

Rapport 11

Rapports de la vérificatrice générale du Canada
au Parlement du Canada

Les programmes d'aide aux personnes âgées



**Rapport de l'auditeur
indépendant | 2024**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en vertu de la [Loi sur le vérificateur général](#).

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2024

Les icônes des objectifs de développement durable des Nations Unies sont utilisées avec leur permission.

Le contenu de cette publication n'a pas été approuvé par les Nations Unies et ne reflète pas le point de vue des Nations Unies ou de ses représentantes et représentants.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

N° de catalogue FA1-27/2024-1-11F-PDF

ISBN 978-0-660-73974-8

ISSN 2561-3456

Photo de la page couverture : kate_sept2004/Gettyimages.ca

Survol



Message général

Vieillir peut apporter son lot de nouveaux défis, comme une dégradation de la santé, l'isolement social ou l'insécurité financière. En 2023, le Canada comptait 7,5 millions de personnes âgées de plus de 65 ans, un chiffre qui pourrait presque doubler d'ici 20 ans.

En 2018, Emploi et Développement social Canada a été chargé d'assister la ministre des Aînés dans l'exécution de son mandat, qui est d'aider le gouvernement fédéral à mieux comprendre les besoins des personnes âgées et de s'assurer que des programmes et des services sont en place pour répondre à ces besoins. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de tableau complet des besoins des personnes âgées et des programmes en place au pays pour servir ces personnes. Par conséquent, il ne pouvait pas dire si les programmes fédéraux en place étaient suffisants pour répondre aux besoins actuels des personnes âgées ni s'ils seraient suffisants à l'avenir.

Le programme de la Sécurité de la vieillesse, exécuté par Emploi et Développement social Canada, vise à renforcer la sécurité du revenu des personnes âgées. En 2020, les prestations versées et les coûts d'administration du programme s'élevaient à 60,6 milliards de dollars. Ces prestations et ces coûts devraient tripler d'ici 2045. Cette augmentation n'est pas seulement attribuable à la hausse du nombre de personnes âgées, mais aussi aux pressions inflationnistes. Le Ministère n'était pas en mesure de démontrer la façon dont il fixait le montant de base des prestations qu'il verse aux personnes âgées dans le cadre de ce programme ni si ce montant était suffisant pour assurer la sécurité financière des personnes âgées. En outre, les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont régulièrement ajustées en fonction de l'inflation, selon l'indice des prix à la consommation. Des efforts ont été déployés, en collaboration avec Statistique Canada, pour déterminer s'il était nécessaire de créer un indice des prix à la consommation spécifiquement pour les aînés. L'approche adoptée par Emploi et Développement social Canada n'a pas permis d'obtenir une base solide pour conclure que l'indice des prix à la consommation était toujours approprié pour les personnes âgées ni de déterminer si les personnes âgées étaient confrontées à un niveau d'inflation plus élevé que la population générale.

En définitive, en l'absence de données exhaustives et d'analyses solides, Emploi et Développement social Canada ne peut pas s'assurer que les programmes pour les personnes âgées répondent bel et bien à leurs besoins sociaux et économiques.

Principales constatations et données clés



- En 2023, Statistique Canada indiquait que le Canada comptait 7,5 millions de personnes âgées de 65 ans et plus et que, pour la première fois, il y avait plus de personnes dans cette tranche d'âge que de personnes âgées de moins de 18 ans.
- Plus de 20 organisations fédérales proposent des programmes, des services ou des initiatives visant à répondre aux besoins des personnes âgées.
- Emploi et Développement social Canada exécute le programme de la Sécurité de la vieillesse et le programme Nouveaux Horizons pour les aînés. Le Ministère ne savait pas si les objectifs de ces programmes avaient été atteints.
- Des problèmes d'optimisation des ressources ont été relevés dans 44 % des projets financés dans le cadre du programme Nouveaux Horizons pour les aînés entre mars 2022 et mars 2024. Il y avait notamment des documents dans les dossiers qui indiquaient que certains projets n'avaient pas été réalisés comme prévu par les bénéficiaires.
- Souvent, l'information contenue dans les dossiers de projet du programme Nouveaux Horizons pour les aînés ne permettait pas à Emploi et Développement social Canada de déterminer combien de personnes bénéficiaient du programme.

Les [Recommandations et réponses](#) se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	4
Constatations et recommandations	5
Emploi et Développement social Canada n'avait pas pris les mesures nécessaires pour soutenir le gouvernement fédéral dans ses efforts visant à répondre aux besoins des personnes âgées	5
Des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer la compréhension des besoins des personnes âgées et des programmes visant à y répondre.....	6
Emploi et Développement social Canada ne savait pas si les programmes qu'il exécutait répondaient aux besoins des personnes âgées	9
Évaluation limitée du caractère suffisant des paiements de la Sécurité de la vieillesse	13
Évaluation incomplète de l'atteinte des objectifs du programme et de l'optimisation des ressources.....	16
Conclusion	18
À propos de l'audit	19
Recommandations et réponses	24

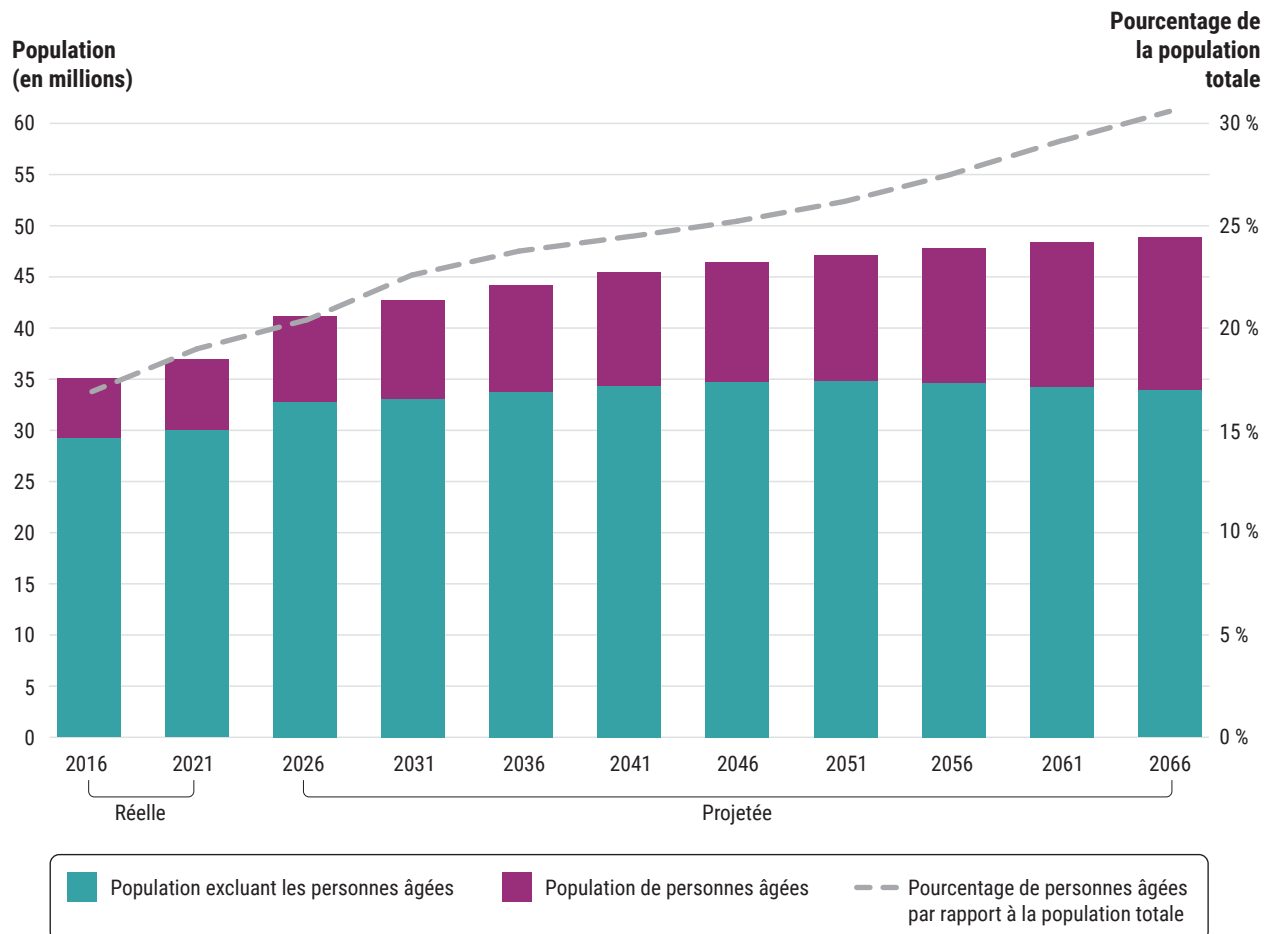
Introduction

Contexte

Le vieillissement de la population canadienne

11.1 La population de personnes âgées au Canada croît à un rythme sans précédent (voir la [pièce 11.1](#)). En 2023, Statistique Canada indiquait que le Canada comptait 7,5 millions de personnes âgées de 65 ans et plus et que, pour la première fois, il y avait plus de personnes dans cette tranche d'âge que de personnes âgées de moins de 18 ans. Les projections de Statistique Canada montrent que le nombre de personnes âgées pourrait presque doubler au cours des deux prochaines décennies.

Pièce 11.1 — Population de personnes âgées (65 ans et plus) au Canada, réelle et projetée



Pièce 11.1 — Population de personnes âgées (65 ans et plus) au Canada, réelle et projetée — version textuelle

Ce graphique montre les populations, réelles et projetées, de personnes âgées et non âgées au Canada de 2016 à 2066 et le pourcentage de personnes âgées par rapport à la population totale. Le graphique illustre une croissance de la population de personnes âgées au Canada au cours de la période, comme suit :

En 2016, la population réelle du Canada était de 35 151 730 personnes. La population réelle de personnes non âgées était de 29 216 100 personnes. La population réelle de personnes âgées était de 5 935 630 personnes, ce qui représente 16,89 % de la population totale.

En 2021, la population réelle du Canada était de 36 991 980 personnes. La population réelle de personnes non âgées était de 29 970 550 personnes. La population réelle de personnes âgées était de 7 021 430 personnes, ce qui représente 18,98 % de la population totale.

En 2026, la population totale projetée du Canada sera de 41 171 200 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 32 780 800 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 8 390 400 personnes, ce qui représente 20,38 % de la population totale.

En 2031, la population totale projetée du Canada sera de 42 725 800 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 33 073 000 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 9 652 800 personnes, ce qui représente 22,59 % de la population totale.

En 2036, la population totale projetée du Canada sera de 44 228 500 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 33 720 200 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 10 508 300 personnes, ce qui représente 23,76 % de la population totale.

En 2041, la population totale projetée du Canada sera de 45 454 000 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 34 327 800 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 11 126 200 personnes, ce qui représente 24,48 % de la population totale.

En 2046, la population totale projetée du Canada sera de 46 412 800 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 34 708 400 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 11 704 400 personnes, ce qui représente 25,22 % de la population totale.

En 2051, la population totale projetée du Canada sera de 47 143 900 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 34 797 600 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 12 346 300 personnes, ce qui représente 26,19 % de la population totale.

En 2056, la population totale projetée du Canada sera de 47 766 000 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 34 628 900 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 13 137 100 personnes, ce qui représente 27,50 % de la population totale.

En 2061, la population totale projetée du Canada sera de 48 323 100 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 34 228 200 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 14 094 900 personnes, ce qui représente 29,17 % de la population totale.

En 2066, la population totale projetée du Canada sera de 48 846 800 personnes. La population totale projetée de personnes non âgées sera de 33 903 400 personnes. La population projetée de personnes âgées sera de 14 943 400 personnes, ce qui représente 30,59 % de la population totale.

Source : D'après des données de Statistique Canada

11.2 Avec l'âge, les risques liés à l'isolement social, aux problèmes de santé et à l'insécurité financière augmentent. Compte tenu de l'important changement démographique en cours, le nombre de personnes âgées nécessitant une aide économique ou sociale ou des services de santé

pour leur permettre de vivre le mieux possible et de la manière la plus indépendante possible devrait augmenter. Il est important que des programmes et des services publics soient en place et qu'ils soient adaptés à cette réalité.

11.3 Les analyses de Statistique Canada montrent que 6 % des personnes âgées vivaient dans la pauvreté en 2022. Celles qui vivaient seules étaient plus de quatre fois plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que celles qui vivaient en couple. Même pour les personnes ne vivant pas sous le seuil de pauvreté, une analyse des données du dernier recensement réalisée en 2023 a montré que 39 % des personnes âgées en logement locatif vivaient dans un logement inabordable, c'est-à-dire dont le coût est supérieur à 30 % du revenu du ménage avant impôt. De nombreuses personnes âgées sont également confrontées à des dépenses supplémentaires liées à l'augmentation de l'incidence des problèmes de santé chroniques et à la diminution de leur capacité à gérer les tâches quotidiennes, tout en ayant généralement peu d'options pour augmenter leurs revenus.

11.4 Les personnes âgées canadiennes ne forment pas un groupe homogène. Elles sont confrontées à des défis différents selon leur sexe, leur race, leur revenu, leur état de santé, leur lieu de résidence et leur âge. Les personnes de 65 ans et plus ne sont pas réparties uniformément dans le pays et ont une espérance de vie variable : elles ont une espérance de vie nettement inférieure dans les territoires que dans les provinces. Les femmes, quant à elles, ont tendance à vivre plus longtemps que les hommes, ce qui pourrait signifier qu'elles ont plus longtemps besoin d'un soutien financier ou autre soutien. Il est important de comprendre comment ces types de facteurs se conjuguent afin de soutenir les personnes âgées à mesure qu'elles vieillissent.

**Les programmes
fédéraux pour les
personnes âgées**

11.5 Il existe une vingtaine de ministères et d'organismes fédéraux qui proposent des programmes ou des initiatives de soutien aux personnes âgées. Le gouvernement fédéral apporte par exemple une aide financière par l'entremise de pensions publiques, comme la Sécurité de la vieillesse, et de crédits d'impôt, comme le crédit en raison de l'âge. Les stratégies fédérales relatives au logement, à la pauvreté et à la démence, entre autres, portent une attention particulière aux personnes âgées comme groupe plus susceptible que les autres d'avoir besoin d'aide. L'administration fédérale transfère également des fonds à d'autres ordres de gouvernement et à d'autres organisations pour répondre aux besoins des personnes âgées.

Rôles et responsabilités

11.6 **Emploi et Développement social Canada** — Selon la [Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social](#), ce ministère est responsable du développement social du Canada en vue de favoriser le bien-être social et la sécurité du revenu. En 2018, le Ministère a été chargé par **décret**¹ de soutenir la ministre des Aînés. Il fournit un revenu de retraite par l'entremise du programme de la Sécurité de la vieillesse, qui comprend le Supplément de revenu garanti. Il verse également des subventions et des contributions à des organismes afin de soutenir les programmes destinés aux personnes âgées.

11.7 **Statistique Canada** — En tant qu'organisme central d'études statistiques du pays, Statistique Canada recueille des données et produit des analyses sur la population, l'économie et la société, entre autres. L'organisme fournit des renseignements et des analyses statistiques qui permettent d'élaborer et d'évaluer les politiques et les programmes publics, ainsi que d'améliorer le processus décisionnel public. Statistique Canada compile en outre l'indice des prix à la consommation, utilisé chaque trimestre par Emploi et Développement social Canada pour ajuster les paiements de la Sécurité de la vieillesse. Il effectue également des travaux sur des priorités établies par d'autres organisations fédérales, selon le principe du recouvrement des coûts.

11.8 **Autres ordres de gouvernement** — De nombreuses responsabilités visant les personnes âgées relèvent de la compétence des provinces et des territoires, ce qui nécessite une collaboration entre les ministères fédéraux et les administrations provinciales et territoriales.

Objet de l'audit

11.9 Cet audit visait à déterminer si Emploi et Développement social Canada avait dirigé efficacement le gouvernement fédéral pour s'assurer que des programmes étaient en place afin de répondre aux besoins des personnes âgées, aujourd'hui, et à mesure que la population continue de vieillir.

1 **Décret** — Instrument juridique faisant état d'une décision prise par la **gouverneure ou le gouverneur en conseil**² en vertu d'un pouvoir prévu par une loi ou, à l'occasion, de la prérogative royale.

Source : Bureau du Conseil privé, *Glossaire des décrets*

2 **Gouverneure ou gouverneur en conseil** — La gouverneure générale ou le gouverneur général qui, sur recommandation du Cabinet, agit à titre d'organe exécutif officiel conférant un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

11.10 Cet audit visait également à déterminer si Statistique Canada avait fourni des renseignements afin de soutenir les efforts d'Emploi et Développement social Canada visant à diriger les programmes fédéraux pour répondre aux besoins des personnes âgées.

11.11 Cet audit est important parce qu'en vieillissant, de nombreuses personnes âgées ont besoin d'aide pour surmonter des défis sociaux, sanitaires ou économiques. Il est important que le gouvernement fédéral ait une bonne connaissance du soutien dont les personnes âgées ont besoin aujourd'hui et auront besoin à l'avenir afin d'offrir à la population vieillissante du Canada des programmes et des services adaptés.

11.12 La section intitulée [À propos de l'audit](#), à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Emploi et Développement social Canada n'avait pas pris les mesures nécessaires pour soutenir le gouvernement fédéral dans ses efforts visant à répondre aux besoins des personnes âgées

Importance de cette constatation

11.13 Cette constatation est importante parce que les personnes âgées constituent un groupe démographique diversifié qui connaît un large éventail de circonstances et de besoins, certaines d'entre elles se trouvant en situation de grande vulnérabilité. Le vieillissement est associé à des changements sur le plan de la santé, des finances et de la situation sociale. Ces changements entraînent de nouveaux besoins, souvent complexes chez de nombreuses personnes âgées, et un soutien est nécessaire pour leur permettre de vivre le mieux possible et de manière aussi indépendante que possible.

11.14 De nombreuses organisations fédérales ont un rôle à jouer dans le soutien aux personnes âgées. Il est donc important que le ministère chargé de diriger le gouvernement fédéral dans ces activités de soutien ait une compréhension globale des besoins des personnes âgées, de la dynamique entre ces besoins et de la manière dont ils sont affectés par l'évolution des facteurs sociaux et démographiques. Cette compréhension est essentielle pour déterminer si les programmes en place répondent aux besoins des personnes âgées ou s'ils présentent des lacunes.

Contexte



Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde

Source : Nations Unies



Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre

Source : Nations Unies

11.15 En 2018, le premier ministre a nommé une ministre des Aînés. Son mandat est d'aider le gouvernement fédéral à mieux comprendre les besoins des personnes âgées et de s'assurer que des programmes sont en place pour répondre aux besoins de la population vieillissante. Emploi et Développement social Canada est le ministère responsable de soutenir la ministre.

11.16 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre fédéral du Canada pour le Programme 2030, Emploi et Développement social Canada a la responsabilité de faciliter la coordination des ministères et organismes fédéraux en ce qui concerne l'objectif de développement durable 1 (Pas de pauvreté) et 10 (Inégalités réduites) des Nations Unies. En outre, le Ministère a publié en 2018 *Une chance pour tous : la première Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté*, qui reconnaît les vulnérabilités de certaines personnes âgées à l'égard de la pauvreté.

11.17 Les deux initiatives susmentionnées s'articulent autour des principes de justice, d'équité et celui de ne laisser personne pour compte. Emploi et Développement social Canada a relevé des lacunes à combler en matière de données désagrégées (c'est-à-dire des données séparées sur les groupes touchés) dans le cadre de ces deux initiatives. Statistique Canada dirige la collecte et l'analyse des données nécessaires à la mise en œuvre de ces initiatives du gouvernement fédéral. Elle collabore pour ce faire avec d'autres organisations fédérales.

Des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer la compréhension des besoins des personnes âgées et des programmes visant à y répondre

Constatations

11.18 Nous avons constaté que les efforts d'Emploi et Développement social Canada étaient insuffisants et ne lui permettaient pas d'aider le gouvernement à mieux comprendre les besoins des personnes âgées et à s'assurer que des programmes sont en place pour y répondre. Le Ministère recueillait des renseignements et des données sur les personnes âgées, mais il ne les analysait pas.

11.19 Le Ministère se fiait aux activités qu'il menait, comme le suivi des médias et la consultation d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, pour développer sa connaissance des enjeux vécus par les personnes âgées. Son personnel nous a indiqué qu'il discutait des besoins des personnes âgées et des programmes en place pour y répondre avec d'autres organisations dans le cadre de quatre activités principales :

- le Conseil national des aînés;

- le Forum fédéral, provincial et territorial des ministres responsables des aînés;
- le Comité interministériel sur les aînés;
- les recherches menées sur divers sujets touchant les personnes âgées.

11.20 L'information recueillie dans le cadre de ces activités n'était toutefois pas utilisée pour effectuer une analyse exhaustive des besoins des personnes âgées ni pour déterminer s'il existait des lacunes dans la compréhension qu'avait le Ministère de ces besoins. En outre, le Ministère avait effectué peu d'analyses sur l'information obtenue lors de ces activités. Son personnel n'avait pas pu nous fournir de telles analyses; il considérait ce travail comme transitoire.

11.21 Nous avons également constaté que, dans le cadre de la Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté et des objectifs de développement durable des Nations Unies, Emploi et Développement social Canada avait travaillé avec Statistique Canada à désagréger davantage les données recueillies sur les personnes âgées. Le Ministère disposait ainsi de plus d'information, qu'il aurait pu utiliser pour mieux comprendre la pauvreté chez les personnes âgées et contribuer aux objectifs de développement durable 1 (Pas de pauvreté) et 10 (Inégalités réduites) des Nations Unies. Nous avons cependant constaté que le Ministère n'avait pas utilisé cette information pour analyser les besoins des personnes âgées.

11.22 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'information recueillie par le Ministère avait servi à informer ses hauts fonctionnaires et à répondre à des exigences en matière de rapport, notamment celles issues d'engagements internationaux. Le Ministère n'avait pas utilisé cette information pour aider la ministre des Aînés ou le gouvernement fédéral à mieux comprendre les besoins des personnes âgées ou à identifier les lacunes dans l'offre de programmes.

11.23 Nous avons constaté qu'Emploi et Développement social Canada n'avait pas de vue d'ensemble lui permettant de déterminer si les programmes fédéraux d'aide aux personnes âgées présentaient des lacunes ou répondaient aux besoins des personnes âgées. Pour soutenir la ministre des Aînés, il est important que le Ministère comprenne comment les programmes se combinent pour répondre aux besoins des personnes âgées. S'il ne sait pas dans quelle mesure les programmes actuels fonctionnent bien, Emploi et Développement social Canada aura du mal à aider la ministre à diriger les efforts du gouvernement fédéral pour s'assurer que ces programmes répondent aux besoins actuels et futurs de la population vieillissante du Canada.

11.24 Nous avons constaté que le Ministère ne disposait d'aucune méthode pour assurer un suivi des besoins identifiés dans le cadre de ses activités principales et déterminer si des mesures avaient été prises pour y répondre. Par exemple, bien que le Ministère avait transmis les rapports du Conseil national des aînés à d'autres organisations fédérales, il ne faisait pas de suivi pour savoir si les organisations utilisaient cette information dans leur travail lié aux personnes âgées. Par conséquent, il est difficile de déterminer comment cette information a été utilisée au profit des personnes âgées.

11.25 Le Ministère connaissait les programmes exécutés par les autres organisations fédérales, mais nous avons constaté qu'il ne se tenait pas au courant des résultats obtenus par ces programmes et ne tentait pas de déterminer si ces programmes répondaient aux besoins des personnes âgées. Par exemple, en avril 2023, le Conseil national du logement a publié un rapport indiquant que la Stratégie nationale sur le logement n'améliorait pas les conditions de logement des personnes âgées. Bien que le personnel du Ministère ait informé la haute direction du problème soulevé dans le rapport, nous n'avons relevé aucune mesure prise pour y donner suite.

11.26 Chaque ministère et chaque organisme sont, en définitive, responsables d'évaluer les résultats obtenus par leurs programmes et services. Toutefois, nous nous attendions à ce qu'Emploi et Développement social Canada, dans son rôle de ministère chargé de soutenir la ministre des Aînés, cherche à savoir si les programmes fédéraux atteignaient les résultats prévus pour les personnes âgées. Une telle démarche aurait permis au Ministère de savoir s'il existe des besoins non pris en compte chez les personnes âgées.

Recommandation

11.27 Emploi et Développement social Canada devrait prendre des mesures pour assumer sa responsabilité de soutenir la ministre des Aînés. À cette fin, le Ministère devrait déterminer :

- le travail qu'il doit effectuer pour recueillir et analyser d'une manière exhaustive de l'information sur les besoins des personnes âgées;
- en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les programmes qui sont en place pour répondre aux besoins des personnes âgées et les lacunes qui doivent être comblées dans ces programmes;
- en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, si les programmes fédéraux visant les personnes âgées fonctionnent comme prévu.

Réponse d'Emploi et Développement social Canada — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Emploi et Développement social Canada ne savait pas si les programmes qu'il exécutait répondaient aux besoins des personnes âgées

Importance de cette constatation

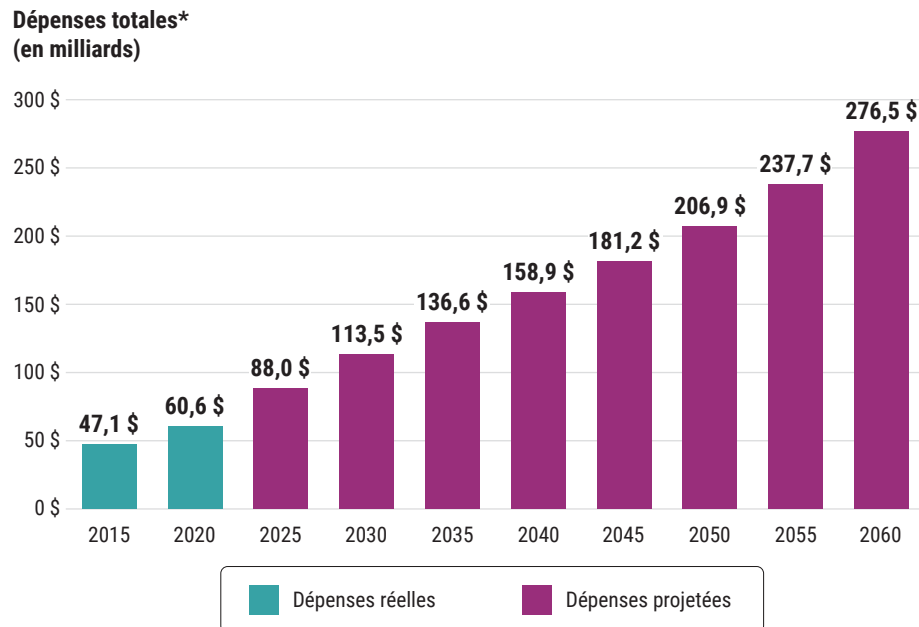
11.28 Cette constatation est importante parce qu'Emploi et Développement social Canada dépense des milliards de dollars chaque année pour fournir un revenu supplémentaire et d'autres formes d'aide aux personnes âgées, y compris les personnes âgées vulnérables et à faible revenu. Il est indispensable que le Ministère évalue les résultats de ces programmes pour déterminer s'ils améliorent comme prévu la situation des personnes âgées.

Contexte

11.29 Emploi et Développement social Canada fournit un revenu directement aux personnes âgées par l'entreprise de la Sécurité de la vieillesse, le plus important programme du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a mis en place la Sécurité de la vieillesse en 1952, versant 40 \$ par mois aux personnes âgées. C'était avant l'introduction du Régime de pensions du Canada et la création d'autres instruments financiers visant à aider la population à épargner en vue de la retraite.

11.30 La Sécurité de la vieillesse est un élément fondamental du système de retraite canadien. Le programme a été conçu pour contribuer à la sécurité du revenu des personnes retraitées et leur garantir un revenu minimum. À l'été 2024, les personnes âgées de 65 à 74 ans pouvaient recevoir jusqu'à 718 \$ par mois au titre de la Sécurité de la vieillesse, et celles âgées de 75 ans ou plus, jusqu'à 790 \$. Les prestataires à faible revenu bénéficient également du Supplément de revenu garanti, une prestation mensuelle supplémentaire non imposable prévue par le programme. Ce supplément a été mis en place en 1967 pour améliorer davantage la sécurité du revenu des personnes âgées. À l'époque, le montant maximum de ce supplément était de 30 \$ par mois; à l'été 2024, il était de 1 073 \$. Enfin, les personnes à faible revenu âgées de 60 à 64 ans dont la conjointe ou le conjoint bénéficie du Supplément de revenu garanti ou est décédé peuvent bénéficier de l'Allocation, une prestation mensuelle non imposable.

11.31 Selon les prévisions du Bureau de l'actuaire en chef, le coût de la Sécurité de la vieillesse (prestations et administration) augmentera de manière importante avec le vieillissement de la population canadienne (voir la [pièce 11.2](#)).

Pièce 11.2 – Augmentation projetée des dépenses du programme de la Sécurité de la vieillesse

* Les dépenses incluent les prestations de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation et les frais administratifs connexes. Les paiements versés aux prestataires à revenu élevé sont réduits chaque année en fonction de leur revenu réel de l'année précédente. Ces réductions ne sont pas prises en compte dans les dépenses projetées présentées ici. Les dépenses totales seront inférieures d'environ 5 % à celles présentées.

Source : D'après des renseignements du Bureau de l'actuaire en chef

Pièce 11.2 – Augmentation projetée des dépenses du programme de la Sécurité de la vieillesse – version textuelle

Ce graphique montre les dépenses réelles et projetées du programme de la Sécurité de la vieillesse de 2015 à 2060. Les dépenses incluent les versements de la sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation et les frais administratifs connexes. Les paiements versés aux prestataires à revenu élevé sont réduits chaque année en fonction de leur revenu réel de l'année précédente. Ces réductions ne sont pas prises en compte dans les dépenses projetées présentées ici. Les dépenses totales seront inférieures d'environ 5 % par rapport à celles présentées.

Le graphique illustre, comme suit, une augmentation des dépenses au cours de la période :

- En 2015, les dépenses réelles du programme de la Sécurité de la vieillesse étaient de 47,1 milliards de dollars.
- En 2020, les dépenses réelles étaient de 60,6 milliards de dollars.
- En 2025, il est prévu que les dépenses seront de 88,0 milliards de dollars.
- En 2030, il est prévu que les dépenses seront de 113,5 milliards de dollars.
- En 2035, il est prévu que les dépenses seront de 136,6 milliards de dollars.
- En 2040, il est prévu que les dépenses seront de 158,9 milliards de dollars.
- En 2045, il est prévu que les dépenses seront de 181,2 milliards de dollars.
- En 2050, il est prévu que les dépenses seront de 206,9 milliards de dollars.
- En 2055, il est prévu que les dépenses seront de 237,7 milliards de dollars.
- En 2060, il est prévu que les dépenses seront de 276,5 milliards de dollars.

Source : D'après des renseignements du Bureau de l'actuaire en chef

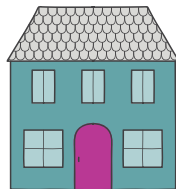
11.32 Depuis 1973, le Ministère indexe chaque trimestre les paiements de la Sécurité de la vieillesse par rapport à l'inflation, selon l'indice des prix à la consommation calculé par Statistique Canada. Cet indice mesure la fluctuation au fil du temps du prix payé par les consommatrices et consommateurs pour un panier fixe de biens et services (voir la [pièce 11.3](#)). Trois éléments essentiels entrent dans l'élaboration de l'indice, qui est élaboré à partir d'échantillons représentatifs des habitudes de dépenses, des détaillants où les Canadiennes et les Canadiens font leurs achats selon la région, et des produits et services qu'ils achètent.

Pièce 11.3 – Les catégories composant le panier fixe de biens et services de l'indice des prix à la consommation

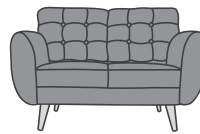
L'indice des prix à la consommation représente les fluctuations de prix que connaissent les consommatrices et les consommateurs au pays. En d'autres termes, il mesure le taux d'inflation. Pour ce faire, il compare au fil du temps le coût d'un panier fixe de biens et services (les mêmes ou des équivalents) que les ménages canadiens achètent habituellement. Il s'agit de biens et services provenant de huit catégories.



Aliments



Logement



Dépenses courantes,
ameublement et équipement



Vêtements et
chaussures



Transport



Soins de santé et
soins personnels



Loisirs, formation
et lecture



Boissons alcoolisées,
tabac et cannabis

Source : D'après des renseignements de Statistique Canada

Pièce 11.3 – Les catégories composant le panier fixe de biens et services de l'indice des prix à la consommation – version textuelle

L'indice des prix à la consommation représente les fluctuations de prix que connaissent les consommatrices et les consommateurs au pays. En d'autres termes, il mesure le taux d'inflation. Pour ce faire, il compare au fil du temps le coût d'un panier fixe de biens et services (les mêmes ou des équivalents) que les ménages canadiens achètent habituellement. Il s'agit de biens et services provenant de huit catégories.

Les voici :

- **Aliments** : Cette catégorie est représentée par une illustration de fournitures de pâtisserie, à savoir un moule pour muffins, une tasse à mesurer les liquides et un contenant de lait en carton.

Pièce 11.3 — suite de la version textuelle

- Logement : Cette catégorie est représentée par une illustration d'une maison à deux étages de couleur turquoise avec une porte rose.
- Dépenses courantes, ameublement et équipement du ménage : Cette catégorie est représentée par une illustration d'une causeuse grise touffetée.
- Vêtements et chaussures : Cette catégorie est représentée par une illustration d'un cardigan turquoise.
- Transports : Cette catégorie est représentée par une illustration d'une voiture ancienne de type Beetle de Volkswagen.
- Soins de santé et soins personnels : Cette catégorie est représentée par une illustration de petites serviettes en rouleau devant une bouteille à pompe et une bouteille à bouchon.
- Loisirs, formation et lecture : Cette catégorie est représentée par une illustration d'une main qui tient un cahier de notes alors que l'autre écrit dans le cahier.
- Boissons alcoolisées, tabac et cannabis récréatif : Cette catégorie est représentée par une illustration d'une bouteille de vin à côté d'un verre à vin partiellement rempli.

Source : D'après des renseignements de Statistique Canada

11.33 En 2005, Statistique Canada a publié une analyse selon laquelle il était possible que les personnes âgées connaissent un niveau d'inflation plus élevé que la population générale. En 2015 et en 2016, le premier ministre a demandé dans une lettre de mandat au ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, alors responsable des personnes âgées, d'indexer les paiements de la Sécurité de la vieillesse en fonction d'un nouvel indice des prix pour les aînés. Cette priorité a été réitérée dans la lettre de mandat de 2018 adressée à la nouvelle ministre des Aînés.

11.34 En plus d'administrer la Sécurité de la vieillesse, Emploi et Développement social Canada accorde des subventions et des contributions à des organisations offrant des services aux personnes âgées. Le programme Nouveaux Horizons pour les aînés a été mis sur pied pour accroître l'inclusion sociale des personnes âgées et aider celles-ci à profiter de la qualité de vie qu'offre leur collectivité et à y contribuer. Le programme accorde des fonds dans le cadre de deux volets :

- le volet communautaire, qui finance des projets visant à soutenir des activités dans lesquelles des personnes âgées sont engagées et connectées et auxquelles elles participent activement dans leur communauté;
- le volet pancanadien, qui finance des projets visant à tester et à partager les pratiques exemplaires dans l'ensemble du pays et à reproduire les approches qui ont bien fonctionné dans la résolution des problèmes des personnes âgées pour favoriser leur inclusion sociale.

11.35 Le Ministère administre une autre initiative visant les personnes âgées, Bien vieillir chez soi, lancée en 2022. Cette initiative a pour but d'aider les personnes âgées vulnérables et à faible revenu à vieillir chez elles, en leur apportant notamment une aide pratique. Dans le cadre de cette initiative, le Ministère a approuvé un financement de 64 millions de dollars supplémentaires à des organismes d'aide aux personnes âgées pour soutenir des projets qui prendront fin au plus tard en mars 2026.

Évaluation limitée du caractère suffisant des paiements de la Sécurité de la vieillesse

Constatations

11.36 Selon Emploi et Développement social Canada, une activité clé du programme de la Sécurité de la vieillesse est d'analyser de façon continue les politiques et la législation pour s'assurer que les résultats du programme sont atteints et que le programme répond aux besoins des personnes âgées. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne faisait pas cette analyse. Le Ministère n'a pas pu démontrer comment il avait établi le niveau des paiements de base effectués dans le cadre du programme ni déterminer si le montant des paiements de la Sécurité de la vieillesse devait être ajusté.

11.37 Le personnel du Ministère a confirmé que le niveau actuel des prestations de base de la Sécurité de la vieillesse était fondé sur le montant historique prescrit par la loi en 1952. Le Ministère a ajusté les paiements en se basant sur l'indice des prix à la consommation, comme l'exige la [Loi sur la sécurité de la vieillesse](#). Il a également procédé à des augmentations ponctuelles en réponse à des annonces particulières du gouvernement. Il a par exemple mené une analyse pour exclure les prestations liées à la COVID-19 de la définition du revenu dans le calcul du Supplément de revenu garanti et pour augmenter le seuil de revenu que les bénéficiaires peuvent gagner sans que leur supplément soit réduit. Bien que nous ayons constaté que le Ministère avait effectué certaines analyses des paiements du Supplément de revenu garanti, il n'avait pas procédé à une analyse pour déterminer si d'autres ajustements au montant de base de la Sécurité de la vieillesse étaient nécessaires compte tenu de changements sociaux et économiques importants au Canada. Pensons par exemple à l'augmentation de l'espérance de vie ou encore à la création de nouveaux instruments conçus pour aider les gens à financer leur retraite, comme le Régime de pensions du Canada.

11.38 Le Ministère n'avait pas défini clairement la façon dont il évaluerait les résultats du programme ni la façon dont il déterminerait si le programme de la Sécurité de la vieillesse parvenait à assurer la sécurité financière des personnes âgées. Bien que les paiements effectués dans le cadre du programme contribuaient à fournir un

remplacement du revenu aux personnes âgées et leur assuraient un revenu minimum, le Ministère ne pouvait pas dire si les paiements de base de la Sécurité de la vieillesse les aidaient considérablement.

11.39 Nous avons constaté que le Ministère se préoccupait surtout d'évaluer certains aspects de la prestation de services ainsi que le pourcentage de personnes admissibles qui avaient reçu les prestations auxquelles elles avaient droit, qu'il s'agisse de la Sécurité de la vieillesse ou du Supplément de revenu garanti. En 2024, le Ministère a déclaré que plus de 90 % des personnes âgées avaient reçu les prestations auxquelles elles avaient droit. Bien qu'il importe de savoir si les personnes âgées admissibles reçoivent les prestations auxquelles elles ont droit, ces indicateurs ne permettaient pas au Ministère de savoir dans quelle mesure les paiements faits dans le cadre de ce programme représentaient une réelle aide financière pour ces personnes.

11.40 L'objectif 1 de développement durable des Nations Unies (Pas de pauvreté) vise à réduire la pauvreté de 50 % par rapport au taux de 2015. Cela signifie que le Canada s'est engagé à ce que moins de 7,3 % de sa population vivent sous le seuil de pauvreté. En 2024, Emploi et Développement social Canada a revu sa cible pour la Sécurité de la vieillesse afin qu'elle concorde avec la cible canadienne. Cependant, d'après des renseignements fournis par Statistique Canada, 6 % des personnes âgées vivaient sous le seuil de la pauvreté en 2022. À notre avis, fixer la cible au-dessus des taux de pauvreté actuels pour les personnes âgées n'aidera pas le Ministère à réduire le taux de pauvreté.

11.41 En 2015, Emploi et Développement social Canada a demandé à Statistique Canada d'élaborer un indice des prix à la consommation pour les aînés, qui fait également partie des priorités du mandat confié à la ministre des Aînés. Trois éléments essentiels entrent dans la composition de l'indice traditionnel des prix à la consommation. Un indice des prix pour les aînés devrait contenir ces trois éléments pour pouvoir le comparer à l'indice traditionnel.

11.42 Nous avons constaté que Statistique Canada avait présenté à cette fin trois options au Ministère, identifiant clairement les avantages, les inconvénients, le coût et les limites de chaque option. Emploi et Développement social Canada avait alors recommandé à la ministre de retenir l'option la plus rapide à mettre en œuvre. Statistique Canada avait indiqué au Ministère qu'il s'agissait de l'option qui offrait la qualité la plus faible ainsi que le niveau d'assurance le plus bas dans l'évaluation de l'inflation subie spécifiquement par les personnes âgées. En effet, il manquait à cette option deux des éléments essentiels : les produits et services, d'une part, et les points de vente, d'autre part, représentatifs des habitudes d'achat des personnes âgées. Par conséquent, le taux d'inflation calculé pour les personnes âgées à partir de cet indice ne pouvait pas être comparé au taux d'inflation général, calculé à partir de l'indice traditionnel des prix à la consommation.

11.43 Emploi et Développement social Canada savait que l'option qu'il avait recommandée au Ministère ne fournirait pas un indice solide ni un niveau d'assurance élevé dans l'évaluation de l'inflation subie par les personnes âgées. Des documents d'information ministériels transmis en 2016 et en 2017 au ministre responsable des personnes âgées à l'époque faisaient état de ces limites. Cependant, le ministre a changé avant la fin des travaux, et nous avons constaté que les documents d'information transmis en 2018 à la toute nouvelle ministre des Aînés n'ont jamais mentionné les limites de l'option retenue ou des résultats qu'elle produisait. Les documents d'information du Ministère ne précisait pas non plus que les travaux effectués dans le cadre de cette option étaient censés constituer une étape intermédiaire, comme il en avait été convenu au début des travaux. En 2018, la ministre des Aînés a décidé d'interrompre les travaux sur l'indice des prix pour les aînés. Le Ministère n'a donc pas procédé à l'évaluation pour déterminer si les paiements de la Sécurité de la vieillesse étaient bien ajustés à l'inflation subie par les personnes âgées.

11.44 En 2019, Emploi et Développement social Canada avait pris des mesures concrètes pour accroître son utilisation des données. Il a demandé à Statistique Canada de créer et de maintenir à jour un modèle prédictif que le Ministère pourrait utiliser pour guider ses décisions stratégiques concernant le système de revenu de retraite, à commencer par le Régime de pensions du Canada. En 2023, le Ministère avait poursuivi les travaux avec Statistique Canada, qui comprenaient l'ajout au modèle d'analyse de composantes pour la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti. Le modèle devrait permettre à Emploi et Développement social Canada d'étudier l'incidence d'éventuels changements aux politiques de la Sécurité de la vieillesse sur la situation des personnes âgées selon leurs différents contextes démographiques et socioéconomiques. Il devrait être prêt en mars 2026.

Recommandation

11.45 Pour le programme de la Sécurité de la vieillesse, Emploi et Développement social Canada devrait déterminer si le niveau de soutien financier fourni aux personnes âgées par l'entremise du programme répond à leurs besoins.

Réponse d'Emploi et Développement social Canada — *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Évaluation incomplète de l'atteinte des objectifs du programme et de l'optimisation des ressources

Constatations

11.46 Le programme Nouveaux Horizons pour les aînés est un important programme fédéral d'aide aux personnes âgées. Depuis son lancement en 2004, plus de 850 millions de dollars ont été dépensés au total pour soutenir plus de 39 000 projets. Plus de 80 % des fonds distribués dans le cadre du programme ont été dirigés vers le volet communautaire. À l'échelle des projets individuels, de mauvais résultats ne sont pas nécessairement préoccupants quant à l'optimisation des ressources, étant donné que les projets communautaires ne reçoivent qu'un petit montant (25 000 \$ maximum). Toutefois, compte tenu du montant global investi dans le programme, il est important que le Ministère maximise les retombées de ces fonds afin d'améliorer la vie des personnes âgées.

11.47 Nous avons constaté que le Ministère ne s'était pas donné les moyens d'évaluer les résultats pour les personnes âgées du programme Nouveaux Horizons pour les aînés. Nous avons examiné la façon dont le Ministère évaluait le rendement du programme et constaté qu'il ne mesurait pas adéquatement les retombées des projets financés sur les personnes qui y participent. La plus grande partie de l'information sur le rendement se rapportait à des résultats comme le nombre de personnes âgées qui avaient participé ou le nombre de projets financés dans le cadre d'un objectif précis du programme. En 2024, l'équipe du Ministère chargée de l'évaluation a déterminé que le Ministère n'avait jamais recueilli d'information directement auprès des personnes âgées participant aux projets financés par le programme Nouveaux Horizons pour les aînés au cours de ses 20 ans d'existence. Au moment de notre audit, le Ministère s'affairait à mettre à jour ses indicateurs de rendement pour le programme dans le cadre d'une initiative ministérielle visant à améliorer l'évaluation du rendement.

11.48 Nous avons constaté qu'Emploi et Développement social Canada n'avait pas procédé à une analyse comparative entre les sexes plus ni à une analyse des données désagrégées qu'il recueille pour établir les priorités de financement ou identifier les populations de personnes âgées que le programme Nouveaux Horizons pour les aînés devait cibler. Le Ministère s'en remettait aux organisations demandeuses de fonds pour identifier les besoins des personnes âgées qu'elles prévoyaient satisfaire et la façon dont leur projet y parviendrait. Les modalités du programme sont souples afin de permettre le financement d'un large éventail de projets dans tout le pays.

11.49 Nous avons examiné la documentation relative à un échantillon de projets qui se sont déroulés au cours des exercices 2022-2023 et 2023-2024 dans le cadre du volet communautaire du programme

Nouveaux Horizons pour les aînés. Cet examen nous a permis de constater que 94 % des organismes bénéficiaires du financement avaient soumis au Ministère les rapports de rendement exigés. La documentation indiquait que 10 % des projets n'avaient pas atteint leurs objectifs, que 25 % les avaient atteints partiellement et que 65 % avaient atteint tous les objectifs décrits dans leur demande de financement. Toutefois, peu importe la déclaration des bénéficiaires quant à l'atteinte des objectifs de leur projet, le Ministère avait utilisé l'information contenue dans les demandes pour mesurer les effets du programme, sans jamais savoir ni vérifier si les projets avaient obtenu les résultats escomptés.

11.50 En outre, notre examen des projets échantillonnés avait soulevé des préoccupations quant à la capacité du Ministère de démontrer l'optimisation des ressources dans 44 % des projets financés. Il y avait notamment des documents dans les dossiers qui indiquaient que certains projets n'avaient pas été réalisés comme prévu par les bénéficiaires. Nous avons par ailleurs relevé peu d'éléments probants dans les dossiers indiquant qu'un suivi avait été effectué auprès des bénéficiaires du financement quant à la réalisation des objectifs du projet. L'exercice du jugement professionnel est souvent nécessaire pour évaluer le succès d'un projet, mais dans de nombreux cas, Emploi et Développement social Canada ne disposait pas de l'information nécessaire pour évaluer l'optimisation des ressources.

11.51 Par exemple, un projet évalué à près de 23 000 \$ avait pour objet l'installation d'une porte automatique à une résidence pour personnes âgées. Le projet approuvé avait notamment pour objectifs de faire participer les personnes âgées à sa planification, d'améliorer la capacité de ces personnes à vieillir chez elles, de réduire le risque d'abus et de faciliter l'accès aux activités communautaires. Le dossier du Ministère indiquait que le projet avait été reporté et que la porte n'était toujours pas installée. Pourtant, ce même dossier indiquait que l'objectif avait été atteint, et le dossier avait été fermé sans qu'aucune note n'indique la nécessité de faire un suivi. Lors de l'audit, le Ministère a reconnu qu'il aurait dû communiquer avec l'organisme bénéficiaire et garder le dossier ouvert.

11.52 Nous avons également constaté qu'il était difficile de déterminer, à partir de l'information fournie par le Ministère, combien de personnes âgées avaient réellement bénéficié du programme et la mesure dans laquelle ces résultats se comparaient aux résultats prévus dans les demandes. Il était difficile pour nous de comprendre comment le Ministère compilait les résultats généraux du programme et en rendait compte. En effet, les données qu'il demandait aux organisations financées étaient non vérifiées, agrégées et souvent incomplètes. Ce qui signifie aussi qu'Emploi et Développement social Canada ne pouvait analyser les données sociodémographiques qu'il recueillait auprès des organisations financées au sujet des personnes participant aux projets et les avantages que ces personnes tiraient des projets financés.

11.53 Nous avons également examiné un échantillon de dossiers de projet de l'initiative Bien vieillir chez soi, et nous avons eu pour cette initiative les mêmes préoccupations que pour le programme Nouveaux Horizons pour les aînés concernant les données recueillies par le Ministère auprès des bénéficiaires du financement et la façon dont le Ministère évaluait les résultats de l'initiative dans l'ensemble. Les exigences imposées aux organisations financées en matière de rapport demandaient seulement des données agrégées, comme le nombre total de personnes âgées appartenant aux diverses catégories d'âge et le nombre de personnes âgées ayant bénéficié d'une catégorie particulière de services. Les projets doivent se poursuivre jusqu'en 2026 et le Ministère prévoit évaluer les résultats de l'initiative une fois les projets achevés.

11.54 Emploi et Développement social Canada a effectué six évaluations internes du programme Nouveaux Horizons pour les aînés depuis son lancement en 2004. Conformément à nos constatations, ces évaluations ont soulevé à maintes reprises des préoccupations concernant la collecte et l'analyse des données et formulé des recommandations pour améliorer la façon de rendre compte des résultats.

Recommandation

11.55 Emploi et Développement social Canada devrait :

- améliorer la qualité de l'information qu'il recueille au sujet des projets financés par le programme Nouveaux Horizons pour les aînés;
- utiliser l'information qu'il recueille pour évaluer les résultats par rapport aux objectifs du programme, évaluer l'optimisation des ressources du programme et orienter les décisions de financement futures.

Réponse d'Emploi et Développement social Canada — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Conclusion

11.56 Nous avons conclu qu'Emploi et Développement social Canada n'avait pas dirigé efficacement le gouvernement fédéral pour s'assurer que des programmes étaient en place afin de répondre aux besoins des personnes âgées, aujourd'hui et à mesure que la population continue de vieillir.

11.57 Nous avons également conclu que Statistique Canada avait fourni des renseignements afin de soutenir les efforts d'Emploi et Développement social Canada visant à diriger les programmes fédéraux pour répondre aux besoins des personnes âgées.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les programmes d'aide aux personnes âgées a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des mesures prises par Emploi et Développement social Canada et Statistique Canada concernant les programmes d'aide aux personnes âgées, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ) 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige que le BVG conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous avons respecté les règles sur l'indépendance et les autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de chaque entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni tous les renseignements dont elle a connaissance et qui lui ont été demandés ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'audit avait deux objectifs :

- déterminer si Emploi et Développement social Canada avait dirigé efficacement le gouvernement fédéral pour s'assurer que des programmes étaient en place afin de répondre aux besoins des personnes âgées, aujourd'hui et à mesure que la population continue de vieillir;
- déterminer si Statistique Canada avait fourni des renseignements afin de soutenir les efforts déployés par Emploi et Développement social Canada dans la direction de l'offre de programmes fédérale visant à répondre aux besoins des personnes âgées.

Étendue et méthode

L'audit visait à déterminer si Emploi et Développement social Canada avait identifié les besoins des personnes âgées et dirigé des travaux pour veiller à ce que des programmes soient mis en place afin de répondre à ces besoins, aujourd'hui et à mesure que la population continue de vieillir. Nous avons examiné l'approche d'Emploi et Développement social Canada et le travail effectué avec les administrations fédérale, provinciales et territoriales et les organisations non gouvernementales (ses « partenaires ») pour comprendre les besoins des personnes âgées, ainsi que les efforts du Ministère pour combler les lacunes des programmes sans dédoublement des efforts. Nous avons également examiné si le Ministère avait identifié l'incidence que pourrait avoir le vieillissement de la population sur les besoins des personnes âgées et sur les programmes dans le futur.

Nous avons également examiné si Statistique Canada avait informé Emploi et Développement social Canada de la qualité, de la méthodologie et du caractère adapté de l'indice des prix à la consommation pour les aînés, et examiné les efforts de Statistique Canada pour améliorer la disponibilité des données désagrégées sur les personnes âgées.

Nous avons examiné des documents d'Emploi et Développement social Canada et de Statistique Canada, tenu des réunions avec des membres du personnel des deux organisations et effectué des tests de cheminement détaillés des principales activités d'Emploi et Développement social Canada afin de comprendre si le Ministère comprenait les besoins actuels et futurs des personnes âgées et les programmes offerts aux personnes âgées, et s'il travaillait avec ses partenaires pour s'assurer que des programmes étaient en place afin de répondre à ces besoins et combler les lacunes des programmes.

Nous avons examiné la façon dont Emploi et Développement social Canada s'assurait que ses programmes de subventions et contributions pour les personnes âgées (le programme Nouveaux Horizons pour les aînés et l'initiative Bien vieillir chez soi) répondaient aux besoins des personnes âgées, et la façon dont il évaluait les résultats obtenus pour les personnes âgées grâce à ces programmes. Nous avons vérifié si le Ministère avait analysé le caractère suffisant des montants versés aux personnes âgées dans le cadre du programme de la Sécurité de la vieillesse pour déterminer si le programme assurait un niveau de sécurité financière de base aux personnes âgées.

À partir de données tirées du système de gestion de projets d'Emploi et Développement social Canada, nous avons effectué un examen approfondi des dossiers des programmes de subventions et contributions du Ministère afin de déterminer si le Ministère s'était assuré que ses programmes ciblaient le financement des projets dont les personnes âgées avaient besoin et la façon dont il évaluait les résultats obtenus grâce aux fonds qu'il allouait. Nous avons eu recours à un échantillonnage représentatif pour notre examen des dossiers des programmes suivants :

- Programme Nouveaux Horizons pour les aînés, volet communautaire
- Initiative Bien vieillir chez soi

La taille des échantillons examinés était suffisante pour tirer une conclusion sur les populations échantillonnées avec un niveau de confiance d'au moins 90 % et une marge d'erreur d'au plus 10 %. Plus précisément :

- pour le volet communautaire du programme Nouveaux Horizons pour les aînés, nous avons sélectionné 52 des 6 076 projets qui avaient reçu des fonds et s'étaient terminés avant la fin de la période d'audit;
- pour l'initiative Bien vieillir chez soi, nous avons sélectionné 33 des 88 projets qui avaient reçu des fonds.

Nous n'avons pas audité le Régime de pensions du Canada, les régimes de retraite en milieu de travail ni d'autre instrument de planification de la retraite. Nous n'avons pas non plus examiné le traitement des demandes par Emploi et Développement social Canada, ni le versement des paiements de la Sécurité de la vieillesse, du programme Nouveaux Horizons pour les aînés, de l'initiative Bien vieillir chez soi ou des programmes exécutés par d'autres ministères fédéraux.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l'objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
Emploi et Développement social Canada cerne les besoins actuels et futurs des personnes âgées et aide le gouvernement fédéral à les comprendre.	• Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social • Loi sur les départements et ministres d'État • Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes • Décret, numéro C.P. 2018-1004 • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Politique sur les services et le numérique • Lettres de mandat de la ministre des Aînés, 2018, 2019 et 2021 • Bureau du Conseil privé, Guide du sous-ministre • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 • Gouvernement du Canada, Plan de mise en œuvre fédéral du Canada pour le Programme 2030 • Emploi et Développement social Canada, <i>Une chance pour tous : la première Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté</i>
Emploi et Développement social Canada comprend quels programmes fédéraux sont offerts aux personnes âgées et s'assure que des programmes sont en place pour répondre aux besoins de ces personnes.	• Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social • Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes • Lettres de mandat de la ministre des Aînés, 2018, 2019 et 2021 • Bureau du Conseil privé, Guide du sous-ministre • Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i> • Gouvernement du Canada, Plan de mise en œuvre fédéral du Canada pour le Programme 2030

Critères	Sources
Emploi et Développement social Canada adapte ses programmes (Nouveaux Horizons pour les aînés, Bien vieillir chez soi et Sécurité de la vieillesse) pour répondre aux besoins actuels et futurs des personnes âgées.	• <i>Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social</i> • <i>Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes</i> • Lettres de mandat de la ministre des Aînés, 2018, 2019 et 2021 • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Conseil du Trésor, Politique sur les paiements de transfert • Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert • Conseil du Trésor, Politique sur les services et le numérique • Emploi et Développement social Canada, programme Nouveaux Horizons pour les aînés, modalités des subventions et des contributions • Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i> • Gouvernement du Canada, Plan de mise en œuvre fédéral du Canada pour le Programme 2030
Statistique Canada communique clairement à Emploi et Développement social Canada le caractère adapté de ses travaux sur l'indice des prix à la consommation pour les aînés et les limites inhérentes.	• Loi sur la statistique • Lettres d'entente entre Statistique Canada et Emploi et Développement social Canada sur l'Indice des prix à la consommation pour les aînés, 2016 à 2019 • Cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, 2017 • Statistique Canada, Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie

Critères	Sources
Statistique Canada aide Emploi et Développement social Canada à combler les lacunes dans les données désagrégées disponibles pour comprendre les besoins des personnes âgées et les résultats connexes.	• <i>Loi sur la statistique</i> • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 • Gouvernement du Canada, Plan de mise en œuvre fédéral du Canada pour le Programme 2030 • Emploi et Développement social Canada, <i>Une chance pour tous : la première Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté</i>

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2024. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 19 novembre 2024, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Le présent audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) dirigée par Sami Hannoush, directeur principal. Le directeur principal est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; il doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du BVG.

Recommandations et réponses

Les réponses figurent telles qu'elles ont été reçues par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
11.27 Emploi et Développement social Canada devrait prendre des mesures pour assumer sa responsabilité de soutenir la ministre des Aînés. À cette fin, le Ministère devrait déterminer : • le travail qu'il doit effectuer pour recueillir et analyser d'une manière exhaustive de l'information sur les besoins des personnes âgées; • en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les programmes qui sont en place pour répondre aux besoins des personnes âgées et les lacunes qui doivent être comblées dans ces programmes; • en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, si les programmes fédéraux visant les personnes âgées fonctionnent comme prévu.	Réponse d'Emploi et Développement social Canada — Recommandation acceptée. EDSC prendra des mesures pour s'acquitter de sa responsabilité d'appuyer le ministre des Aînés, en élaborant des outils pour assurer une compréhension plus détaillée et plus large des besoins des aînés au Canada, dans le cadre de son mandat, tout en respectant l'autorité des programmes fédéraux dans d'autres ministères et organismes gouvernementaux Bien qu'EDSC n'ait pas le pouvoir ou l'information détaillée nécessaire pour évaluer le rendement des programmes relevant d'autres ministères et ministères, EDSC mettra en place un/des outil(s) pour l'échange systématique d'information et la collaboration avec les partenaires. Cela permettra de s'assurer que les aînés sont pris en compte dans l'élaboration des programmes à l'échelle du gouvernement du Canada. Le ou les outils regrouperont l'information sur le rendement des programmes destinés aux aînés dans l'ensemble du gouvernement fédéral et appuieront la collaboration avec d'autres ministères afin de mieux comprendre les besoins des aînés. EDSC tirera également parti des tables de gouvernance d'EDSC, y compris les tables au niveau des sous-ministres, pour assurer une compréhension générale des besoins des aînés au sein du Ministère. EDSC, avec l'appui d'autres ministères et organismes fédéraux, continuera de recueillir de l'information, y compris des données, pour aider le ministre des Aînés à prendre des décisions fondées sur des données probantes avec ses collègues.

Recommandation	Réponse
11.45 Pour le programme de la Sécurité de la vieillesse, Emploi et Développement social Canada devrait déterminer si le niveau de soutien financier fourni aux personnes âgées par l'entremise du programme répond à leurs besoins.	Réponse d'Emploi et Développement social Canada — Recommandation acceptée. EDSC convient qu'il est important d'analyser régulièrement les résultats et l'impact du programme de la Sécurité de la vieillesse. Le programme de la Sécurité de la vieillesse est un pilier fondamental du soutien financier aux aînés du Canada, et il bénéficie de la confiance des Canadiens depuis sa création il y a plus de 70 ans. Il fournit une base solide à laquelle les aînés peuvent ajouter d'autres sources de revenu y compris le Régime de pensions du Canada, les régimes de retraite d'employeur et d'autres sources d'épargne. Bien que le programme ne vise pas à répondre à tous les besoins financiers des aînés, il a joué un rôle important dans la réduction de la pauvreté des aînés en fournissant un revenu de base aux aînés qui ont vécu au Canada pendant un minimum d'années. Le taux de pauvreté chez les aînés au Canada était de 6,0 % en 2022, comparativement à 9,9 % pour l'ensemble des Canadiens. Les aînés sont également moins susceptibles de vivre dans la pauvreté que d'autres groupes. De plus, la pauvreté chez les aînés au Canada est inférieure à la moyenne de l'OCDE. EDSC fournit des conseils aux ministres sur le programme de la Sécurité de la vieillesse, y compris le Supplément de revenu garanti (SRG), qui sont fondés sur une analyse détaillée, y compris des documents d'orientation, des études techniques, des évaluations de programmes et des modèles de microsimulation. Cela comprend également les répercussions associées avec la mise en œuvre et les interactions avec d'autres programmes à tous les niveaux de gouvernement. Cette analyse a directement informé des récents changements au programme, notamment l'augmentation de la pension de la SV pour les aînés âgés de 75 ans et plus, l'augmentation du SRG et la bonification de l'exemption de gains du SRG. Toutefois, EDSC convient qu'il pourrait en faire davantage pour évaluer périodiquement le rendement du programme de la SV et la façon dont il s'intègre aux autres piliers du système de revenu de retraite canadien, y compris le Régime de retraite du Canada et l'épargne-retraite privés, afin de répondre aux besoins des aînés.

Recommandation	Réponse
11.55 Emploi et Développement social Canada devrait : • améliorer la qualité de l'information qu'il recueille au sujet des projets financés par le programme Nouveaux Horizons pour les aînés; • utiliser l'information qu'il recueille pour évaluer les résultats par rapport aux objectifs du programme, évaluer l'optimisation des ressources du programme et orienter les décisions de financement futures.	Réponse d'Emploi et Développement social Canada — Recommandation acceptée. Le Ministère travaille à améliorer la qualité de l'information sur le programme Nouveaux Horizons pour les aînés (PNHA). Le Ministère : • met à jour le profil d'information sur le rendement; • examine le modèle de rapport requis pour les subventions du volet des projets communautaires; et • améliorera la sensibilisation des bénéficiaires afin d'augmenter le taux de soumission de 94 pour cent des rapports finaux et de renforcer la gestion interne des dossiers. En termes de démonstration l'atteinte des objectifs du programme et de l'optimisation des ressources financière. Le Ministère évalue le PNHA, ce qui comprend la réalisation d'entrevues avec des personnes âgées qui participent au programme et l'évaluation de la mesure dans laquelle les objectifs du programme et les résultats attendus sont atteints. Le PNHA comprend à la fois des investissements de contributions pancanadiennes pour des projets d'une durée maximale de cinq ans et des subventions communautaires annuelles. Les contributions pancanadiennes disposent d'un cadre solide pour le renforcement des capacités, la mesure de l'impact et de production de rapports sur le programme. Les subventions communautaires investissent dans des projets annuels jusqu'à 25 000 \$, avec un cadre de rapport aligné sur les petits investissements locaux et communautaires. Le Ministère dépasse les exigences en matière de rapports sur le rendement pour les petites subventions, en vertu de la Directive sur les paiements de transfert, compte tenu de ses exigences établies en matière de rapports sur les subventions et de ses activités de sensibilisation. Conformément aux attentes en matière de politiques relatives aux subventions, EDSC détermine l'optimisation des ressources lors de l'évaluation des demandes, afin d'éclairer la prise de décision et la sélection des projets.

