

## **Lab d'innovation d'EDSC : Rapport final sur le SRG (ÉBAUCHE)**

### **PRÉFACE**

Par son mandat et sa capacité à adopter une approche panministérielle de l'exploration de problèmes, le Lab d'innovation (le Lab) a un rôle unique au sein d'Emploi et Développement social Canada (EDSC). Le Lab privilégie une approche différente de l'établissement de la portée des projets menés par plusieurs responsables au Ministère et de la vérification des enjeux horizontaux touchant de multiples fonctions et capacités dans diverses directions générales. Le mandat du Lab d'EDSC consiste à fournir une expertise en matière d'innovation dans le secteur public et à soutenir les promoteurs de projets au sein du Ministère dans leurs efforts visant à adopter de nouvelles approches relatives à l'élaboration des politiques, des programmes et des services ministériels.

### **Partenariat entre le Lab d'innovation d'EDSC et la direction responsable de la SV et du SRG**

En fonction des besoins du projet, le Lab fait appel à divers groupes au sein du Ministère et du gouvernement du Canada dans son ensemble, à d'autres ordres de gouvernement et à des organisations non gouvernementales. Il s'assure le ralliement de ces acteurs clés par la concertation et par des échanges ouverts.

En 2019, le Lab a établi un partenariat avec la direction responsable de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément de revenu garanti (SRG) pour entreprendre un projet de conception complète, d'une durée de 12 mois, en vue d'accroître l'accès au SRG. L'entente de partenariat prévoyait la tenue de séances dirigées par l'équipe de projet du Lab, de recherches sur le terrain et d'analyses visant à faciliter la mise au point conjointe d'une série de prototypes et d'interventions portant sur l'ensemble des politiques, des programmes et des services.

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sommaire.....</b>   | <b>ii</b> |
| <b>PARTIE A – Conception de projet au moyen d'une approche fondée sur des méthodes mixtes .....</b>      | <b>1</b>  |
| Historique et contexte du SRG .....  | 1         |
| Taux de participation au SRG et initiatives par population.....  | 2         |
| Portée et objectifs du projet.....   | 5         |
| Cadre de réflexion conceptuelle du Lab.....  | 5         |
| Application d'une approche fondée sur des méthodes mixtes à un projet de conception complète .....       | 7         |
| Conception des activités du projet.....  | 7         |
| Faire preuve d'empathie et définir les activités à chaque phase du projet.....                           | 8         |
| Conception du travail sur le terrain et activités .....  | 9         |
| Conception des ateliers d'idéation et activités .....  | 10        |
| Analyse de données .....   | 11        |
| <b>Partie B – Observations et élaboration de prototypes .....</b>  | <b>11</b> |
| Données issues des activités sur le terrain .....  | 12        |
| Profils de nos participants.....   | 13        |
| Synthèse des constatations issues du travail sur le terrain.....   | 17        |
| Thème 1 – Réduire le fardeau lié aux demandes .....  | 17        |
| THÈME 2 – Optimiser l'utilisation des données.....   | 20        |
| Thème 3 – Entrer en contact avec les aînés par l'entremise de tiers .....                                | 22        |
| THÈME 4 – Meilleure intégration FPT .....  | 23        |
| THÈME 5 – Améliorer les outils et l'expérience en matière de service.....                                | 25        |
| Constatations découlant de l'essai d'envoi postal selon l'approche d'introspection comportementale ..... | 28        |
| <b>Partie C – Solutions proposées et prochaines étapes .....</b>   | <b>29</b> |
| Solutions à envisager .....  | 30        |
| Les solutions les plus efficaces sont les modifications législatives. ....                               | 30        |
| Solutions à court, à moyen et à long terme à envisager par secteur d'activité .....                      | 31        |
| Options de diffusion et prochaines étapes de mise au point de certains prototypes .....                  | 36        |
| Soutien du Lab pour la mise au point de solutions et la diffusion du projet .....                        | 36        |
| Retours d'expérience et réflexions découlant du projet .....   | 37        |

## Sommaire

Le programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) est le régime de retraite le plus important du gouvernement du Canada, qui est financé à même les recettes générales du gouvernement. Il s'agit d'un programme non contributif fondé sur le lieu de résidence qui permet d'assurer un revenu minimal aux aînés. Le Supplément de revenu garanti (SRG) est une prestation fondée sur le revenu faisant partie du programme de la SV, qui permet d'accorder un montant supplémentaire non imposable aux bénéficiaires de la SV à faible revenu. L'accès aux prestations est une priorité permanente du Ministère. En effet, les données administratives montrent que certains aînés admissibles au SRG n'en font pas la demande, même après avoir reçu par la poste un ou plusieurs formulaires remplis au préalable. Cette situation persiste depuis des années et malgré les diverses mesures prises, et nous en ignorons encore les causes.

Le présent rapport résume le travail de recherche et de conception entrepris par le Lab d'innovation (le Lab) d'Emploi et Développement social Canada (EDSC), en partenariat avec la Direction générale de la transformation et de la gestion intégrée des services (DGTGIS), pour accroître l'accès au SRG chez les aînés ayant un faible revenu. Pour y parvenir, le Lab a entrepris un projet d'un an dans le cadre duquel il a combiné diverses approches quantitative, qualitative et de réflexion conceptuelle en vue de mieux comprendre les obstacles à l'accès, de recommander des interventions de programme et de créer des prototypes.

Ces travaux lui ont permis de relever trois sous-groupes principaux représentant les personnes qui pourraient être admissibles au SRG. Les recommandations et les solutions proposées ici ciblent ces sous-groupes, qui ont besoin de différents points d'entrée dans le système de prestations et de services du gouvernement. Il s'agit :

- des bénéficiaires de la SV qui produisent une déclaration de revenus;
- des bénéficiaires de la SV ne produisant pas de déclaration de revenus;
- des personnes qui ne produisent pas de déclaration de revenus et qui ne touchent pas la SV.

Le présent rapport se divise en trois grandes parties.

**Partie A – Recherche fondée sur des méthodes mixtes et réflexion conceptuelle :** Dans cette partie, nous expliquons de quelle façon nous avons combiné des méthodes qualitatives et quantitatives à la réflexion conceptuelle afin de mieux comprendre les obstacles à l'accès au SRG, ainsi que les raisons pour lesquelles les destinataires des envois postaux sur l'inscription ne présentent pas de demande.

**Partie B – Observations et élaboration de prototypes :** Vous trouverez dans cette partie nos principales observations découlant de la recherche fondée sur des méthodes mixtes.

Nous y présentons sommairement les prototypes et les solutions possibles pour amener le plus grand nombre possible d'aînés à s'inscrire, et pour veiller à ce qu'ils soient capables de demander le SRG et de recevoir cette aide financière. Ces observations et prototypes ont été regroupés en cinq thèmes.

### ***Thème 1 – Réduire le fardeau lié aux demandes***

Les résultats de la recherche montrent qu'il y aura toujours des aînés dans le besoin qui ne retourneront pas les formulaires qu'on leur envoie, même si ces derniers sont simplifiés, parce qu'ils ne comprennent ni les termes employés ni les critères d'admissibilité, et qu'ils craignent d'envoyer les mauvaises pièces justificatives ou des renseignements erronés. En fait, de nombreux aînés renoncent d'eux-mêmes aux prestations, car ils pensent que leurs revenus sont supérieurs au seuil d'admissibilité. Les questions complexes sur les variations de revenus passées et futures posent un problème pour les personnes ayant peu de connaissances financières et celles qui ont de la difficulté à réfléchir et à planifier leurs finances à long terme. Certains aînés, croyant qu'ils devront consulter un professionnel et lui verser des honoraires, sont rebutés par l'obligation de fournir une copie certifiée de leur acte de mariage ou d'autres preuves. Par ailleurs, certains aînés n'ont tout simplement pas la capacité ou l'aide voulue pour remplir et transmettre le formulaire. Les prototypes proposés sous ce thème sont surtout axés sur des solutions législatives qui éliminent l'obligation de présenter une demande.

### ***Thème 2 – Optimiser l'utilisation des données***

Nos entrevues avec des aînés et des membres de leur cercle de soins (enfants d'âge adulte, travailleurs sociaux, conseillers financiers, aidants naturels et détenteurs de procuration), de même qu'avec les participants à nos ateliers, ont avant tout mis en évidence une attente, à savoir que les ministères mettent en commun l'information pour établir un lien entre les citoyens et leurs prestations (p. ex. utiliser la situation de famille inscrite sur leur déclaration de revenus). Ici, les prototypes portent sur l'échange des données entre les ministères fédéraux à l'appui d'un modèle « Une fois suffit » ainsi que sur la combinaison de diverses sources de données pour recenser et contacter les sous-populations difficiles à joindre (p. ex. les non-déclarants).

### ***Thème 3 – Entrer en contact avec les aînés par l'entremise de tiers***

De nombreux aînés obtiennent de l'information sur les prestations gouvernementales par les voies informelles (famille, organisations de services, aidants naturels, etc.). Certains préfèrent cette façon de faire pour des raisons de commodité et de crédibilité apparente, tandis que d'autres évitent carrément les établissements gouvernementaux par appréhension ou par méfiance, en raison d'expériences passées. Il importe donc de donner aux organismes communautaires offrant des services aux aînés les outils et l'information nécessaires pour aider ces derniers à avoir accès aux prestations. Parmi les solutions proposées, mentionnons l'amélioration des séances d'information à l'intention des organismes, l'ajout de la littératie financière et de l'autonomisation à certains programmes de subventions et de contributions (p. ex. le Programme Nouveaux Horizons pour les aînés), ou la mise

en place de mesures pour inciter les organismes à unir leurs forces afin d'avoir une incidence collective sur les aînés à faible revenu.

#### ***Thème 4 – Meilleure intégration FPT***

Certains aînés craignent que le SRG ait des répercussions négatives sur leurs prestations provinciales ou territoriales, en particulier sur les subventions au logement. Aussi s'abstiennent-ils de s'inscrire. Or, la peur qu'une augmentation de leurs revenus puisse entraîner une hausse de loyer, ou pire, les obliger à quitter leur logement parce qu'ils ne sont plus admissibles aux subventions, est bien réelle.

En outre, pour les aînés à faible revenu qui voient leur allocation de soutien provinciale ou territoriale prendre soudainement fin à 65 ans, il peut être complexe de migrer vers les prestations fédérales. Ainsi, pendant la transition, leurs revenus sont insuffisants et ils sont plus vulnérables. Pendant notre travail sur le terrain, des participants nous ont fait part de pratiques exemplaires mises en œuvre à Terre-Neuve-et-Labrador pour faciliter cette transition de façon concrète. Les prototypes inscrits sous ce thème portent avant tout sur une meilleure intégration fédérale-provinciale-territoriale (FPT) et sur le regroupement des prestations destinées aux aînés, et visent à faciliter la transition, à alléger l'administration générale pour les partenaires FPT et, éventuellement, à regrouper la SV et le SRG afin de réduire la stigmatisation.

#### ***Thème 5 – Améliorer les outils et l'expérience en matière de service***

Beaucoup d'aînés s'abstiennent de demander le SRG compte tenu des risques de pénalités, du temps à investir, des frais à déboursier, et de la possibilité de perdre leur logement subventionné alors qu'ils ignorent tout du montant qu'ils retireront en retour. En effet, tous ces facteurs entrent en ligne de compte dans l'exercice coûts-avantages qu'effectuent les aînés pour déterminer si le jeu en vaut la chandelle. Parmi les prototypes proposés sous ce thème, mentionnons un outil pour aider les aînés, leur cercle de soins et le personnel de première ligne à estimer le montant de la prestation, ainsi qu'une prolongation du délai accordé au personnel de première ligne de Service Canada (des centres de services et des centres d'appels) pour surmonter les difficultés au premier contact et offrir aux aînés une meilleure expérience des services.

Dans le cadre de l'approche de réflexion conceptuelle, les solutions aux différents enjeux (observations) ont été regroupées et analysées plus en profondeur par les équipes de travail interministérielles lors du prototypage. Pour ce faire, il a fallu avoir recours à toutes les solutions potentielles, élaborer un modèle ou une intervention rapide faisant appel à des ressources limitées, et vérifier la faisabilité, les avantages, les inconvénients et les retombées possibles.

**Partie C – Solutions proposées et prochaines étapes :** Dans cette partie, nous présentons les solutions associées aux politiques, aux programmes et aux services qui méritent d'être approfondies pour accroître le taux de participation au SRG. Ces solutions sont des lignes directrices, et non des mesures normatives, et fonctionnent en parallèle.

Enfin, nous avons intégré au présent rapport des leçons tirées qui pourraient être utiles pour les futurs travaux des chercheurs, des responsables de programme et des spécialistes des politiques.

## **PARTIE A – Conception de projet au moyen d'une approche fondée sur des méthodes mixtes**

Vous trouverez dans cette partie un portrait général du projet, de l'approche de réflexion conceptuelle du Lab et de la façon dont les activités du projet ont été conçues pour atteindre les objectifs. Vous trouverez également un exposé approfondi de la conception du projet dans l'*annexe A : Conception détaillée de projet au moyen d'une approche fondée sur des méthodes mixtes*.

### **Historique et contexte du SRG**

Le SRG est une prestation mensuelle non imposable offerte aux bénéficiaires de la pension de la SV qui ont un faible revenu et qui vivent au Canada. Pour être admissibles au SRG, les aînés doivent :

- recevoir des prestations de la SV;
- avoir un revenu annuel inférieur au seuil annuel prévu par le programme (ou avoir un revenu combiné inférieur au seuil annuel prévu pour les couples);
- soumettre leur déclaration de revenus ou un état de leurs revenus chaque année avant la date limite du programme.

Depuis 2001, le Ministère a pour priorité d'augmenter le taux de participation au SRG afin que les aînés à faible revenu puissent améliorer leur situation financière. Depuis, plusieurs initiatives ont été entreprises et ont contribué à accroître l'accès au SRG et à la SV, notamment un plan d'action pour le SRG axé sur des stratégies de communication et de sensibilisation.

Deux étapes sont dignes de mention, à savoir la mise en place d'un processus d'inscription automatique pour la SV en 2012, et pour le SRG en 2017. Ce processus d'inscription automatique fait en sorte que les aînés n'ont plus besoin de présenter une demande de prestations, pourvu que le gouvernement dispose de données suffisantes pour déterminer leur admissibilité. Depuis son lancement, près de la moitié des nouveaux bénéficiaires de la SV ont obtenu leur pension sans avoir à remplir une demande. Les autres bénéficiaires n'ont pu être inscrits automatiquement pour la simple raison que le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour confirmer leur admissibilité. *Dans le cas de ces personnes, il faudra toujours présenter une demande. C'est pour cette raison que le Ministère s'emploie à simplifier le processus de demande.* En août 2018, par exemple, le Ministère a mis en place un formulaire de demande combinée de la SV et du SRG, de sorte que les aînés qui ne sont pas inscrits automatiquement à la pension de la SV puissent présenter une seule demande pour recevoir les deux prestations. Le Ministère leur envoie le formulaire combiné en les invitant à le lui retourner avec la documentation appropriée. Une fois inscrits, de façon automatique ou sur demande, ils n'ont plus jamais à retourner une nouvelle demande. Pourvu qu'ils produisent une déclaration de revenus chaque année, le Ministère évalue automatiquement leur admissibilité.

## Taux de participation au SRG et initiatives par population

Après l'introduction de diverses initiatives, notamment l'inscription automatique à la SV, en 2015, on estimait le taux de participation au SRG à environ 90 %<sup>1</sup>. Actuellement, le Ministère ne mesure pas de façon précise l'efficacité de l'inscription automatique au SRG et du formulaire combiné de la SV et du SRG pour ce qui est d'accroître l'accès au SRG parmi les aînés à faible revenu. Il est donc possible que l'on ne puisse mesurer les effets de ces initiatives qu'en 2021 (en raison du report de la déclaration de revenus et du manque de données subséquent). Le Ministère a donc demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) de lui transmettre des données afin d'envoyer une lettre (l'« envoi postal sur l'inscription ») aux bénéficiaires de la SV qui pourraient être admissibles au SRG, mais qui n'étaient pas inscrits au programme, que ce soit de façon automatique ou sur demande. Ainsi, on peut se servir de la baisse de la population cible de l'envoi postal mesurée au cours des années précédentes pour estimer les retombées des initiatives sur l'inscription au SRG.

Grâce aux données de suivi de l'inscription automatique (depuis 2017), nous savons que 50 % (549 132) des nouveaux bénéficiaires de la SV y ont été inscrits automatiquement<sup>2</sup>. Toutefois, la proportion de ces bénéficiaires qui a été inscrite sur la liste permanente du SRG (c.-à-d. dont l'admissibilité est vérifiée chaque année) ne fait pas l'objet d'un suivi. Seules les personnes inscrites au SRG font l'objet d'un suivi, ce qui représente 8,0 % des bénéficiaires de la SV. Parmi les personnes qui ne sont pas inscrites et qui ont reçu le formulaire combiné de la SV et du SRG (240 556 d'août 2018 à octobre 2019), environ 91 % (soit 219 217) ont retourné le formulaire<sup>3</sup>. On ignore toutefois combien d'entre elles ont rempli la partie du SRG et combien touchent un faible revenu.

Malgré l'inscription automatique et le formulaire combiné, il subsiste des obstacles à l'accès au SRG.

1. L'inscription automatique à la SV et au SRG n'est pas rétroactive (c.-à-d. que les personnes âgées de 64 ans avant décembre 2017 sont encore tenues de soumettre une demande en vertu de la loi).  
Les nouveaux bénéficiaires potentiels qui ne satisfont pas aux critères d'inscription sont également tenus de présenter une demande, mais certains ne le font pas même s'ils pourraient avoir droit aux prestations.

Les aînés à faible revenu (déterminé selon leur déclaration de revenus de l'année précédente) qui bénéficient de la SV et qui :

- a) n'ont pas été inscrits automatiquement au SRG;
- b) n'ont pas retourné la section du SRG du formulaire combiné SV-SRG;

---

<sup>1</sup> Taux de participation au Supplément de revenu garanti : constatations tirées des données fiscales et administratives du programme (2018), Rapport d'évaluation, DGPSS.

<sup>2</sup> SPAP, Statistiques, Rapport sur l'inscription automatique, décembre 2019 (Politique de la Sécurité de la vieillesse et Statistiques sur les régimes de pension publics).

<sup>3</sup> Calcul manuel fondé sur les données de suivi intégré des demandes de SV et de SRG et les données administratives sur le volume d'envois postaux.



- c) n'ont pas envoyé d'eux-mêmes l'une des demandes du SRG qui se trouvent en ligne ou dans les Centres Service Canada;

recevront une lettre d'inscription au SRG ainsi qu'un formulaire à l'âge de 65 ans + 9 mois (ou plus tard). En mars 2019, l'envoi postal sur l'inscription au SRG ciblait 72 165 aînés considérés comme des bénéficiaires potentiels d'après les données de Service Canada et de l'ARC. Selon les données antérieures sur l'accès au SRG (2017-2018), après un an, environ 70 % des destinataires avaient retourné le formulaire du SRG. En mars 2020, le nombre total de bénéficiaires potentiels (c.-à-d. âgés de 65 ans et plus, touchant la SV et ayant un faible revenu) qui n'étaient pas encore inscrits et à qui on a envoyé la lettre d'inscription s'élevait à 66 803. Il s'agit là d'une baisse considérable (soit 5 362 aînés, ou 7 %), mais comme les taux d'inscription automatique au SRG et de demande combinée chez les aînés à faible revenu ne font pas l'objet d'un suivi, il est impossible d'établir un lien causal entre cette baisse et ces initiatives. Il est donc impossible pour le moment d'estimer ou de prévoir dans quelle mesure ces deux initiatives ont contribué au taux de participation au SRG supérieur à 90 %. ***Autrement dit, nous ignorons le nombre de bénéficiaires de la SV qui déclarent leurs revenus, pourraient être admissibles au SRG et continueront de se priver de ces prestations dans les années à venir malgré l'inscription automatique et la demande combinée.***

2. Même si la grande majorité des aînés déclarent leurs revenus (98 %, selon les estimations de l'ARC) et reçoivent la SV (99 % selon les estimations), certains ne reçoivent pas le SRG parce qu'ils ne déclarent pas de revenus ou ne touchent pas la SV. On estime qu'en 2015, 43 000 aînés ayant produit une déclaration de revenus et ne touchant pas la SV, de même que 11 000 aînés n'ayant pas produit une déclaration de revenus, mais touchant la SV, ne recevaient pas le SRG<sup>4</sup>. Nous ne disposons pas d'estimations plus récentes ni d'estimations du nombre d'aînés n'ayant pas produit une déclaration et ne touchant pas la SV qui ne reçoivent pas le SRG.

Vous trouverez dans le tableau 1 un résumé des statistiques et des estimations pour les trois éléments pris en compte. Si l'on additionne ces chiffres, on constate que quelque 120 000 bénéficiaires potentiels ne reçoivent pas le SRG. Aussi le Ministère cherche-t-il à comprendre pour quelles raisons les aînés qui ne peuvent être inscrits automatiquement et qui ont reçu au moins un formulaire de demande (c.-à-d. ceux qui produisent une déclaration de revenus) ne retournent pas ce formulaire. Compte tenu de son savoir-faire dans la mobilisation des Canadiens et ses approches de conception axée sur la personne, il s'agit d'un défi tout indiqué pour le Lab d'innovation.

---

<sup>4</sup> Taux de participation au Supplément de revenu garanti : constatations tirées des données fiscales et administratives du programme (2018), Rapport d'évaluation, DGPSS.

**Tableau 1 : Taux de demande et d'inscription au SRG, et estimations de l'inscription des aînés à faible revenu, par statut de déclarant et statut de bénéficiaire de la SV**

|                      | Bénéficiaire de la SV  | Non-bénéficiaire de la SV                                  |
|----------------------|--|--|
| <b>Déclarant</b>     | <p>Inscription automatique au SRG (à partir de 64 ans + 9 mois, depuis déc. 2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Inconnu/inconnu</b> : sont inscrits sur la liste permanente du SRG</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Demande combinée de la SV et du SRG (depuis août 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Inconnu/inconnu</b> : ont présenté une demande et touchent le SRG</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Envoi postal sur l'inscription au SRG (2019) [données fiscales de 2017]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Total : 72 165 (taux prévu d'inscription ~ 70 % après un an) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nouveaux aînés (66-67 ans) : 8 349 (11,5 % du total)</li> <li>○ Aînés nouvellement admissibles, probablement à cause d'une baisse des revenus (67 ans et plus) : 44 324 (61,4 % du total)</li> <li>○ Personnes ciblées par les envois postaux sur l'inscription (67 ans et plus) : 19 492 (27,0 % du total)</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Envoi postal sur l'inscription au SRG (2020) [données fiscales de 2018]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Total : 66 803 (baisse de 7 % par rapport à 2019) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nouveaux aînés : à déterminer (baisse prévue à cause de l'inscription automatique et de la demande combinée)</li> <li>○ Aînés nouvellement admissibles (67 ans et plus) : à déterminer (légère baisse prévue à cause de l'inscription automatique et de la demande combinée)</li> <li>○ Envois postaux sur l'inscription : à déterminer (21 650 prévus d'après les données de l'an dernier)</li> </ul> </li> </ul> | 43 000 aînés ne reçoivent pas le SRG (2015) <sup>5</sup> . |
| <b>Non-déclarant</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 000 aînés ne reçoivent pas le SRG (2015)<sup>6</sup>.</li> </ul>   | Inconnu  |

<sup>5</sup> Taux de participation au Supplément de revenu garanti : constatations tirées des données fiscales et administratives du programme (2018), Rapport d'évaluation, DGPSS.

<sup>6</sup> Taux de participation au Supplément de revenu garanti : constatations tirées des données fiscales et administratives du programme (2018), Rapport d'évaluation, DGPSS.

## **Portée et objectifs du projet**

Ce projet avait pour objectif de trouver des moyens d'améliorer l'accès au SRG par l'entremise des politiques, des programmes et des services. Il fallait pour ce faire :

- comprendre pourquoi les destinataires des envois postaux sur l'inscription n'y donnent pas suite et quels sont les obstacles à l'accès au SRG;
- déterminer si les lettres sont utiles ou non pour augmenter l'accès au SRG;
- expliquer les lacunes structurelles liées à l'accès au SRG.

Pour ce faire, l'équipe du Lab a adopté une approche axée sur la personne afin de comprendre les expériences, la dynamique systémique et les processus décisionnels associés à l'accès au SRG. En ce sens, les objectifs suivants ont servi à orienter le projet.

1. Comprendre la situation des aînés à faible revenu qui sont admissibles au SRG, mais ne le reçoivent pas (p. ex. ceux qui reçoivent des formulaires remplis au préalable).
2. Définir et comprendre la dynamique structurelle, comportementale et situationnelle qui gêne ou favorise l'inscription au SRG des aînés à faible revenu.
3. Définir la perception et la compréhension des aînés à l'égard du SRG et l'incidence de ces facteurs sur les taux d'accès.
4. Répertorier et évaluer les méthodes, les approches et les prototypes qui améliorent les taux d'inscription des aînés admissibles au SRG.

## **Cadre de réflexion conceptuelle du Lab**

Pour ce projet, le Lab a adopté une approche de réflexion conceptuelle alliant méthodes quantitatives et méthodes qualitatives en vue de produire des données utiles pour la mise au point des interventions et des prototypes.

La réflexion conceptuelle est une approche exploratoire de la résolution de problèmes qui est axée sur la prise de mesures tangibles. L'approche de réflexion conceptuelle du Lab met l'accent sur l'exploration pour cerner le problème, formuler des idées, transformer ces idées en prototypes, les mettre à l'essai et ainsi, parvenir à la bonne solution. La réflexion conceptuelle s'inspire de l'expérience de l'« utilisateur final » (c.-à-d. la personne qui utilise le service ou le produit). Dans le cas qui nous préoccupe, il s'agit des aînés à faible revenu. Si cette approche peut sembler aller à l'encontre des processus décisionnels classiques, fondés sur l'avis d'experts, elle permet en fait de corroborer leurs observations par la collecte et la génération de données fondées sur l'expérience réelle des personnes touchées par les décisions gouvernementales. Ces données serviront en outre à mettre au point des prototypes concrets et à résoudre, du point de vue des utilisateurs finaux, les problèmes liés à la gamme de politiques, programmes et services harmonisés. Autrement dit, notre approche de réflexion conceptuelle fait appel aux utilisateurs finaux dès le début du projet. Nous pouvons ainsi rassembler leurs observations personnelles, mettre au point des solutions viables puis tester celles-ci en situation réelle auprès des utilisateurs pour nous assurer qu'elles sont adaptées à leur réalité. Grâce à cette approche, nous pouvons tester les nouvelles idées de façon graduelle, par itération, afin de réunir des données sur les incertitudes relatives aux solutions proposées avant d'engager des fonds dans une initiative d'envergure. De cette façon, on s'attaque aux problèmes dès le départ pour éviter d'en résoudre de plus coûteux plus tard. La figure 1 illustre les cinq grandes étapes

habituelles du processus de réflexion conceptuelle, celles que le Lab a appliquées à ce projet.

### **Faire preuve d'empathie**

Faire abstraction de nos idées préconçues pour comprendre la réalité des utilisateurs et leurs besoins.

### **Définir**

Résumer l'information rassemblée afin de définir le cœur du problème d'après une perspective axée sur la personne (c.-à-d. du point de vue des utilisateurs).

### **Trouver des idées**

Favoriser la diversité des idées et la pensée créative pour trouver des solutions innovatrices.

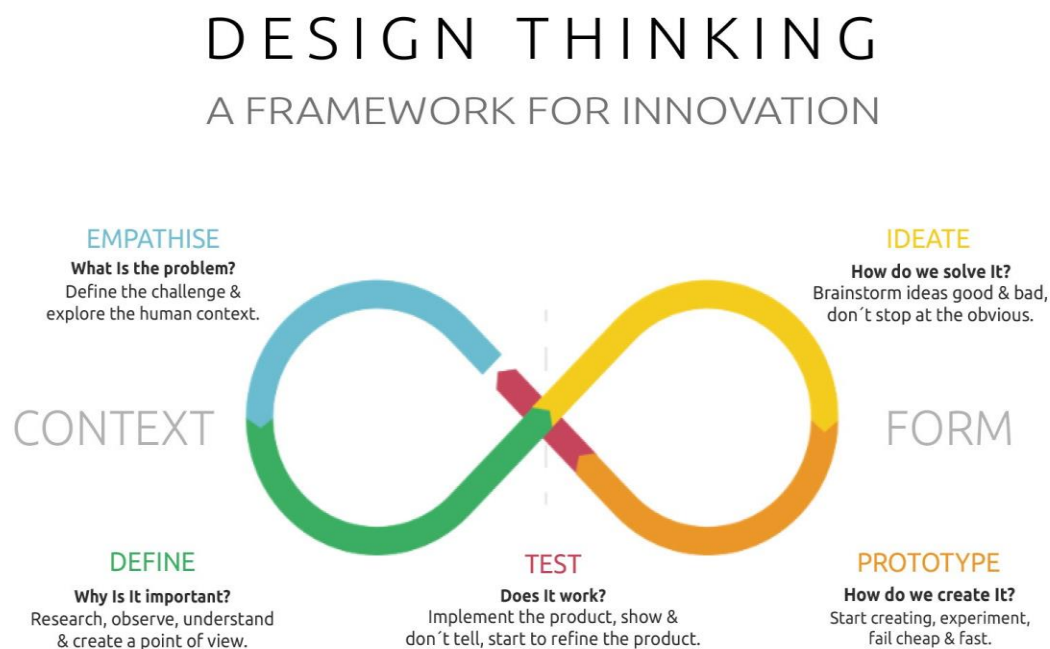
### **Élaborer des prototypes**

Le prototypage, qui fait fond sur les idées trouvées, permet d'expérimenter en vue de produire à peu de frais des versions simplifiées d'un produit (p. ex. version revue et corrigée des lettres d'inscription au SRG), d'une procédure (p. ex. nouvelles mesures pour la prestation de services) ou d'une intervention (p. ex. prise de contact ciblée, en personne).

### **Mettre à l'essai**

Vérifier la viabilité et la capacité d'expansion des prototypes en situation réelle en vue de les peaufiner ou même de déceler de nouveaux problèmes.

**Figure 1 : Le Cadre de réflexion conceptuelle**



Il est important de mentionner que ces étapes ne s'enchaînent pas toujours. Il arrive souvent qu'elles se chevauchent et se répètent. Voyons-les plutôt comme des « modes » que l'on peut appliquer à chaque phase du projet. Le prototypage peut, par exemple, être réalisé au début du projet. Il permet alors d'en savoir plus sur les utilisateurs et d'apporter des améliorations tout au long du projet. En ce qui concerne le projet du SRG, notre équipe a effectué un premier essai d'envoi postal (pour tester nos versions modifiées de la lettre) au début du projet afin de réunir des observations préliminaires sur les aînés admissibles au SRG et de faciliter la production d'un deuxième envoi postal.

### **Application d'une approche fondée sur des méthodes mixtes à un projet de conception complète**

L'équipe du Lab a intégré diverses méthodes quantitatives et qualitatives à chaque étape du processus de réflexion conceptuelle afin d'obtenir l'information nécessaire pour passer de la détermination des problèmes au prototypage. En utilisant des méthodes de recherche mixtes, nous avons pu conjuguer les avantages de chacune et ainsi dégager des conclusions fiables.

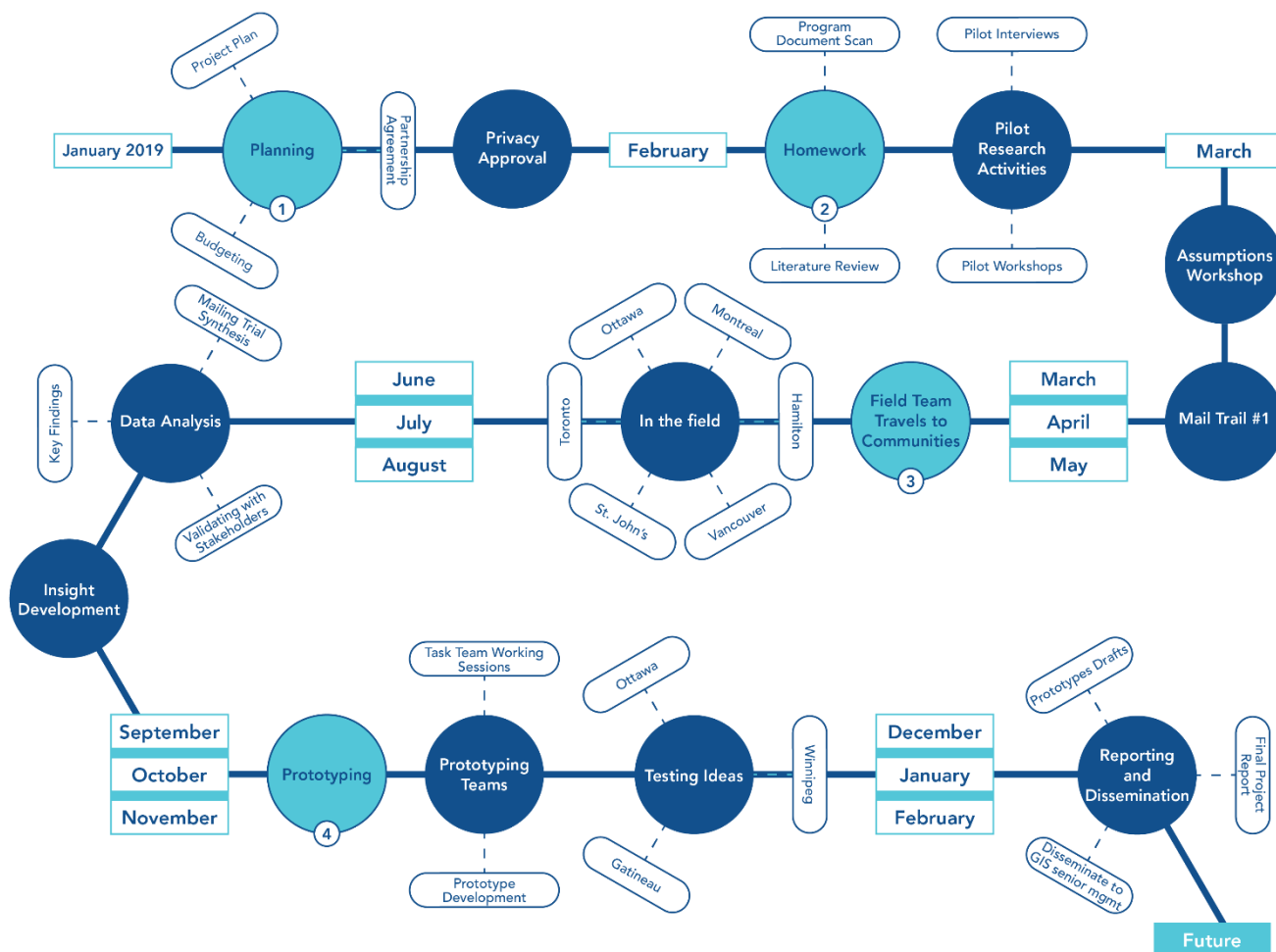
Parmi ces méthodes quantitatives, mentionnons l'introspection comportementale, une approche interdisciplinaire utilisée pour éclairer la conception des interventions (c.-à-d. les activités visant à modifier les comportements, les pensées ou les sentiments), qui combine les données de recherche de plusieurs sciences sociales, dont la psychologie, les sciences cognitives, l'économie et le marketing. Pour ce projet, l'exercice d'introspection comportementale portait sur un envoi postal expérimental et visait à déterminer si la façon dont le SRG est présenté dans les lettres pouvait accroître le taux d'inscription.

Les approches qualitatives servent à mieux comprendre les croyances, les expériences, les attitudes, les comportements et les interactions. En réflexion conceptuelle, elles nous aident à mieux appréhender les expériences, les motivations et la réalité des utilisateurs ou groupes d'utilisateurs. Les méthodes qualitatives de collecte de données changent la donne, parce qu'au lieu de suivre un modèle de recherche trop strict ou prescriptif qui vient compléter le processus de réflexion conceptuelle, nous prenons nous-mêmes en main les recherches. C'est le cas, par exemple, des entrevues semi-structurées, qui sont assorties d'une liste de questions servant à stimuler la discussion, mais qui laissent à l'intervieweur la liberté d'approfondir les thèmes évoqués au cours de la conversation. Dans le cas présent, nous avons recueilli les observations des utilisateurs au moyen d'entrevues semi-structurées et de groupes de discussion.

### **Conception des activités du projet**

La figure 2 dresse une vue d'ensemble du cheminement critique des activités réalisées aux différentes phases du projet de janvier 2019 à février 2020. Vous trouverez à la suite de celle-ci une brève description de la façon dont nous avons conçu les activités en question.

**Figure 2 : Déroulement du projet et activités**



**Faire preuve d'empathie et définir les activités à chaque phase du projet**

**Activités de recherche secondaires (analyse de la documentation du projet et revue de la littérature) :** La phase de recherche a débuté par l'exploration des sources d'information (secondaires), c'est-à-dire par :

- l'analyse et la revue de la littérature externe spécialisée traitant des aînés à faible revenu;
- l'analyse interne des documents et des ateliers de programme du Ministère pour mettre en lumière les complexités du programme du SRG.

Ces activités ont servi à éclairer les éléments suivants :

- les modes d'accès, les points de contact et les contraintes qui influent sur l'inscription au SRG, du point de vue des services, des opérations et des politiques;
- les recherches, les prototypes ou les projets pilotes réalisés antérieurement, pour éviter la redondance et veiller à ce que le projet du Lab cible les véritables lacunes dans les connaissances;
- les facteurs relatifs aux aînés à faible revenu à inclure dans notre étude (p. ex. facteurs physiques et cognitifs, littératie financière, etc.);
- les critères à utiliser pour formuler, évaluer et vérifier les conclusions découlant des activités du projet;
- la mise sur pied des activités du projet, par exemple le genre de questions à se poser.

**Atelier sur la formulation d'hypothèses :** En mars 2019, nous avons tenu à Ottawa un atelier avec des intervenants internes (du gouvernement du Canada). Cet exercice, réalisé avant le travail sur le terrain et la collecte de données, avait pour objectif de répertorier ce que nous savions, croyions savoir et ignorions quant aux facteurs qui influent sur l'accès au SRG. Les participants ont alors classé leurs hypothèses au sujet du programme. Celles qu'ils jugeaient avoir une *grande incidence*, mais être *peu documentées*, représentaient les principales lacunes dans les connaissances sur la gamme de politiques, de programmes et de services. Nous avons ainsi pu déterminer le genre de données qu'il nous fallait recueillir sur le terrain. Ces lacunes concernaient la façon dont les aînés perçoivent la prestation de SRG, leur connaissance du fonctionnement du programme, leur réalité quotidienne ou situation, leur littératie financière et l'efficacité des stratégies actuelles de promotion de l'inscription.

### **Conception du travail sur le terrain et activités**

**Activités de recherche principales (recherches qualitatives) :** L'approche de réflexion conceptuelle du Lab reposait sur des méthodes de recherche qualitatives, de manière à favoriser l'empathie et à reformuler les problèmes du point de vue des utilisateurs finaux. Cette recherche qualitative nous a permis d'explorer diverses questions en rapport avec les lacunes dans les connaissances qui ont été recensées lors de l'atelier sur les hypothèses. Afin de mieux comprendre les expériences des aînés à faible revenu, nous avons intégré à notre étude qualitative des entrevues semi-structurées avec des aînés et des membres de leur cercle de soins, des groupes de discussion avec des employés de première ligne de Service Canada et des organismes communautaires au service des aînés, ainsi qu'une collecte de commentaires auprès des participants à l'atelier de réflexion conceptuelle.

**Aînés à faible revenu et membres du cercle de soins :** Le groupe d'aînés à faible revenu que nous avons interrogés comprenait aussi bien des personnes qui n'avaient jamais donné suite à la lettre d'inscription au SRG que des personnes qui y avaient répondu. La sélection des régions et des participants aux entrevues a été effectuée en fonction des données administratives fournies par l'équipe du SRG (voir l'[annexe A](#)). Dans la mesure du possible, nous avons tâché de parvenir à une représentation géographique et linguistique satisfaisante.

Nos entrevues d'essai nous ont montré qu'il était important de nous adresser aux aînés, mais aussi aux membres de leur cercle de soins, ceux-ci pouvant jouer un rôle considérable dans l'accès au SRG. Notre but était de réunir de l'information sur les raisons qui empêchent certains aînés de demander le SRG (p. ex. les obstacles) et les raisons pour lesquelles certains le demandent et d'autres non (p. ex. facteurs facilitants).

**Personnel de première ligne de Service Canada et organismes communautaires :** Le projet devait absolument être conçu de manière à mettre en lumière les problèmes liés à l'inscription au SRG et au traitement des demandes et les solutions connexes. Le Lab a organisé des groupes de discussion avec des employés de première ligne des centres de services et d'appels de Service Canada de tout le pays. L'équipe a également tenu des discussions de groupe avec des représentants d'organismes externes de Hamilton et Vancouver (suivant la disponibilité des locaux) qui offrent aux aînés vulnérables ou à faible revenu de l'aide, par exemple pour remplir les demandes de prestations.

**Activités de recherche principales (recherches quantitatives) :** Notre recherche quantitative fait également appel à une autre approche axée sur la personne, soit l'introspection comportementale. Cette approche, qui repose sur des faits scientifiques et les méthodes de recherche rigoureuses de plusieurs disciplines des sciences sociales comme la psychologie, l'économie et le marketing, consiste à mesurer et à tester les comportements ainsi que la prise de décisions en situation réelle. Elle sert à concevoir des interventions destinées à favoriser un changement de comportement positif et à les mettre à l'essai.

La conception de notre étude d'introspection comportementale était centrée sur les envois postaux, lesquels représentent le point de contact avec les aînés répertoriés au Ministère. Chaque année, le programme de SRG envoie aux bénéficiaires de la SV âgés de 66 ans et plus qui pourraient être admissibles au SRG (selon les données fiscales) une lettre pour les inviter à s'inscrire au SRG. Nos interventions en introspection comportementale étaient conçues pour accroître le nombre de demandes du SRG en réponse à ces envois. Elles reposent sur des ouvrages spécialisés en introspection comportementale, sur des études antérieures traitant du SRG et sur la consultation d'éminents chercheurs quant aux pratiques exemplaires de communication avec les personnes âgées.

### **Conception des ateliers d'idéation et activités**

**Ateliers régionaux d'idéation :** Dans le but de stimuler la formulation d'idées, l'équipe du Lab a préparé des ateliers qui étaient généralement structurés comme suit.

*Détermination des problèmes :* explorer les obstacles et les défis à l'accès au SRG du point de vue des utilisateurs en faisant preuve d'empathie.

*Remue-méninges et idéation :* reformuler le problème sous forme de questions afin de stimuler les idées et de promouvoir la collaboration dans la résolution de problème.



*Élaboration de prototypes ou de solutions préliminaires* : créer des prototypes pour s'atteler au défi de conception à plusieurs niveaux de la gamme de politiques, programmes et services harmonisés en vue d'accroître l'accès aux prestations et de promouvoir la réflexion collaborative pour trouver des solutions.

Ces ateliers nous ont également aidés à verbaliser la réalité des aînés et l'écosystème des fonctionnaires de manière qu'ils puissent mieux comprendre les enjeux entourant la SV et le SRG.

### **Analyse de données**

**Codage thématique** : Les données que nous avons obtenues sur le terrain ont été rigoureusement analysées et regroupées sous des tendances (observations) communes. Au besoin (p. ex. pour les entrevues semi-structurées, les groupes de discussion et les ateliers), l'information a été retranscrite dans les moindres détails. Nous avons rassemblé nos constatations en fonction de nos principales observations, puis ces observations ont elles-mêmes été groupées sous des thèmes généraux qui ont servi à orienter la préparation des prototypes et des recommandations (voir la partie B).

**Établissement de profils** : À l'aide des données recueillies pendant les entrevues, l'équipe du Lab a dressé des profils pour illustrer les expériences d'utilisateur, les besoins et les attentes entourant le SRG. Ces profils ont servi à communiquer nos constatations à l'équipe du SRG et aux intervenants du gouvernement du Canada en général.

## **Partie B – Observations et élaboration de prototypes**

Vous trouverez dans cette partie les constatations issues de notre travail sur le terrain. Après avoir procédé à une analyse rigoureuse des données, l'équipe du Lab a résumé ses constatations sous forme d'une liste d'observations clés, que vous trouverez à l'**annexe B** : *Détail des observations et de l'élaboration de prototypes*. Ces observations ont été groupées sous les cinq thèmes décrits dans la présente partie, lesquels ont servi à orienter la préparation des prototypes et des recommandations (voir la partie B). Voici ces thèmes :

*Thème 1 – Réduire le fardeau lié aux demandes*

*Thème 2 – Optimiser l'utilisation des données*

*Thème 3 – Entrer en contact avec les aînés par l'entremise de tiers*

*Thème 4 – Meilleure intégration FPT*

*Thème 5 – Améliorer les outils et l'expérience en matière de service*

À la lumière des données recueillies, il est apparu que la population admissible au SRG n'est pas homogène (même si on la considère souvent comme telle). En fait, comme le laissent transparaître nos observations et les prototypes que nous avons développés, on dénombre trois sous-groupes.

- a) **Bénéficiaires de la SV qui produisent leurs déclarations de revenus** : ce sont les aînés qui connaissent déjà le SRG et sur lesquels on peut obtenir, par le biais de la SV

et de l'ARC, des renseignements permettant de déterminer leur admissibilité et de cibler l'intervention.

- b) **Bénéficiaires de la SV ne produisant pas de déclaration de revenus** : ce sous-groupe réunit les bénéficiaires de la SV pour lesquels le programme ne dispose pas des données fiscales nécessaires pour les inscrire aux SRG.
- c) **Personnes qui ne produisent pas de déclaration de revenus et qui ne reçoivent pas la SV** : il s'agit des aînés qui vivent pour ainsi dire en marge du système et au sujet desquels on ne sait presque rien.

### **Données issues des activités sur le terrain**

**Ateliers régionaux** : Nous avons tenu, de mars à mai 2019, cinq ateliers régionaux sur le terrain. Y ont participé 158 personnes, dont des intervenants du secteur public (fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux) et des intervenants externes au service des aînés (p. ex. organismes de services communautaires, ONG et aînés indépendants). Plus de 200 idées préliminaires y ont été formulées en vue d'améliorer les politiques, le programme et la prestation des services entourant le SRG.

L'équipe du Lab a évalué ces idées à la lumière des résultats de l'essai d'envoi postal, des entrevues avec les aînés et leurs aidants naturels et des discussions de groupe avec le personnel de première ligne dans le but de vérifier lesquelles étaient fermement appuyées par les données qualitatives et quantitatives recueillies. Nous avons alors réduit la liste à une douzaine d'idées préliminaires plausibles qui méritaient d'être développées en prototypes. Ces prototypes ont été mis au point avec six équipes de travail interministérielles fédérales sur une période de deux mois (octobre à novembre 2019).

**Essai d'envoi postal selon l'approche d'introspection comportementale** : L'objectif était de vérifier l'efficacité de différentes lettres rédigées suivant les principes de l'introspection comportementale, que l'on a envoyées à 25 000 aînés à faible revenu potentiellement admissibles.

- Nous avons envoyé à des aînés sélectionnés au hasard l'un des cinq modèles de lettre d'avis concernant le SRG, que nous avons retravaillée en ajoutant des invites à s'inscrire dans le paragraphe d'introduction et en modifiant légèrement la structure et la formulation du corps du texte pour en faciliter la compréhension et clarifier les instructions du formulaire de demande.
- De ce nombre, 5 000 aînés ont été sélectionnés au hasard pour recevoir des enveloppes affranchies visant à faciliter le retour du formulaire et à bien montrer que le gouvernement du Canada veut vraiment qu'ils retournent la demande.
- Sur ces 5 000 aînés, on en a sélectionné au hasard 2 500 auxquels on a également envoyé un questionnaire (avec choix de réponses et zone de texte libre) leur demandant les raisons pour lesquelles, le cas échéant, ils n'avaient pas l'intention de demander le SRG.

**Groupes de discussion avec le personnel de Service Canada et des organismes communautaires** : Le Lab a tenu des groupes de discussion avec, au total, 25 employés de première ligne et agents des centres d'appels de Service Canada. Les groupes de discussion

avec le personnel de Service Canada se sont réunis sur le terrain, dans trois différentes villes (Montréal, St. John's et Vancouver), selon la disponibilité des bureaux. Au cours de ces discussions semi-structurées, le personnel s'est exprimé librement sur les difficultés et les obstacles qu'il doit surmonter pour aider les aînés et leurs aidants naturels à s'inscrire au SRG. Le personnel a aussi fait mention de moyens d'améliorer la prestation de services aux aînés. Des groupes de discussion ont également été organisés avec les représentants de huit organismes externes de Hamilton et Vancouver (selon la disponibilité des bureaux) qui offrent de l'aide aux aînés vulnérables ou à faible revenu, par exemple pour remplir les demandes de prestations.

***Entrevues avec les aînés et leurs aidants naturels*** : L'équipe du Lab s'est rendue dans six régions du Canada (Ottawa-Gatineau, Montréal, Hamilton, Toronto, Vancouver et St. John's) pour interroger des aînés et des membres de leur cercle de soins. Nous avons interrogé :

- 39 aînés qui étaient potentiellement admissibles au SRG et avaient reçu une ou plusieurs lettres d'avis, mais n'en avaient pas fait la demande;
- 10 aidants naturels, c'est-à-dire détenteurs de procuration ou enfants d'âge adulte qui prennent soin d'un aîné ou le représentent;
- 9 informateurs clés (conseillers financiers, professionnels de la santé, représentants d'associations et d'organisations pour les aînés).

Les entrevues semi-structurées duraient de 30 à 50 minutes et, si les participants y consentaient, étaient enregistrées en format audio et vidéo. Les participants ont parlé des difficultés et des obstacles liés à l'accès au SRG ainsi que du contexte général entourant l'inscription des aînés. Grâce à cet exercice de consultation, notre équipe a pu avoir directement un aperçu de la réalité quotidienne et des besoins (évoqués par les aînés eux-mêmes et observés par l'équipe) des aînés qui touchent de faibles revenus et sont, souvent, vulnérables.

Nous les avons rencontrés dans des lieux susceptibles de les mettre à l'aise (souvent à leur domicile, dans un Centre Service Canada ou à la bibliothèque). Le ton de ces entrevues était très détendu et informel pour aider les participants à se détendre et à se confier sur un sujet (c.-à-d. leurs finances) qu'il peut être délicat de discuter avec des étrangers (avec des représentants du gouvernement, de surcroît). Le SRG a des effets bien réels et concrets sur leur vie, alors leurs récits étaient souvent assez personnels et émotifs. L'équipe du Lab a fait preuve de discrétion en tout temps, les a laissés mener la discussion et a veillé à ce qu'ils se sentent à l'aise de partager des détails de leur vie personnelle. Il est intéressant de constater que plusieurs aînés étaient d'abord surpris que le gouvernement souhaite réellement s'entretenir en personne de leur expérience de l'accès au SRG. Bon nombre de bénéficiaires potentiels nous ont même demandé de l'aide pour remplir et envoyer leur demande du SRG.

### **Profils de nos participants**

Nous disposons de milliers de pages de transcription des observations des aînés et de leurs cercles de soins. Devant cette abondance d'information, le Lab devait trouver un moyen de rapporter efficacement les récits de ces personnes aux équipes responsables des politiques et des opérations du SRG, tant sur le plan individuel de l'utilisateur des services que sur le

plan de leur expérience collective. Pour que l'équipe du SRG puisse se faire une image plus juste des aînés rencontrés, le Lab a préparé de brefs profils des participants mettant en avant leurs points de vue personnels sur le SRG ainsi que leur expérience et leur réalité de l'accès aux prestations. Nous vous présentons de même quelques-uns de ces profils pour que vous vous fassiez une idée du genre de personnes que nous avons rencontrées. Nous avons choisi ces profils parce qu'ils représentent bien les cinq thèmes dégagés pendant nos travaux sur le terrain.



### **Innocent, 70 ans, chauffeur de taxi à la retraite**

Innocent a été chauffeur de taxi à Montréal pendant plusieurs années. Il habite maintenant dans un logement au sous-sol d'un bloc à huit appartements. La jambe gauche d'Innocent a été amputée juste en haut du genou, et sa vision n'est pas très bonne. Nous prenons place à la table de la cuisine. Quelques portes d'armoire ouvertes laissent voir qu'elles sont presque vides. Innocent n'a

pas d'ordinateur, ni Internet. Au téléphone, lorsqu'on lui a offert de venir le rencontrer une semaine auparavant, Innocent s'est efforcé de mémoriser notre numéro de téléphone, faute d'avoir un crayon pour le prendre en note.

Innocent a reçu une lettre de Service Canada l'avisant qu'il est probablement admissible au SRG. Pour lui, cette lettre ne fait que l'informer de ses revenus de 2016 et de 2017; il ne s'agit pas d'une invitation à demander le SRG. « *Si le gouvernement dit que ce sont mes revenus, alors je le crois. Je n'ai pas d'objections.* » Il remarque que les montants sont différents; ses revenus de 2017 font presque la moitié de ses revenus de 2016. Nous lui demandons pourquoi il ne s'informe pas auprès du gouvernement s'il pense qu'il y a une erreur. Il se dit de l'Église évangélique, et pour cette raison, l'obéissance est une valeur importante à ses yeux. « *J'utilise le montant qu'on m'envoie. Je respecte ce que fait le bureau. Je n'ai jamais appelé Service Canada pour poser des questions.* »

Nous lui expliquons qu'il faut remplir le formulaire pour demander le SRG. Nous commençons à le regarder ensemble. Il s'attarde sur les montants indiquant ses revenus en 2016 et 2017 et déclare ensuite : « *J'attends de voir ce que l'on m'enverra pour 2018.* » (Notre rencontre a lieu à la fin avril 2019.) Innocent se demande s'il est approprié de présenter une demande de SRG maintenant. « *Pourquoi on le fait maintenant, alors que le montant de 2018 n'est pas encore disponible?* »

Nous expliquons à Innocent l'objectif du formulaire et la raison pour laquelle ses revenus de 2018 ne s'y trouvent pas encore; il accepte alors de présenter une demande de SRG. « *Si vous savez que ça ne créera aucun problème, on peut prendre le risque.* » Innocent est coincé dans un paradoxe : d'un côté, il valorise l'obéissance et ne peut concevoir que le gouvernement fasse une erreur, de l'autre côté il s'abstient de présenter une demande parce qu'il croit que le formulaire ne fait pas référence à la bonne année d'imposition, ce qui pourrait donner lieu à un recouvrement des montants qui lui seraient versés.



### Olive Bernard, 74 ans, et sa fille Gerine (aidante naturelle)

Lorsque Olive et sa fille entrent dans la pièce, elles se montrent d'abord hésitantes à nous parler. Olive admet qu'en recevant l'invitation à participer à l'étude, elle a d'abord cru que nous allions la réprimander de ne pas avoir signalé son changement d'adresse, malgré les

demandes renouvelées qu'elle et sa fille ont adressées, en vain, à Service Canada au cours des dernières années. Il est particulièrement émouvant de voir à quel point Olive compte sur sa fille pour l'aider à répondre aux questions et à remplir les formulaires. Comme cette dernière ne connaissait pas encore le SRG, Olive se montre encore plus hésitante à en faire la demande. Elle est à l'aise de le demander seulement si Gerine l'est aussi. On voit bien ici l'influence que peuvent avoir les tiers sur la décision des aînés de faire une demande de prestations.

Ce qui inquiète la mère et la fille, ce sont les conséquences possibles des prestations du SRG sur les autres prestations fédérales et provinciales. En apprenant qu'elle pourrait être admissible au SRG, Olive pense que c'est presque trop beau pour être vrai et affirme que le gouvernement « *donne d'une main et reprend de l'autre. Je me méfie toujours lorsque le gouvernement me donne quelque chose, car je me dis que je devrai ultimement rembourser ce qu'il m'a donné.* » Elle craint de ne pas avoir les moyens de rendre cet argent si le gouvernement venait à l'exiger. Par ailleurs, des amis et des membres de la famille lui ont raconté que le gouvernement pouvait se montrer impitoyable dans le recouvrement des trop-payés, et elle estime qu'il vaut mieux s'en passer, même si elle peine à payer sa nourriture et son loyer chaque mois.

La fille d'Olive s'inquiète du fait que sa mère puisse perdre son logement subventionné, après avoir fait des efforts pendant si longtemps pour l'obtenir. Même si elle n'est pas certaine de l'incidence que peuvent avoir les prestations du SRG sur la situation de logement de sa mère, elle n'est pas prête à prendre ce risque et à mettre à mal les finances de sa mère. Olive confirme cette peur en affirmant ceci : « *Si on me verse cette prestation [le SRG], c'est comme si on me donnait d'une main pour reprendre de l'autre. Et s'il [le gouvernement] ne récupère pas le montant, le prix du loyer serait sans doute différent* », craignant qu'elle puisse ainsi perdre son allocation de logement.

### Trois personnes pour s'occuper de 130 résidents

En parcourant le Downtown Eastside à Vancouver, il est difficile de ne pas remarquer la multitude de sans-abri qui y vit. Cette partie de la ville



est réputée pour ses problèmes sociaux complexes : les taux de toxicomanie, d'itinérance, de pauvreté, de criminalité, de problèmes de santé mentale et de prostitution y sont très élevés. Dans cette poche de vulnérabilité logée dans la région métropolitaine de la Côte Ouest, on trouve des parcs remplis de tentes, des jeunes et des vieux qui errent sans but et un étrange sentiment de communauté. Nous entrons dans le Vets Manor sur la rue Alexander, où nous accueille un petit groupe d'hommes assis dans le hall d'entrée. Il semble qu'ils viennent tout juste de célébrer un anniversaire. Ils nous conduisent vers un petit bureau, pas plus grand qu'un placard, où travaillent trois employés. Entre les piles de papiers qui s'élèvent tout autour et l'odeur de café qui flotte dans la pièce, nous comprenons qu'il s'y opère des miracles avec peu de ressources. Nous apprenons rapidement qu'ils sont trois pour 130 résidents.

En nous conduisant vers la salle où aura lieu l'entrevue, ils se présentent à tour de rôle. Qu'ils soient là depuis peu ou très longtemps, tous mentionnent qu'ils n'avaient pas prévu ce cheminement de carrière, mais qu'ils se verraient mal faire autre chose, car ils sont conscients de toute l'aide qu'ils apportent. Ils disent être très soudés étant donné qu'ils servent une clientèle relativement difficile. Leur projet de logement s'adresse aux vétérans, mais compte tenu de la population du coin et de la diminution du nombre de vétérans, ils acceptent maintenant des aînés aux prises avec des problèmes aigus d'itinérance chronique. « *Nous essayons d'être plus qu'un propriétaire. Nous [le Vets Manor] ne recevons aucune subvention gouvernementale. Nous nous occupons des personnes qui ont besoin de divers services.* » Le Vets Manor est partenaire du programme Whole Way House, un programme de subventions pour le développement et le soutien communautaires qui s'adresse aux aînés vivant une situation d'isolement, de pauvreté et de précarité. Ces trois employés s'acquittent d'une foule de tâches, par exemple remplir des formulaires de demande, accompagner les résidents à la banque et aider certains (un bon nombre) à gérer des troubles de santé mentale, physique et affective. Ils nous font part de beaux moments du quotidien, mais aussi de journées difficiles, marquées par la tristesse et le désespoir.

« *Je sais que tous nos résidents reçoivent la totalité des prestations et des subventions dont ils ont besoin.* » Les employés du programme disent remplir des demandes pour leurs résidents, attendre des heures avec eux dans les Centres Service Canada et les accompagner à la banque pour éviter qu'ils subissent des agressions en ressortant. Sans des organismes comme le programme Whole Way House, des résidents du Vets Manor seraient privés des services et du soutien du gouvernement. La triste réalité, c'est que beaucoup de logements subventionnés pour les aînés ne sont pas affiliés aux programmes du gouvernement. Ils sont donc laissés à eux-mêmes et doivent se débrouiller seuls.



**David, 70 ans, consultant en équité à la retraite**

David, en sa qualité d'immigrant âgé de 70 ans, était déterminé à donner son point de vue sur les prestations gouvernementales. Sa famille est originaire de Goa en Inde, mais il a grandi en Ouganda avant d'immigrer au Canada. Bien qu'il ait immigré il y a 47 ans, il parle du choc des cultures

qui complique encore aujourd'hui l'utilisation des services par des immigrants comme lui.

David commence par nous parler des différences dans le concept de respect entre la culture canadienne et ce qu'il appelle « *les cultures de l'hémisphère Sud* ». Il parle aussi des éléments de traditions qu'il apporte en tant que membre de la diaspora indienne. Il nous explique qu'en tant qu'aîné, les plus jeunes de la famille lui témoignent plus d'estime du fait de son âge et de sa sagesse – lui proposant d'abord de s'asseoir, lui préparant le thé et lui témoignant du respect en général – que celle dont on fait preuve envers lui au Canada. Il parle ensuite de la distinction entre la culture collective et la culture individuelle. Il souligne qu'en ayant sa famille près de lui, il ne sera jamais seul, et que toutes les décisions sont prises en groupe, même « *l'achat d'un pantalon* ». Il nous dit qu'en raison du rang qu'il occupe dans sa famille, tous s'attendent de lui qu'il réussisse bien, et que s'il devait accepter une « *aide du gouvernement* », cela ne donnerait pas une bonne image de lui et de sa vie. « *L'honneur se gagne par l'honneur du groupe. Aussi, chaque représentant du groupe est un membre à part entière de ce groupe et agit au nom de ce groupe. Par conséquent, la pire chose à faire serait de déshonorer votre groupe.* » Il indique que le fait d'accepter une prestation gouvernementale, en plus de le déshonorer, déshonorerait toute sa famille et sa famille élargie.

Si plusieurs modifications à la demande du SRG contribueraient à la rendre plus acceptable (comme l'élimination des mots « *garanti* », « *admissible* » et « *confirmer* », ou l'ajout d'autres modalités familiales), David suggère que la demande soit revue dans son intégralité et élaborée conjointement avec des immigrants canadiens pour tenir compte de leurs points de vue. Enfin, il nous parle de son expérience positive de l'accès à la SV, après que des membres de sa famille lui ont expliqué qu'il avait droit à la SV en reconnaissance de sa contribution à l'économie canadienne.

### **Synthèse des constatations issues du travail sur le terrain**

Nous vous présentons ci-dessous un survol de chacun des thèmes qui ressortent de nos observations sur le terrain. Les prototypes connexes que nous avons développés pour venir à bout des défis et des obstacles à l'accès au SRG sont brièvement décrits sous chaque thème. Pour obtenir des renseignements détaillés sur ces prototypes ou les ressources préparées par les équipes de travail interministérielles du gouvernement du Canada, consultez le [rapport sur l'élaboration des prototypes pour le Supplément de revenu garanti](#).

## **Thème 1 – Réduire le fardeau lié aux demandes**

***Les aînés ont peur de fournir des renseignements inexacts, et les alertes à la fraude renforcent cette peur en cas d'erreur commise de bonne foi.*** Nos recherches montrent que les aînés ne demandent pas le SRG parce qu'ils craignent de commettre une erreur en remplissant le formulaire et que cela ait des conséquences négatives, par exemple des pénalités de l'ARC. Certains ont décrit cela comme une réalité générationnelle, les aînés étant plus soucieux de « *faire les choses correctement* » et plus méfiants envers le gouvernement. En passant en revue le formulaire de demande du SRG, par exemple, une

aînée (Olive) a fait observer : « *Ça dit ici que si je fournis un renseignement inexact ou trompeur, je pourrais avoir des problèmes. Vu de même, j'ai l'impression de faire quelque chose de mal. C'est pour ça que ça fait peur de faire affaire avec le gouvernement.* » Le personnel de première ligne de Service Canada a confirmé que cette réaction était courante en soulignant que la plus grande crainte des aînés était de « *faire une erreur avec le gouvernement, ce grand méchant. Il arrive souvent qu'en recevant ce formulaire, les gens pensent qu'ils font l'objet d'un contrôle, surtout s'ils le reçoivent plusieurs fois. [...] Ils ont peur d'aller en prison s'ils ne donnent pas l'information exacte.* » Ces craintes sont compréhensibles eu égard à l'expérience de certains avec des programmes gouvernementaux, telle l'aide sociale, qui leur laissent un sentiment d'impuissance et d'incertitude quant à leurs propres capacités. Pour toutes ces raisons, les aînés estimaient que le risque l'emportait sur l'avantage potentiel. Peut-être cette observation explique-t-elle pourquoi les invites du premier essai d'introspection comportementale n'ont pas produit l'effet escompté (voir l'analyse à la fin de la partie B).

***Les aînés ont peur que le fait de demander le SRG entraîne des trop-payés qu'ils n'auraient pas les moyens de rembourser.*** Les aînés craignent de ne pas avoir les moyens de rembourser les trop-payés en cas d'erreur de calcul des prestations. Cette crainte provient en partie des expériences d'autres personnes et des bulletins de nouvelles, même sans lien direct avec le SRG. Le risque de recevoir le mauvais montant (c.-à-d. un montant trop élevé) les rend anxieux, alors ils préfèrent s'en passer. Une aînée a formulé la chose ainsi : « *J'ai lu dans le journal Le Devoir que des personnes ont reçu trop d'argent du gouvernement et qu'ils lui doivent maintenant jusqu'à 10 000 \$. Personne n'est capable de rembourser autant d'argent. Qu'est-ce qu'ils vont bien pouvoir faire? Ils doivent se sentir pris au piège. Alors je préfère me tenir loin de ça.* » En outre, le calcul des prestations du SRG est compliqué et les gens n'ont aucun moyen de vérifier le montant auquel ils ont droit. En cas de trop-payé, les bénéficiaires du SRG ne peuvent donc pas en aviser Service Canada. Du point de vue du traitement des demandes, le personnel de Service Canada a quant à lui souligné un autre problème lié à un trop-payé, en particulier pour les couples, à savoir l'écart entre le délai de traitement des demandes du SRG (90 jours) et celui des demandes de l'Allocation (180 jours)<sup>7</sup>. Il arrive fréquemment que cet écart donne lieu à des trop-payés, par exemple si un conjoint reçoit l'Allocation six mois après que l'autre conjoint a commencé à toucher le SRG, car le revenu du ménage augmente alors, d'où le trop-payé du SRG.

Les membres des cercles de soins (p. ex. les aidants naturels et les enfants d'âge adulte) avaient également des appréhensions quant aux risques de trop-payés ou de complications avec l'ARC, ce qui avait une influence sur la décision de l'aîné de demander le SRG. Plusieurs aidants naturels nous ont dit ne pas savoir comment fonctionne la prestation. Betty (fille et aidante naturelle), par exemple, doutait de la validité du SRG : « *De prime abord, ça ne m'a pas paru très net. Nous ne vivons pas en forêt en retrait de la société, mais par ici, les gens ont peur de Revenu Canada! Quand ils vous tiennent, vous ne pouvez pas leur*

---

<sup>7</sup> L'Allocation est versée aux époux ou conjoints de fait âgés de 60 à 64 ans des bénéficiaires de la SV qui perçoivent le SRG. L'Allocation est versée lorsque les revenus annuels combinés des deux époux ou conjoints de fait pour 2017 est inférieur à 33 456 \$ (SV et SRG exclus). Il faut en faire la demande.



*échapper. Alors, quand ils viennent nous offrir de l'argent, on se demande où est le piège. Je vous le demande maintenant. Y a-t-il quelque chose que nous devrions savoir avant de demander le SRG? Est-ce qu'elle recevra un chèque tous les mois? Est-ce que ça vient avec le chèque du Régime de pensions du Canada ou séparément? »* Elle a poursuivi en nous racontant qu'elle avait d'abord dissuadé sa mère de remplir la demande remplie au préalable qui accompagnait l'avis d'admissibilité potentielle au SRG.

***La complexité des formalités administratives paralyse les gens, ce qui les décourage de présenter une demande.*** Nous sommes parvenus au constat que les aînés vulnérables et à faible revenu ne sont pas en mesure de comprendre les programmes gouvernementaux complexes, et ce, pour diverses raisons : degré de culture, de connaissance ou de perte cognitive, par exemple. Une paire aidante est parvenue au même constat dans le cadre de son travail : « *Les gens ne lisent pas ces lettres. Même s'ils ont une seule information à confirmer. S'ils reçoivent par la poste un genre de formulaire à remplir, beaucoup vont me l'apporter. S'ils voient un formulaire vide, ils ne savent pas quoi en faire, alors ils demandent de l'aide.* » (Propos d'une paire aidante informelle dans une résidence pour aînés) Nos entrevues avec des aînés et les groupes de discussion avec le personnel de Service Canada ont également révélé que le vocabulaire et les formulations du gouvernement fédéral portent à confusion (en français comme en anglais). C'est le cas, par exemple, du terme « *pension étrangère* », qui pourrait référer aux pensions d'entreprises privées, plutôt qu'à des revenus en provenance de l'étranger. C'est notamment le cas d'Elise (une aînée), qui ne pensait pas que sa sécurité sociale des États-Unis était considérée comme une pension : « *Je crois que c'est là que j'ai arrêté [de remplir la demande du SRG], parce que je ne savais pas. Est-ce que c'est considéré comme une pension ou non? Il me semble que c'est un tout petit montant. [...] Je ne dis pas si c'était un gros montant. [...] Je le déclare chaque année.* » Par ailleurs, certains ont des doutes quant aux champs à remplir, pensant que les sections qui ne s'appliquent pas à leur situation exigent une réponse qu'ils n'ont pas. Ils se rendent donc dans un bureau de Service Canada pour obtenir de l'aide, même si la capacité des agents à les aider (comme plusieurs nous l'ont mentionné) est limitée à cause des protocoles de services.

***L'image de soi, les perceptions et les concepts de richesse, de pauvreté et de besoin amènent certaines personnes à refuser d'eux-mêmes la prestation.*** Certains aînés et aidants naturels ont exprimé des sentiments partagés sur le fait de toucher le SRG. Invités à préciser leur pensée, ils ont avoué considérer le SRG plutôt comme une allocation d'aide sociale que comme un supplément à la SV. Ils ne l'associent donc pas à un même programme. Un thème latent souvent évoqué par ce même groupe d'aînés était le besoin de conserver son autonomie et de ne pas dépendre d'un type d'« aide sociale ». Dans quelques cas, l'utilisation du mot « supplément » prêtait à confusion. Faisait-on référence à une prestation d'aide sociale ou à un montant à rembourser plus tard? Quelques aînés hésitaient à « abuser » des prestations, estimant que d'autres pourraient en avoir plus besoin qu'eux. Ces perceptions (souvent erronées) et cette impression de stigmatisation donnent à penser qu'il est nécessaire de mieux faire connaître le SRG et ses liens avec la SV.

***Utiliser la production de déclaration de revenus comme véhicule pour la demande de SRG.*** Bon nombre des aînés que nous avons interrogés s'attendaient à ce que la demande

de SRG fonctionne conjointement avec la déclaration de revenus. L'une des idées les plus citées par les participants à l'atelier portait sur l'intégration de la demande de SRG et de la déclaration de revenus, à la manière d'une inscription automatique. Des intervenants internes et externes des groupes de discussion nous ont suggéré d'utiliser la déclaration de revenus comme véhicule pour demander le SRG, en plus de simplifier les critères d'admissibilité ou d'apporter des changements à la collecte de données. Mentionnons, par exemple, exiger la déclaration des revenus étrangers OU ne plus prendre en considération les revenus en provenance de l'étranger, la situation de famille (comme pour la SV), le lieu de résidence OU trouver une autre méthode (sources de données provinciales ou territoriales, par exemple).

### **Solutions possibles pour le thème 1**

- Modifier l'énoncé sur la fraude pour en amoindrir ou en éliminer le ton punitif.
- Reformuler ou éliminer les questions sur la pension en provenance de l'étranger et les futurs revenus.
- Remplacer la procédure de demande par un formulaire où il suffit de signer, en conformité conformément aux exigences de la loi, pour s'inscrire au programme.
- Considérer la déclaration de revenus comme une demande initiale de SRG.

## **THÈME 2 – Optimiser l'utilisation des données**

Au regard des commentaires sur la complexité des formalités administratives et des exigences d'admissibilité formulés par les aînés et le personnel de Service Canada, il y aurait lieu de simplifier à la fois les formalités et les données utilisées pour vérifier l'admissibilité. Dans bien des cas, ces données se trouvent déjà dans les dossiers de l'un ou l'autre des gouvernements (fédéral, provincial ou territorial), mais on leur demande souvent des vérifications superflues.

***Le fait d'avoir à vérifier et revérifier l'information irrite les aînés.*** L'obligation de fournir des renseignements personnels détaillés et des preuves de mariage, de revenu et de naissance est source de mécontentement et de confusion chez les aînés. Comme l'une d'elles (Louise) l'a expliqué : « *Je me demande si je dois envoyer une copie certifiée de mon certificat de mariage. Si j'étais divorcée, est-ce que je devrais vous envoyer une photocopie du certificat de divorce? Là, vous demandez des photocopies des documents originaux, mais il n'y a aucune explication. [...] Ça dit "Veuillez envoyer une photocopie certifiée conforme plutôt que le document original", mais quelle photocopie? De quels documents avez-vous besoin? Ce n'est pas précisé. C'est un peu dur à suivre.* » Des aînés se questionnent également sur l'utilité de vérifier ces renseignements alors qu'ils les ont déjà fournis par le passé (c.-à-d. pour d'autres prestations) et supposent qu'ils font partie de leur « dossier ». Le fait de devoir confirmer leur situation de famille les excède tout particulièrement. Un employé de Service Canada a d'ailleurs souligné que la procédure de (re)vérification peut être une expérience très laborieuse et frustrante pour les aînés : « *Il y a eu un homme qui est venu au centre trois fois. Il avait besoin de son acte de naissance pour corriger sa date de naissance. Après, il a eu un problème avec un remboursement d'impôt qu'on lui refusait à moins qu'il*

*présente une preuve de revenus. La troisième fois, il est venu chercher la déclaration de revenus. »*

***Déclaration de revenus sur les demandes de SRG (remplies au préalable et vides).*** La plupart des aînés à qui nous avons parlé se servaient du montant inscrit à la ligne 236 de leur déclaration de revenus pour évaluer leur admissibilité et croyaient que leurs revenus étaient trop élevés, même s'ils avaient reçu une lettre du Ministère les invitant à faire une demande. La ligne 236 correspond au revenu net total, *Sécurité de la vieillesse y comprise*, alors que le SRG est évalué selon le revenu net total, à l'exception des revenus tirés de la SV. Ce détail, petit mais important, n'est pas bien compris non plus du personnel de Service Canada, et l'a parfois amené à donner de mauvais conseils. De plus, la demande remplie au préalable est envoyée aux mois de mars et avril, pendant la période des impôts, ce qui accroît la confusion des aînés, qui doivent alors passer de l'année d'imposition en cours à la précédente. Dans les formulaires de demande de 2019, on faisait référence aux revenus de 2016 et 2017. Aussi certains aînés ont-ils préféré attendre que leur déclaration de revenus de 2018 ait été examinée.

Outre la ligne 236, la question sur les changements aux futurs revenus prêtait également à confusion. Les aînés hésitaient à estimer ce montant, notamment parce qu'ils ignoraient s'il leur faudrait retirer des REER pour acquitter des dépenses imprévues, par exemple pour réparer leur toiture ou pour partir en voyage. La croyance que cette information doit être absolument exacte contribue à cette dynamique. L'une des aînés (Pasquale) a fait observer : *« C'est une drôle de question à poser. [...] Je n'avais aucune idée de ce qu'il fallait écrire, alors je suppose que ça m'a découragée. Bien entendu, même une personne admissible pourrait se dire : "Oublie ça, c'est trop compliqué", et mettre le formulaire de côté. »*

***L'inscription automatique ne permet pas de joindre l'ensemble des personnes admissibles au SRG, car elle est fondée sur les antécédents professionnels et les déclarations de revenus.*** Si l'inscription automatique est un moyen efficace de verser les prestations – rappelons que chaque mois, quelque 18 000 aînés (selon les données d'avril à décembre 2019) touchent automatiquement le SRG –, le programme a néanmoins besoin de solutions de rechange pour entrer en contact avec les aînés à faible revenu qui ne produisent pas la déclaration<sup>8</sup>. Nos travaux ont révélé qu'il existe deux groupes de non-déclarants : 1) les bénéficiaires de la SV pour lesquels le programme ne dispose pas des données fiscales nécessaires pour les inscrire aux SRG; 2) les aînés qui vivent pour ainsi dire en marge du système et au sujet desquels on ne sait presque rien. Pour faciliter la prise de contact avec ces groupes, il pourrait être utile de bien exploiter les sources de données existantes et de réaliser des interventions ciblées.

Pour favoriser l'accès au SRG, le Ministère pourrait, par exemple, utiliser la déclaration de revenus afin d'entrer en contact avec les bénéficiaires de la SV. Le Ministère pourrait commencer par envoyer une lettre, puis leur téléphoner et éventuellement les rencontrer en personne. L'équipe du programme pourrait faire fond sur les travaux de Statistique

---

<sup>8</sup> Le Ministère a la possibilité d'utiliser des statistiques approximatives comme preuve de résidence au Canada afin d'inscrire automatiquement certains clients (p. ex. cotisations faites au RPC).

Canada et de l'ARC (taux de couplage) sur l'Allocation canadienne pour enfants (ACE) des non-déclarants autochtones pour déterminer la région où résident les aînés à faible revenu qui ne produisent pas de déclarations de revenus. L'équipe du programme pourrait ainsi organiser des rencontres en personne, en collaboration avec des organismes communautaires. Et Service Canada pourrait ainsi déployer ses ressources là où elles sont le plus utiles. De même, on pourrait se servir des données d'Élections Canada et de l'ARC pour repérer les régions où résident des aînés qui ne produisent pas leur déclaration de revenus.

***Appel à l'action pour un meilleur suivi des taux de participation au SRG à l'aide des données administratives.*** Même si l'inscription automatique au SRG et l'introduction d'une demande combinée de la SV et du SRG augmentent certainement les taux de participation au SRG parmi les bénéficiaires de la SV, il n'existe actuellement pas de réelles mesures de suivi de cette efficacité (voir la partie A : Historique et contexte du SRG). Malheureusement, cette absence de suivi, en l'empêchant de voir l'ampleur du problème de l'accès au SRG chez les bénéficiaires de la SV, empêche aussi le Ministère de bien planifier les initiatives dans lesquelles il investira ses ressources pour augmenter le taux d'accès. Pour évaluer l'efficacité de ces initiatives pour ce qui est d'aider les déclarants à faible revenu à obtenir le SRG (c.-à-d. pour augmenter le taux de participation au SRG), le Ministère doit commencer à se servir de ses données administratives, des données fiscales fournies par l'ARC et des données des demandes différemment. Au lieu d'axer le suivi uniquement sur le volume (c.-à-d. sur le nombre de lettres envoyées, de personnes inscrites automatiquement ou touchant des prestations, etc.), il doit aussi dénombrer les bénéficiaires potentiels (p. ex. sur la base du revenu) qui NE sont PAS inscrits et ne touchent pas de prestations (c.-à-d. suivi du dénominateur). À notre connaissance, il n'existe pas de telle initiative de suivi, mais le Lab pourrait aider le Ministère à former les groupes nécessaires pour coordonner ces démarches.

### ***Solutions possibles pour le thème 2***

- Favoriser la mise en place d'un modèle « Une fois suffit » et chercher à combiner différentes sources de données pour entrer en contact avec les non-déclarants répertoriés à Service Canada.
- Intensifier l'échange de données pour retracer les non-déclarants qui ne sont pas répertoriés à Service Canada.
- Se servir de ces données pour réaliser des interventions ciblées en personne avec l'aide des organismes communautaires.

### **Thème 3 – Entrer en contact avec les aînés par l'entremise de tiers**

***L'appui et l'intervention de tiers sont une nécessité.*** Nos entrevues avec des personnes et des organismes au service des aînés (p. ex. enfants d'âge adulte, fournisseurs de soins de santé, travailleurs sociaux et organismes de services) ont révélé que le SRG était méconnu. Pourtant, au moins une lettre de demande du SRG avait été envoyée au préalable. Dans bien des cas, cette lettre a été accueillie par l'inaction, soit par ignorance de savoir quoi en faire, soit par incapacité de juger si elle s'appliquait à la situation de son destinataire. Certains

aidants naturels ont reçu plusieurs (deux ou trois) lettres de demande du SRG qu'ils ont simplement ignorées. L'une d'elles, épouse et détentrice de procuration d'un aîné admissible au SRG, n'en voyait pas vraiment l'intérêt. Elle nous a affirmé : « *Honnêtement, je n'aurais pas pensé à demander le SRG si vous ne m'aviez pas téléphoné [pour une entrevue], je ne le connaissais pas.* » (GL, aidante naturelle) Une autre aidante naturelle dont la mère a reçu plusieurs demandes du SRG doutait de la validité de la prestation et hésitait à la demander parce qu'elle craignait qu'elle ait des répercussions sur la pension de sa mère. Elle nous a dit : « *Sachant que nous sommes aussi honnêtes que possible et que sa pension ne devrait pas changer, ça devrait être correct d'envoyer le document. Mais je ne peux pas m'empêcher de me dire : "Faites que ma mère n'ait pas de problèmes à cause de moi" [en acceptant la demande de SRG].* » Elle poursuit en affirmant que si l'équipe du Lab n'était pas venue les rencontrer, sa mère et elle, elle l'aurait dissuadé de faire la demande. Cette méconnaissance transparait également dans les propos du personnel des centres d'appels. D'après l'un d'eux, « *les enfants des aînés trouvent ces lettres au fond d'un tiroir et appellent pour savoir ce qu'ils sont censés en faire. Ils sont jeunes, ces questions ne les intéressent pas encore.* »

Plusieurs aidants naturels nous ont dit ne pas réellement savoir comment fonctionne la prestation. Loralee, par exemple, la directrice d'une résidence pour aînés, a formulé le commentaire suivant : « *Bien franchement, je n'avais encore jamais vu celui-là [le formulaire du SRG], ce qui m'inquiète un peu, parce que je pensais que le SRG venait avec la déclaration de revenus. J'avais toujours présumé... Alors j'étais surprise de voir ce formulaire, puisque c'était la première fois. Je me demande maintenant si des personnes [des aînés] de mon établissement [la résidence] pourraient y avoir droit.* » Comme le montrent ces exemples, la méconnaissance du fonctionnement du programme peut influencer sur l'inclination des tiers à demander le SRG au nom d'un proche ou à l'ignorer. Par ailleurs, les tiers ont souvent une influence considérable sur la décision de l'aîné de demander une prestation. Environ le tiers des aînés que nous avons rencontrés pendant les entrevues étaient accompagnés d'un aidant naturel, de leur enfant ou d'un détenteur de procuration. Il est évident qu'ils font confiance à leurs proches et se fient souvent à leurs aidants naturels pour les aider à s'acquitter de tâches comme remplir des formulaires de demande. Ainsi, les tiers forment un public qu'il convient de ne pas négliger dans les activités de communication ciblée.

### **Solutions possibles pour le thème 3**

- Améliorer et adapter les séances d'information existantes afin qu'elles fassent davantage appel au cercle de soin (organismes de soutien, aidants naturels et détenteurs de procuration).
- Ajouter, en tant que priorités de financement, la littératie financière et l'autonomisation à certains programmes de subventions et de contributions (p. ex. le Programme Nouveaux Horizons pour les aînés), ou la mise en place de mesures pour inciter les organismes à unir leurs forces afin d'avoir une incidence collective sur les aînés à faible revenu.

## **THÈME 4 – Meilleure intégration FPT**

***La transition moins qu'harmonieuse des prestations provinciales ou territoriales aux prestations fédérales amplifie la vulnérabilité des aînés à faible revenu et complexifie le traitement du SRG.*** Nous avons appris que les personnes les plus touchées par les difficultés de l'intégration FPT sont celles à faible revenu avant la retraite (moins de 65 ans), qui sont bénéficiaires de prestations provinciales de soutien du revenu (p. ex. aide sociale, programmes de soutien pour les personnes handicapées) et qui tardent à migrer vers les prestations fédérales. Des groupes de discussion avec le personnel de première ligne de Service Canada ont mis ce point en évidence. Un agent nous a notamment dit : « *Les aînés bénéficiant de services sociaux [provinciaux] sont les plus vulnérables. Les provinces ne réduquent pas leurs clients et cessent leurs prestations dès qu'ils atteignent 65 ans. Il n'y a pas de suivi ni de communication.* » Les organismes de services régionaux et les travailleurs sociaux provinciaux ont fait savoir que ces personnes sont à risque de « *passer entre les mailles du filet* », parce que le soutien est nettement moindre lors de la transition vers les prestations fédérales.

Cette transition entraîne un écart de rémunération, et les aînés vulnérables se retrouvent sans revenu. De plus, elle complexifie davantage l'évaluation des arriérés de salaire pour le programme. Un fournisseur de services de Vancouver explique qu'« *il arrive que des gens ne reçoivent pas la lettre (qui doit être envoyée un an ou six mois à l'avance) les avisant qu'ils sont admissibles à la SV et que le soutien au revenu cessera, ou ils ne l'ouvrent pas ou la perdent. Ils atteignent finalement 65 ans et n'ont plus de revenu. L'État cesse de payer leur loyer. Ils n'y sont pas habitués [aux prestations fédérales]. Ils ne remarquent pas l'avis de cessation de prestations.* » Des travailleurs sociaux de Terre-Neuve-et-Labrador conviennent que le retard de la présentation des demandes pour les prestations fédérales est dû au fait que les aînés ont de la difficulté à comprendre le processus de demande malgré les avis reçus. Ces répercussions font grandement valoir le besoin de rendre la transition des prestations provinciales et territoriales aux prestations fédérales plus harmonieuse pour ces personnes vulnérables.

***Perceptions (erronées) de la façon dont les liens du SRG aux prestations provinciales et territoriales peuvent influencer sur le choix d'un aîné à présenter une demande de SRG.***

Nous avons constaté différents degrés de compréhension parmi les aînés et les aidants naturels concernant les prestations provinciales et territoriales liées au SRG et leur influence. À Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, l'une des prestations les plus importantes mentionnées par les aînés, le personnel de première ligne de Service Canada et les travailleurs sociaux a été la carte de paiement des médicaments provinciale. Or, comme Janes (aînée) l'a mentionné, selon son expérience, les aînés ne connaissent pas toujours les prestations connexes : « *Service Canada m'a dit, il y a bien longtemps, que si l'on reçoit un quelconque montant du SRG, on recevra une carte de paiement des médicaments... Tout ce qu'on doit faire, c'est présenter une demande, mais ils [les aînés à faible revenu] ne le savent pas. Ça, ils ne le savent pas et ils croient qu'ils peuvent s'en passer, mais je sais que ce n'est pas le cas.* » En outre, les aînés à faible revenu souffrant de problèmes de santé chroniques comme le diabète ou des troubles cardiaques et qui dépendent grandement de la carte de paiement des médicaments éprouvent d'importantes difficultés financières lorsque le SRG (et la protection en matière de santé) est interrompu, même temporairement. Anne (aînée) a notamment expliqué que lorsque son mari est décédé, le

reste du REER du défunt (7 000 \$) lui a été versé sous forme de paiement forfaitaire, ce qui l'a rendue inadmissible au SRG pendant plus d'un an. Elle décrit les conséquences : « *Quand on m'a retiré mon supplément, j'ai dû payer mes propres médicaments, ce qui était pire que le fait de perdre le supplément, puisque l'assurance-médicaments est basée sur ce dernier. Je me suis retrouvée à devoir tout payer de mes poches, des dépenses importantes qui étaient couvertes auparavant. J'étais extrêmement tourmentée parce que mes médicaments me coûtaient très cher.* »

En plus d'une assurance-médicaments, les provinces et territoires offrent d'autres prestations notables rattachées au SRG (p. ex. réduction de l'impôt foncier, laissez-passer d'autobus gratuit, subventions au logement). Ces régimes d'assurance varient d'une province et d'un territoire à l'autre, et le personnel interne responsable du SRG a confirmé qu'une certaine incompréhension persiste concernant la mesure dans laquelle cette prestation se rattache au SRG. En connaissant les types de prestations provinciales et territoriales liées au SRG et les personnes qu'elles touchent, le programme du SRG peut déterminer la meilleure manière de promouvoir ou d'inciter l'accès au SRG par une prise de contact ciblée. Cette connaissance pourrait également permettre de réfuter la mésinformation ou les perceptions erronées à l'égard des rapports entre les prestations (c.-à-d. qu'un revenu additionnel peut entraîner la non-admissibilité). Citons entre autres Olive (aînée) : lorsqu'elle a reçu la lettre l'avisant qu'elle était admissible au SRG, elle a craint que cette prestation influe sur sa subvention locative à Toronto, même si elle représente une aide financière. Elle explique : « *J'ai dit à ma fille que ça semblait être de mauvais augure. Parce que le gouvernement vous donne quelque chose d'une main puis vous la retire de l'autre. Et si ce n'est pas le gouvernement qui la reprend, c'est le propriétaire.* » Elle avait peur que son loyer augmente à cause de la prestation ou qu'elle perde simplement sa subvention. James, un aîné qui aide sa fille adulte handicapée et qui vit dans un logement subventionné, avait des craintes semblables. Il avait peur que la présentation d'une demande de SRG lui fasse perdre son logement en raison de son revenu accru et, par le fait, même sa capacité à fournir des soins. James a dit qu'il envisagerait de recevoir le SRG malgré la possibilité de perdre son logement si le montant de la prestation était assez élevé pour qu'il ait les moyens de payer un logement non subventionné. Or, sans idée du montant de SRG qu'il recevrait, James n'a pas pu prendre une décision éclairée et préparer son avenir (p. ex. organiser le déménagement, trouver un autre logement qui répond à ses besoins et à ceux de sa fille).

#### **Solutions possibles pour le thème 4**

- Améliorer les ententes sur l'échange de renseignements avec les provinces et territoires de manière à les rendre bilatérales pour les aînés qui passent aux prestations fédérales et à éliminer le fardeau administratif pour les citoyens.
- Créer une prestation intégrée (FPT) pour les aînés.
- Créer un modèle d'agents communautaires de traitement des cas pour faciliter la transition des prestations provinciales et territoriales aux prestations fédérales.

### **THÈME 5 – Améliorer les outils et l'expérience en matière de service**

***Présenter une demande de SRG n'est pas perçu comme étant « sans risque » : les aînés prennent une décision selon les coûts et avantages et, puisqu'ils n'ont aucune certitude, ils ne présentent pas de demande.*** Dans le cadre de notre travail sur le terrain, nous avons constaté que les aînés et les aidants naturels effectuent une analyse coûts-avantages pour déterminer si la prestation en vaut le coup. Cette analyse tient compte de la probabilité perçue d'admissibilité et du montant de prestations possible au regard des coûts et risques liés à la présentation d'une demande (c.-à-d. la tâche d'essayer de comprendre et de remplir les formalités administratives, de vérifier et fournir d'autres documents et de peser le risque d'erreurs pouvant entraîner des remboursements, ou pire). L'impossibilité de déterminer l'admissibilité en fonction de simples calculs est également considérée comme risquée. Cette perception des risques empêche les aînés d'essayer de présenter une demande, de crainte qu'on leur réponde éventuellement qu'ils ne respectent pas les critères d'admissibilité. Lorsque nous leur avons demandé ce qui simplifierait la prise de décision, les aînés ont répondu qu'ils auraient besoin de savoir d'avance (dans les demandes de SRG préalablement remplies) le montant auquel ils auraient droit, plutôt que l'énoncé général sur le plafond de prestations. Autrement dit, pour encourager les aînés à présenter une demande, le formulaire du SRG doit être simplifié, la prestation doit être présentée de manière tangible et l'absence de risques doit être mise en évidence.

***Les travailleurs de première ligne estiment que le fait d'accorder aux clients l'attention dont ils ont besoin va à l'encontre de la façon dont ils sont évalués.*** Les aînés que nous avons interrogés ont souligné les aspects positifs et les aspects négatifs d'un service qu'ils ont reçu alors qu'ils essayaient de s'inscrire au SRG. Ils ont salué la gentillesse du personnel de Service Canada et étaient reconnaissants d'avoir reçu leur argent. Toutefois, ils ont également exprimé leur mécontentement, notamment par rapport à la longue période d'attente avant le versement du premier paiement, le manque de communication proactive d'information sur la présentation d'une demande, le fait de se faire dire « *c'est à vous de le savoir* », les visites répétées requises pour remplir des documents et le fait d'être aiguillés vers un agent des centres d'appels lorsqu'ils se présentent en personne pour obtenir de l'aide. Le personnel de première ligne ne connaissait que trop ces scénarios. L'un des facteurs principaux soulevés par bien des employés du bureau de Service Canada est que leur rôle de généralistes limite considérablement l'aide qu'ils peuvent offrir en personne. Ils doivent donc souvent transférer les clients aux agents des centres d'appels. Certains employés des services en personne se sont même dits mécontents du fait qu'ils doivent souvent coller au « script » généraliste. D'autres ont parlé du niveau de formation offerte pour les préparer à résoudre les problèmes liés aux prestations des aînés. Un employé a précisé : « *Je trouve navrant qu'on ait retiré la formation en personne. La formation en ligne sur les pensions comporte 18 modules, et je peux vous dire qu'après tous ces modules, je n'ai absolument rien appris. On nous presse de faire la formation en prévision de la saison des pensions. Ceux qui l'ont fait il y a des années ont dit que c'était très bien. À l'arrivée d'un client, l'employé réservait une pièce comme celle-ci, où il expliquait chaque document et formulaire, étape par étape.* »

À la lumière de nos entrevues, il est apparu évident que les aînés souhaitent encore avoir des interactions en personne pour obtenir de l'information et de l'aide lorsqu'ils présentent une demande de prestations. En vue d'offrir un bon service et d'apaiser les



mécontentements, les spécialistes des pensions formés de Service Canada continuent d'investir le temps nécessaire pour que les aînés comprennent leurs prestations et remplissent une demande, malgré le « temps de traitement » moyen alloué. « *Nous ne sommes pas censés dépasser les huit minutes allouées... C'est tout un défi de communiquer toute l'information en huit minutes, ou d'aider les clients à remplir une demande ou à créer leur MDSC en ligne, ou de traiter leur demande au téléphone... Ce n'est rien pour moi d'accorder 45 minutes à quelques clients au téléphone* » (agent d'un centre d'appels de Service Canada). Les agents de Service Canada se retrouvent souvent en situation compromettante, où ils doivent choisir entre aider un client tout en dépassant le temps alloué ou atteindre les cibles tout en répondant aux plaintes de la population. Soulignons que certains agents sont même ignorés lors d'une promotion parce qu'ils ne respectent pas les cibles de temps de traitement par téléphone.

***La résolution de problèmes lors du premier contact améliore l'expérience de service pour les aînés et réduit le nombre de visites à un bureau de Service Canada.*** Cette mesure du rendement agent-client pour les services téléphoniques et en personne peut influencer le niveau de service donné aux aînés. Pour offrir aux aînés le service attendu au premier contact, les agents ont besoin d'une formation spécialisée, du soutien de la direction ainsi qu'un accès adapté aux systèmes. En réalité, les agents n'ont ni l'accès ni les permissions nécessaires, ce qui les empêche d'utiliser l'information que le gouvernement pourrait avoir en sa possession. De plus, la migration vers un modèle « généraliste » a entraîné un manque de formation spécialisée. « *Les employés de Service Canada ne peuvent plus calculer le revenu même s'ils savent comment faire. On les a forcé à devenir des généralistes plutôt que des spécialistes. Techniquement, il s'agit d'une mesure de protection pour empêcher que le personnel soit tenu responsable d'erreurs* » (agent des services en personne de Service Canada).

Les clients s'attendent au même niveau de service en personne et au téléphone. Toutefois, des agents des services en personne de divers Centres Service Canada ont insisté sur le fait que « les agents du service 1 800 peuvent voir plus d'information et ont un plus grand accès que le personnel de première ligne » (agent des services en personne de Service Canada). Un autre agent a indiqué qu'une ligne privée aiderait autant le client que le personnel des services en personne : « *Les gens viennent nous voir, mais notre accès est très restreint. Nous devons souvent appeler le centre d'appels. Quand j'y travaillais, je me rappelle avoir demandé pourquoi il n'y avait pas de ligne privée pour que ces gens nous rejoignent. Ce n'est pas grave si ça ne peut pas être offert toute l'année, mais en juin, juillet, août, jusqu'à septembre, c'est possible. Quand un client vient nous voir, si on doit appeler, vous l'avez deviné, on appelle sur la même ligne* » (agent des services en personne de Service Canada).

Les délais de traitement ont été une autre difficulté fréquemment mentionnée par le personnel de Service Canada. Lors de notre travail sur le terrain, nous avons appris que les aînés retournent à leur Centre Service Canada ou font plusieurs appels pour demander des nouvelles concernant leur demande. Des employés de première ligne ont proposé une solution pour atténuer ce problème : « Au niveau initial de soutien administratif, l'employé pourrait examiner la demande, écrire dans la note au client tous les formulaires qui lui ont été envoyés puis, au Centre Service Canada, il serait possible de mieux déterminer les

besoins du client » (agent des services en personne de Service Canada). En ce qui concerne les délais de traitement de 180 jours, les agents des centres d'appels ont parlé de leur (in)capacité à bien aider les clients : « *Nous devons poser des questions qui ne suscitent pas de réponses comme : "Oui, je serai expulsé", "Non, je n'ai plus de nourriture" ou "Non, je ne peux pas payer mes médicaments". Nous pouvons leur demander comment ils subviennent à leurs besoins. Parfois, ils répondent : "J'ai de la famille qui peut m'aider sans problème, mais je n'aime pas dépendre d'elle". Au moins, nous savons que la personne ne sera pas expulsée et ne mourra pas de faim. Dans d'autres cas, nous pouvons recommander les banques d'alimentation, mais les clients n'ont souvent pas les moyens de s'y rendre. Nous devons être conscients qu'ils pourraient avoir des besoins urgents, mais qu'ils ont honte de l'avouer... Le problème des besoins urgents, c'est qu'en regardant le revenu et en constatant que le client ne reçoit que 2 000 dollars de son régime de pension et de la SV, nous nous demandons évidemment comment cette personne arrive à subvenir à ses besoins. D'après les procédures de l'ORC, nous ne sommes pas censés aborder le sujet des besoins urgents... Nous ne devons pas en faire la promotion... C'est toujours très difficile de simplement répondre : "Je suis désolé, vous allez devoir attendre comme tout le monde." C'est très difficile » (agent d'un centre d'appels de Service Canada).*

### **Solutions possibles pour le thème 5**

- Créer un outil d'estimation des prestations pour aider les aînés, leur cercle de soin et le personnel de première ligne.
- Augmenter le temps alloué au personnel de première ligne de Service Canada, pour les services en personne et aux centres d'appels, pour résoudre les problèmes des clients lors du premier contact de manière plus holistique et pour fournir une meilleure expérience de service.

### **Constatations découlant de l'essai d'envoi postal selon l'approche d'introspection comportementale**

Au cours de notre travail sur le terrain, par un essai d'introspection comportementale, nous avons tenté de déterminer si l'inclusion d'invites dans les lettres de demande envoyées par la poste augmenterait l'accès au SRG (voir le rapport détaillé de l'essai à l'annexe X – nom de fichier à déterminer – Rebecca doit fusionner les documents). Trente-trois semaines après les envois postaux (environ sept mois et demi), nous n'avons constaté aucune différence statistiquement significative entre les lettres incitatives et les lettres normales; en effet, comparées aux lettres normales (de l'an dernier) du programme, les lettres incitatives ne présentaient aucun avantage ni désavantage pour le taux national de demandes de SRG (voir la figure X à l'annexe X).

L'analyse statistique des caractéristiques démographiques a révélé qu'un faible revenu allait de pair avec un taux réduit de demandes. Cette constatation valait particulièrement pour les personnes vivant seules, qui se trouvaient alors dans le troisième quartile de revenu, dont le taux de demande était 20 % plus bas que celui du premier quartile. L'écart était plus petit pour les personnes mariées à un bénéficiaire de la SV, et inexistant pour les personnes mariées à un non-bénéficiaire.

Cette constatation est importante parce qu'elle va directement à l'encontre des résultats attendus, à savoir que le taux de demande sera supérieur pour les personnes à faible revenu, puisqu'elles ont davantage besoin du SRG et qu'elles sont admissibles à un montant supérieur. Au contraire, les résultats démontrent que les aînés vulnérables, ceux à faible revenu et plus à risque de vivre dans la pauvreté, sont en fait moins enclins à répondre à l'envoi postal et à présenter une demande.

En outre, il n'y avait aucune différence statistiquement significative entre, d'une part, le taux de demande chez les personnes ayant reçu une lettre avec une enveloppe affranchie ou un sondage et, d'autre part, le taux de demande chez celles qui n'en ont pas reçu. Bref, ces résultats montrent que les enveloppes affranchies n'encouragent pas la présentation de demandes et que l'envoi d'un sondage demandant pourquoi les gens ne présentent pas de demande n'a aucune répercussion négative sur le taux de demande. Malheureusement, le taux de réponse au sondage est extrêmement faible, soit 1,5 % (37 des 2 500 sondages ont été retournés), ce qui laisse croire que les sondages dans ce contexte ne sont pas un mécanisme efficace de sollicitation de rétroaction. Parmi les sondages retournés, voici les raisons choisies expliquant pourquoi les clients n'ont pas présenté une demande.

- « Je ne crois pas être admissible au SRG » (28 répondants, 70 % des réponses).
- « Je ne souhaite pas recevoir le SRG » (8 répondants, 20 % des réponses).
- « Je ne comprends pas ce qu'est le SRG » (2 répondants, 5 % des réponses).
- « Je ne suis pas à l'aise de remplir le formulaire » (2 répondants, 5 % des réponses).

Pour les réponses libres, la raison la plus fréquente était que les clients croyaient être inadmissibles en raison de leur revenu (p. ex. « Mon revenu à la ligne 236 est supérieur à 25 000 \$ et je ne crois pas que je serais admissible »). Il convient de noter que ces résultats doivent être interprétés avec prudence en raison du faible nombre de réponses. Elles concordent cependant avec ce que nous avons découvert lors de notre travail sur le terrain dans le cadre de notre recherche qualitative.

## **Partie C – Solutions proposées et prochaines étapes**

La partie C présente les solutions tous azimuts (politiques, programmes, services) qui méritent d'être approfondies pour améliorer le taux de participation au SRG. Ces recommandations sont fondées sur des preuves qui caractérisent les thèmes présentés dans la partie B du présent rapport et cadrent avec la priorité de la ministre des Aînés d'« aider les aînés à se prévaloir des prestations et des programmes auxquels ils sont admissibles »<sup>9</sup>. Nous proposons aussi des recommandations pour la diffusion de ce rapport et des constatations dont il fait état et pour l'élaboration de prototypes, y compris des possibilités de soutien postérieur au projet offertes par le Lab. Enfin, dans cette partie, nous réfléchissons sur les leçons générales tirées de ce projet.

---

<sup>9</sup> Lettre de mandat de la ministre des Aînés, 13 décembre 2019, <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-aines>.

## **Solutions à envisager**

L'approche de réflexion conceptuelle employée tout au long du projet privilégie les perspectives de l'utilisateur final, soit l'aîné, qui devra en fin de compte gérer les prestations de SRG et y accéder. Alors qu'elles sont normalement exclues des processus décisionnels fondés sur l'avis d'experts, ce sont pourtant ces réalités qui corroboreront leurs observations et favoriseront les types de changements nécessaires pour améliorer la gamme de politiques, programmes et services du SRG. Ainsi, les solutions et, s'il y a lieu, les prototypes connexes que nous avons mis au point découlent directement des attentes relevées lors de notre recherche sur le terrain et ont été développés après consultation des spécialistes du domaine interministériels et de directions générales au sein de nos équipes de travail responsables d'évaluer la faisabilité des prototypes<sup>10</sup>.

Les solutions que nous proposons ont deux volets. Le premier volet porte sur les solutions nouvelles et innovatrices, fortement étayées par des preuves et issues de consultations avec des intervenants internes et externes. Le second volet porte sur les solutions bien connues pouvant même avoir été essayées auparavant, mais qui offrent une perspective renouvelée axée sur l'utilisateur et des preuves à l'appui.

### **Les solutions les plus efficaces sont les modifications législatives.**

Pour les besoins du projet, nous nous fions aux répercussions pour déterminer à quel point les solutions proposées permettent de répondre aux besoins et aux réalités des utilisateurs finaux. Dans le cadre de la réflexion conceptuelle, les solutions naissent de la compréhension et de la mobilisation des communautés qui ont besoin d'aide; par conséquent, le Lab utilise différents indicateurs pour mesurer les répercussions. En plus des indicateurs traditionnels importants comme le rapport coût-efficacité, la réflexion conceptuelle nous pousse à mesurer les répercussions de nos solutions et activités du point de vue de l'utilisateur. Nous voulons surtout concevoir des solutions avec les utilisateurs qui font face au plus d'obstacles et de difficultés. Cette approche permettra de cerner les besoins d'un plus grand nombre de personnes.

Selon les résultats de nos recherches, les solutions les plus efficaces pour améliorer l'accès au SRG consistent à modifier la loi afin : 1) d'autoriser l'inscription automatique rétroactive de personnes de plus de 65 ans, 2) de considérer la déclaration de revenus comme une demande initiale pour les personnes qui ne respectent pas le critère d'inscription automatique et 3) de réunir la SV et le SRG en une seule prestation pour aînés. D'autres modifications législatives visant à simplifier les critères d'admissibilité serviraient de catalyseurs pour ces modifications (p. ex. déclaration obligatoire des revenus étrangers).

1. Autoriser l'inscription automatique rétroactive de personnes de plus de 65 ans :
  - a) au minimum, jusqu'à la conversion du système de TI (mise à jour), inscrire les clients de la SV qui déclarent leurs revenus et dont le revenu atteint le seuil pour le SRG;

---

<sup>10</sup>Parmi les équipes de travail pour la participation et la consultation interministérielle, mentionnons le ministère des Finances, l'ARC, IRCC, la SCHL et la DGOP, ainsi que la DGAPRI, la DGSC, les SVP, la DGSRDS, la DGSJ, la Direction de l'AIPRP et la DGTGIS d'EDSC.

- b) jusqu'à la conversion du système de TI, inscrire les clients de la SV qui déclarent leurs revenus (près de 120 000);
  - c) au mieux, inscrire automatiquement tous les clients de la SV (près de 3 millions).
2. Considérer la déclaration de revenus comme une demande initiale.
  3. Réunir la SV et le SRG en une seule prestation pour aînés (**besoin d'un peu de détails sur ce dont il s'agit**).

L'inscription automatique du plus grand nombre possible de clients de la SV déclarants grâce à des solutions législatives nous permettra de réserver nos solutions exigeantes en ressources, comme l'intervention en personne, sur les personnes potentiellement plus vulnérables (p. ex. non-déclarants résidant dans des quartiers très pauvres). Si l'inscription automatique rétroactive avait notamment été mise en œuvre avant l'envoi postal sur l'inscription en mars 2020, la totalité (ou près de la totalité) des 66 803 personnes visées par l'envoi postal aurait été automatiquement inscrite.

### **Solutions à court, à moyen et à long terme à envisager par secteur d'activité**

Le tableau 2 ci-dessous résume les solutions à envisager en fonction des aspects suivants.

**Groupe primaire :** Solutions s'adressant aux trois secteurs d'activité (politiques, programmes et services) les plus susceptibles de chapeauter la conception de ces solutions. Nous reconnaissons toutefois que la mise au point de ces solutions exigera un effort concerté des secteurs d'activité, particulièrement pour l'inscription automatique rétroactive, la combinaison de la SV et du SRG, la prestation FPT intégrée pour les aînés, la prise de contact ciblée en personne dans la collectivité ainsi que le modèle d'agents communautaires de traitement des cas.

**Délais et priorités :** Pour aider la priorisation des solutions à envisager, ce tableau présente les solutions pouvant être mises en œuvre selon différents délais.

**Les solutions à court terme** (en bleu) visent principalement à atténuer la complexité du processus de demande et à améliorer la prise de contact ciblée. Elles peuvent être exécutées assez facilement « à l'interne » par le groupe primaire identifié, avec des modifications relativement minimales aux règlements régissant le programme ou à la loi.

**Les solutions à moyen terme** (en orange) visent à établir la déclaration de revenus comme une demande de SRG, à améliorer les mesures du rendement du personnel de première ligne et à encourager les organismes communautaires à offrir des services aux aînés vulnérables. Ces solutions exigent davantage de ressources sur le plan des finances et de la collaboration interministérielle. Elles entraînent aussi des modifications modérées à importantes aux règlements régissant le programme.

**Les solutions à long terme** (en vert) portent sur des modifications législatives à grande échelle, une meilleure intégration FPT et d'importants investissements dans les services de sensibilisation. Pour la plupart, ces solutions prévoient des changements fondamentaux à la loi, aux politiques et aux opérations. Ainsi exigeront-elles une

collaboration interministérielle, interprovinciale et interterritoriale étroite et possiblement un énorme investissement financier et collectif.

***Solutions en faveur de sous-groupes clés de la population admissible au SRG :*** Dans le cadre de nos recherches et de nos consultations avec des experts internes et externes, nous avons découvert que la population admissible au SRG n'est pas homogène et que même les plus grands changements (c.-à-d. les modifications législatives) ne touchent pas certains segments de ladite population. Voilà pourquoi le tableau présente également les segments qui bénéficieraient de services grâce à ces solutions. Ils sont identifiés comme suit.

- a) **Bénéficiaires de la SV qui produisent leurs déclarations de revenus :** ce sont les aînés qui connaissent déjà le SRG et sur lesquels la SV et l'ARC peuvent fournir des renseignements permettant de déterminer leur admissibilité et de cibler l'intervention.
- b) **Bénéficiaires de la SV ne produisant pas de déclaration de revenus :** ce sous-groupe réunit les bénéficiaires de la SV pour lesquels le programme ne dispose pas des données fiscales nécessaires pour les inscrire aux SRG.
- c) **Personnes qui ne produisent pas de déclaration de revenus et qui ne sont pas bénéficiaires de la SV :** il s'agit des aînés qui vivent pour ainsi dire en marge du système et au sujet desquels on ne sait presque rien.

**Tableau 2 : Solutions**

| Groupe primaire       | Nom de la solution   | Description de la solution ou du prototype  | Principaux problèmes et observations traités   | Bénéficiaires   |
|-----------------------|--|---|--|---|
| <i>Politique</i><br>* | Inscription automatique rétroactive                                      | Inscription automatique des déclarants admissibles au SRG qui ont atteint 64 ans avant décembre 2017 (c.-à-d. avant le début de l'inscription automatique)  | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité, de la peur du gouvernement ou de la stigmatisation.  | Vaste majorité, possiblement les déclarants admissibles au SRG qui ont atteint 64 ans avant déc. 2017 |
|                       | La production d'une déclaration de revenus constitue une demande de SRG. | Utilisation de la déclaration de revenus comme une demande de prestation. S'applique seulement aux personnes jugées admissibles conformément aux règles opérationnelles. Les aînés recevraient un avis leur offrant l'option de refuser le SRG. | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité, de la peur du gouvernement ou de la stigmatisation.  | Tous les déclarants (très vaste)  |
|                       | Combinaison de la SV et du SRG   | Il n'y aurait plus de distinction entre la SV et le SRG; ils seraient évalués en tant que prestation unique.  | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité, de la peur du gouvernement ou de la stigmatisation.  | Tous les bénéficiaires de la SV (très vaste)  |
| (collab. FPT)         | Prestation intégrée (FPT) pour les aînés                                 | Modèle coordonné fédéral et interministériel permettant aux aînés de présenter une seule demande pour le SRG et les prestations et services provinciaux ou territoriaux en fonction de leur âge et de leur revenu                               | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité, de la peur du gouvernement ou de la stigmatisation. Cette solution facilite la transition des prestations provinciales et territoriales aux prestations fédérales. | (très vaste)  |
| <i>Programme</i>      | Améliorer les lettres sur l'accès au SRG                                 | Ébauche de lettres révisées dépourvue de références déroutantes au revenu, contenant un énoncé de fraude modifié et un libellé et un format simplifiés  | Complexité des formalités administratives, peur de fournir des renseignements erronés  | Bénéficiaires du SRG qui produisent une déclaration de revenus (modeste)                              |
| (tiers)               | Faire de   | Optimisation du financement existant du   | Certaines personnes ne   | (modeste)   |

|                             |  |   |   |   |
|-----------------------------|--|---|---|---|
|                             | l'autonomisation financière l'une des priorités de l'ENM   | gouvernement fédéral aux organismes communautaires et modification des priorités de financement de manière à insister sur les subventions.  | présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité et de la peur du gouvernement.                        |   |
| <i>(tiers)</i>              | Encourager les organismes communautaires à offrir des services aux aînés vulnérables   | Création de partenariats durables en encourageant les organismes communautaires à former des partenariats entre eux au moyen du financement existant ou de nouveau financement  | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité et de la peur du gouvernement. | (modeste, mais cible les plus vulnérables)  |
| <i>(tiers)</i>              | Créer de nouveaux centres communautaires pour les aînés ou utiliser des centres existants  | Création d'un centre physique avec le financement actuellement consacré à d'autres activités de sensibilisation ou à d'autres ressources ministérielles   | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité et de la peur du gouvernement. | (modeste)   |
| <i>(collab. FPT, tiers)</i> | Créer un modèle d'agents communautaires de traitement des cas pour faciliter la transition des prestations provinciales et territoriales aux prestations fédérales | Modèle conçu pour les aînés bénéficiaires de prestations et services provinciaux ou territoriaux avant 65 ans et qui doivent migrer vers les prestations fédérales. Un agent de traitement des cas sera chargé d'aider les aînés à faire la transition en temps opportun vers les prestations (le processus de demande) avant d'atteindre 65 ans. | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité et de la peur du gouvernement. | Prestataires d'aide sociale, Canadiens vulnérables (modeste, mais cible les plus vulnérables) |
| <b>Service</b>              | Outil d'estimation en ligne du SRG   | Outil d'estimation en ligne qui estime le montant du SRG en fonction des réponses à une série de questions de sondage.  | Les aînés ne présentent pas de demande, car ils ne connaissent pas le montant auquel ils ont droit.               | Bénéficiaires de la SV (modeste)  |
|                             | Séances d'information améliorées   | Séances d'information à l'intention de publics cibles (aînés et leur cercle de soins et les organismes leur offrant des services) pour les renseigner sur le fonctionnement du SRG. Cette initiative aidera ceux qui n'utilisent  | Amélioration de la compréhension du SRG et simplification des formalités administratives                          | Organismes communautaires et quelques aînés (modeste)   |



|                |   |   |   |   |
|----------------|---|---|---|---|
|                |   | normalement pas les canaux gouvernementaux classiques pour obtenir de l'information.  |   |   |
|                | Prise de contact ciblée en personne                                 | Utilisation d'une approche interactive (c.-à-d. en personne) basée sur des données administratives pour améliorer l'accès au SRG, particulièrement pour les aînés susceptibles d'être vulnérables et d'avoir des besoins importants, soit ceux qui sont admissibles au SRG depuis plusieurs années, mais qui n'ont jamais présenté de demande (2 ans ou plus), à faible revenu et vivant dans des régions très pauvres. | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité, de la peur du gouvernement ou de la stigmatisation.           | Bénéficiaires de la SV potentiellement vulnérables qui produisent une déclaration, dont le numéro de téléphone et l'adresse se trouvent dans les dossiers (modeste, mais possiblement modéré pour les personnes qui ont des besoins importants) |
| <i>(tiers)</i> | Prise de contact communautaire ciblée                               | Comme ci-dessus, mais au niveau communautaire plutôt qu'individuel. Exige une coordination avec des tiers.  | Certaines personnes ne présenteront jamais de demande en raison de leur incapacité, de la peur du gouvernement ou de la stigmatisation.           | Personnes qui ne produisent pas de déclaration de revenus potentiellement vulnérables vivant dans des collectivités qui présentent un faible taux d'inscription (modeste, mais cible les plus vulnérables)                                      |
|                | Mesures de rendement améliorées pour le personnel de première ligne | Cadre de mesure du rendement proposé qui combine un tableau de bord prospectif et la responsabilité axée sur les résultats ainsi que des facteurs de satisfaction des clients. Aussi, renforcement de la capacité des employés à répondre aux demandes grâce à un accès à l'information, aux permissions requises et à de la formation.   | Les employés de première ligne ont l'impression de ne pas pouvoir accorder aux clients (aînés vulnérables) toute l'attention dont ils ont besoin. | Tous les aînés qui se rendent dans un bureau de Service Canada ou qui appellent à un bureau de Service Canada (modeste)   |

### Options de diffusion et prochaines étapes de mise au point de certains prototypes

Après consultation des clients du SRG, nous proposons une stratégie de diffusion auprès des secteurs d'activité du SRG (au niveau supérieur et opérationnel) et des diverses tables de hauts fonctionnaires, telle que présentée dans le tableau 3.

**Tableau 3 : Stratégie proposée pour la diffusion et le ralliement afin de poursuivre l'élaboration de prototypes**

| Séances d'information   | Objectifs   |
|---|---|
| <i>Équipes de travail sur le SRG</i>  |   |
| Membres de l'équipe de projet de base sur le SRG                                    | - rétroaction sur les recommandations   |
| <i>Équipe du SRG de tous les niveaux opérationnels</i>                              |   |
| Équipes des opérations du SRG<br>Équipe des politiques du SRG<br>DGSC               | - séances organisées par le Lab pour discuter de la collaboration pour les opérations et les politiques liés aux prototypes<br>- possibilité de séances d'information distinctes pour chaque équipe ou après la séance collective |
| <i>Tables d'information des hauts fonctionnaires</i>                                |   |
| Table des DG responsables des pensions  | - séance d'information  |
| Table des SMA responsables des pensions   | - séance d'information  |
| CGP (Comité de gestion du portefeuille) ou CPS (Comité des politiques stratégiques) | - séance d'information  |
| CCS (Comité consultatif sur les services)?  |   |
| Table FPT responsable des aînés   | - séance d'information<br>- collaboration pour concevoir plus de prototypes FPT   |
| Forum FPT des services sociaux  | - séance d'information<br>- collaboration pour poursuivre l'élaboration des prototypes FPT  |
| Hughes Vaillancourt – Groupe de travail interministériel sur l'ACE                  | - séance d'information<br>- collaboration interministérielle pour poursuivre l'élaboration de prototypes précis   |
| Séance d'information ministérielle?   |   |

### Soutien du Lab pour la mise au point de solutions et la diffusion du projet

En appui de la mise au point des solutions proposées ci-dessus, le Lab peut renseigner la direction et les secteurs d'activité sur les observations et les prototypes afin d'optimiser la valeur des constatations de recherche et leur utilité pour le projet de SRG et, plus largement, pour l'accès des aînés à la prestation.

La diffusion parmi les tables de hauts fonctionnaires permettrait de solliciter l'engagement et le ralliement de certains secteurs d'activité pour l'amélioration de prototypes clés, mais

aussi d'obtenir un soutien du Lab en tant que conseiller à la collaboration interministérielle continue pour la poursuite de l'élaboration.

### **Retours d'expérience et réflexions découlant du projet**

Note pour Jeannie : Nous nous demandons si nous arrêtons le rapport après les recommandations ou si nous ajoutons des réflexions sur les leçons apprises d'après les points ci-dessous ou si nous les ajoutons en annexe. Pourriez-vous fournir des précisions à ce propos?

À l'approche des dernières étapes du projet, en réfléchissant aux résultats obtenus jusqu'à maintenant, le Lab et les clients ont tous deux relevé de nombreuses observations et leçons apprises.

#### *Ce qui a bien fonctionné*

- Suivant les objectifs et la portée du projet, il nous fallait travailler avec un client disposé à explorer les changements à tous les niveaux, y compris les services, les programmes et les politiques, afin de mettre au point des observations et des prototypes qui auraient des répercussions optimales.
- Le projet a fortement bénéficié de l'engagement important d'intervenants internes et externes, obtenu grâce au client, qui a facilement identifié et établi un lien avec des intervenants internes pertinents, mais aussi grâce au Lab, qui a consacré d'innombrables heures à recruter beaucoup d'intervenants internes et externes (surveillance étroite, mise à profit des relations du personnel aux organismes communautaires, etc.) et à assurer un engagement de qualité (solliciter l'investissement et insuffler un enthousiasme à l'idée du projet).
- Le SRG est un programme complexe, et les clients ont fait preuve d'une patience inébranlable en aidant l'équipe de projet du Lab à comprendre les règles et processus du programme. Sans cette patience pour répondre aux questions sur les détails du programme, d'importants détails auraient été oubliés.
- Le fait de présenter au client les données brutes (p. ex. enregistrements audio et vidéo d'entrevues) obtenues auprès des citoyens a permis de renforcer l'empathie, de démontrer les difficultés du programme pour les utilisateurs et de susciter le ralliement de l'équipe du programme autour des constatations du travail qualitatif.
- L'engagement important du Lab et du client ainsi que leurs conversations fréquentes et constantes ont grandement enrichi le projet et ont favorisé une meilleure collaboration et un sentiment de partenariat sincère, qui a par le fait même fait naître la confiance et la possibilité de compter sur l'autre.
- En général, l'exploration d'une variété de solutions à court et à long terme, y compris des répercussions de faibles à fortes et de la faisabilité, est importante puisqu'elle permet d'avancer graduellement à l'aide de petites solutions, tout en s'attardant au travail de longue haleine que constituent les solutions de grande envergure.
- Le fait de planifier tout le travail sur le terrain pour le printemps en raison des élections prévues à l'automne nous a permis d'analyser en profondeur les données qualitatives et de former des équipes interministérielles chargées de mettre au point ensemble des prototypes.

- Il nous tardait de mettre sur pied ces équipes, qui appellent la participation de l'ensemble du gouvernement du Canada et du personnel de Service Canada en région. Cette approche était nouvelle dans un projet de conception complète. Nous estimons qu'il était essentiel d'avoir les ministères, les connaissances et les compétences pertinentes de notre côté pour la mise au point de prototypes et de les mettre à profit dès le début de la conception de solutions pour ainsi obtenir, dans le but d'obtenir le ralliement de tous pour la mise en œuvre des idées.

*Ce qui aurait pu être amélioré*

- Si le projet avec le client s'est effectué au niveau du programme et qu'il était axé sur les innovations de programme, il a plutôt révélé que les modifications aux politiques sont les plus importantes. Même si le groupe de politiques pertinent figurait parmi les activités du projet dès le début, le projet aurait bénéficié d'un effort accru et plus marqué pour communiquer ses processus et résultats au personnel concerné des politiques et à la haute direction.
- Étant donné la complexité du projet, plus de temps et d'efforts auraient pu être consacrés à renseigner l'équipe du Lab sur le fonctionnement du SRG, car les détails étaient importants pour comprendre pourquoi les gens ne présentent pas de demande (p. ex. ligne 236, effets de l'inscription automatique).
  - (p. ex. une série de présentations SRG 101 du client à l'intention du personnel du Lab)
- De même, il aurait été pertinent de chercher à établir dès le début un historique clair des changements, activités, recherches et projets précédents relatifs au SRG, ce qui aurait permis d'orienter le travail du projet. Un rapport systématique et des exercices de collecte de documents, y compris l'établissement d'un calendrier qui met en lumière les modifications importantes apportées aux programmes et aux opérations.
- L'équipe du Lab aurait pu mieux prévoir les difficultés liées à la transcription manuelle et essayer de se procurer un logiciel de codage qualitatif; en effet, à la lumière du volume de données recueillies, la transcription manuelle et le codage de données ont exigé énormément de temps et étaient très inefficaces.
- Plus de temps aurait dû être consacré au prototypage (perdu en partie en raison de la transcription manuelle et du codage); à l'avenir, réserver plus de temps à de tels cas si possible et prolonger les délais. Ce temps additionnel aurait pu servir à commencer l'analyse coûts-avantages, qui à son tour aurait pu être utilisée pour commencer la priorisation de certains prototypes.
- Au moment de l'introduction de nouvelles méthodes et techniques (p. ex. outils de réflexion conceptuelle), il aurait été utile que le Lab fournisse des explications concrètes sur ce qui se déroule lors des réunions et des ateliers afin que les membres de l'équipe client aient le temps de mieux se préparer.
- Dans le cadre de la gestion d'une équipe multidisciplinaire, dans ce cas-ci composée de chercheurs qualitatifs (axés davantage sur la réflexion critique) et de penseurs conceptuels (axés davantage sur l'action), il aurait fallu mieux anticiper et planifier les besoins relatifs à « la réflexion critique » et « l'action » des membres.
- Plus intéressante encore que les possibilités d'amélioration, l'occasion de s'attaquer aux problèmes, idées et solutions plus tôt afin de créer et d'élaborer les prototypes d'une

façon plus complète, même à l'étape de l'exploration et de l'idéation, pourrait être une stratégie prometteuse à envisager.

- Malgré le déroulement du travail sur le terrain au printemps en raison des élections à l'automne, l'équipe aurait dû prévoir la demande accrue envers le programme et les équipes des politiques afin de faciliter la transition.
- Après la fin du projet, un employé d'un centre de traitement a soumis une idée visant à améliorer le formulaire de demande du SRG au Fonds d'innovation d'EDSC, une initiative distincte gérée par le Lab. De ce fait, il nous apparaît que le personnel des centres de traitement est une mine de renseignements et que ce groupe d'intervenants devrait participer davantage aux prochains projets.