prestations d'aide sociale sont réduites d'un montant équivalant au SPNE pour les familles qui continuent de dépendre de l'aide sociale (tableau 11).

Dans l'ensemble, l'incidence possible des caractéristiques de l'initiative sur le passage de l'aide sociale au marché du travail correspond à son effet sur les variations du revenu disponible des bénéficiaires d'aide sociale par opposition à un revenu d'emploi à temps plein au salaire minimum avant et après la PNE (1997 et 2001). Les constatations générales sont résumées au tableau 11 pour quatre types de famille.

Tableau 11				
Écart annuel moyen du revenu disponible entre l'emploi à temps plein au salaire minimum et l'aide sociale (1997 et 2001)				
Type de famille*	1997	2001	Variation en pourcentage	Contribution de la PNE
Parent seul, 1 enfant âgé de 4 ans	+3,8 %	+12,7 %	+ 8,9	55 %
Parent seul, 2 enfants âgés de 10 et 13 ans	-8,5 %	+2,0 %	+10,5	72 %
Parent seul, 3 enfants âgés de 4, 10 et 13 ans	-13,0 %	-0,9 %	+12,1	80 %
Deux parents, 2 enfants âgés de 10 et 13 ans	+30,8 %	+37,9 %	+7,1	27 %
<p>* Il s'agit de la moyenne non pondérée pour 11 administrations. Les résultats varient selon les provinces.</p> <p>+ Indique que le revenu disponible provenant du salaire minimum est plus élevé que le revenu provenant de l'aide sociale.</p> <p>- Indique que le revenu disponible provenant du salaire minimum est inférieur au revenu provenant de l'aide sociale.</p> <p>Nota : La définition du revenu disponible est la suivante : le montant du revenu qui reste après impôt et coûts fixes (tels les mensualités d'un véhicule, le loyer, etc.) et pouvant être consacré à d'autres dépenses et à l'épargne.</p> <p>Source : Ces renseignements sont tirés du projet du module 3 sur la <i>PNE et les revenus tirés de l'emploi et de l'aide sociale par province et territoire 1995-2001</i>. Ils sont reproduits dans le <i>rapport d'étape de 2002 sur la PNE</i>, à la page 55. Bien que l'étude ait porté sur la période allant de 1995 à 2001, les résultats ne sont présentés que pour les années 1997 à 2001 afin de refléter plus exactement la période précédant immédiatement la création de la PNE.</p>				

²⁷ Voir l'annexe 1, documents 13 à 17, pour de plus amples détails.

Comme le montre le tableau 11, en 1997, avec les anciens programmes, les parents seuls ayant deux et trois enfants qui abandonnaient l'aide sociale pour travailler à temps plein au salaire minimum voyaient baisser leur revenu de 8,5 p. 100 et de 13 p. 100 respectivement. Parallèlement, les familles monoparentales ne comptant qu'un seul enfant n'ont connu qu'une légère augmentation de leur revenu, et les familles à deux revenus, une augmentation plus marquée.

En 2001, la situation avait changé considérablement grâce à la PNE. Pour la plupart des types de famille, l'écart de revenu entre les bénéficiaires d'aide sociale et les personnes travaillant au salaire minimum s'était amélioré de beaucoup en faveur des travailleurs. Dans le cadre de l'initiative PNE, le revenu annuel tiré d'un emploi à temps plein rémunéré au taux du salaire minimum (complété avec des transferts de revenu) a augmenté de 3 200 \$ en moyenne, par rapport au revenu provenant de l'aide sociale²⁸. Seules les familles monoparentales avec trois enfants connaissaient une légère baisse de leur revenu disponible lorsqu'elles abandonnaient l'aide sociale pour le marché du travail.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'augmentation du revenu disponible après 1997 lorsque les prestations d'aide sociale étaient remplacées par un revenu tiré d'un emploi à temps plein au salaire minimum. Le maintien du SPNE pour les travailleurs par opposition à la récupération d'un montant équivalent sur les prestations d'aide sociale représente cependant un facteur important à cet égard (voir la dernière colonne du tableau 11). Les autres facteurs qui ont contribué à ce changement sont liés à un certain nombre d'initiatives importantes mises en œuvre par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Parmi ces mesures figurent une baisse des budgets de l'aide sociale pendant cette période et des augmentations du salaire minimum provincial. Certaines modifications fiscales ont également été apportées.

Comme nous venons de le démontrer, les caractéristiques générales de l'initiative de la PNE ont créé des incitatifs financiers et des avantages en nature pour encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à participer au marché du travail. Toutefois, ces caractéristiques n'ont pas été appliquées de façon uniforme par toutes les administrations (tableau 12), diverses méthodes de récupération ou de rajustement ayant été adoptées en vertu de l'initiative de la PNE²⁹. Les approches choisies par les provinces et les territoires sont présentées au tableau 12. L'approche III semble ne pas inciter autant les familles à abandonner l'aide sociale pour le marché du travail, car les prestations d'aide sociale ne sont pas réduites d'un montant équivalant au SPNE dans leur cas.

²⁸ Voir l'annexe 1, document 21.

²⁹ Au Nouveau-Brunswick (1998-1999), la province a choisi de ne pas rajuster les versements de l'aide sociale du montant du SPNE et elle maintient en vigueur cette approche. En 2000-2001 et 2001-2002, le Nouveau-Brunswick n'a pas recouvré l'augmentation du SPNE versée aux familles bénéficiaires de l'aide sociale.

Tableau 12
Approches adoptées par les provinces et les territoires pour le rajustement des prestations d'aide sociale et des prestations pour enfants

I. Récupération sur les prestations d'aide sociale	II. Intégration des prestations pour enfants <u>avec rajustement</u>	III. Intégration et non-intégration des prestations pour enfants <u>sans rajustement</u>
Île-du-Prince-Édouard Ontario Yukon Territoires du Nord-Ouest Nunavut Manitoba ³⁰ Alberta	Saskatchewan Colombie-Britannique	Terre-Neuve-et-Labrador ³¹ Nouvelle-Écosse ³²

Voici une importante conclusion qui est ressortie d'une étude commandée par le Groupe de travail responsable de l'évaluation de la PNE :

[TRADUCTION]

« Un nombre croissant d'administrations (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Manitoba) [...] ont décidé soit de transmettre le SPNE à tous les résidents à faible revenu, soit d'utiliser une autre formule de remplacement, ce qui amenuise le pouvoir du rajustement en tant que mesure d'incitation au travail³³. »

Peu importe le modèle administratif employé par les provinces et les territoires pour récupérer le SPNE, l'efficacité de la récupération pour ce qui est de réduire le « piège de l'aide sociale » est amoindrie lorsque le montant de cette récupération est plus faible. Ces constatations ont des répercussions importantes sur les possibilités d'accroître la rentabilité de l'initiative de la PNE dans les années à venir.

5.2.2 La PNE a réussi dans une certaine mesure à atténuer le problème du « piège de l'aide sociale »

Les écrits techniques passés en revue dans le cadre de cette évaluation citent plusieurs exemples où les gouvernements de pays industrialisés ont eu de la difficulté à réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale en raison du « piège de l'aide sociale ». Cette situation

³⁰ Le Manitoba utilise cette approche pour une partie de ses bénéficiaires de l'aide sociale. En juillet 2000, la province a cessé de recouvrer les augmentations du SPNE. En juillet 2001, elle a cessé de recouvrer le SPNE pour les enfants de six ans et moins. En janvier 2003, elle a cessé de le recouvrer pour les enfants de 11 ans et moins et, depuis janvier 2004, elle ne le recouvre plus pour aucun des enfants bénéficiant de l'aide.

³¹ En 1998-1999, Terre-Neuve-et-Labrador a choisi de ne pas réduire les prestations d'aide sociale du plein montant du SPNE. La province a remanié son programme de soutien du revenu en 1999-2000 et a établi la prestation pour enfants de Terre-Neuve-et-Labrador à titre d'initiative de réinvestissement. En 2000-2001 et 2001-2002, Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas recouvré la hausse du SPNE auprès des familles bénéficiaires de l'aide sociale.

³² La Nouvelle-Écosse a restructuré son programme d'aide sociale en 2001 et commencé à verser sa propre prestation pour enfants. En juillet 2002, elle a commencé à transmettre intégralement le SPNE à tous les clients.

³³ Pour de plus amples détails, consulter le document produit par Prairie Research Associates, module 1 : rapport final, 23 décembre 2003, p. iv.

se présente lorsque le passage de l'aide sociale au marché du travail s'accompagne de la perte du revenu provenant de l'aide sociale et de services et d'autres avantages en nature. La PNE est conçue de manière à surmonter de tels problèmes au moyen d'incitatifs financiers (pour compenser ces pertes) et d'un élargissement de l'éventail de services offerts aux personnes qui occupent un emploi et ne touchent pas d'aide sociale.

Malgré les problèmes signalés à la section 5.2.1, c'est-à-dire les cas où les mesures de récupération employées par les provinces et territoires sont susceptibles d'avoir diminué les effets incitatifs de l'initiative, les résultats découlant des caractéristiques de la PNE demeurent très positifs. Cette observation est fondée sur de multiples sources d'information, dont : des analyses de séries chronologiques de données sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale³⁴; des analyses de survie sur les données sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale³⁵; et des analyses de régression transversales des niveaux d'emploi signalés par les bénéficiaires du SPNE³⁶.

Incidence sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale

Trois études de cas distinctes menées par des gouvernements provinciaux démontrent que la PNE a contribué de façon considérable à atténuer le problème du « piège de l'aide sociale ».

Des analyses de séries chronologiques ont été menées sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale en Alberta, en Saskatchewan et à Terre-Neuve³⁷. Tenant compte des autres changements apportés aux programmes provinciaux et de l'évolution constante de l'économie, les analyses révèlent que, entre le deuxième trimestre de 1999 et le premier trimestre de 2000, l'initiative de la PNE est liée à une réduction cumulative du nombre de bénéficiaires d'environ 6 p. 100 en Saskatchewan, 10 p. 100 en Alberta et 3 p. 100 à Terre-Neuve³⁸.

Ces constatations concordent en général avec l'importance des mesures de récupération visant à désamorcer le « piège de l'aide sociale ». Il importe toutefois de souligner que des résultats positifs ont été relevés dans les trois cas. Il serait aussi intéressant d'examiner jusqu'à quel point les différences à l'échelle régionale dans les situations de chômage pourraient aussi influencer sur ces résultats.

Incidence sur la durée de l'aide sociale

Une série parallèle de trois études de cas³⁹ a été réalisée relativement au nombre de bénéficiaires d'aide sociale au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. La démarche, qui s'est échelonnée sur une période d'au moins trois ans avant et après l'instauration de la PNE, s'appuyait sur des données individuelles portant sur le nombre mensuel de bénéficiaires enregistrés au cours de cette période.

³⁴ Voir l'annexe 1, documents 1 à 3.

³⁵ Voir l'annexe 1, documents 18 à 20.

³⁶ Annexe 1, document 9.

³⁷ Annexe 1, documents 1 à 3.

³⁸ Les chiffres mentionnés pour les trois provinces sont un sous-ensemble de ceux présentés à l'annexe 1, documents 1 à 3, et ont été produits pour des fins de comparaison.

³⁹ Voir l'annexe 1, documents 18 à 20.

Ces données ont fait l'objet d'analyses régressives de survie. Tenant compte de caractéristiques individuelles, comme l'âge, le niveau de scolarité, la présence de jeunes enfants, la durée de la période d'aide sociale précédente, d'autres effets de programme et les taux de chômage régionaux, les analyses révèlent que la variation de l'écart, découlant de la PNE, entre le revenu tiré d'un emploi et celui provenant de l'aide sociale a entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires ayant abandonné l'aide sociale seulement dans le cas des familles monoparentales du Manitoba (+9 %). Chez les familles monoparentales et biparentales de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, la restructuration des prestations d'aide sociale n'a pas écourté la période durant laquelle elles ont touché de l'aide sociale.

Bien que ces analyses de survie démontrent que la PNE n'a pas contribué à accroître le nombre de familles qui **ont abandonné** l'aide sociale ou qui en sont **redevenues** bénéficiaires, les analyses de séries chronologiques indiquent, quant à elles, que la PNE a donné lieu à une réduction du nombre mensuel de bénéficiaires, ce qui laisse supposer que l'initiative a eu une incidence sur la diminution du nombre de **nouveaux** bénéficiaires.

En résumé, les analyses de séries chronologiques et de survie font ressortir que la PNE constitue une mesure nouvelle et novatrice permettant de venir en aide aux familles à faible revenu. Le manque de cohérence des premiers résultats pourrait être attribuable au fait que l'analyse ne porte que sur la période initiale de la mise en œuvre de la PNE et qu'elle n'en saisit peut-être pas les pleines répercussions.

Répercussions sur la disponibilité de la main-d'œuvre chez les familles bénéficiaires de l'aide sociale

La troisième source d'information provient de la combinaison d'un sondage auprès des bénéficiaires du SPNE et des ensembles de données tirées des formulaires d'impôt T1 qu'ont remplis 2 446 personnes⁴⁰.

Sur le nombre de répondants, 817 ont déclaré un certain revenu provenant de l'aide sociale en 2000. Le SPNE *net* (après récupération sur l'aide sociale) qui a été touché pendant cette même année a été mis en corrélation avec le nombre d'heures travaillées en 2001, en tenant compte d'autres caractéristiques clés telles que le niveau de scolarité, l'invalidité, l'âge, la situation matrimoniale, l'appartenance à un peuple autochtone ou à une minorité visible et les taux de chômage provinciaux. L'analyse de régression a révélé que le versement du SPNE n'avait pas réduit leur effort de travail. La PNE n'a eu aucun effet négatif sur l'effort de travail de ces personnes.

⁴⁰ Voir l'annexe 1, document 9.

5.2.3 Si la PNE a eu des répercussions généralement positives pour ce qui est de favoriser la participation au marché du travail chez les bénéficiaires d'aide sociale, elle pourrait entraîner une baisse des niveaux d'emploi chez les parents qui font déjà partie de la population active

Une autre question sur laquelle il y a lieu de se pencher est celle de l'effet de la PNE sur l'activité des familles à faible revenu dont les parents, ou l'un d'eux, travaillent déjà. On estime que jusqu'à deux tiers des bénéficiaires du SPNE entrent dans cette catégorie en tout temps. Une évaluation des répercussions nettes du SPNE sur la participation au marché du travail des parents a été menée dans le cadre de cette évaluation. On constate qu'il est possible que, dans le cas de ces travailleurs, le soutien financier supplémentaire qu'offre le SPNE s'accompagne d'une baisse du nombre d'heures de travail (allant de 8 p. 100 à 12 p. 100), ce qui se traduit par un accroissement du travail à temps partiel⁴¹.

Le sondage mené auprès des bénéficiaires du SPNE et les groupes de discussion qui ont suivi nous donnent une idée des raisons pour lesquelles certains parents se servent du revenu provenant de la PNE pour réduire leur disponibilité sur le marché du travail. Le sondage a permis de relever un éventail de facteurs qui entrent en jeu dans la décision des parents à ce chapitre. Parmi ces derniers figurent : les responsabilités familiales générales, la nécessité de concilier le travail et les responsabilités de parent ainsi que la disponibilité et les coûts des services de garde d'enfants. Des entrevues ultérieures avec des participants aux groupes de discussion ont révélé que certains parents qui ne touchaient pas d'aide sociale avaient décidé de demeurer au foyer ou de travailler à temps partiel en raison du coût des services de garde d'enfants, tandis que d'autres l'avaient fait parce qu'ils jugeaient que leur enfant avait davantage besoin de leur présence que d'un revenu supplémentaire. Il est donc possible qu'une plus faible participation au marché du travail chez certains parents travailleurs admissibles à la PNE s'explique par le fait que le revenu supplémentaire que leur offre le SPNE leur permet de passer plus de temps avec leurs enfants.

Dans la mesure où cette situation découle des effets de l'initiative sur le revenu, il importe de souligner que les parents font des choix concernant les compromis et les ajustements qui s'imposent. Les compromis relevés par le sondage auprès de la clientèle donnent lieu de s'interroger sur le genre de politiques publiques qu'il convient de mettre en place pour favoriser la conciliation du travail et des responsabilités parentales.

⁴¹ Voir l'annexe 1, document 9.

5.3 Mesure de l'atteinte des objectifs de la PNE :

c) Harmoniser les activités fédérales/provinciales/territoriales

D'un point de vue administratif, l'initiative de la PNE se démarque clairement des activités qui ont été menées auparavant pour venir en aide aux enfants des familles à faible revenu. Les programmes antérieurs étaient caractérisés par une absence de coordination stratégique entre les différents gouvernements du Canada (et, dans certains cas, entre les ministères d'un même gouvernement). Ce manque de coordination se manifestait non seulement dans la planification et la mise en œuvre des activités des programmes, mais aussi (ce qui est tout aussi important) dans l'absence de complémentarité des programmes.

Par conséquent, les activités des programmes étaient souvent menées séparément les unes des autres (parfois sans buts communs), sans tirer parti des possibilités importantes de synergie pour améliorer le rendement général, du point de vue de la gestion globale.

L'harmonisation visée par l'initiative actuelle repose essentiellement sur un effort concerté des deux paliers de gouvernement (selon l'Entente-cadre sur l'union sociale). Cet effort s'étend à l'élaboration de caractéristiques de programme complémentaires fondées sur :

- a) les différences des rôles des gouvernements au sein de la fédération canadienne;
- b) l'expertise relative de chaque gouvernement;
- c) les économies d'échelle; et
- d) la marge de manœuvre locale pour répondre aux différentes situations régionales.

Selon ces paramètres, les principales caractéristiques de l'initiative établies pour favoriser la synergie sont les suivantes :

- les mesures de récupération entre a) les montants versés aux familles dans le cadre du SPNE fédéral et b) les autres mesures de soutien financier et avantages en nature fournis dans le cadre des régimes d'aide sociale provinciaux et territoriaux⁴². Cette caractéristique a eu pour effet de relier et d'intégrer les programmes des deux paliers de gouvernement d'une façon qui ne s'était jamais vue auparavant, en renforçant les incitatifs à la réalisation des objectifs du programme;
- le réinvestissement des provinces et des territoires dans des programmes et des services complémentaires grâce aux économies réalisées au moyen de la récupération. Cette caractéristique a pour effet d'optimiser le lien mentionné ci-dessus et, ce faisant, d'accroître davantage les possibilités de synergie, tout en conservant une marge de manœuvre à l'échelle locale.

5.3.1 Principales preuves des effets de synergie

Les plus importantes preuves des effets de synergie de l'initiative résident dans les progrès réalisés à l'égard des problèmes liés au « piège de l'aide sociale » (section 5.2.2). L'initiative de la PNE a de plus contribué à réduire les chevauchements et les doubles emplois entre gouvernements ainsi qu'à simplifier les opérations.

⁴² Voir l'annexe 1, document 13.

En ce qui concerne les objectifs administratifs, plusieurs changements structurels découlant de l'initiative de la PNE ont été apportés au mode de versement des prestations pour enfants de façon à l'améliorer. De plus, l'initiative a permis d'instaurer un cadre de programmes mieux intégré entre les gouvernements. Par exemple, bon nombre d'administrations ont intégré en un seul système les prestations fédérales pour enfants versées dans le cadre de la PNE et les prestations provinciales/territoriales pour enfants.

D'après les commentaires recueillis au moyen du sondage auprès de la clientèle et des groupes de discussion menés aux fins de cette évaluation, les prestations pour enfants de la PNE sont administrées de façon relativement simple, non intrusive et non stigmatisante. Les familles touchant des prestations ont indiqué ne pas avoir eu de problèmes réels à obtenir ces dernières (bien qu'il semble que d'autres améliorations pourraient être apportées, en expliquant notamment aux bénéficiaires de l'aide sociale en quoi consiste la récupération d'un montant équivalent).

De plus, les gestionnaires de programme interrogés dans le cadre d'un sondage sur les difficultés ou les problèmes auxquels ils avaient dû faire face dans la mise en œuvre de la méthode intégrée, ont formulé, eux aussi, des commentaires généralement positifs au sujet des procédures administratives.

Dans un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques, intitulé *Étude de la situation économique du Canada – 2001*, l'initiative de la PNE est signalée comme une réalisation digne de mention du fait qu'elle a amélioré l'efficacité et la coordination des programmes fédéraux/provinciaux/territoriaux. Dans un autre rapport, intitulé *Étude de cas des initiatives de réinvestissement provinciales et territoriales*⁴³, on indique que l'initiative de la PNE représente un pas important dans l'établissement d'un modèle d'exécution de programme efficace par rapport aux coûts. On y fait observer que l'Agence du revenu du Canada (ARC) a bien répondu aux divers besoins pour l'exécution des programmes provinciaux et territoriaux de prestations pour enfants et de supplément au revenu gagné établis dans le cadre de la PNE.

Les dépenses budgétaires fédérales liées au SPNE, ainsi que les fonds de réinvestissement provenant des économies réalisées par les provinces au chapitre de l'aide sociale, ont permis d'étendre les prestations pour enfants à toutes les familles à faible revenu avec enfants vivant dans les provinces et les territoires participants. Le SPNE aide les familles avec enfants à participer au marché du travail et à accroître leur revenu disponible. Contrairement à l'aide sociale, l'initiative de la PNE n'exige pas que les familles se départissent de leurs autres ressources avant d'être admissibles à des prestations. L'évaluation des programmes provinciaux et territoriaux de réinvestissement a révélé que les fonds dégagés grâce à l'initiative créent de nouvelles possibilités en matière d'élaboration de politiques et de programmes sociaux.

La PNE a donné aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux l'occasion d'adopter une approche coordonnée pour le versement des prestations pour enfants. Leur collaboration à la conception des prestations de la PNE et l'établissement de processus plus transparents en ce qui concerne l'élaboration, le partage et la communication des données ont mené à une meilleure conception des programmes.

⁴³ Voir l'annexe 1, documents 13 à 17.

5.4 Efficacité par rapport aux coûts

L'une des principales questions à laquelle doit répondre l'évaluation de la PNE est la suivante : « L'initiative de la PNE, c'est-à-dire le SPNE, les réinvestissements et investissements provinciaux/territoriaux et le remplacement des prestations pour enfants de l'aide sociale par le SPNE (remplacement de l'aide sociale), représente-t-elle une façon efficace par rapport aux coûts de réaliser les objectifs prévus de la PNE? »

Dans le but de répondre à cette question, le cadre d'efficacité par rapport aux coûts suivant a été élaboré pour établir les diverses questions pouvant être posées au sujet de l'initiative.

Tableau 13			
Cadre général d'efficacité de la PNE par rapport aux coûts			
		Sans comparaison	Avec comparaison
Équilibre partiel	Administration	A <ul style="list-style-type: none"> Quel est le coût de l'administration de la PFCE et de la PNE? 	B <ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les économies réalisées grâce à l'utilisation de la plate-forme de l'ARC pour verser les prestations en espèces relativement à une administration provinciale/territoriale?
	Programme	C <ul style="list-style-type: none"> Quel est le coût total de l'initiative de la PNE, y compris le SPNE et les réinvestissements et investissements provinciaux/territoriaux? 	D <ul style="list-style-type: none"> Quelle a été l'efficacité des programmes antérieurs pour ce qui est de réduire l'étendue de la pauvreté chez les enfants comparativement à celle de l'initiative de la PNE? Quelles économies possibles le remplacement des programmes antérieurs par la seule initiative globale de la PNE représente-t-il? Quelles économies (par rapport au coût) le remplacement des programmes antérieurs par l'initiative de la PNE permet-il de réaliser grâce à un meilleur ciblage (le cas échéant) des dépenses liées aux prestations pour enfants sur les groupes vivant dans la pauvreté?
Équilibre général	Total	E <ul style="list-style-type: none"> Quelle est l'incidence des dispositions relatives à l'emploi rattachées à l'initiative de la PNE pour ce qui est de réduire la pauvreté chez les enfants et de diminuer les coûts assumés par le gouvernement pour d'autres programmes de transfert destinés aux familles à faible revenu, tels que l'aide sociale et l'assurance-emploi? Quelle est l'incidence globale sur l'économie du transfert de revenu des contribuables à revenu élevé aux contribuables à faible revenu? 	

Les questions formulées dans le cadre portent sur l'administration ou les programmes et requièrent dans certains cas une comparaison. Les questions se font plus difficiles ou générales à mesure que l'on avance dans le cadre, que ce soit de gauche à droite ou de haut en bas.

5.4.1 Le manque de données disponibles ne permet pas de mener une évaluation officielle de l'efficacité de la PNE par rapport aux coûts

Les travaux menés dans le cadre de cette évaluation ont révélé un certain nombre de difficultés sur le plan de l'évaluation de l'efficacité de la PNE par rapport aux coûts.

Pour ce qui est de déterminer le coût de l'administration de la PFCE et si la plate-forme fiscale fédérale représente une méthode plus efficace de verser les prestations provinciales/territoriales en espèces (tableau 13, cases A et B), l'utilisation d'une plate-forme et d'une unité administrative communes pour l'exécution de plusieurs programmes constitue la principale difficulté relevée. Dans le cas de l'ARC, on utilise une plate-forme fiscale commune pour administrer un certain nombre de transferts en espèces, et la PFCE et le remboursement de TPS sont gérés par la même unité administrative. De façon générale, l'ARC ne recueille pas de données détaillées distinctes sur les coûts. Il n'a donc pas été possible d'établir les coûts administratifs liés uniquement à la PFCE. De la même façon, on a pu constater que, dans le cas des deux programmes provinciaux administrés en tant qu'entités distinctes (le crédit d'impôt à l'emploi pour la famille de l'Alberta et le programme de supplément à l'emploi de la Saskatchewan), il n'était pas possible de déterminer les coûts exacts de l'exécution, ce qui aurait permis d'effectuer les comparaisons pertinentes.

La question de l'établissement des coûts totaux des divers programmes liés à la PNE (tableau 13, case C) a été abordée, en partie, dans les rapports annuels présentés par les différentes administrations aux fins des rapports d'étape sur la PNE. Ces données comportent toutefois plusieurs limites. Tout d'abord, dans le cas des programmes provinciaux et territoriaux qui existaient avant l'instauration de la PNE, les administrations n'ont pas toutes fourni des données historiques sur les niveaux de financement. Par conséquent, on ne sait pas exactement quel niveau de financement a été fourni à ces programmes dans le cadre de la PNE. Ensuite, un grand nombre des programmes de réinvestissement liés à la PNE bénéficient de fonds provenant d'autres initiatives fédérales/provinciales/territoriales, comme les programmes de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, et d'organismes non gouvernementaux ou bénévoles. Aucun recensement de tous les fonds consacrés à ce genre de programmes de réinvestissement n'a été effectué jusqu'ici. Une telle démarche serait utile pour déterminer si la PNE a mené à des diminutions ou à des augmentations, des chevauchements et des doubles emplois dans les programmes et services destinés aux familles à faible revenu avec enfants.

Pour pouvoir déterminer l'efficacité relative de la PNE par rapport aux coûts comparativement à d'autres façons de procéder pour atteindre les deux premiers objectifs de la PNE (tableau 13, case D), il faudrait s'entendre sur les programmes de référence, les résultats communs pour la PNE et sur une méthode de vérification tenant compte des différences de contexte pour la PNE et les programmes de comparaison. L'examen touchant l'aspect de la rentabilité a permis de conclure que le prédécesseur immédiat de la PNE (PFE et SARG) constituait le seul programme comparable à cette fin. On pourrait en évaluer l'efficacité relative pour ce qui est des deux premiers objectifs de la PNE au

moyen d'ensembles de données longitudinales pour la durée des deux programmes, et constituer un groupe de référence composé de non-participants. À l'heure actuelle, seules la Banque de données administratives longitudinales (BDAL) et l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) offrent la possibilité de suivre les principaux résultats. Chacune possède ses forces et ses faiblesses sur les plans des éléments de données et de la taille des échantillons. L'absence d'un groupe comparable en tout point, constitué de familles avec enfants n'ayant bénéficié ni de l'un ni de l'autre de ces programmes, représente toutefois un problème de taille dans les deux cas.

Enfin, l'évaluation de l'incidence fiscale et de l'effet économique net de la PNE (tableau 13, case E) nécessiterait l'utilisation de modèles de micro-simulation. Les exigences de la micro-simulation en matière de données empiriques sont toutefois énormes et demanderaient, à tout le moins, des estimations des relations comportementales suivantes :

- des estimations de la façon dont les clients du SPNE réagissent sur le plan de l'emploi aux mesures suivantes : les prestations en espèces, le remplacement de l'aide sociale et les diverses mesures de soutien à l'emploi offertes par les différentes administrations;
- des estimations de la façon dont les ménages à revenu plus élevé réagissent sur le plan de l'emploi par rapport au niveau d'imposition marginal existant;
- la perte ou le gain net pour l'économie, découlant des changements dans la production intérieure brute qu'ont entraînés la modification de la participation au marché du travail selon la distribution du revenu/des ménages.

5.4.2 Des indications indirectes laissent supposer que la PNE constitue un moyen rentable d'atteindre les objectifs visés

Un certain nombre d'indications montrent que la PNE serait un moyen rentable d'atteindre les objectifs visés :

- La plupart des gouvernements ont décidé d'utiliser la plate-forme fiscale de l'ARC pour l'administration de leurs propres programmes de prestations pour enfants et de supplément au revenu. On peut en déduire qu'ils estiment qu'il s'agit là d'une méthode plus efficace d'exécuter ces programmes.
- L'emploi de la plate-forme fiscale fédérale pour verser les prestations provinciales et territoriales en espèces a permis d'harmoniser les volets fédéral et provincial, à la satisfaction générale des bénéficiaires. Les gestionnaires considèrent que la mise en œuvre de ce processus est réussie.
- L'établissement d'un lien entre l'aide sociale et le SPNE par l'entremise de la récupération a exigé et favorisé des améliorations en ce qui concerne l'information technique pour le partage des données et la détermination de l'admissibilité.
- La caractéristique clé de la PNE (récupération du SPNE auprès des familles qui touchent de l'aide sociale et utilisation des économies ainsi réalisées pour financer des programmes de réinvestissement favorisant la participation au marché du travail) a contribué à atténuer le piège de l'aide sociale. Il semble donc qu'elle a permis aux bénéficiaires d'abandonner l'aide sociale.

5.4.3 Résumé des questions liées à l'efficacité par rapport aux coûts

En résumé, il importe de souligner qu'il faudrait disposer de données opérationnelles très exhaustives et détaillées sur les coûts et les mesures du rendement pour être à même de répondre aux multiples questions sur l'efficacité par rapport aux coûts. À l'heure actuelle, le développement des données en question pour la PNE n'est pas suffisamment avancé, y compris les données liées aux opérations de l'Agence du revenu du Canada. L'évaluation a permis de confirmer ces lacunes sur le plan des données.

La question des données en est une sur laquelle il faudrait se pencher sans attendre si les gouvernements veulent respecter leur engagement à l'égard de principes tels ceux de la transparence, de la reddition de comptes, de l'efficacité et de l'efficience. Dans une large mesure, la question est liée à la nécessité de planifier en détail à l'avance dès le premier stade de l'élaboration des programmes. Il faut également que les gouvernements engagent suffisamment de ressources pour créer et maintenir les systèmes de données nécessaires pour étudier l'efficacité par rapport aux coûts.

Nous tenons toutefois à ajouter qu'il serait injuste de critiquer uniquement l'initiative de la PNE à cet égard puisque ce problème touche de nombreux programmes gouvernementaux. Néanmoins, des améliorations à la collecte et à la disponibilité des données s'imposent puisque, sans données adéquates sur les coûts et les résultats, on ne peut en arriver à une reddition de comptes transparente axée sur les résultats.

Malgré ce qui précède, il semblerait qu'il y a lieu d'être optimiste quant au rendement de base de la PNE sur le plan de l'efficacité par rapport aux coûts. L'information recueillie sur l'amélioration des moyens de combattre le « piège de l'aide sociale » et de réduire l'étendue et la gravité des situations de faible revenu, ainsi que les avantages de l'harmonisation, témoignent de progrès considérables comparativement aux mécanismes antérieurs.

L'évaluation, malgré les données limitées, a également permis de repérer cinq secteurs de programme importants sur lesquels les responsables des politiques et des programmes auraient tout intérêt à se pencher avec attention en ce qui concerne l'efficacité par rapport aux coûts.

En voici une brève description :

- 1) Il y aurait lieu d'examiner les mesures de récupération intégrale établies dans le cadre de l'initiative. Il est possible que les mesures de récupération partielle reposent sur des motifs valables. Par contre, étant donné les objectifs de l'initiative en ce qui concerne l'emploi, la question de l'incitation et d'une contre-incitation éventuelle à la participation au marché du travail revêt une grande importance.
- 2) Des systèmes de données et des méthodes de mesure doivent être mis en place pour analyser et démontrer les résultats des investissements et réinvestissements des provinces et territoires. À l'heure actuelle, on dispose de très peu de données sur la participation et les résultats. À première vue, il ressort que les mesures d'investissement et de réinvestissement des provinces et territoires répondent à des besoins importants. Il faut toutefois être en mesure d'analyser et de faire la preuve des

- résultats obtenus. Qui plus est, les constatations issues de ces analyses des résultats pourraient, dans certains cas, faire ressortir des éléments qui demandent à être améliorés.
- 3) Il y aurait lieu d'examiner et d'améliorer la façon de mesurer les économies et la méthode de reddition de comptes sur les réinvestissements. Il a été établi qu'il faut mesurer les économies réalisées par rapport aux niveaux de réinvestissement, etc. et en rendre compte de façon transparente
 - 4) Il serait utile que l'information sur les investissements et les réinvestissements repose sur un ensemble de données de référence intersectorielles rigoureuses pour l'ensemble des provinces et des territoires. De telles données de référence sont essentielles pour démontrer et confirmer l'ampleur des activités supplémentaires découlant de l'initiative de la PNE.
 - 5) L'incidence de l'initiative de la PNE sur une diminution possible de la participation au marché du travail mérite d'être étudiée en priorité. Comme nous l'avons déjà souligné, les données relevées dans le cadre de l'évaluation à ce sujet sont très provisoires. Comme il s'agit là d'un point important, il y a lieu de lui accorder une très grande priorité.

Enfin, il convient de répéter que les points mentionnés ci-dessus doivent être considérés comme des possibilités d'améliorer davantage l'initiative de la PNE, qui a déjà apporté des résultats positifs appréciables. De plus, ces cinq points démontrent l'importance de l'information recueillie dans le cadre de l'évaluation en vue d'améliorer les résultats de la PNE.

6. Conclusion

Cette évaluation ne constitue en aucune façon une analyse définitive de l'incidence de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants. Elle représente néanmoins une étape importante dans l'évaluation de l'efficacité de l'initiative et une mesure de reddition de comptes transparente, axée sur les résultats des deux ordres de gouvernement.

L'évaluation de l'initiative de la PNE portait sur les trois aspects suivants :

- a) la pertinence continue du programme et sa raison d'être;
- b) la mesure dans laquelle les objectifs de l'initiative ont été atteints pendant les trois premières années suivant sa mise en application; et
- c) les points qui pourraient être améliorés en ce qui concerne l'efficacité de la conception et de la coordination du programme par rapport aux coûts.

Cette évaluation nous a permis de conclure à l'existence de preuves solides appuyant la raison d'être de l'initiative de la PNE. Toutefois, bien que des progrès aient été réalisés au cours des dernières années, environ 10 p. 100 des enfants canadiens continuent de vivre dans une situation de faible revenu, selon le SFR de Statistique Canada. D'après les résultats de l'évaluation jusqu'ici, il apparaît évident que la PNE a un rôle à jouer pour remédier à ce problème.

De façon générale, les objectifs visés par l'initiative ont été atteints, c'est-à-dire

- 1) contribuer à la prévention et à la réduction de l'étendue de la pauvreté chez les enfants;
- 2) favoriser la participation au marché du travail de sorte qu'il soit toujours plus avantageux pour les familles de travailler (éliminer le « piège de l'aide sociale »);
- 3) réduire le chevauchement et le double emploi en harmonisant davantage les objectifs des programmes et des prestations et en simplifiant l'administration.

Les données disponibles montrent clairement que la PNE a eu une incidence marquée sur la diminution du nombre de familles avec enfants vivant dans une situation de faible revenu (sections 5.1.2 et 5.1.3) et qu'elle a aussi grandement contribué à réduire la gravité de cette situation chez les familles qui vivent toujours sous le seuil de faible revenu (sections 5.1.2 et 5.1.3). Ces résultats sont attribuables, en partie, au renforcement de la participation au marché du travail et à l'atténuation des obstacles au travail inhérents au « piège de l'aide sociale » (section 5.2.2) – un problème qui, par le passé, était demeuré bien enraciné malgré les nombreux efforts déployés par les gouvernements pour tenter d'y remédier, au Canada comme à l'étranger.

L'incidence de la PNE sur la participation au marché du travail est variable. Dans la plupart des provinces et territoires, les caractéristiques de l'initiative ont rendu le travail plus intéressant que l'aide sociale pour les familles avec enfants, du point de vue financier, en améliorant l'écart entre le travail à salaire minimum et l'aide sociale. On a établi un lien entre cette amélioration et une réduction de la dépendance à l'égard de l'aide sociale chez les familles avec enfants. Ces constatations sont également appuyées par les études de cas provinciales, qui révèlent que l'initiative de la PNE a mené à une réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale chez les familles avec enfants. Toutefois, il semble

également que l'instauration de cette initiative n'a *pas* permis d'abrégé la durée de l'aide sociale. Ainsi, il est probable que la PNE a eu pour effet de réduire le nombre de *nouvelles* familles devant recourir à l'aide sociale (section 5.2.2).

Les éléments probants directs de l'incidence de l'initiative sur la disponibilité de main-d'œuvre chez les familles à faible revenu sont également variables. D'un côté, la disponibilité de celles qui touchaient de *l'aide sociale* n'a pas changé du fait de recevoir le SPNE, ou elle s'est accrue en raison de la PNE. De l'autre côté, chez celles qui ne touchaient pas d'aide sociale, il semble y avoir eu une baisse du nombre d'heures travaillées en raison du SPNE touché pendant l'année précédente (section 5.2.3).

Ces constatations justifient la récupération d'un montant équivalant au SPNE auprès des familles touchant de l'aide sociale. L'atténuation du « piège de l'aide sociale » a aidé les familles à ne pas avoir à recourir à l'aide sociale et, dans le cas de celles qui en dépendaient, n'a ni réduit ni augmenté leur disponibilité sur le marché du travail (selon les constatations préliminaires disponibles jusqu'ici). Toutefois, elles nous montrent également qu'un transfert inconditionnel en espèces pourrait entraîner une diminution de l'emploi chez les travailleurs à faible revenu. Néanmoins, les sondages et les groupes de discussion ont indiqué que certains parents ont utilisé le SPNE pour passer plus de temps avec leurs enfants, cette mesure leur permettant de concilier plus facilement leur travail et leurs responsabilités parentales.

De plus, la présente évaluation fait état des effets de synergie importants attribuables à l'harmonisation visée par la PNE. Les avantages réels qui découlent des efforts concertés des provinces et territoires et du gouvernement fédéral pour régler les problèmes en tenant compte de l'aspect gestion globale (section 5.3) en témoignent de façon évidente. Un élément clé de ce résultat est la complémentarité stratégique des caractéristiques des programmes en ce qui concerne les initiatives menées conjointement par les deux ordres de gouvernement – au profit d'un groupe très vulnérable de la société. Des enseignements importants peuvent être tirés de cette expérience (en ce qui a trait aux pratiques efficaces) pour les programmes conjoints futurs dans ce domaine ainsi que dans d'autres domaines où des problèmes sociaux graves nécessitent une attention.

Outre la question de l'efficacité de l'initiative par rapport aux objectifs visés, l'évaluation a également porté sur son efficacité relative par rapport aux coûts. On a élaboré un cadre comportant un éventail de questions précises à examiner et décrivant les exigences relatives aux données qui devraient être utilisées à cette fin. On a conclu que les données disponibles sur les coûts supplémentaires et les répercussions nettes n'étaient pas suffisantes pour effectuer une analyse de l'efficacité par rapport aux coûts. Néanmoins, on a relevé des indications indirectes voulant que l'initiative soit efficace par rapport aux coûts et qu'elle contribue davantage que le programme précédent (PFE) à réduire la fréquence et l'étendue de la pauvreté.

Diverses méthodes quantitatives et qualitatives ont été utilisées pour évaluer la pertinence continue et l'efficacité de l'initiative par rapport à ses objectifs, notamment un examen de la documentation, des sondages auprès des gestionnaires de programme et des clients, des groupes de discussion composés de clients, des simulations de répercussions des programmes, des analyses de séries chronologiques et de survie sur des données de l'aide

sociale, des analyses de régression transversales de données d'enquête et de données fiscales regroupées, ainsi que des analyses des écarts dans les différences sur des données relatives aux résultats obtenus avant et après la PNE et des résultats d'un groupe de référence correspondant.

Chacune de ces sources d'information avait ses propres points forts et ses limites. Aucune d'elles ne permettait de déterminer de façon absolue l'incidence de l'initiative de la PNE. Il aurait fallu pour cela faire appel à un modèle expérimental aléatoire, ce qui n'était manifestement pas possible dans le cas d'un programme universel offert à toutes les familles avec enfants. Par conséquent, on a procédé par recoupement dans la mesure du possible pour étayer les conclusions mentionnées précédemment. Il s'agit là de l'un des principaux points forts de cette évaluation de la Prestation nationale pour enfants.

Annexe Un : *Résumés des rapports*

Annexe 1, document 1	
<p>Titre du projet</p> <p style="text-align: center;">Évaluation de l'incidence de la Prestation nationale pour enfants (PNE) sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale en Saskatchewan (Direction générale de l'évaluation de DRHC)</p>	
<p>Principales constatations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Globalement, pour toutes les catégories de bénéficiaires, le nombre mensuel de cas d'aide sociale a diminué de 8 % entre 1998 et 2001. • La répartition des cas entre les catégories de bénéficiaires est demeurée stable jusqu'à l'instauration de la PNE. Par la suite, la part des familles avec enfants a diminué. • L'initiative de la PNE est liée à une diminution cumulative d'environ 6 % du nombre mensuel de familles avec enfants touchant de l'aide sociale (un nombre estimatif de 655 cas) entre le deuxième trimestre de 1999 et la fin du premier trimestre de 2000. 	
<p>Méthode</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des observations mensuelles, trimestrielles et annuelles (analyses de séries chronologiques) des dossiers sur les bénéficiaires d'aide sociale ont été utilisées pour repérer les variations des types de famille entre 1990 et 2000. • Une analyse de régression multiple a permis de tenir compte des autres facteurs clés (p. ex., la situation du marché du travail et d'autres changements dans les programmes provinciaux). • L'ensemble de données ne comprend pas les bénéficiaires d'aide sociale qui étaient moins susceptibles de pouvoir travailler (p. ex., les personnes handicapées) puisqu'il était moins probable qu'elles soient touchées par la PNE. 	
<p>Points forts</p> <ul style="list-style-type: none"> • La méthode et les constatations ont été validées au moyen d'un examen effectué par un groupe externe de pairs indépendant. • Les données portant sur les périodes antérieure et postérieure à l'instauration de la PNE ont permis d'évaluer les tendances pour ce qui est du nombre de bénéficiaires d'aide sociale. • Les analyses de la conception des programmes ont été corroborées par des résultats empiriques – en ce qui concerne les incitatifs à l'abandon de l'aide sociale. 	<p>Limites</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les constatations doivent être interprétées avec une certaine prudence étant donné le peu de temps qui s'était écoulé depuis l'instauration de la PNE. • L'analyse de régression n'a pas permis d'isoler les répercussions des volets individuels de l'initiative de la PNE (p. ex., transferts directs en espèces, prestations pour soins de santé, garde d'enfants) et ne tenait compte que des effets du taux de chômage et des effets saisonniers sur le nombre de bénéficiaires.

Titre du projet

**Évaluation de l'incidence de la Prestation nationale pour enfants (PNE)
sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale en Alberta
(Direction générale de l'évaluation de DRHC)**

Principales constatations

- Globalement, pour toutes les catégories de bénéficiaires, le nombre mensuel de cas d'aide sociale a diminué de 18 % entre 1998 et 2001.
- La répartition des cas entre les catégories de bénéficiaires est demeurée stable jusqu'à l'instauration de la PNE. Par la suite, la part des familles avec enfants a diminué.
- L'initiative de la PNE est liée à une diminution cumulative d'environ 10 % du nombre mensuel de familles avec enfants touchant de l'aide sociale (un nombre estimatif de 1 606 cas) entre le deuxième trimestre de 1999 et la fin du premier trimestre de 2000.

Méthode

- Des observations mensuelles, trimestrielles et annuelles (analyses de séries chronologiques) des dossiers sur les bénéficiaires d'aide sociale ont été utilisées pour repérer les variations des types de famille entre 1991 et 2002.
- Une analyse de régression multiple a permis de tenir compte des autres facteurs clés (p. ex., la situation du marché du travail et d'autres changements dans les programmes provinciaux).
- Contrairement aux évaluations de la Saskatchewan et de Terre-Neuve, dans ce cas-ci, les bénéficiaires d'aide sociale qui étaient moins susceptibles de pouvoir travailler n'ont pas été exclus de l'analyse.

Points forts

- La méthode et les constatations ont été validées au moyen d'un examen effectué par un groupe externe de pairs indépendant.
- Les données portant sur les périodes antérieure et postérieure à l'instauration de la PNE ont permis d'évaluer les tendances pour ce qui est du nombre de bénéficiaires d'aide sociale.
- Les analyses de la conception des programmes ont été corroborées par des résultats empiriques – en ce qui concerne les incitatifs à l'abandon de l'aide sociale.

Limites

- Les constatations doivent être interprétées avec une certaine prudence pour les raisons suivantes :
 - il ne s'était écoulé que peu de temps depuis l'instauration de la PNE;
 - le chevauchement avec la réforme de l'aide sociale à laquelle a procédé l'Alberta en 1993 pourrait avoir réduit la précision des estimations.
- L'analyse de régression n'a pas permis d'isoler les répercussions des volets individuels de l'initiative de la PNE (p. ex., transferts directs en espèces, prestations pour soins de santé, garde d'enfants) et ne tenait compte que des effets du taux de chômage mensuel et des effets saisonniers sur le nombre de bénéficiaires.

Titre du projet

**Évaluation de l'incidence de la Prestation nationale pour enfants (PNE)
sur le nombre de bénéficiaires d'aide sociale à Terre-Neuve
(Direction générale de l'évaluation de DRHC)**

Principales constatations

- Globalement, pour toutes les catégories de bénéficiaires, le nombre mensuel de cas d'aide sociale a diminué de 10 % entre 1998 et 2001.
- L'initiative de la PNE est liée à une diminution cumulative d'environ 3 % du nombre mensuel de familles avec enfants touchant de l'aide sociale (un nombre estimatif de 355 cas) entre le deuxième trimestre de 1999 et la fin du premier trimestre de 2000.
- L'incidence du programme sur les parents seuls avec enfants n'est pas statistiquement significative.
- L'incidence de la PNE à Terre-Neuve est moindre que l'incidence estimative établie pour la Saskatchewan et l'Alberta. Cette différence est attribuée au fait que l'approche adoptée par Terre-Neuve pour la mise en œuvre de la PNE n'accordait pas la même importance aux mesures financières pour inciter les bénéficiaires à abandonner l'aide sociale.

Méthode

- Des observations mensuelles, trimestrielles et annuelles (analyses de séries chronologiques) des dossiers sur les bénéficiaires d'aide sociale ont été utilisées pour repérer les variations des types de famille entre 1993 et 2002.
- Une analyse de régression multiple a permis de tenir compte des autres facteurs clés (p. ex., la situation du marché du travail et d'autres changements dans les programmes provinciaux).
- L'ensemble de données ne comprend pas les bénéficiaires d'aide sociale qui étaient moins susceptibles de pouvoir travailler (p. ex., les personnes handicapées) puisqu'il était moins probable qu'elles soient touchées par la PNE.

Points forts

- La méthode et les constatations ont été validées au moyen d'un examen effectué par un groupe externe de pairs indépendant.
- Les résultats relatifs à Terre-Neuve concordent avec ceux des études menées en Saskatchewan et en Alberta, qu'ils viennent étayer.

Limites

- L'analyse de régression n'a pas permis d'isoler les répercussions des volets individuels de l'initiative de la PNE (p. ex., transferts directs en espèces, prestations pour soins de santé, garde d'enfants).

Titre du projet

L'incidence du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) sur la situation de faible revenu des familles canadiennes avec enfants : Résultats obtenus au moyen de la base de données et du modèle de simulation de politique sociale (BD/MSPS) (Centre d'étude des niveaux de vie)

Principales constatations

- Selon les estimations issues des simulations, en 1999, le SPNE avait mené à une réduction du nombre de familles avec enfants vivant sous le seuil du faible revenu, de même qu'à une réduction de l'écart de faible revenu pour les familles avec enfants, selon le seuil de faible revenu (SFR) après impôt.
- Selon le SFR après impôt, le taux de pauvreté a diminué de 4,6 % et l'écart de pauvreté a connu une baisse de 8,7 % entre 1996 et 1999 grâce au SPNE.
- L'incidence estimative du SPNE sur le taux de faible revenu et l'écart de faible revenu semble un peu plus marquée chez les familles biparentales que chez les familles monoparentales.

Méthode

- Ce rapport présente les résultats de simulations effectuées par Statistique Canada au moyen de la base de données et du modèle de simulation de politique sociale (BD/MSPS). Ces simulations, qui portaient sur les règles de différentes prestations pour enfants, ont permis d'isoler l'incidence de chacune, y compris du SPNE, sur les taux et les écarts de faible revenu ou de pauvreté.
- Au total, 28 scénarios ont été utilisés, 14 étant fondés sur la population de 1997 et les 14 autres, sur la population prévue en 2004.

Points forts

- Les simulations ont permis d'isoler l'incidence de diverses caractéristiques du SPNE par rapport à la PFCE (p. ex., récupération de l'aide sociale et programmes de réinvestissement en espèces) sur le taux de faible revenu.
- Les simulations ont permis de recueillir des renseignements importants sur l'incidence du SPNE pour ce qui est de réduire l'étendue et la gravité du faible revenu.

Limites

- Certains des scénarios ne comprenaient pas les avantages non pécuniaires des programmes provinciaux de soutien à la famille financés en partie par la récupération, ce qui a donné lieu à des estimations moins élevées de la réduction de la pauvreté.
- Les simulations ne comprenaient pas l'incidence des changements de comportement de la main-d'œuvre attribuables au SPNE (ces changements sont abordés dans les documents 8 et 9).
- Les simulations ne permettaient pas d'estimer l'incidence réelle de la PNE sur le faible revenu. On pouvait seulement estimer ce qui se produirait si les changements hypothétiques survenaient et que les familles ne changeaient pas leur comportement sur le marché du travail en raison de l'aide reçue.

Titre du projet

**L'incidence de la Prestation nationale pour enfants sur le niveau de revenu des familles canadiennes avec enfants : Résultats des simulations de DRHC
(Direction de la politique sociale de DRHC)**

Principales constatations

- En 2000, l'initiative de la PNE aurait permis d'empêcher qu'un nombre estimatif de 22 900 familles comptant 55 000 enfants vivent dans une situation de faible revenu.
- Il y a eu une diminution de 5,1 % du nombre de familles avec enfants vivant dans une telle situation.
- On constate que la PNE a eu un effet positif en réduisant l'étendue du faible revenu de 9,6 % chez toutes les familles. L'effet a été plus marqué chez les familles biparentales, la diminution observée s'établissant à 11,0 %.

Méthode

- Il s'agissait d'établir une estimation de la différence entre les deux structures fédérales/provinciales/territoriales de prestations pour enfants : la structure réelle comprenant la PNE et une structure simulée sans la PNE.
- Les résultats sont fondés sur les données provenant de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de 2000. Toutes les estimations reposent sur le seuil de faible revenu (SFR) après impôt.

Points forts

- Cette méthode permet d'isoler l'incidence des prestations de revenu de l'initiative de la PNE sur le nombre d'enfants et de familles vivant dans une situation de faible revenu, sur la fréquence du faible revenu chez ces derniers, ainsi que sur l'ampleur de l'écart de faible revenu, tout en maintenant inchangées d'autres variables socioéconomiques, comme le niveau ou le revenu d'emploi.
- La méthode et les constatations ont été validées au moyen d'un examen effectué par un groupe externe de pairs indépendant.
- Les simulations ont permis de recueillir des renseignements importants sur l'incidence du SPNE pour ce qui est de réduire l'étendue et la gravité du faible revenu.

Limites

- Les simulations ne comprenaient pas les changements de comportement des familles à faible revenu avec enfants sur le plan économique, changements qui pourraient avoir été causés par le SPNE.
- Les simulations ne comprenaient pas l'incidence des changements de comportement de la main-d'œuvre attribuables au SPNE (ces changements sont abordés dans les documents 8 et 9).
- Les simulations ne permettaient pas d'estimer l'incidence réelle de la PNE sur le faible revenu. On pouvait seulement estimer ce qui se produirait si les changements hypothétiques survenaient et que les familles ne changeaient pas leur comportement sur le marché du travail en raison de l'aide reçue.

Titre du projet	
Module Un : Rapport technique n° 1 Examen du contexte	
Principales constatations	
<ul style="list-style-type: none"> • Le Canada est un chef de file au sein des pays de l'OCDE pour ce qui est d'innover dans l'utilisation du régime fiscal pour mettre en œuvre des programmes de soutien du revenu. • L'utilisation du régime fiscal fédéral pour la mise en œuvre de l'initiative de la PNE repose sur une collaboration accrue entre les paliers de gouvernement. Selon des experts, le Groupe de travail fédéral/provincial/territorial sur la PNE représente un modèle pour l'Entente-cadre sur l'union sociale et ses priorités. • Une analyse comparative révèle que les pays comme le Canada et les États-Unis, qui versent des prestations ciblées, ne réussissent pas aussi efficacement à réduire et à prévenir la pauvreté que les pays qui accordent des prestations pour enfants universelles. • La souplesse des modalités de réinvestissement permet aux provinces et aux territoires d'adapter leurs interventions à leurs besoins particuliers. Très peu de réinvestissements ont toutefois été évalués. 	
Méthode	
<ul style="list-style-type: none"> • Un examen ciblé des écrits techniques et des documents stratégiques portant sur les prestations pour enfants, la pauvreté chez les enfants, la théorie du salaire minimum, les mesures fiscales de lutte contre la pauvreté, les approches fondées sur l'emploi qui visent à réduire la pauvreté, la réforme de l'aide sociale, et l'Entente-cadre sur l'union sociale. • Un certain nombre d'entrevues avec des chercheurs du milieu universitaire et des experts. • Un examen des approches adoptées dans d'autres pays à l'égard de la pauvreté chez les enfants et de la participation des parents au marché du travail. 	
Points forts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> • Les données recueillies ont fourni des renseignements généraux sur l'importance de la collaboration entre les différents ordres de gouvernement et la souplesse inhérente à la PNE. • Le rapport passe en revue les approches adoptées par d'autres administrations pour lutter contre la pauvreté chez les enfants, ainsi que l'efficacité de ces diverses approches. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme il s'agit d'un document de base, la portée de l'examen était limitée. • Ce rapport ne renferme pas de données sur l'efficacité des programmes semblables à la PNE.

Titre du projet

Module Un : Rapport technique n° 2
Analyse de l'incidence nette
Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) 2000

Principales constatations

- Répercussions nettes estimatives (2000) de l'initiative de la PNE sur les familles avec enfants dont le revenu était inférieur à 32 000 \$ en 1996 :
 - 12 % moins de familles avec enfants avaient un faible revenu (SFR après impôt);
 - réduction de l'écart de faible revenu, de 631 \$ (SFR après impôt);
 - 7,1 semaines travaillées de plus, mais baisse de 3 083 \$ du revenu annuel.

Méthode

- On a eu recours à l'appariement statistique (calcul des propensions) pour constituer les groupes de référence au sein de l'ensemble de données de l'EDTR.
- On a utilisé des estimateurs des écarts dans les différences de l'incidence nette.
- Les données du panel de l'EDTR ont servi à comparer les variations avant-après la PNE (2000 par rapport à 1996) de l'effort de travail et du revenu net des familles ayant bénéficié du programme à celles du groupe de référence.

Points forts

- L'EDTR produit un ensemble de données recueillies par panel appuyant la création d'une base de référence avant l'instauration de la PNE.
- On a tenté de mesurer l'incidence globale de l'initiative, y compris la réaction comportementale de la population.
- Le recours à l'appariement par calcul des propensions et à des estimateurs d'écarts dans les différences permet de tenir compte des différences mesurées et fixes non observées entre le groupe du programme et le groupe de référence.
- Les résultats corroborent les simulations (document 4) et les analyses de séries chronologiques (documents 1 à 3) en ce qui concerne l'incidence du programme sur l'étendue de la pauvreté, la participation au marché du travail et la diminution de la dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Limites

- Le groupe de référence était composé de personnes célibataires et de familles sans enfants de moins de 18 ans. Il ne ressort pas clairement que les différences dans les réponses qui étaient vraisemblablement attribuables à la présence d'enfants a été prise en compte par l'étude.
- Le caractère adéquat du groupe de référence a été mis en doute dans le cadre des examens de la méthode par les pairs.
- Comme les échantillons étaient petits, il n'a pas été possible de faire l'appariement sur les marchés du travail locaux.
- Le groupe du programme était composé de personnes ayant touché la PFCE et non pas seulement le SPNE.
- L'analyse n'a pas permis d'isoler les répercussions des volets individuels de l'initiative de la PNE.

Titre du projet	
Module Un : Rapport technique n° 3 Sondage auprès des clients	
Principales constatations	
<ul style="list-style-type: none"> • L'initiative de la PNE vise à faire en sorte que les clients sont dans une situation plus avantageuse lorsqu'ils travaillent. Le sondage révèle toutefois que de nombreux facteurs entrent en jeu dans la décision des parents de travailler à temps plein. Parmi ceux mentionnés le plus fréquemment figurent la disponibilité et le coût des services de garde d'enfants, les responsabilités familiales, le désir de s'occuper de ses enfants et les questions d'invalidité ou de santé. Ces renseignements sont importants pour les responsables des politiques. • La grande majorité des répondants ont indiqué que la PNE avait amélioré la situation de leur famille et de leurs enfants. • On a également constaté que le SPNE offrait aux familles à faible revenu une certaine souplesse lorsqu'il s'agissait d'établir l'ordre de priorité de leurs propres dépenses. • Les répondants avaient peu, voire rien, à redire concernant la mise en œuvre de l'initiative de la PNE. 	
Méthode	
<ul style="list-style-type: none"> • L'échantillon était constitué de bénéficiaires du SPNE en 1999 ou 2000. • L'Agence du revenu du Canada a géré tous les aspects de l'échantillonnage et l'accès à toutes les données. • Les clients avaient la possibilité de consentir à ce que l'on apparie l'information figurant dans leur formulaire d'impôt T1 avec leurs réponses au sondage. • Le sondage a été effectué par téléphone. Les activités sur le terrain ont commencé au début de 2002 et 5 198 entrevues ont été menées. 	
Points forts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> • Taux de réponse élevé (84 %) chez les personnes qui ont accepté d'être interviewées. • Une évaluation indépendante effectuée par un spécialiste de la méthodologie des sondages a confirmé que l'échantillonnage avait été fait de façon adéquate par l'ARC et que le sondage comme tel avait été mené de manière efficace. • L'information recueillie confirme l'incidence du SPNE sur la pauvreté chez les enfants et la participation au marché du travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le faible taux de réponse (5,4 %) à l'invitation à participer au sondage soulève des questions relativement au biais de non-réponse et à la possibilité de généraliser les résultats. • L'échantillon définitif est plus susceptible de comprendre des familles dont le revenu net et les gains bruts sont supérieurs à 20 000 \$ (43 % par rapport à 35 % et 35 % par rapport à 27 % respectivement).

Titre du projet

**Module Un : Rapport technique n° 4
Évaluation de l'incidence nette du SPNE sur
la participation des parents au marché du travail**

Principales constatations

- Le versement du SPNE n'est pas associé à une diminution du nombre d'heures travaillées en 2001 chez les personnes ayant touché un revenu de l'aide sociale en 2000. Le SPNE aurait eu un effet négatif sur l'effort de travail des familles qui ne touchaient pas d'aide sociale. En effet, chez ces dernières, en 2000, le versement du SPNE est associé à une baisse annuelle de 10 à 16 heures pour chaque tranche de 100 \$ du SPNE, soit de 153 à 245 heures dans le cas du SPNE moyen, qui était de 1 532 \$.
- L'analyse a également confirmé que les personnes peu scolarisées, plus jeunes, ayant une invalidité ou qui étaient mariées ont travaillé moins d'heures que les autres.

Méthode

- L'ensemble de données transversales regroupait des données recueillies au moyen du sondage auprès des clients du SPNE et des données figurant sur les formulaires d'impôt T1 (3 321 répondants ont consenti à ce que l'on apparie leur T1 avec leurs réponses au sondage).
- L'Agence du revenu du Canada a géré tous les aspects de l'échantillonnage et l'accès à toutes les données.
- On a utilisé une analyse de régression pour estimer l'incidence nette du SPNE sur la participation des parents au marché du travail.

Points forts

- Les résultats concordent avec les constatations qui ressortent des écrits techniques concernant les effets négatifs possibles des mesures de soutien du revenu sur l'effort de travail chez les travailleurs à faible salaire.
- Les réponses au sondage des clients du SPNE ont été appariées à leurs données sur l'impôt sur le revenu.
- L'ensemble de données a permis d'établir une correspondance entre le sondage auprès des clients du SPNE, leur revenu et la participation des répondants au marché du travail.
- Une régression des moindres carrés à deux degrés a été utilisée pour éliminer tout biais de simultanéité.
- L'analyse isole l'effet particulier du SPNE (net de toute récupération auprès des bénéficiaires de l'aide sociale) sur la disponibilité de la main-d'œuvre.

Limites

- Le faible taux de réponse (3 %) (d'autres analyses reposant sur les données fiscales de l'ARC, les données de l'assurance-emploi et de l'aide sociale pourraient offrir des résultats plus définitifs).
- Il se peut que les résultats ne soient pas représentatifs en raison du biais de non-réponse dans le sondage auprès des clients du SPNE.
- Les résultats sont fondés sur l'autoévaluation de l'emploi par les clients, et pourraient être influencés par des erreurs de mémoire.
- L'ensemble de données transversales ne permet d'inférer que sur les résultats à long terme de la PNE.

Titre du projet

**Module Un : Rapport technique n° 6
Sondage et entrevues auprès des gestionnaires**

Principales constatations

- Presque tous les gestionnaires provinciaux et territoriaux estimaient que les principes et les objectifs de la PNE sont pertinents et sont compatibles avec les programmes provinciaux/territoriaux et qu'il semble n'y avoir aucun chevauchement entre les initiatives liées à la PNE et les programmes provinciaux.
- La grande majorité des gestionnaires provinciaux et territoriaux qui ont participé au sondage estimaient que le SPNE contribue à réduire l'*étendue* de la pauvreté chez les enfants; ils étaient beaucoup moins nombreux à le juger efficace pour ce qui est de réduire la *fréquence* de la pauvreté.
- Environ la moitié des gestionnaires provinciaux et territoriaux étaient d'avis que le SPNE est un moyen efficace d'encourager les parents à abandonner l'aide sociale, mais la plupart considéraient que d'autres facteurs (p. ex., le salaire minimum, la politique en matière d'aide sociale) ont une plus grande incidence que la PNE sur la participation des parents au marché du travail.

Méthode

- Le sondage par la poste visait des gestionnaires supérieurs et des gestionnaires de programme provinciaux et territoriaux sélectionnés par le Groupe de travail responsable de l'évaluation de la PNE.
- À ce sondage se sont ajoutées des entrevues avec des gestionnaires supérieurs fédéraux, provinciaux et territoriaux considérés comme des personnes-ressources clés.

Points forts

- Offre une source de données supplémentaire corroborant la majorité des constatations statistiques.

Limites

- L'expertise ou l'expérience des participants à l'égard de la PNE n'est pas expliquée clairement.
- La participation limitée de fonctionnaires responsables du programme soulève des questions sur le biais de sélection et l'objectivité.

Titre du projet**Module Un : Rapport technique n° 7
Groupes de discussion****Principales constatations**

- Les participants aux groupes de discussion considéraient que la PFCE et l'initiative de la PNE sont des programmes utiles.
- La majorité des participants ont indiqué que la PFCE sert aux dépenses générales du ménage (nourriture, vêtements, logement, garde des enfants, véhicule), alors que d'autres la mettent de côté pour les études des enfants.
- Bon nombre des participants comprenaient mal le raisonnement derrière les prestations. Par exemple, ils ne voyaient pas pourquoi les prestations diminuent lorsque les enfants atteignent l'âge de sept ans, puisque les coûts augmentent lorsque les enfants vont à l'école.
- Peu de participants pouvaient faire la distinction entre le SPNE et la prestation de base; certains mélangeaient la PFCE et le SPNE avec d'autres prestations provinciales.
- Le choix entre participer au marché du travail et rester à la maison avec les enfants se révélait une décision difficile pour les participants. Certains étaient prêts à faire des sacrifices sur le plan financier pour rester à la maison et s'occuper des enfants, alors que d'autres étaient prêts à accepter les modestes avantages financiers que présente un faible salaire amputé de frais de garde élevés.

Méthode

- Vingt groupes de discussion auxquels ont participé 174 personnes se sont tenus à 19 endroits au Canada.
- Ces groupes comprenaient des bénéficiaires de l'aide sociale et des personnes qui ne l'étaient pas.

Points forts

- Les groupes de discussion ont permis de recueillir des données qualitatives sur l'incidence de la PNE sur les familles avec enfants et de compléter le sondage auprès des clients du SPNE.
- L'analyse nous renseigne sur les questions liées à la participation au marché du travail, plus particulièrement sur la difficulté de concilier le besoin d'une sécurité du revenu avec le désir de rester à la maison pour s'occuper des enfants.

Limites

- Les résultats ne peuvent être généralisés pour l'ensemble de la clientèle du SPNE.
- Les opinions des participants peuvent changer et être influencées par les autres pendant les discussions de groupe.
- Les participants ont été sélectionnés parmi les répondants au sondage auprès des clients (voir les limites liées à ce sondage, *document 8, rapport technique n° 3*).

Titre du projet

Module Un : Rapport technique n° 9
Un cadre d'efficacité de la PNE par rapport aux coûts

Principales constatations

- Les données disponibles n'étant pas suffisantes, aucune conclusion définitive n'a pu être tirée au sujet de l'efficacité de la PNE par rapport aux coûts. Le rapport renferme toutefois un cadre et un programme de recherche pour aborder la question de l'efficacité par rapport aux coûts et fait ressortir les points suivants :
 - L'analyse exige l'élaboration d'un cadre et d'une méthode de mesure communs à toutes les administrations pour pouvoir évaluer les répercussions nettes du SPNE;
 - L'analyse de l'efficacité par rapport aux coûts exige des données de référence exactes, détaillées, comparables et ventilées pour pouvoir déterminer et évaluer les coûts et les résultats;
 - Des rapports plus détaillés doivent être présentés par tous les ordres de gouvernement si l'on veut arriver à harmoniser les dépenses et à réduire les chevauchements et les doubles emplois en matière d'investissements et de réinvestissements.
- Le système de mise en œuvre par l'entremise de l'ARC est rentable comparativement à ce qu'il en coûterait théoriquement pour mettre sur pied des systèmes administratifs provinciaux et territoriaux indépendants :
 - Le fait que la majorité des administrations aient adopté le système de l'ARC laisse fortement supposer que celui-ci offre des économies importantes pour le versement de prestations en espèces.

Méthode

- Élaboration d'un cadre général classant un éventail de questions liées à l'efficacité par rapport aux coûts dans un contexte d'équilibre partiel et général.
- Analyse comparative de l'administration de prestations en espèces par l'entremise de l'ARC et de systèmes provinciaux/territoriaux.
- Précision d'une méthode pour la comparaison de la PNE à des programmes semblables ou existants, proposant une situation contrefactuelle dans un cadre d'équilibre partiel.

Points forts

- Les questions clés relatives à la mesure de l'efficacité par rapport aux coûts ont été formulées.
- Le cadre permet d'évaluer les efforts d'harmonisation de l'initiative de la PNE.

Limites

- L'insuffisance des données n'a pas permis de déterminer les coûts des programmes administrés par l'entremise du régime fiscal fédéral comparativement à ce qu'il en coûterait si les provinces et territoires les administraient eux-mêmes.
- Le cadre d'analyse proposé serait coûteux, nécessitant de nouvelles approches de gestion financière (c.-à-d. la méthode des coûts par activité) ainsi que des méthodes de collecte de données communes à l'ensemble des paliers de gouvernement.

Titre du projet

**Module Deux : Études de cas sur les
réinvestissements provinciaux et territoriaux
Résumé**

Principales constatations

- Les dispositions adoptées pour encourager le réinvestissement des économies réalisées sur les budgets d'aide sociale grâce à la PNE ont créé de nouvelles possibilités en matière d'élaboration de politiques et de programmes sociaux.
- Ainsi, les 16 programmes de garde d'enfants et de garderies signalés par les provinces et territoires ont pour la plupart été mis sur pied après l'instauration de la PNE en 1998.
- En outre, les partenariats établis entre les provinces/territoires et l'Agence du revenu du Canada pour administrer le réinvestissement des économies dans des mesures additionnelles de supplément au revenu témoignent des avantages de l'harmonisation et des stratégies rentables qui en découlent.
- Les programmes de réinvestissement découlant de la PNE et mis sur pied par les provinces et territoires ne sont pas assortis de dispositions adéquates pour assurer la collecte des données de base nécessaires à la mesure du rendement (p. ex., taux de participation, caractéristiques des participants).
- De plus, les statistiques produites sur les réinvestissements provinciaux/territoriaux à la suite de l'instauration de la PNE auraient, de façon générale, été plus utiles si on avait établi des données de référence sur les investissements dans ce domaine (c.-à-d. avant la PNE), afin de pouvoir cerner les effets supplémentaires de l'initiative sur les investissements.

Méthode

- L'examen de la documentation était axé sur deux des cinq secteurs de programmes de réinvestissement : les prestations supplémentaires pour soins médicaux et les prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné (PE/SRG).
- Les études de cas sur les programmes de réinvestissement dans les PE/SRG et les PAC étaient fondées sur un sondage initial par téléphone, d'autres entrevues par téléphone, des visites sur place, un examen des documents et un sondage par courrier électronique.

Points forts

- A fait ressortir les principaux problèmes et les difficultés en ce qui a trait aux données sur la PNE, et plus particulièrement dans le domaine des réinvestissements.
- Les résultats ont permis de corroborer dans une certaine mesure l'incidence des initiatives de réinvestissement sur l'amélioration de la participation au marché du travail et l'atténuation du piège de l'aide sociale.

Limites

- L'absence de données exhaustives sur les programmes de réinvestissement des provinces et territoires limitait l'analyse.
- Les constatations sont fondées sur l'évaluation et les opinions personnelles des gestionnaires.
- Les données étaient trop limitées pour déterminer les effets des programmes de réinvestissement.

Titre du projet

**Module Deux : Études de cas sur les
réinvestissements provinciaux et territoriaux
Examen de la documentation**

Principales constatations

- Une comparaison avec d'autres systèmes fédéraux de divers pays a mené aux constatations suivantes :
 - En Australie et aux États-Unis, de même qu'au Canada, l'élimination la plus substantielle des prestations se situe au seuil de 30 000 \$US, avec des taux d'imposition marginaux implicites élevés à mesure que le revenu familial se rapproche de ce seuil;
 - Aux États-Unis, les enfants des familles à faible revenu dont la participation sur le marché du travail est limitée ou nulle n'ont pas accès aux prestations auxquelles ils auraient droit s'ils vivaient au Canada ou en Australie.
- Les prestations découlant des réinvestissements que touchent les familles à faible revenu constituent une mesure importante pour l'atténuation du « piège de l'aide sociale » et la création de mesure d'incitation au travail.
- Les transferts en nature (liés à des services de santé ou des services de garde, par exemple) pourraient se révéler plus efficaces par rapport à l'atteinte des objectifs de la PNE que les transferts en espèces directs aux parents.
- Aucune analyse empirique n'a été effectuée sur l'incidence sociale des programmes de réinvestissement sur l'effort de travail des bénéficiaires de l'aide sociale au Canada.

Méthode

- L'examen de la documentation était axé sur le fonctionnement de la PNE et sur deux des initiatives de réinvestissement, soit les prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné ainsi que les prestations supplémentaires pour soins médicaux.

Points forts

- Aperçu historique des mesures de soutien du revenu pour les familles avec enfants.
- Survol de la PNE, de sa raison d'être et des hypothèses sur lesquelles elle repose, de ses répercussions théoriques et des compromis qu'elle suppose.
- Les résultats ont permis de corroborer l'incidence des initiatives de réinvestissement sur l'amélioration de la participation au marché du travail et l'atténuation du piège de l'aide sociale.

Limites

- La comparaison avec des programmes semblables offerts à l'étranger se limitait à l'Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Une comparaison plus étendue aurait été utile.

Titre du projet

**Module Deux : Études de cas sur les
réinvestissements provinciaux et territoriaux
Prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné**

Principales constatations

- Preuve de la collaboration et de l'harmonisation dans l'exécution des programmes, le partenariat le plus courant supposant le recours à l'Agence du revenu du Canada pour administrer les programmes de prestations pour enfants et de suppléments au revenu gagné pour le compte des gouvernements provinciaux et territoriaux.
- La collecte d'information et le partage des données relatives aux participants des programmes et aux taux de participation doivent être améliorés pour pouvoir mesurer le rendement.

Méthode

- Neuf études de cas portant sur des programmes de prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné dans sept provinces et territoires ont été effectuées pour examiner le fonctionnement de ces programmes, les leçons tirées de l'expérience et les pratiques exemplaires.
- Les études ont été analysées afin d'évaluer les points communs et les différences entre les initiatives. Les résultats ont été combinés à l'information tirée de l'examen de la documentation et du sondage par courrier électronique en vue de s'attaquer aux problèmes soulevés dans le cadre de l'évaluation.

Points forts

- Les constatations ont permis de définir les questions, les défis et les solutions liés aux investissements découlant de la PNE.
- Les résultats ont permis de corroborer l'harmonisation de l'exécution des programmes dans le cadre des réinvestissements.

Limites

- Les données quantitatives pour mesurer les répercussions des programmes étaient très limitées.
- Les données agrégées sur les répercussions étaient limitées; les répercussions éventuelles ont fait l'objet de déductions à partir de la conception et des objectifs de chacun des programmes de réinvestissement.

Titre du projet	
Module Deux : Études de cas sur les réinvestissements provinciaux et territoriaux Prestations supplémentaires pour soins médicaux	
Principales constatations	
<ul style="list-style-type: none"> • Les programmes de prestations supplémentaires pour soins médicaux atténuent la contre-implication au travail en offrant aux parents qui gagnent un faible revenu des prestations pour soins de santé auxquelles seuls les bénéficiaires d'aide sociale avaient droit auparavant. • Il s'agit là d'une mesure novatrice qui vise à offrir ou à maintenir des mesures incitatives au travail, un objectif clé de la PNE. • Les données de suivi actuelles ne sont pas adéquates; des données de sondage directes auprès des clients et d'autres données de programme sont nécessaires pour pouvoir mesurer le rendement. • On constate une collaboration et une harmonisation appréciables, tant entre les ordres de gouvernement qu'entre les programmes provinciaux du domaine de la santé. Qui plus est, des modalités de financement intégrées ont été établies dans le cadre de la PNE et des programmes provinciaux et territoriaux. 	
Méthode	
<ul style="list-style-type: none"> • Cinq études de cas portant sur les programmes de prestations supplémentaires pour soins médicaux ont été préparées d'après un examen de la documentation, des sondages, des visites sur place et des entrevues avec des personnes-ressources clés. • Les études visaient à aborder des questions d'évaluation, telles que la raison d'être et la pertinence, la conception et l'approche, la mise en œuvre et l'exécution, ainsi que les répercussions voulues et imprévues. 	
Points forts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> • Les constatations ont permis de définir les questions, les défis et les solutions liés à la PNE. • Les résultats ont permis de corroborer l'amélioration de la participation au marché du travail et l'harmonisation de l'exécution des programmes dans le cadre des réinvestissements. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les données quantitatives sur le total des clients à faible revenu admissibles et pour la mesure des répercussions des programmes étaient minimes. • Les données agrégées sur les répercussions étaient limitées; les répercussions éventuelles positives ont fait l'objet de déductions à partir de la conception et des objectifs de chacun des programmes de réinvestissement.

Titre du projet**Module Deux : Études de cas sur les réinvestissements provinciaux et territoriaux – « Les pratiques efficaces »****Principales constatations**

- Selon les données de sondage disponibles au sujet de la prestation pour les soins de santé aux enfants de l'Alberta (PSEA), les clients ont eu une réaction favorable face au programme : 92 % des répondants estimaient que la PSEA permet de fournir à leurs enfants les services dont ils ont le plus besoin et 93 %, qu'elle apporte une aide financière à la famille (cette prestation vise les enfants des familles à faible revenu).
- Le système d'administration par l'entremise de l'Agence du revenu du Canada (ARC) s'avère un moyen efficace et efficace de verser la PNE et d'administrer les programmes connexes. On observe toutefois que l'utilisation de ce système pour déterminer l'admissibilité entre en conflit avec la capacité de répondre rapidement aux besoins changeants des familles (un délai d'un an puisque l'admissibilité est déterminée selon la déclaration d'impôt de l'année précédente).
- Le centre d'appel pour le supplément à l'emploi de la Saskatchewan a permis de simplifier les processus administratifs et de fournir les services de façon plus efficace et mieux adaptée aux besoins des clients (p. ex., les services sont offerts en cri et en déné).

Méthode

- Trois études de cas sur les pratiques efficaces ont été effectuées, portant chacune sur les sujets suivants : la prestation pour les soins de santé aux enfants de l'Alberta (PSEA); le centre d'appel pour le supplément à l'emploi de la Saskatchewan; et l'administration de la PNE par l'Agence du revenu du Canada.
- Ces études reposent sur des renseignements tirés d'un sondage par courrier électronique, de sondages initiaux par téléphone, d'entrevues avec le personnel des programmes, les partenaires et des intervenants clés, et d'un examen de la documentation et des données.

Points forts

- Les constatations ont permis de définir les questions, les défis et les solutions liés à la PNE.
- Les résultats ont permis de corroborer l'existence de mesures d'incitation au travail et l'harmonisation de l'exécution des programmes dans le cadre des réinvestissements.

Limites

- Les données quantitatives sur le total des clients à faible revenu admissibles et pour la mesure des répercussions des programmes étaient limitées.
- Les données agrégées sur les répercussions étaient limitées; les répercussions éventuelles positives ont fait l'objet de déductions à partir de la conception et des objectifs de chacun des programmes de réinvestissement.

Titre du projet

Module Trois : Étude n° 1
L'allocation familiale et la durée de
l'aide sociale en Colombie-Britannique

Principales constatations

- Il est probable que les changements stratégiques apportés au programme d'aide sociale juste avant et après l'instauration de l'allocation familiale en Colombie-Britannique, en juillet 1996, ont eu un effet sur la durée de l'aide sociale.
- L'allocation familiale de la Colombie-Britannique a amélioré l'écart de revenu entre l'emploi à salaire minimum et l'aide sociale, surtout chez les parents seuls et les couples avec deux enfants et plus.
- La variation de la valeur totale de l'écart a mené à une augmentation du pourcentage de familles ayant abandonné l'aide sociale, s'établissant à 3,1 % et à 4,3 % respectivement chez les familles monoparentales et biparentales.
- Toutefois, la variation de l'écart découlant de l'instauration de l'allocation familiale n'a pas eu d'effet significatif sur le pourcentage de familles qui ont abandonné l'aide sociale.

Méthode

- L'étude est fondée sur les données mensuelles de toutes les familles ayant touché une aide régulière ou des prestations d'invalidité temporaires entre février 1991 et mars 2002.
- On a comparé pour chaque mois le budget d'aide sociale de chacune des familles au budget dont elles auraient disposé en travaillant à temps plein au salaire minimum en vigueur.
- On a utilisé la méthode de régression à risques proportionnels de Cox pour évaluer l'effet de l'écart de revenu indépendamment de l'effet des autres facteurs.

Points forts

- Fondée sur des microdonnées.
- Tient compte de la situation de l'économie et des caractéristiques de chacune des familles.
- Porte sur une période de 11 ans (5 ans avant l'instauration de l'allocation familiale et 6 ans après).

Limites

- Comme pour les autres analyses de survie portant sur des données relatives au nombre mensuel de bénéficiaires d'aide sociale, les modèles tiennent compte d'une petite proportion de la variance (2 %).

Titre du projet

Module Trois : Étude n° 2
Analyse de survie sur la Prestation nationale pour enfants au Manitoba

Principales constatations

- L'instauration de la PNE et sa récupération auprès des familles touchant de l'aide sociale a amélioré l'écart de revenu entre l'emploi à salaire minimum et l'aide sociale dans le cas des parents seuls.
- La variation de la valeur totale de l'écart a mené à une augmentation du pourcentage de familles qui ont abandonné l'aide sociale, l'augmentation étant de 20 % chez les parents seuls.
- La variation de l'écart attribuable à la récupération du SPNE a mené à une augmentation de 9 % du pourcentage de familles qui ont abandonné l'aide sociale.

Méthode

- L'analyse est fondée sur les fichiers mensuels de toutes les familles monoparentales (sans invalidité) ayant touché une aide régulière entre avril 1995 et septembre 2001.
- On a comparé pour chaque mois le budget d'aide sociale de chacune des familles au budget dont elles auraient disposé en travaillant à temps plein au salaire minimum en vigueur.
- On a utilisé la méthode de régression à risques proportionnels de Cox pour évaluer l'effet de l'écart de revenu indépendamment de l'effet de l'âge du parent.

Points forts

- Fondée sur des microdonnées.
- Tient compte de la situation de l'économie et des caractéristiques de chacune des familles.

Limites

- Comme pour les autres analyses de survie portant sur des données relatives au nombre mensuel de bénéficiaires d'aide sociale, les modèles de régression tiennent compte d'une petite proportion de la variance (2 %).
- Ne porte que sur une période de trois ans avant et après l'instauration de la PNE et sur les familles monoparentales.

Titre du projet

Module Trois : Étude n° 3
La PNE et la durée de l'aide sociale en Saskatchewan

Principales constatations

- Le remplacement, pour toutes les familles à faible revenu, de la partie des prestations d'aide sociale visant les enfants par le SPNE et la prestation pour enfants de la Saskatchewan a permis d'améliorer l'écart de revenu entre l'emploi à salaire minimum et l'aide sociale, plus particulièrement chez les familles monoparentales et les familles biparentales avec deux enfants et plus.
- La variation de la valeur totale de l'écart a mené à une augmentation du pourcentage de familles monoparentales qui ont abandonné l'aide sociale, augmentation de 3 %. Elle n'a eu aucun effet à cet égard dans le cas des couples avec enfants.
- La variation de l'écart attribuable à l'instauration de la PNE n'a pas eu d'effet significatif sur le pourcentage de familles monoparentales ou biparentales qui ont abandonné l'aide sociale.

Méthode

- On a obtenu les fichiers mensuels de toutes les familles ayant touché de l'aide sociale pendant la période allant d'avril 1995 à décembre 2001. Les personnes handicapées ou inaptes au travail, de même que les personnes de moins de 18 ans et de plus de 64 ans n'ont pas été prises en compte.
- On a comparé pour chaque mois le budget d'aide sociale de chacune des familles au budget dont elles auraient disposé en travaillant à temps plein au salaire minimum en vigueur.
- On a utilisé la méthode de régression à risques proportionnels de Cox pour évaluer l'effet de l'écart de revenu indépendamment de l'effet des autres facteurs.

Points forts

- Fondée sur des microdonnées.
- Tient compte de la situation de l'économie et des caractéristiques de chacune des familles.

Limites

- Ne porte que sur une période de trois ans avant et après l'instauration de la PNE.
- Comme pour les autres analyses de survie portant sur des données relatives au nombre mensuel de bénéficiaires d'aide sociale, les modèles tiennent compte d'une petite proportion de la variance (2 %).

Titre du projet

**Module Trois : La Prestation nationale pour enfants et le revenu
tiré de l'emploi et de l'aide sociale selon la province ou le territoire, 1995-2001**

Principales constatations

- L'étude confirme l'effet de la conception du programme pour ce qui est d'améliorer le revenu des bénéficiaires d'aide sociale avec enfants qui entrent sur le marché du travail.
- L'adoption de mesures de soutien à l'intention des familles de travailleurs à faible revenu visait à faire en sorte qu'il soit toujours plus avantageux pour ces familles de travailler que de toucher de l'aide sociale. Dans le cadre de l'initiative PNE, le revenu annuel tiré d'un emploi à temps plein rémunéré au taux du salaire minimum (complété avec des transferts de revenu) a augmenté de 3 200 \$ en moyenne, par rapport au revenu provenant de l'aide sociale.
- L'initiative de la PNE est le principal facteur ayant contribué à l'augmentation du revenu familial disponible, suivie des augmentations du salaire minimum (les répercussions varient selon la province et le type de famille).

Méthode

- Dans le cadre de cette étude, on a analysé la conception du programme et examiné l'effet de la Prestation nationale pour enfants sur le revenu disponible des familles à faible revenu dans deux situations : le revenu tiré d'un emploi au salaire minimum par rapport au revenu tiré de l'aide sociale.
- On a calculé l'écart de revenu annuel disponible entre l'emploi à temps plein au salaire minimum et l'aide sociale pour chaque année entre 1995 et 2001, et établi l'incidence de l'instauration du SPNE sur cet écart.

Points forts

- Offre la possibilité d'examiner de manière approfondie les répercussions des transferts de revenu, des charges sociales et de l'impôt sur le revenu, des crédits d'impôt sur le revenu et du salaire minimum sur le revenu disponible des bénéficiaires de la PNE.
- Permet de corroborer les effets du programme pour ce qui est d'atténuer le piège de l'aide sociale, en faisant la preuve de l'efficacité des mesures incitatives au travail.
- Détaille de façon claire la nature et l'étendue des modifications aux programmes liés aux prestations versées aux familles, pour quatre types de famille dans l'ensemble des provinces et territoires (à l'exception du Québec et du Nunavut).

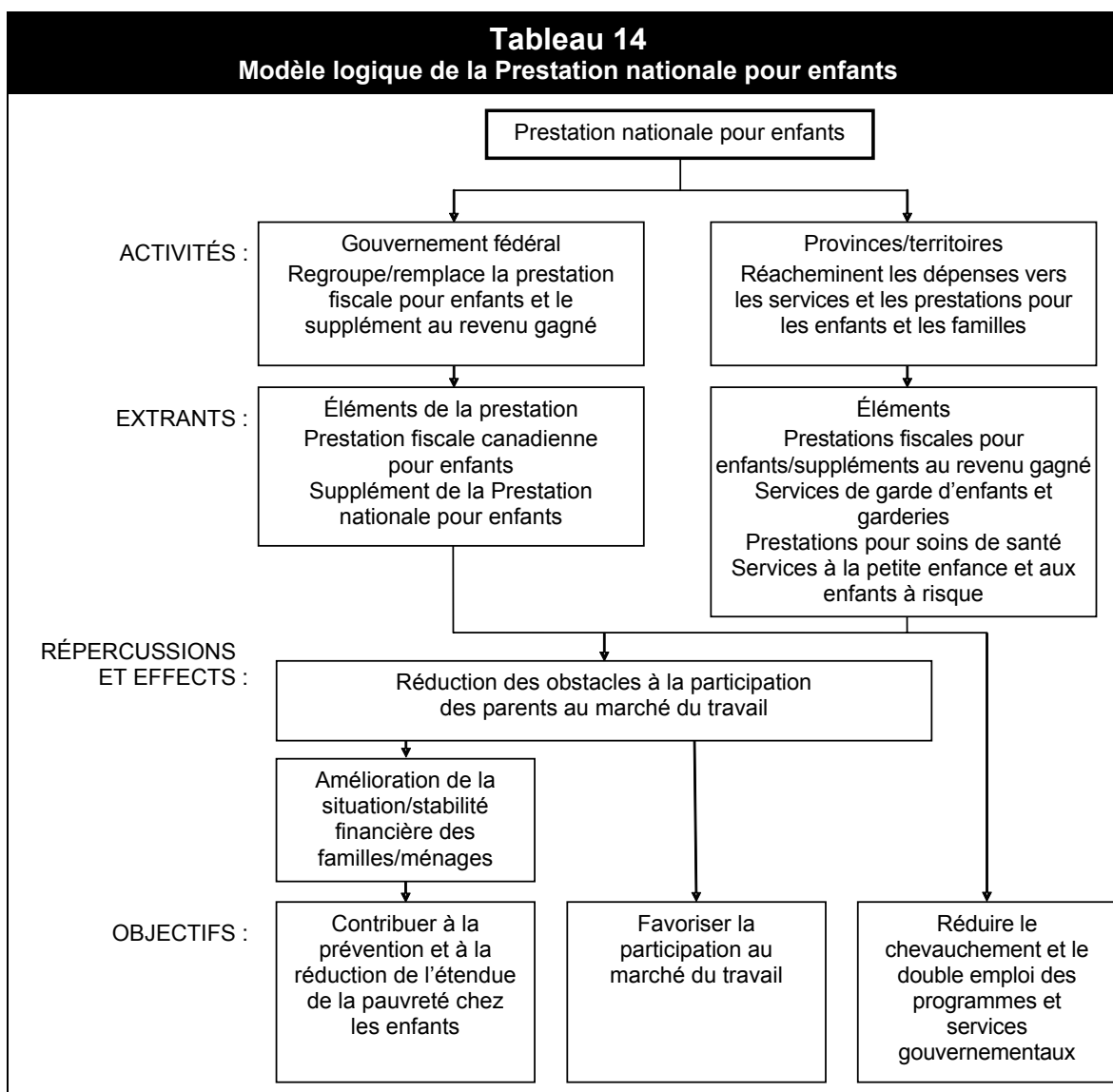
Limites

- L'analyse se limite à une évaluation théorique des effets des caractéristiques du programme dans diverses circonstances.

Annexe Deux : Modèle logique de l'initiative de la PNE

Le tableau 14 illustre la structure de la PNE sous la forme d'un modèle logique. Ce dernier résume les éléments importants de l'initiative :

- activités – actions entreprises dans le cadre du programme;
- extraits – produits créés à l'issue des activités;
- répercussions et effets – résultats découlant des extraits; et
- objectifs – buts de l'entente.



Le modèle illustre en outre l'enchaînement logique de ces éléments.

Ce détail a servi de point de départ à l'élaboration d'un plan de recherche axé sur la présence et la teneur de chacun des éléments du modèle et les liens qui existent entre ces éléments.

Les points suivants revêtaient une importance considérable pour l'évaluation :

- Une grande marge de manœuvre est prévue pour l'exécution des programmes liés à la PNE. Les responsables de ces programmes sont encouragés à adapter les initiatives aux conditions et aux besoins locaux.
- La PNE témoigne des efforts des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux pour limiter le chevauchement et le double emploi dans les programmes et services gouvernementaux.
- On passe à des mesures de soutien destinées à toutes les familles à faible revenu, à l'extérieur du régime d'aide sociale.
- Les programmes liés à la PNE devraient favoriser la participation des parents au marché du travail et améliorer ainsi la situation financière des familles dans la société.

Les réinvestissements des provinces et territoires découlant de la PNE portent sur des programmes de prestations pour enfants et suppléments au revenu gagné, de services de garde d'enfants et de garderies, de prestations supplémentaires pour soins de santé et de services à la petite enfance.