

# Évaluation officielle de la mise en œuvre de la Prestation canadienne d'urgence telle qu'offerte par Emploi et Développement social Canada

## Rapport d'évaluation officielle

**PRÉPARÉ POUR :** **Emploi et Développement social Canada**

**PRÉPARÉ PAR :** **Goss Gilroy Inc.**  
Conseillers en gestion  
150, rue Metcalfe, bureau 900  
Ottawa (Ontario) K2P 1P1  
Téléphone : 613-230-5577  
Télécopieur : 613-235-9592  
Courriel : [ggi@ggi.ca](mailto:ggi@ggi.ca)

**DATE :** **18 octobre 2022**



**GOSS GILROY INC.**

Management Consultants  
Conseillers en gestion

# Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>1</b>
<b>1.0 Introduction</b> .....	<b>7</b>
1.1 Méthodologie.....	7
<b>2.0 Contexte</b> .....	<b>9</b>
2.1 Rôles et responsabilités.....	14
<b>3.0 Conclusions de l'évaluation</b> .....	<b>16</b>
3.1 Conception et élaboration.....	16
3.2 Gestion des risques .....	22
3.3 Mise en œuvre de la prestation d'a.-e. d'urgence par Service Canada.....	26
3.4 Communication avec les Canadiens .....	29
<b>4.0 Conclusions</b> .....	<b>32</b>



# Résumé

Ce rapport présente les constatations, les pratiques notables, les leçons apprises et les conclusions de l'évaluation officielle de la mise en œuvre de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) telle qu'offerte par Emploi et Développement social Canada (EDSC). Cette évaluation a été menée d'avril 2022 à août 2022 par Goss Gilroy Inc.

Le ministère a commandé cette étude en réponse au rapport de vérification opérationnelle de 2021 sur la PCU, lequel a été produit par le Bureau du vérificateur général (BVG)<sup>1</sup>. Ce dernier a recommandé qu'EDSC procède à une évaluation de la PCU, en particulier pour éclairer la conception et la mise en œuvre de futures prestations gouvernementales d'urgence et de relance économique. Cette évaluation officielle reposait principalement sur des entrevues avec un échantillon ciblé de cadres supérieurs et d'employés d'EDSC qui ont directement participé à la conception de politiques et à la mise en œuvre de la PCU. De plus, cette évaluation comprenait un examen de documents clés servant à fournir un contexte et à compléter les renseignements partagés par les répondants interrogés.

## Contexte

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré une pandémie mondiale de COVID-19<sup>2</sup>. Alors que les restrictions de santé publique, les interdictions de voyager et les mesures de confinement sont entrées en vigueur, la crise a touché des millions de Canadiens. Les taux d'emploi ont chuté à tel point qu'en avril 2020, 5,5 millions de Canadiens avaient soit perdu leur emploi, soit vu leurs heures de travail considérablement réduites<sup>3</sup>. Les femmes, les jeunes, les Autochtones, les Canadiens racialisés et les personnes en situation de handicap ont été touchés de façon disproportionnée. Le gouvernement du Canada a dû prendre des mesures importantes et décisives pour soutenir les Canadiens confrontés à des difficultés et préoccupés par leur santé et leur situation financière.

En mars 2020, le gouvernement du Canada a instauré deux prestations coordonnées qui ont fourni un soutien financier aux travailleurs qui ont perdu leur emploi ou subi une perte de revenu en raison de la pandémie de COVID-19. Une partie de la PCU a été administrée par l'intermédiaire de la prestation d'assurance-emploi (a.-e.) d'urgence, créée en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi sur l'a.-e.)* élargie. La prestation d'a.-e. d'urgence était administrée par Service Canada et visait les personnes qui avaient des revenus provenant d'un emploi assurable. De plus, afin de soutenir les personnes qui n'étaient pas admissibles aux prestations d'a.-e., le gouvernement du

---

<sup>1</sup> Vérificatrice générale du Canada, rapport 6 – La Prestation canadienne d'urgence, [Rapport 6 – La Prestation canadienne d'urgence \(oag-bvg.gc.ca\)](#).

<sup>2</sup> Allocution d'ouverture du directeur général de l'OMS lors du point de presse sur la COVID-19 – 11 mars 2020

<sup>3</sup> Plan ministériel d'Emploi et Développement social Canada 2021 à 2022, [Plan ministériel EDSC 21-22 FR \(canada.ca\)](#)

Canada, par l'entremise de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main d'œuvre et de l'Inclusion des personnes en situation de handicap, a promulgué la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence* afin d'autoriser le versement de la prestation par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Bien que la PCU et la prestation d'a.-e. d'urgence soient des prestations distinctes, elles ont été communiquées au public comme une aide gouvernementale unique dont l'objectif était d'apporter un soutien financier aux citoyens, et ce, quel que soit leur point d'entrée dans le système de prestations. Dans le présent rapport, l'acronyme « PCU » désigne les deux prestations. Une distinction est faite entre la prestation administrée par l'ARC et la prestation d'a.-e. d'urgence lorsque cela est pertinent de le faire.

### **Conception**

Le gouvernement du Canada n'a eu que quelques jours pour créer une prestation d'urgence nationale en réponse à la pandémie de COVID-19. Les répondants d'EDSC interrogés dans le cadre de l'évaluation formelle étaient convaincus que la conception de la PCU était appropriée et efficace compte tenu des circonstances atténuantes associées à la pandémie de COVID-19. Les personnes interrogées ont expliqué que la conception simplifiée de la PCU était essentielle à sa réussite. L'élaboration d'une prestation à la fois simple et facile à comprendre pour les clients et à administrer pour le personnel était une approche axée sur le client, ce qui était primordial pour fournir immédiatement un soutien aux Canadiens. Le versement des fonds aux Canadiens le plus rapidement possible a été considéré comme une priorité de conception appropriée compte tenu de l'urgence.

Des personnes expérimentées ont été mobilisées rapidement au sein des équipes chargées de concevoir et de mettre en œuvre la PCU. La conception et la mise en œuvre du programme se sont faites avec la participation de tous les intervenants nécessaires. Selon les personnes interrogées, le fait que les gens ont interagi directement, que ce soit entre les ministères, les directions générales ou les niveaux, a permis d'éliminer les cloisonnements et de garantir la réussite du programme. Les opérations et la mise en œuvre étaient des considérations primordiales, plus que dans la conception traditionnelle d'un programme. La PCU a été conçue pour être aussi universelle que possible.

Lorsqu'on leur a demandé quelles leçons apprises de la PCU pourraient être appliquées à l'élaboration d'une autre prestation d'urgence à l'avenir, la plupart des personnes interrogées ont recommandé (si les circonstances le permettent) de ne pas offrir une prestation d'urgence par l'intermédiaire de deux ministères et en vertu de deux textes de loi différents. Bien que les répondants aient compris pourquoi cela était approprié dans le contexte de la PCU, la double nature de la prestation a créé des défis et une complexité supplémentaire tant à l'interne que pour le public canadien. Les personnes interrogées ont également recommandé une plus grande participation du personnel ayant une expérience de première ligne en matière de mise en œuvre pour aider à cerner les problèmes et les risques durant la phase de conception. Enfin, la mise en œuvre d'une prestation d'urgence exige une attention particulière pour comprendre l'incidence de l'intervention sur l'écosystème des prestations dans son ensemble. Certains Canadiens ont subi

des répercussions inattendues puisque d'autres prestations sociales ont été interrompues en raison du versement de la PCU.

### ***Gestion des risques***

La majorité des personnes interrogées ont confirmé que les risques d'une approche fondée sur l'attestation et des contrôles minimaux préalables aux paiements étaient connus, compris et acceptés par les décideurs, et ce, dès le lancement de la PCU afin de fournir des fonds aux Canadiens le plus rapidement possible. Un cadre d'intégrité axé sur les risques a été élaboré en mettant l'accent sur les vérifications après paiement, conformément aux pratiques exemplaires connues en matière de prestation dans une situation d'urgence. La PCU a fait l'objet d'une surveillance étroite pour répondre aux nouveaux problèmes d'admissibilité rencontrés au fur et à mesure que le programme était en place.

Reconnaissant que la rapidité et la simplification ont favorisé le succès de la mise en œuvre de la PCU, la plupart des personnes interrogées ont indiqué que certains contrôles stratégiques supplémentaires, mis en œuvre dès le lancement d'une future prestation d'urgence, auraient contribué à réduire le risque de versements excédentaires et à renforcer les dispositifs de protection contre la fraude potentielle sans compromettre la rapidité d'exécution. L'inclusion de telles mesures dans la conception et la mise en œuvre d'une prestation d'urgence peut en retour aider à atténuer les risques liés au recouvrement des versements excédentaires, notamment l'anxiété des clients ainsi que les répercussions sur la confiance du public et la réputation du gouvernement. Les personnes interrogées ont également souligné que le gouvernement doit toujours être clair sur la manière dont l'approche de remboursement des prestations d'urgence est communiquée. Cela dit, tout contrôle supplémentaire - s'il avait été appliqué à la PCU - aurait dû respecter le fait que des éléments importants de la PCU étaient basés sur une attestation (par exemple, le seuil de revenu, l'arrêt de travail).

### ***Mise en œuvre de la prestation d'assurance-emploi d'urgence***

Toutes les personnes interrogées ont félicité le personnel d'EDSC de tous les niveaux pour les efforts herculéens déployés afin de mettre en œuvre la prestation d'a.-e. d'urgence, ce qui témoigne de l'importance de soutenir et de maintenir la participation du personnel, en particulier dans une telle situation d'urgence. Les ressources ont été réaffectées à la prestation d'a.-e. d'urgence grâce à une approche exceptionnelle de type « tout le monde met la main à la pâte ». Cette capacité à redéployer le personnel d'EDSC pour administrer la prestation a été essentielle à la réussite de celle-ci. Les équipes du ministère ont communiqué et coordonné efficacement, notamment en s'appuyant sur les relations et les points de contact existants. Le fait de disposer d'un centre d'appels efficace a été un autre élément primordial de la réussite de la mise en œuvre.

La Direction générale de l'innovation, de l'information et de la technologie (DGIIT) a soutenu la mise en œuvre de la prestation au moyen des systèmes existants, sans perturbations technologiques majeures, et a permis à tout un ministère de passer au travail à distance en même temps. La volonté d'innover et les solutions technologiques rapides (y compris par l'intermédiaire

des offres à commandes et des mécanismes d'approvisionnement existants) ont également été des facteurs qui ont mené à des résultats favorables.

La prestation d'a.-e. d'urgence a renforcé l'analyse de rentabilité quant au remplacement de l'infrastructure informatique de l'a.-e. Elle a également mis en évidence la nécessité d'accroître l'agilité d'EDSC pour établir des priorités et réaffecter rapidement les ressources afin de répondre aux besoins immédiats.

### ***Communication avec les Canadiens***

L'information sur la PCU a été publiée le plus rapidement possible et mise à jour régulièrement pour ajouter de nouveaux renseignements ou clarifier les messages en fonction des questions reçues des clients et du public. Les équipes de communication d'EDSC et de l'ARC ont travaillé à l'élaboration de communications accessibles en langage clair ainsi qu'à l'évaluation de leur efficacité. Ces ministères ont surveillé les réactions du public, mis au point des produits d'annonce à l'intention des médias et mis à profit les relations existantes avec les intervenants externes pour diffuser rapidement l'information, et ce, au moyen de divers canaux. EDSC a également fait preuve de transparence en communiquant des données publiques sur la PCU.

Le principal défi en matière de communication était la rapidité à laquelle la PCU a évolué. Les répondants ont décrit la manière dont la conception, la mise en œuvre et la communication au public ont dû se faire presque simultanément. La mise en œuvre de la PCU a montré l'importance d'établir des lignes de communication solides avec le personnel de première ligne afin qu'il soit bien préparé à répondre aux demandes de renseignements au moment où les annonces sont faites. Les personnes interrogées ont souligné l'importance de toujours prendre en considération le point de vue des clients lors de l'élaboration des communications, afin de s'assurer qu'ils comprennent les répercussions associées à une demande de prestations. Les répondants ont également noté l'importance de rectifier la désinformation ainsi que les considérations nécessaires pour tenir compte de la diffusion de renseignements au moyen de canaux informels (p. ex., le bouche-à-oreille).

### ***Conception de la prochaine prestation d'urgence***

En se fondant sur l'expérience avec la PCU, il serait important de prendre en considération les points suivants au moment d'élaborer une future prestation d'urgence :

#### ***Conception***

- Mobiliser une petite équipe, diversifiée et chevronnée pour les décisions clés en matière de conception et de modifications législatives;
- Éliminer les cloisonnements et les hiérarchies pour créer des espaces où l'ensemble des participants et niveaux institutionnels possibles peuvent interagir directement pendant la conception et la mise en œuvre;
- Offrir la prestation par l'intermédiaire d'une seule organisation et en vertu d'une loi unique (éviter la mise en œuvre par deux entités, si possible);
- Tirer parti des relations et des systèmes existants pour une mise en œuvre efficace;

- Intégrer dans la conception les considérations relatives aux données (p. ex., une stratégie commune pour leur collecte et gestion, leur intégration entre les programmes pour l'analyse et les rapports);
- Simplifier les règles relatives aux prestations afin de privilégier une mise en œuvre rapide;
- Placer l'exécution et les opérations au cœur de la conception;
- Mobiliser rapidement le personnel chargé de l'intégrité et le personnel de première ligne afin de détecter les problèmes potentiels.

#### *Gestion des risques*

- Afin de réduire les versements excédentaires, mettre en place des contrôles stratégiques, mais simplifiés, avant paiement, basés sur les renseignements disponibles (c.-à-d., l'admissibilité par rapport au revenu lié à une année d'imposition donnée);
- Adopter des mesures de prévention de la fraude, notamment la capacité de signaler les demandes susceptibles de poser problème (que ce soit manuellement, au moyen de l'intelligence artificielle [IA], ou les deux) pour une vérification rapide et immédiate avant le versement;
- Être prêt à concevoir des protocoles clairs pour le personnel d'exécution afin de traiter les cas non conventionnels;
- Continuer d'investir dans la planification des mesures d'urgence en matière de technologie de l'information (TI) et renforcer la cybersécurité.

#### *Communication avec les Canadiens*

- S'assurer que les canaux sont en place pour que le personnel d'exécution de première ligne soit bien outillé pour aider les clients au moment où l'information sur la prestation est communiquée au public;
- Réduire au minimum les problèmes liés au déroulement lorsque la conception et les communications ont lieu presque simultanément;
- S'assurer que les communications sont claires et cohérentes, et qu'elles tiennent compte du point de vue du client;
- Produire des rapports publics transparents;
- Combattre la désinformation dans le domaine public.

## Améliorer la préparation aux situations d'urgence

Voici quelques suggestions afin de préparer les systèmes gouvernementaux pour une intervention plus efficace lors d'une prochaine situation d'urgence.

- Assouplir les politiques gouvernementales et les dispositions législatives en matière de prestations afin de mieux répondre aux crises;

- Investir dans la modernisation des infrastructures de TI;
- Renforcer la capacité à redéployer rapidement le personnel et les ressources pour répondre aux besoins de changement des priorités;
- Investir dès maintenant dans la préparation aux situations d'urgence (p. ex., un guide) afin que les décisions puissent être prises rapidement lorsque survient un tel événement et qu'il y ait un certain niveau de prévisibilité dans la réponse du gouvernement;
- Conserver la capacité de travailler à distance et améliorer l'état de préparation pour accélérer l'adoption de technologies novatrices (dont les offres à commandes ou d'autres outils d'approvisionnement);
- Envisager la création d'un système indépendant de prestations d'urgence qui pourrait être mis à profit et adapté à différentes situations.

## 1.0 Introduction

Le présent document constitue le rapport final de l'évaluation formelle de la mise en œuvre de la Prestation canadienne d'urgence (PCU), telle qu'offerte par Emploi et Développement social Canada (EDSC). Cette évaluation a été menée d'avril 2022 à août 2022 par Goss Gilroy Inc. (GGI).

EDSC a commandé cet exercice en réponse au rapport de 2021 sur la PCU, lequel a été produit par le Bureau du vérificateur général (BVG). Ce dernier a recommandé à EDSC de procéder à une évaluation de la PCU, en particulier pour éclairer la conception et la mise en œuvre de futures prestations gouvernementales d'urgence et de relance économique. Cette évaluation vient compléter un exercice semblable, mais distinct, mené par l'Agence du revenu du Canada (ARC). Les conclusions du présent rapport sont particulières à EDSC.

Les sujets abordés dans cette évaluation ne chevauchent pas la vérification du BVG. Cette évaluation est particulièrement axée sur les rouages des domaines fonctionnels (p. ex., la gouvernance, la coordination, les approches opérationnelles et les communications). Elle identifie les éléments clés qui ont soutenu la mise en œuvre efficace de la prestation et documente les défis rencontrés, le tout afin d'éclairer la prise de décisions futures.

La portée de l'évaluation comprenait la participation d'EDSC aux deux prestations d'urgence versées au titre de la PCU : la prestation administrée par l'ARC en vertu de la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence (Loi sur la PCU)*, pour laquelle EDSC avait des responsabilités stratégiques et législatives, et la prestation d'assurance-emploi (a.-e.) d'urgence gérée aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi sur l'a.-e.)* élargie, pour laquelle EDSC avait des responsabilités stratégiques et législatives ainsi que des responsabilités en matière de prestation du programme.

Dans le présent rapport, l'acronyme « PCU » désigne les deux prestations. Une distinction est faite entre la prestation administrée par l'ARC et la prestation d'a.-e. d'urgence lorsque cela est pertinent de le faire.

Ce rapport contient une note sur la méthodologie utilisée aux fins de l'évaluation. Il résume également le contexte dans lequel la PCU a été élaborée et mise en œuvre. Les conclusions de l'évaluation sont ensuite présentés sous quatre thèmes clés, soit la conception et l'élaboration, la gestion des risques, la mise en œuvre interne et les communications avec les Canadiens.

### 1.1 Méthodologie

L'évaluation officielle s'est principalement appuyée sur des entrevues avec des répondants clés avec des membres de la direction et du personnel d'EDSC qui ont directement participé à la conception de politiques et à la mise en œuvre de la PCU. L'évaluation comprenait également un examen de documents clés destinés à compléter ou à étayer les renseignements communiqués par les répondants.

EDSC a dressé une première liste de questions d'entrevue relatives à la PCU ainsi qu'une liste de répondants clés potentiels. Le ministère a choisi ces derniers en fonction de leur participation directe à la conception ou à la mise en œuvre de la prestation. Les personnes interrogées offraient une bonne couverture des différentes directions générales du ministère, notamment les technologies de l'information (TI), les communications, l'intégrité, les politiques et la prestation de services. Un guide d'entrevue principal a ensuite été élaboré pour aborder les principaux thèmes de l'évaluation. Au total, 18 entrevues (dont certaines en groupe) ont été réalisées avec la participation de 32 personnes.

Les entrevues ont permis de recueillir des renseignements détaillés sur le contexte, la mise en œuvre et les leçons apprises de la prestation du programme. Les entrevues ont permis d'explorer en profondeur des nuances, des détails et des exemples. Dans certains cas, les personnes interrogées ont eu du mal à se souvenir des événements, notamment en ce qui concerne l'année 2020 et le début de la réponse à la pandémie. Des documents ont été utilisés pour valider des détails précis et ajouter un contexte supplémentaire lorsque nécessaire. Les équipes d'EDSC ont été invitées à examiner l'analyse des entrevues ainsi que le présent rapport à des fins de validation.

Les données des entrevues ont été analysées en utilisant une approche d'analyse qualitative. Les qualificatifs suivants ont été utilisés pour donner une idée de la fréquence à laquelle les points ont été soulevés par les répondants :

- Quelques – lorsque moins de 25 % et au moins deux répondants ont partagé une opinion;
- Certains – lorsque plus de 25 % et moins de 50 % des répondants ont partagé une opinion;
- La moitié – lorsque 50 % des répondants ont partagé une opinion;
- La plupart – lorsque plus de 50 % et moins de 90 % des répondants ont partagé une opinion;
- Presque tous ou tous – lorsque 90 % ou plus des répondants ont partagé une opinion.

Il est important de noter que la fréquence des opinions n'est pas la seule façon de mesurer la pertinence. L'évaluation officielle était basée sur un nombre restreint et ciblé d'entrevues. Les répondants avaient différents domaines d'expertise et de connaissances de la PCU. Par conséquent, un point soulevé par quelques répondants était toujours considéré comme important lorsqu'il était exprimé par des personnes interrogées qui avaient une perspective unique ou une connaissance approfondie du sujet.

## 2.0 Contexte

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré une pandémie mondiale de COVID-19<sup>4</sup>. Alors que les restrictions de santé publique, les interdictions de voyager et les mesures de confinement sont entrées en vigueur, la crise a touché des millions de Canadiens. Les taux d'emploi ont chuté à tel point qu'en avril 2020, 5,5 millions de Canadiens avaient soit perdu leur emploi, soit vu leurs heures de travail considérablement réduites<sup>5</sup>. Les femmes, les jeunes, les Autochtones, les Canadiens racialisés et les personnes en situation de handicap ont été touchés de façon disproportionnée. Le gouvernement du Canada a dû prendre des mesures importantes et décisives pour soutenir les Canadiens confrontés à des difficultés et préoccupés par leur santé et leur situation financière.

En mars 2020, le gouvernement du Canada a instauré deux prestations coordonnées qui ont fourni un soutien financier aux travailleurs qui ont perdu leur emploi ou subi une importante perte de revenu d'emploi en raison de la pandémie de COVID-19<sup>6</sup>.

Une partie de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) a été administrée par l'intermédiaire de la prestation d'assurance-emploi (a.-e.) d'urgence, créée en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi sur l'a.-e.)* élargie. Le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes en situation de handicap, a émis un arrêté provisoire pour modifier temporairement la *Loi sur l'a.-e.* afin de mettre en place la prestation d'a.-e. d'urgence<sup>7</sup>. Cette dernière était administrée par EDSC par l'intermédiaire de Service Canada et visait les personnes ayant une rémunération assurable. La prestation d'a.-e. d'urgence a remplacé l'a.-e. régulière pendant la période où elle était offerte : les prestataires qui devaient établir une demande de prestations d'a.-e. régulières et de maladie étaient automatiquement transférés à la prestation d'a.-e. d'urgence. De plus, afin de soutenir les personnes qui n'étaient pas admissibles aux prestations d'a.-e., le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes en situation de handicap, a promulgué la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence (Loi sur la PCU)* afin d'autoriser le versement de la PCU par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada (ARC).

---

<sup>4</sup> Allocution d'ouverture du directeur général de l'OMS lors du point de presse sur la COVID-19 – 11 mars 2020

<sup>5</sup> Plan ministériel d'Emploi et Développement social Canada 2021 à 2022, [Plan ministériel EDSC 21-22 FR \(canada.ca\)](#)

<sup>6</sup> Vérificatrice générale du Canada, rapport 6 – La Prestation canadienne d'urgence, [Rapport 6 – La Prestation canadienne d'urgence \(oag-bvg.gc.ca\)](#).

<sup>7</sup> Arrêté provisoire modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence) : DORS/2020-61 [La Gazette du Canada, Partie II, volume 154, numéro 8 : arrêté provisoire modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(prestation d'assurance-emploi d'urgence\)](#) La Gazette du Canada, Partie II, volume 154, numéro 8, 31 mars 2020.



La PCU, qui était administrée par l'ARC, et la prestation d'a.-e. d'urgence étaient des prestations distinctes. Cependant, afin de simplifier le processus pour les particuliers, les deux prestations ont été présentées au public comme une seule prestation avec deux « portes ». La page Web de la PCU invitait les demandeurs admissibles à l'a.-e. à présenter une demande par l'intermédiaire de Service Canada et les demandeurs non admissibles à l'a.-e. à présenter une demande par l'intermédiaire de l'ARC. Un court questionnaire était disponible pour aider le demandeur à déterminer où faire sa demande. Si le résultat était que la personne devait faire sa demande par l'intermédiaire du régime d'a.-e., un lien était disponible pour rediriger les clients vers le système de Service Canada. Les deux organisations ont tenté d'établir une approche « sans fausse route », selon laquelle les personnes ne devaient pas remplir une autre demande si elles l'avaient fait au mauvais endroit. Pour les demandes admissibles, l'ARC ou Service Canada émettait le paiement et le dossier restait au sein de cette même organisation (y compris les activités de vérification après paiement).

Dans ce rapport, l'acronyme « PCU » désigne les deux prestations. Une distinction est établie entre la prestation administrée par l'ARC et la prestation d'a.-e. d'urgence lorsque cela est pertinent de le faire.

La demande de PCU était un processus fondé sur l'attestation qui exigeait des demandeurs qu'ils confirment leur conformité aux critères d'admissibilité du programme pour pouvoir bénéficier de la prestation, la majorité des vérifications après paiement devant être menées à une date ultérieure<sup>8</sup>. La prestation était conçue de manière à ce que l'admissibilité soit évaluée par des activités de validation après paiement, de sorte que les demandes n'étaient généralement pas rejetées, surtout dans les premiers jours suivant le lancement de la prestation.

À Service Canada, toutes les demandes de prestations d'a.-e. régulières et de maladie qui ont été établies le 15 mars ou après cette date ont été traitées comme des demandes de prestation d'a.-e. d'urgence. Le portail de l'ARC pour les demandes de PCU a été lancé le 6 avril 2020. Les deux programmes prévoyaient le versement d'une prestation imposable forfaitaire de 500 \$ par semaine, pour un maximum de 28 semaines entre le 15 mars 2020 et le 3 octobre 2020. Le 23 mars, la prestation d'a.-e. d'urgence a été élargie pour inclure les pêcheurs indépendants. Le 15 avril 2020, les critères d'admissibilité du programme ont été assouplis afin d'étendre la prestation d'a.-e. d'urgence aux travailleurs saisonniers et aux clients dont les prestations d'a.-e. étaient épuisées.

Les paiements étaient effectués par dépôt direct ou par chèque dans les 10 jours suivant la présentation d'une demande. Le dépôt direct était encouragé, car il s'agissait du moyen le plus rapide de verser les paiements. Les deux prestations étaient imposables. Toutefois, l'impôt n'était pas retenu à la source. Les impôts étaient plutôt calculés après avoir rempli une déclaration de

---

<sup>8</sup> La prestation d'a.-e. d'urgence comprenait une vérification du numéro d'assurance sociale, laquelle était effectuée avant le paiement à l'aide du Registre d'assurance sociale.

revenus pour 2020. Les bénéficiaires de la PCU devaient s'acquitter d'un remboursement s'ils demandaient plus de prestations que celles auxquelles ils étaient admissibles<sup>9</sup>.

Le 26 juin 2020, la prestation a été prolongée à 24 semaines, puis de nouveau à 28 semaines le 28 août 2020. Les mesures de soutien financier offertes au titre de la PCU ont pris fin le 3 octobre 2020 et les clients pouvaient présenter des demandes rétroactives jusqu'au 2 décembre 2020. Une fois que la PCU a pris fin, le gouvernement a mis en place une série de prestations de relance économique afin de fournir un soutien du revenu aux salariés et aux travailleurs indépendants qui continuaient d'être touchés par la COVID-19<sup>10</sup>. La Prestation canadienne de la relance économique (PCRE), la Prestation canadienne de la relance économique pour les proches aidants (PCREA) et la Prestation canadienne de maladie pour la relance économique (PCMRE) étaient administrées par l'ARC. Après la fin de la PCU, le gouvernement a introduit une série de mesures temporaires pour faciliter l'accès au régime d'a.-e. en vue de continuer à soutenir les Canadiens pendant la pandémie (c.-à-d. en fournissant un crédit temporaire et unique d'heures d'emploi assurable)<sup>11</sup>.

Le montant total versé par le gouvernement pour la PCU s'élevait à environ 81,6 milliards de dollars en date du 4 octobre 2020<sup>12</sup>. Plus de 5,5 millions de versements de la PCU ont été effectués au cours du premier mois où la prestation était offerte. Au total, 8,5 millions de travailleurs ont eu accès à celle-ci, dont 57 % ont reçu des prestations uniquement par l'intermédiaire de l'ARC et 36 % par l'intermédiaire de Service Canada. Environ 2,2 millions de bénéficiaires de la PCU (26 %) ont reçu des paiements pendant les 28 semaines au cours desquelles la prestation était disponible.

Les prestataires ne pouvaient recevoir que la PCU ou la prestation d'a.-e. d'urgence pendant une période donnée. Certaines personnes ont eu recours aux deux prestations à des moments différents. Cependant, dans le cas de la PCU, certaines personnes ont demandé et reçu des paiements des deux programmes de prestations au cours de la même période. Dans certains cas, cette situation reflétait une confusion ou une mauvaise compréhension des critères d'admissibilité, tandis que dans d'autres, on a laissé entendre que les doubles demandes pouvaient être délibérées. Un échange de données entre l'ARC et EDSC a été organisé une semaine après le lancement du portail de la PCU par l'ARC afin d'éviter tout autre paiement en double.

La PCU comprenait une disposition permettant de limiter les gains pendant une période de prestations. Cette mesure reconnaissait que certains travailleurs pouvaient continuer à travailler

---

<sup>9</sup> Grant Thornton, Canada Emergency Response Benefit, [gt-20-154-cerb-v4.pdf \(grantthornton.ca\)](#) (en anglais seulement).

<sup>10</sup> Prestation canadienne de la relance économique (PCRE) (maintenant fermée) [Prestation canadienne de la relance économique \(PCRE\) – Fermée – Canada.ca](#)

<sup>11</sup> [Un régime d'assurance-emploi souple et plus accessible pour soutenir les Canadiens au cours de la prochaine phase de la relance – Canada.ca](#)

<sup>12</sup> [Chiffres concernant la Prestation canadienne d'urgence – Total des Prestations canadiennes d'urgence \(versées à la fois par Service Canada et par l'Agence du revenu du Canada\) – Portail du gouvernement ouvert](#)

pour un certain nombre d'heures pour compléter leur revenu. Ce concept existe déjà aux termes de la *Loi sur l'a.-e.* en ce qui concerne les prestations d'a.-e. et est connu sous le nom de « Travail pendant une période de prestations ». Un seuil de revenu de 1 000 \$ a été ajouté à la PCU et à la prestation d'a.-e. d'urgence afin que les prestataires puissent recevoir un revenu nominal provenant d'un emploi ou d'un travail indépendant, tout en étant admissibles à la prestation. Cette mesure a permis d'aider les salariés dont les heures de travail avaient été considérablement réduites, les travailleurs indépendants dont le volume de travail avait diminué et les travailleurs à faible revenu qui travaillaient quelques heures par semaine ou gagnaient un faible salaire horaire.

Dans le cadre de l'Énoncé économique de l'automne (EEA) de 2020, EDSC et l'ARC ont reçu 260,4 millions de dollars sur quatre ans pour renforcer leurs capacités respectives à déceler et à traiter les cas d'erreur, de fausse déclaration, d'abus et de fraude liés à la PCU, ainsi qu'à mener des enquêtes sur ceux-ci. EDSC a reçu 114,3 millions de dollars pour la prestation d'a.-e. d'urgence. Cet investissement s'ajoutait aux 25,5 millions de dollars fournis précédemment pour faire face à la charge de travail accrue en matière d'intégrité résultant des mesures immédiates de validation après paiement. Après la confirmation du financement, le ministère a élaboré un plan quadriennal exhaustif (de 2021-2022 à 2024-2025) pour soutenir les activités de vérification après paiement associées à la prestation d'a.-e. d'urgence. Le plan comprenait les types de cas à examiner, le nombre de cas à résoudre chaque année et les ressources nécessaires pour mener à bien les examens.

#### *Admissibilité à la PCU*

La *Loi sur la PCU* a fixé les critères d'admissibilité à la prestation, laquelle était disponible par l'intermédiaire de l'ARC. La PCU était offerte à toute personne âgée d'au moins 15 ans résidant au Canada et ayant un revenu total d'au moins 5 000 \$ provenant d'un emploi ou d'un travail indépendant en 2019 ou au cours des 12 mois précédant la date de leur demande. De plus, la PCU était disponible aux travailleurs qui avaient cessé involontairement de travailler pour des raisons liées à la COVID-19, qui étaient admissibles aux prestations d'a.-e. régulières ou de maladie, ou qui avaient épuisé leurs prestations régulières ou de pêcheur entre le 29 décembre 2019 et le 3 octobre 2020.

Au moment de présenter leur première demande, les demandeurs devaient attester eux-mêmes qu'ils n'avaient pas quitté leur emploi volontairement et qu'ils n'avaient pas gagné plus de 1 000 \$ en revenu d'emploi ou de travail indépendant pendant 14 jours consécutifs ou plus au cours de la période de prestations de 4 semaines. Pour ce qui est des demandes subséquentes, ils étaient tenus d'attester qu'ils n'avaient pas gagné plus de 1 000 \$ en revenu d'emploi ou de travail indépendant pendant toute la période de prestations de 4 semaines.

Afin de recevoir les versements de la PCU administrée par l'ARC pendant une période de quatre semaines, les demandeurs devaient présenter une nouvelle demande et confirmer leur admissibilité pour chacune des périodes de prestations<sup>13</sup>.

#### *Admissibilité à la prestation d'a.-e. d'urgence*

La prestation d'a.-e. d'urgence était offerte aux travailleurs qui avaient cessé de travailler pour des raisons liées à la COVID-19. Les prestataires y étaient admissibles s'ils résidaient au Canada, étaient âgés d'au moins 15 ans et avaient une rémunération assurable d'au moins 5 000 \$ en 2019 ou au cours des 52 semaines précédant le jour où ils ont présenté une demande. Ils devaient également avoir cessé de travailler pendant au moins sept jours consécutifs compris dans la période de 2 semaines au moment de présenter leur première demande, et ne pas avoir gagné plus de 1 000 \$ en revenu d'emploi ou de travail indépendant pendant les 4 semaines au cours desquelles ils ont reçu la prestation. Les personnes qui touchaient des prestations, mais qui n'étaient pas en mesure de recommencer à travailler pour des raisons liées à la COVID-19, pouvaient également avoir recours à la prestation d'a.-e. d'urgence. Cette dernière était également utilisée pour administrer les prestations versées aux personnes dont la période de prestations pouvait être établie le 15 mars ou après cette date pour les prestations d'a.-e. régulières et de maladie.

Un prestataire n'était pas admissible s'il avait :

- reçu, sous le régime de la *Loi sur l'a.-e.*, une prestation autre que la prestation d'a.-e. d'urgence;
- reçu des allocations, prestations ou autres sommes, en vertu d'un régime provincial, en raison de sa grossesse ou de soins à donner à un ou plusieurs de ses nouveau-nés ou à un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption;
- reçu une allocation de soutien du revenu au titre de la *Loi sur la PCU*;
- reçu la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants au titre de la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence pour étudiants*.

Les bénéficiaires de la prestation d'a.-e. d'urgence devaient présenter une demande initiale contenant les renseignements nécessaires pour que le système commence à effectuer les paiements, puis ils étaient tenus de soumettre des rapports toutes les deux semaines, lesquels servaient à confirmer de façon continue leur admissibilité.

Afin de fournir un soutien rapide aux Canadiens et de refléter le plus possible la prestation de l'ARC, Service Canada a émis un paiement anticipé forfaitaire de quatre semaines (2 000 \$) aux bénéficiaires de la prestation d'a.-e. d'urgence. Les paiements anticipés ont été émis du 6 avril au 15 juin 2020. Dans le but de rapprocher le versement anticipé, Service Canada a imputé le montant à d'autres périodes de paiement en juin, juillet et août 2020. Les bénéficiaires ont vu

---

<sup>13</sup> Questions et réponses sur la Prestation canadienne d'urgence, [Questions et réponses – Canada.ca](#).

leurs versements interrompus afin d'appliquer l'argent reçu aux semaines d'admissibilité. Cette approche a permis de rapprocher entièrement les versements de la PCU pour plus d'un million de clients. Cependant, les prestataires qui n'avaient pas reçu les versements de la PCU assez longtemps pour rapprocher les paiements anticipés de l'été 2020 ont été informés ultérieurement du solde dû au titre du rapprochement de l'avance.

## 2.1 Rôles et responsabilités

EDSC était responsable de l'élaboration des politiques et de la conception des programmes pour la prestation dans son ensemble. Le ministère a demandé à l'ARC d'agir en tant que fournisseur de services pour la PCU administrée par cette dernière. EDSC était chargé de l'administration de la prestation d'a.-e. d'urgence en tant qu'organe politique et législatif, Service Canada étant le fournisseur de services.

Les organismes centraux, dont le Bureau du Conseil privé (BCP), le ministère des Finances, le ministère de la Justice et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont également apporté leur soutien à l'élaboration de la PCU. Le ministère des Finances du Canada était chargé de fournir des conseils et des analyses au ministre des Finances sur les considérations économiques, fiscales et sociales liées aux options stratégiques proposées pour la PCU. Le président du SCT a également joué un rôle dans l'obtention du consentement pour les arrêtés provisoires en vertu de la *Loi sur l'a.-e.*

- La **Direction générale des compétences et de l'emploi (DGCE)** d'EDSC, qui offre des programmes et des initiatives liés aux compétences et au marché du travail, a contribué à la PCU par l'entremise de sa Direction de la politique de l'assurance-emploi et était responsable de l'élaboration de la politique et de la législation relatives à la PCU et à la prestation d'a.-e. d'urgence, ainsi que du traitement des questions stratégiques liées aux deux prestations.
- La **Direction générale des affaires publiques et des relations avec les intervenants (DGAPRI)**, qui informe les Canadiens et s'engage auprès d'eux au sujet d'EDSC et de ses activités, était chargée de travailler de concert avec l'équipe des communications de l'ARC sur les messages destinés au public concernant la PCU.
- La **Direction générale des prestations et des services intégrés (DGPSI)** de Service Canada, qui est chargée de l'élaboration, de la distribution et de la modernisation des prestations et des droits, était responsable des politiques opérationnelles et du versement de la prestation d'a.-e. d'urgence. La DGPSI a automatisé le traitement des demandes et les systèmes destinés au public. Elle gère actuellement les versements excédentaires des clients jugés inadmissibles à la prestation d'a.-e. d'urgence. **Service Canada**, qui fournit normalement une variété de services aux citoyens et exploite un vaste réseau de centres dans toutes les régions du Canada, agissait en tant qu'organisme de prestation de services liés à la prestation d'a.-e. d'urgence. La DGPSI a également dirigé la coordination des questions de prestation de services avec l'ARC.

- La **Direction générale des politiques stratégiques et de service (DGPSS)** soutient les approches horizontales des questions et des initiatives de Service Canada, et appuie la modernisation des services.
- La **Direction générale des services d'intégrité (DGSi)** protège les principaux programmes et services d'EDSC contre les erreurs, la fraude et les abus, et est responsable de l'intégrité, de la fraude, de la gestion des risques et des vérifications après paiement liées à la prestation d'a.-e. d'urgence. Dans le cadre du plan de vérification après paiement de la prestation d'a.-e. d'urgence, la DGSi examine les cas et détermine l'inadmissibilité à celle-ci.
- La **Direction générale de l'innovation, de l'information et de la technologie (DGII)** fournit des services d'information et de technologie à EDSC et à Service Canada, et était responsable des changements de système et de la mise en œuvre de l'infrastructure de TI nécessaire pour appuyer le versement de la prestation d'a.-e. d'urgence.
- La **Direction générale des services juridiques** fournit divers services juridiques à l'appui des activités et des initiatives de base du ministère, et a offert des conseils juridiques lors de l'élaboration et de la rédaction des politiques et des lois relatives à la PCU et à la prestation d'a.-e. d'urgence.
- La **Direction générale du dirigeant principal des finances (DGDPF)** est responsable de l'orientation, de la direction et du leadership fonctionnels pour la gestion des ressources financières du ministère, et fournit des conseils et des avis concernant la comptabilité de la prestation d'a.-e. d'urgence.

## 3.0 Conclusions de l'évaluation

### 3.1 Conception et élaboration

#### 3.1.1 Contexte de la conception

En général, l'élaboration d'un nouveau programme ou d'une nouvelle prestation gouvernementale prend plus d'un an. EDSC n'a eu que quelques jours pour créer une prestation d'urgence nationale en réponse à la pandémie de COVID-19. De plus, dans les premiers jours de la crise, les décisions ont dû être prises dans un paysage pandémique en constante progression, et ce, en fonction de l'évolution quotidienne des mesures de santé publique et des projections changeantes du nombre d'infections.

Dès janvier et février 2020, alors que les nouvelles de la pandémie se répandaient dans le monde entier, EDSC avait commencé à discuter des mesures d'a.-e. qui pourraient être mises en œuvre pour atténuer les éventuelles perturbations du marché du travail. Des mesures simplifiées temporaires ont été envisagées, fondées en partie sur l'expérience antérieure de l'épidémie de SRAS de 2003-2004 – une pandémie localisée qui a principalement touché les professionnels de la santé.

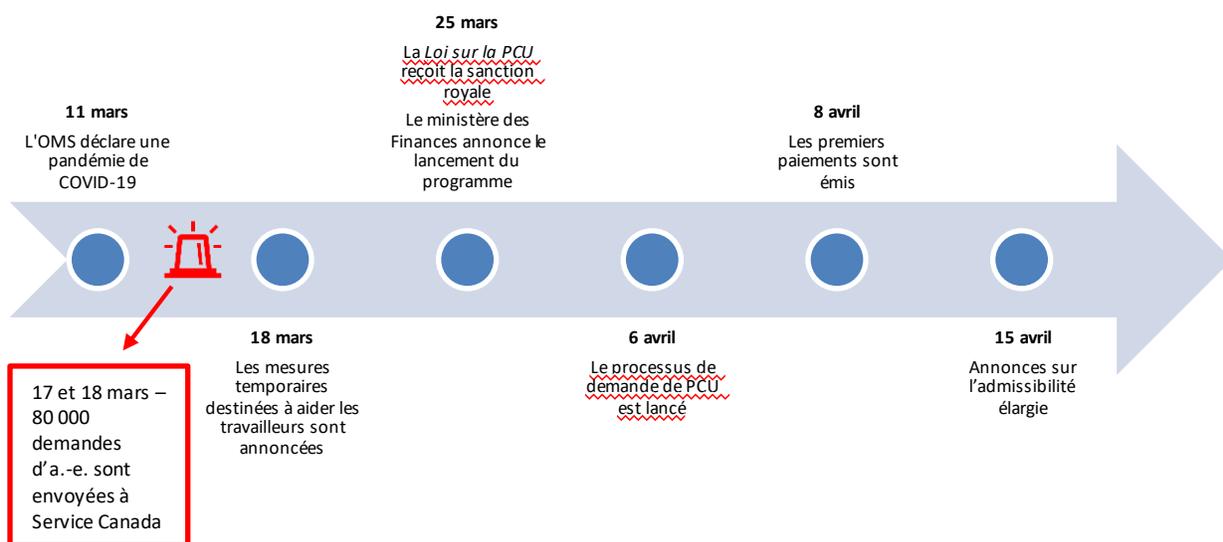
Puis, à la mi-mars 2020, la DGPSI, constatant une énorme hausse du volume de demandes d'a.-e., a « tiré la sonnette d'alarme ». Par ailleurs, des travaux avaient déjà été entrepris sur la façon de soutenir les personnes non admissibles à l'a.-e. La pandémie a fait naître le besoin d'une prestation d'urgence nationale pour venir en aide à un grand nombre de Canadiens qui ont dû cesser de travailler parce qu'ils avaient perdu leur emploi, étaient malades, en quarantaine ou en isolement, ou devaient prendre soin d'un enfant ou d'un membre de leur famille.

Les cadres supérieurs se sont rapidement demandé si une telle prestation serait mieux offerte par EDSC, l'ARC ou les deux. La décision a été prise de faire appel aux deux organisations, ce qui a permis de cibler un large éventail de la population canadienne. En effet, les clients admissibles à l'a.-e. pouvaient bénéficier de la prestation d'a.-e. d'urgence, tandis que les clients non admissibles à l'a.-e. (c.-à-d. les travailleurs indépendants ou à contrat) pouvaient avoir accès à la prestation par l'intermédiaire de l'ARC. La double nature de la PCU offrait également une certaine redondance : si l'un des deux systèmes tombait en panne, l'autre pouvait agir en tant que système de sécurité. Enfin, la participation de l'ARC et de Service Canada a permis de disposer de deux effectifs répartis à l'échelle nationale pour traiter le nombre sans précédent de demandes et de paiements.

Une fois la décision prise de créer une double prestation d'urgence, les équipes d'EDSC se sont attelées aux modifications législatives, à l'élaboration des critères d'admissibilité et à l'établissement de la façon dont la PCU serait administrée. Le tout a été réalisé à une rapidité

remarquable. La *Loi sur la PCU* a reçu la sanction royale le 25 mars 2020 et le gouvernement fédéral a annoncé le lancement de la prestation le même jour<sup>14</sup>. Le 31 mars 2020, la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes en situation de handicap a émis l'arrêté provisoire modifiant la *Loi sur l'a.-e.* afin d'y inclure la prestation d'a.-e. d'urgence. Cette dernière est devenue opérationnelle à partir du 1<sup>er</sup> avril et le système de présentation de demandes de PCU de l'ARC a été lancé le 6 avril 2020. La Figure 1 présente la chronologie des événements du premier mois de la PCU, illustrant la façon dont la prestation a été mise en place en quelques semaines seulement.

Figure 1 : Calendrier initial de conception de la PCU



### 3.1.2 Conception : pratiques notables

#### Simplification et priorisation de la rapidité d'exécution

Les répondants d'EDSC interrogés dans le cadre de l'évaluation officielle sont convaincus que la conception de la PCU était appropriée et efficace dans les circonstances de la pandémie de COVID-19, où la priorité était d'émettre des paiements rapidement.

Les personnes interrogées ont expliqué que la **conception simplifiée** de la PCU était essentielle à sa réussite. Les répondants ont également insisté sur le fait que la simplicité est une pratique exemplaire lors de la conception de prestations d'urgence. L'élaboration d'une prestation simplifiée, axée sur le client et facile à comprendre pour les clients et à administrer pour le personnel était essentiel pour fournir rapidement un soutien aux Canadiens (p. ex., taux fixe et

<sup>14</sup> [Le gouvernement instaure la Prestation canadienne d'urgence pour venir en aide aux travailleurs et aux entreprises](#)

valeur monétaire déterminée, système de présentation de demandes simple, aucune exigence de soumettre des documents à l'appui, règles simplifiées et automatisation). De plus, les personnes interrogées ont souligné que la conception simplifiée de la PCU illustre les types d'améliorations qui peuvent rendre l'a.-e. plus efficace en général. Elles ont aussi expliqué que les simplifications liées à la PCU sont nées d'idées déjà existantes pour réviser l'a.-e.

Quelques personnes interrogées ont noté que l'expérience avec la PCU a démontré que les Canadiens recherchent des prestations et des services numériques simples et efficaces. L'a.-e. est un régime complexe et les personnes interrogées ont fait valoir que le renforcement de l'automatisation et de la simplicité devrait être une priorité pour le régime de façon générale, sans pour autant en compromettre la solidité.

La **rapidité** a également fréquemment été mentionnée comme une priorité de conception appropriée compte tenu de l'urgence. L'ensemble des parties qui ont participé à la conception et à la mise en œuvre s'entendaient pour dire que de verser rapidement l'argent aux Canadiens constituait le principe directeur, et que toutes les équipes ont cheminé avec cohésion pour atteindre cet objectif. Cette approche s'harmonisait avec les pratiques exemplaires internationales; notamment, « Fraud in Emergency Management and Recovery – Principles for Effective Fraud Control » (fraude dans la gestion des urgences et recouvrement – principes pour un contrôle efficace de la fraude) de l'International Public Fraud Forum<sup>15</sup>.

### Gouvernance rapide, inclusive et horizontale

Les personnes interrogées ont décrit à quel point la collaboration directe à multiples niveaux entre les équipes d'EDSC, ainsi que la coordination avec l'ARC, fut essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre de la PCU. Les employés responsables de la conception des politiques, des opérations et de la prestation des services de la PCU ont communiqué en suivant **une structure de gouvernance claire et efficace**. Il y a eu une mobilisation rapide de gens expérimentés au sein des équipes pour accomplir le travail. **Tous les contributeurs nécessaires autour de la table** ont participé à la conception du programme (p. ex., politiques, opérations, services juridiques, TI).

Les répondants ont insisté sur l'efficacité d'une « **structure horizontale** » au sein d'EDSC, où des personnes de directions générales et niveaux différents (des sous-ministres allant jusqu'au personnel opérationnel) pouvaient interagir directement au moyen de rencontres quotidiennes ou hebdomadaires. Les personnes interrogées ont aussi souligné l'importance **du leadership de la haute direction à fournir une orientation claire**. Un comité des sous-ministres adjoints (SMA) qui a œuvré à l'harmonisation des politiques et des opérations a géré la réponse du programme de la PCU. Un processus permettant de savoir quand communiquer avec la ministre et/ou le Cabinet était également en place. Les mécanismes de gouvernance restaient suffisamment souples pour permettre la prise de décisions en temps réel.

---

<sup>15</sup> [Fraud in Emergency Management and Recovery 10Feb.pdf\(publishing.service.gov.uk\)](#) (en anglais seulement)

Quelques personnes interrogées ont ajouté que l'impératif d'urgence a éliminé les cloisonnements entre les directions générales d'EDSC. Il y avait, par exemple, **une forte motivation à placer les opérations et la prestation de services au centre, plus que dans la conception traditionnelle des programmes**. Les répondants ont souligné que cette approche collaborative en matière d'élaboration de politiques fut essentielle à l'offre rapide et efficace de la prestation d'a.-e. d'urgence. La boucle de rétroaction entre les politiques et la prestation de services a également permis d'apporter des améliorations constantes et de répondre promptement aux problèmes.

Les personnes interrogées ont également indiqué une coopération réussie **entre EDSC et l'ARC**. Des réunions régulières et continues entre les SMA ont facilité la coordination et les communications pour ces deux organisations étaient bien intégrées. La coordination entre Service Canada et l'ARC a aussi eu lieu au niveau des directeurs et des gestionnaires.

### Une conception universelle

Au moment de la conception de la PCU, il n'y avait pas suffisamment de temps pour réaliser une analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) complète. Toutefois, une majorité des répondants de toutes les catégories ont expliqué que la **PCU a été créée pour être aussi universelle que possible** afin de soutenir rapidement les Canadiens qui avaient perdu un revenu d'emploi en raison de la pandémie de COVID-19. L'admissibilité à cette prestation était vaste et le processus de présentation d'une demande était simple. Elle avait une très large portée et maximisait le nombre de personnes qui pouvaient en profiter. Les normes d'accessibilité habituelles du gouvernement ont été appliquées à l'offre de la PCU (p. ex., le centre d'appels de Service Canada utilisait les interfaces existantes pour les personnes ayant une déficience auditive). La prestation était bien axée sur les travailleurs, puisque d'autres prestations et mesures étaient offertes pour répondre aux besoins de différentes populations dans le contexte de la pandémie (p. ex., la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants [PCUE], les mesures financières pour les aînés).

Quelques personnes interrogées ont souligné que la pandémie a touché plus durement certaines populations, et que ces groupes ont eu davantage recours à cette prestation. Selon une analyse des données d'EDSC effectuée par Statistique Canada, le pourcentage de travailleurs des Premières Nations, Métis et Inuits qui ont gagné au moins 5 000 \$ en 2019 et qui ont reçu des paiements de la PCU en 2020 était plus élevé que celui des travailleurs non autochtones<sup>16</sup>. Les travailleurs des groupes des minorités visibles, ceux à faible revenu et les jeunes étaient également plus susceptibles d'avoir reçu la PCU<sup>17</sup>. Un pourcentage légèrement plus élevé de femmes qui étaient travailleuses en 2019 ont reçu la PCU (36,3 %) comparativement aux hommes (34,2 %) <sup>18</sup>. Dans

---

<sup>16</sup> [Travailleurs recevant des paiements du programme de la Prestation canadienne d'urgence en 2020 \(statcan.gc.ca\)](https://statcan.gc.ca)

<sup>17</sup> [Travailleurs recevant des paiements du programme de la Prestation canadienne d'urgence en 2020 \(statcan.gc.ca\)](https://statcan.gc.ca)

<sup>18</sup> [Travailleurs recevant des paiements du programme de la Prestation canadienne d'urgence en 2020 \(statcan.gc.ca\)](https://statcan.gc.ca)

l'ensemble, 48,5 % des demandeurs qui ont eu recours à la PCU se sont identifiés comme des femmes, 51,4 % comme des hommes et 0,1 % comme des personnes de diverses identités de genre.

### 3.1.3 Conception : leçons apprises

#### Les défis d'une double prestation

En réponse à la question visant à savoir quelles leçons apprises de la PCU pourraient être mises à profit lors de l'élaboration d'une autre prestation d'urgence, quelques personnes interrogées ont souligné que chaque crise comportera ses propres défis, et que toute intervention d'urgence doit être adaptée à la situation. Toutefois, certaines leçons utiles ont découlé de l'évaluation de la PCU en ce qui a trait à la conception.

La plupart des personnes interrogées ont recommandé (si les circonstances le permettent) **de ne pas offrir une prestation d'urgence par l'intermédiaire de deux ministères et en vertu de deux textes de loi différents**. Bien que les répondants aient compris pourquoi cette façon de faire était appropriée dans le contexte de la PCU, la double nature de la prestation a créé des défis et une complexité supplémentaire tant à l'interne que pour le public.

À l'interne, le rythme rapide du travail législatif a entraîné des problèmes d'interprétation qu'EDSC, Service Canada et l'ARC ont dû régler. Les organisations devaient continuellement réagir et atténuer les problèmes pour assurer un traitement le plus uniforme possible. Bien qu'une personne interrogée ait mentionné que les rédacteurs de textes législatifs étaient en mesure d'établir des liens et de rendre les prestations aussi uniformes que possible, il était irréaliste de penser qu'elles pouvaient être parfaitement harmonisées. Par exemple, les formulaires de demande étaient légèrement différents. La prestation d'a.-e. d'urgence comportait une exigence de déclaration aux deux semaines, ce qui n'était pas en vigueur pour la PCU telle qu'administrée par l'ARC. Cette dernière gérait la PCU en fonction d'un bloc prédéterminé de quatre semaines, tandis que la prestation d'a.-e. d'urgence était versée toutes les deux semaines, à partir de n'importe quelle semaine. Service Canada a dû émettre et rapprocher des paiements anticipés, contrairement à l'ARC. De plus, l'ARC et Service Canada ont tiré profit des solutions des TI et des processus opérationnels présents pour administrer leurs prestations respectives. Les systèmes existants des organisations se ressemblaient, mais n'étaient pas identiques, ce qui a produit des incohérences au fil du temps.

Du côté du client, la double nature de la prestation a engendré de la confusion. Certains ne savaient pas à laquelle des deux organisations ils devaient soumettre leur demande. Le fait d'avoir deux prestations a également créé un problème pour certaines personnes (lorsque la prestation a été lancée) qui ont eu accès à des fonds en vertu de la PCU administrée par l'ARC et de la prestation d'a.-e. d'urgence pour la même période. De plus, une personne interrogée a expliqué qu'il y avait suffisamment de différences entre les prestations pour que certains clients puissent décider de « choisir » l'une plutôt que l'autre. Quelques répondants ont explicitement laissé

entendre que l'utilisation d'un portail de demande unique (avec la détermination entre la PCU administrée par l'ARC et la prestation d'a.-e. d'urgence réalisée en arrière-plan) aurait été plus efficace que l'utilisation de deux plates-formes de demande destinées au public.

La plupart des personnes interrogées ne recommanderaient pas d'offrir de nouveau une prestation à « double tête », en faisant remarquer qu'idéalement, **une future prestation d'urgence devrait être gérée par un seul ministère ayant une capacité suffisante et des systèmes adéquats. Elle devrait aussi être régie en vertu d'une seule loi.** Quelques répondants ont suggéré que le gouvernement du Canada devrait créer une infrastructure de système (à l'extérieur du régime d'a.-e. existant) pour permettre l'administration de prestations d'urgence évolutives en réponse à des crises locales ou nationales.

### Participation des régions et opérations de première ligne

Quelques répondants ont indiqué qu'il était difficile pour les régions de Service Canada de tenir le personnel et les Canadiens bien informés au sujet de la prestation d'a.-e. d'urgence étant donné la rapidité à laquelle les choses évoluaient. Bien que la plupart des répondants aient fait l'éloge de l'étroite collaboration entre les politiques et la prestation de services, quelques répondants provenant des régions de Service Canada ont estimé **qu'une communication encore plus étroite avec le personnel de première ligne qui possède de l'expérience de la prestation de services aurait pu aider à cerner les problèmes et les risques possibles dès le départ.**

### Pièges dans les interactions avec d'autres prestations

Quelques personnes interrogées ont identifié des faiblesses de conception qui, à leur avis, auraient pu être évitées. Certains répondants ont fait allusion au cas de prestataires qui avaient épuisé leurs prestations d'a.-e., mais qui ne pouvaient pas retourner au travail en raison de la COVID-19; ces personnes n'étaient initialement pas admissibles à la PCU. Même si cette question a été abordée le 15 avril au moment où la prestation a été élargie, les répondants ont indiqué qu'il s'agissait d'une omission de conception qui aurait pu être réglée immédiatement. Quelques répondants responsables des politiques ont fait valoir que certaines provinces et certains territoires ont interrompu l'aide sociale aux gens qui recevaient la PCU. Les personnes interrogées ont mentionné qu'il peut être difficile de redevenir admissible à ces programmes provinciaux et territoriaux, ce qui a probablement placé certains clients dans une position vulnérable (surtout si, pour une raison quelconque, on demandait à ces clients de rembourser la PCU). Un répondant responsable des politiques a décrit la façon dont une coordination provinciale, territoriale et fédérale améliorée aurait pu empêcher ce scénario. Quelques personnes interrogées ont mentionné que même si les prestations liées à la COVID-19 devaient, en général, être complémentaires, il se peut que des employeurs aient reçu la Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC) et que leurs employés aient également reçu la PCU. En tirant ses propres leçons de la mise en œuvre de la PCU, l'ARC a aussi constaté qu'il était intrinsèquement complexe et ardu de communiquer les interactions entre les programmes. L'ARC a observé que, dans les situations d'urgence, lorsque tous les ordres de gouvernement ont de la difficulté à soutenir les Canadiens, il

est particulièrement important de posséder plusieurs voies de communication intergouvernementales.

Bref, la leçon apprise est **qu'il convient de faire preuve de prudence au moment d'offrir une prestation d'urgence et de tenir compte de son incidence sur l'écosystème des prestations dans son ensemble.**

## 3.2 Gestion des risques

### 3.2.1 Gestion des risques : pratiques notables

#### Suivre les principes du risque et les méthodes éprouvés

La majorité des personnes interrogées ont confirmé que **les décideurs connaissaient, comprenaient et acceptaient les risques d'une approche fondée sur l'attestation et les contrôles minimaux préalables aux paiements, et ce, dès le lancement du programme.** EDSC a effectué une évaluation des risques pour l'intégrité de la prestation pendant la courte période de conception de la PCU et a mis à jour le document de façon continue durant la mise en œuvre. Les fonctionnaires d'EDSC savaient que la PCU pourrait être l'objet d'activités frauduleuses et que certains demandeurs qui n'étaient pas admissibles pourraient toucher des prestations. Le gouvernement du Canada a accepté ces risques afin de fournir un soutien immédiat aux Canadiens.

Un cadre d'intégrité axé sur les risques a été créé avec des mesures initiales minimales et en mettant l'accent sur les vérifications après paiement. Comme l'indique le rapport du Bureau du vérificateur général<sup>19</sup>, ce choix était conforme aux pratiques exemplaires favorisées par l'International Public Sector Fraud Forum<sup>20</sup>. Ce dernier a énoncé que puisque la capacité d'établir des dispositions préventives initiales dans une situation d'urgence est limitée, la **vérification après paiement** revêt encore plus d'importance.

Les personnes interrogées ont noté que la fraude constitue toujours un risque en évolution pour tout programme ou toute prestation et que le ministère **a surveillé étroitement la PCU pour répondre aux nouveaux problèmes d'admissibilité rencontrés au fur et à mesure sur le programme était en place.** Après le lancement de la prestation d'a.-e. d'urgence, EDSC a créé de nouveaux algorithmes et techniques d'analyse et d'anomalie dans le but de détecter les fraudes possibles. Comme décrit dans le rapport du BVG, le ministère a conçu des scénarios pour repérer les demandeurs à risque élevé. À compter de la mi-mai 2020, il a mis en œuvre une méthodologie pour identifier l'abus potentiel du programme et y mettre fin. Les paiements ont cessé lorsqu'il y

---

<sup>19</sup> Vérificatrice générale du Canada, rapport 6 – La Prestation canadienne d'urgence, [Rapport 6 – La Prestation canadienne d'urgence \(oag-bvg.gc.ca\)](#).

<sup>20</sup> [Fraud in Emergency Management and Recovery 10Feb.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#) (en anglais seulement)

avait des motifs raisonnables de croire que les demandes étaient frauduleuses. Les personnes pouvaient faire un suivi si elles croyaient qu'on leur avait refusé à tort du soutien. Le ministère a mis à profit la collaboration de l'ARC avec les institutions financières afin d'intégrer de nouvelles approches en vue de cibler les activités bancaires douteuses dans les processus d'intégrité de Service Canada. L'ARC a également mis en œuvre des processus visant à bloquer certaines demandes comportant un risque élevé. Les leçons apprises sur l'intégrité de la mise en œuvre de la PCU ont par la suite été appliquées aux prestations de relance après la PCU.

### 3.2.2 Gestion des risques : leçons apprises

#### Contrôles supplémentaires sans compromettre la rapidité

Les contrôles préalables aux paiements qui servaient à vérifier l'admissibilité à la prestation d'a. - e. d'urgence étaient minimes et bien plus limités que ceux habituellement en place pour l'a. - e. Par exemple, les clients n'étaient pas tenu de fournir des documents prouvant une perte d'emploi. Service Canada n'avait qu'à confirmer que le demandeur avait un numéro d'assurance sociale (NAS) valide et qu'il n'était pas décédé.

Reconnaissant que la rapidité et la simplification ont favorisé la mise en œuvre réussie de la PCU, la plupart des répondants ont indiqué que **certains contrôles stratégiques supplémentaires, mis en œuvre dès le lancement d'une future prestation d'urgence, contribueraient à réduire le risque de versements excédentaires** et à renforcer les dispositifs de protection contre la fraude potentielle sans compromettre la rapidité d'exécution. Les répondants ont reconnu qu'il aurait été difficile de mettre en œuvre ces mécanismes dans le cadre de la PCU, étant donné les circonstances, mais qu'ils devraient être envisagés et appliqués à toute future prestation d'urgence. De plus, tout contrôle supplémentaire - s'il avait été appliqué à la PCU - aurait dû respecter le fait que des éléments importants de la PCU étaient basés sur une attestation (par exemple, seuil de revenu, cessation de travail).

Une personne interrogée a ajouté que la mise en œuvre de contrôles de système peut être difficile en raison de l'âge de certains systèmes des TI du gouvernement. Quelques personnes interrogées ont également émis des mises en garde contre l'utilisation de paiements anticipés dans la même mesure que ce qui a été fait au moyen de la prestation d'a. - e. d'urgence.

#### Risques associés à la double prestation

Les répondants ont expliqué que l'offre de la PCU par deux ministères engendrait des risques supplémentaires. Les ministères fonctionnaient de façon légèrement différente, prenaient des décisions distinctes sur la manière de gérer les enjeux, et la nécessité d'harmoniser pleinement l'exécution de la prestation a limité davantage les contrôles possibles.

Quelques personnes interrogées ont également reconnu que **le ministère et l'agence ont sous-estimé la nécessité et l'importance du partage de données bidirectionnel pour éviter que des clients aient accès aux deux prestations pendant la même période**. Les considérations en matière de vie privée ont restreint l'échange d'information entre les organisations. Des données ont été partagées entre EDSC et l'ARC environ une semaine après le lancement de la PCU. Si une

autre prestation devait être exécutée conjointement, un tel système de vérification devrait préférablement être établi avant le lancement de celle-ci. Quelques répondants ont mentionné que cela est lié à un besoin plus vaste pour le gouvernement du Canada dans son ensemble de faciliter l'échange de renseignements entre les organisations fédérales en vue de permettre une prestation uniforme aux clients, des vérifications plus efficaces et des mesures de prévention de la fraude (tout en tenant compte de la vie privée).

### Envisager la prévention précoce de la fraude

Les principes de lutte contre la fraude lors de la gestion d'urgences de l'International Public Sector Fraud Forum reconnaissent que la fraude est inévitable et qu'il n'y a aucune solution unique pour traiter ce risque puisque les manœuvres frauduleuses évoluent constamment. Une détection automatisée de la fraude a éventuellement été mise en œuvre pour la PCU; toutefois, quelques répondants ont suggéré que **la mise en œuvre de certaines vérifications manuelles d'intégrité aiderait dans le cas d'une prestation d'urgence**. Par exemple, les personnes interrogées ont indiqué que le personnel administrant la prestation d'urgence devrait avoir la capacité d'ajouter un indicateur aux dossiers suspects et de déclencher une courte période de détention (p. ex., 48 heures) avant d'émettre les paiements dans ces cas.

### La gestion des vérifications après paiement et des versements excédentaires est difficile

Service Canada et l'ARC effectuent maintenant des vérifications après paiement et, dans certains cas, ont avisé les clients d'un versement excédentaire de la PCU qui doit être remboursé au gouvernement. Les clients qui se rendent compte qu'ils ont reçu un versement excédentaire peuvent également s'auto-identifier et effectuer un remboursement volontaire. Les personnes doivent rembourser des versements excédentaires si elles ne satisfaisaient pas aux exigences d'admissibilité, y compris si elles ne respectaient pas les exigences minimales de revenu d'emploi ou de travail indépendant, gagnaient un revenu d'emploi trop élevé pendant la période de prestation, ou ont reçu une autre prestation d'urgence individuelle pour la même période. Certaines personnes qui avaient présenté une demande de PCU ont également été rappelées au travail ou ont vu le travail à distance instauré plus tôt que prévu au moment de leur demande. En ce qui a trait à la prestation d'a. -e. d'urgence, il y a peu de résultats à déclarer pour le moment en ce qui concerne le volume et le montant des versements excédentaires et des recouvrements. Le travail de vérification après paiement est en cours et le total des montants exigibles et recouvrés sera disponible une fois cette étape achevée.

L'approche en matière de vérification après paiement devait être basée sur le risque afin d'équilibrer le besoin d'intégrité du programme, d'intendance financière et de compassion pour les Canadiens confrontés à des difficultés financières en raison de la pandémie de COVID-19. Cela conforme aux pratiques exemplaires connues pour l'administration des programmes et des prestations, et s'harmonise avec la réponse adaptative et souple du gouvernement du Canada pour le recouvrement des versements excédentaires de la PCU compte tenu de l'évolution de la pandémie de COVID-19 en cours. Le gouvernement du Canada a délibérément choisi de ne pas

imposer de pénalités ni d'intérêts pour les versements excédentaires de la PCU. Le gouvernement adopte également une approche qui tient compte de la situation financière particulière de chaque personne et a élargi les paramètres des accords de paiement afin d'offrir plus de flexibilité en fonction de la capacité à payer. Le gouvernement a manifesté un engagement envers une approche empathique axée sur les personnes en premier en ce qui a trait aux remboursements. Toutefois, les personnes interrogées ont indiqué que cela place toujours le ministère et l'agence dans **la situation délicate où ils doivent récupérer des fonds auprès de personnes qui ont utilisé la PCU de bonne foi, qui ont mal compris la prestation ou qui ont justifié leur admissibilité en fonction de difficultés liées à la pandémie et au stress qu'ils éprouvaient**. Les répondants n'ont pas pu formuler de commentaires sur l'ampleur de la question du remboursement, mais leurs observations reflètent la situation délicate créée par la PCU à cet égard. Quelques personnes interrogées craignaient également une sous-estimation du niveau de ressources nécessaires pour gérer la vérification après paiement.

Le recouvrement des versements excédentaires crée des risques, y compris de l'anxiété pour les clients et des répercussions sur la confiance du public et la réputation du gouvernement. Quelques répondants ont indiqué que les considérations liées à l'ACS Plus figurent maintenant dans la gestion des remboursements. Par exemple, demander à certaines populations socioéconomiques vulnérables de rembourser la prestation soulève des questions d'équité. Les remboursements soulèvent également la question de savoir combien de remises de dette les Canadiens peuvent tolérer lorsque le gouvernement administre une prestation d'urgence nationale.

En plus de certains contrôles initiaux pour vérifier l'admissibilité, certaines personnes interrogées ont fait remarquer qu'une autre façon de gérer ces risques est **d'avoir des communications claires et cohérentes**. Par exemple, dans l'éventualité d'une future prestation, certaines personnes interrogées ont souligné l'importance pour le gouvernement de diffuser des messages clairs au sujet de la fraude et d'adopter des mesures strictes et visibles dans ce domaine dès le lancement de la prestation. Les personnes interrogées ont également fait remarquer que le gouvernement doit **toujours être clair à savoir s'il exigera les gens de faire des remboursements, de quelle façon et dans quelles circonstances**. Les personnes interrogées ont expliqué que, pendant la mise en œuvre de la PCU, la haute direction a hésité à demander un remboursement alors que la pandémie touchait toujours les individus. Les personnes interrogées ont indiqué que l'ambiguïté perçue dans les messages créait une certaine confusion pour les clients et pour le personnel d'EDSC. Il convient toutefois de noter qu'entre 2020 et 2022, l'ARC et EDSC ont communiqué publiquement l'approche globale du gouvernement à l'égard des remboursements, indiquant que les bénéficiaires de la PCU rendus non admissibles à la suite de vérifications après paiement devront rembourser les prestations auxquelles ils n'avaient pas droit.

## 3.3 Mise en œuvre de la prestation d'a.-e. d'urgence par Service Canada

### 3.3.1 Pratiques notables quant à l'exécution interne

La majorité des répondants à l'évaluation officielle ont convenu qu'EDSC et Service Canada géraient et exécutaient la prestation d'a.-e. d'urgence efficacement, surtout compte tenu du contexte. Quelques facteurs clés de réussite et pratiques exemplaires en ressortent.

#### Réaffectation des ressources, communication interne efficace et dévouement du personnel

Les ressources ont été redirigées vers les prestations d'a.-e. d'urgence et les prestations liées à la pandémie au moyen d'une approche exceptionnelle de « tout le monde met la main à la pâte », puisque les activités ministérielles considérées comme « non essentielles » ont été suspendues. Cette **capacité de redéployer le personnel d'EDSC** pour administrer la prestation était essentielle à son succès. Certains répondants ont mentionné en particulier que la mobilisation de personnes d'expérience ayant l'expertise requise à travers différentes directions générales et équipes était un facteur de réussite.

Toutes les personnes interrogées ont indiqué que **les équipes d'EDSC assuraient une communication et une coordination efficace**, notamment en se fondant sur les relations et les canaux existants. Les équipes coordonnaient de façon régulière lors de réunions de mise au point, soit chaque semaine, chaque jour ou, dans certains cas, de nombreuses fois par jour. Par exemple, les personnes interrogées ont indiqué une collaboration efficace avec la DGIIT au moyen de séances approfondies pour discuter des conditions du système.

**Tous les répondants ont félicité le personnel d'EDSC et de Service Canada à tous les niveaux pour les efforts herculéens déployés dans le cadre de la mise en œuvre de la prestation d'a.-e. d'urgence.** Les fonctionnaires se sont surpassés pour servir les Canadiens en travaillant de longues heures pendant des périodes prolongées et sous pression. Plusieurs répondants ont mis en évidence le fait que même si les conditions de travail pendant la pandémie étaient moins qu'idéales (p. ex., télétravail, problèmes de garde d'enfants, incertitude constante), le personnel a relevé le défi.

Toutefois, les répondants ont également fait remarquer que la mise en œuvre de la prestation a eu des répercussions sur le personnel. Par exemple, une personne interrogée œuvrant dans le domaine de la prestation de services a indiqué que certains employés mutés pour travailler sur la prestation n'avaient pas reçu la formation appropriée au départ pour gérer la détresse des clients (p. ex., la menace d'automutilation). Les répondants et la documentation interne sur les leçons apprises soulignent que **le soutien du personnel et le maintien de l'engagement par une communication constante** devraient toujours être prioritaires, peu importe les circonstances, mais tout particulièrement en situation d'urgence.

## Utilisation des systèmes existants, de l'innovation rapide et de l'agilité des TI

La DGIIT a été en mesure de concevoir rapidement des solutions de contournement afin que la prestation d'a.-e. d'urgence puisse être administrée dans le cadre du système d'a.-e. existant. Par exemple, le paiement à taux fixe de la prestation d'a.-e. d'urgence a été opérationnalisé en apportant des ajustements à la formule de base du régime d'a.-e. Malgré les contraintes, la majorité des personnes interrogées œuvrant dans le domaine de la prestation de services ont expliqué que l'exploitation des systèmes existants était la seule façon de mettre en œuvre la prestation d'a.-e. d'urgence aussi rapidement. Quelques personnes interrogées ont indiqué que le maintien des personnes admissibles à l'a.-e. dans le régime maintenait la continuité, ce qui était également important.

De nombreux répondants ont félicité la DGIIT pour le rôle qu'elle a joué dans le succès de la prestation d'a.-e. d'urgence. Les TI ont non seulement appuyé la mise en œuvre de la prestation sans grandes perturbations technologiques, mais elles ont aussi permis à un ministère entier de faire la transition au travail à distance. Les TI ont dû accroître la capacité initiale de télétravail de seulement 4 000 employés pour accommoder 26 000 à 27 000 employés. Par exemple, le ministère a dû augmenter sa capacité d'émettre des dispositifs de travail de quelques centaines à des milliers par semaine. Une personne interrogée a indiqué que les équipes des TI étaient déjà outillées pour travailler à distance et pouvaient offrir un soutien 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, ce qui était essentiel à une adaptation rapide. Malgré les difficultés de croissance initiales (p. ex., problèmes d'accès au RPV, pénurie d'ordinateurs portatifs, problèmes de téléconférence), **le personnel d'EDSC et de Service Canada a été en mesure de passer au travail à distance en quelques semaines.** Les personnes interrogées ont indiqué que le ministère avait réussi, dans l'ensemble, à pivoter vers une nouvelle approche d'exécution.

L'exécution de la prestation d'a.-e. d'urgence a nécessité de l'innovation et des pratiques de mise en œuvre qui étaient différentes des opérations normales de l'a.-e. EDSC et Service Canada ont dû faire preuve de créativité et de volonté à essayer de nouvelles approches. Les innovations de la PCU ont orienté certains des changements subséquents apportés à l'a.-e. régulière. **Quelques personnes interrogées ont décrit précisément un avancement accéléré des technologies novatrices pendant la période de la PCU;** des changements qui auraient nécessité des mois ou des années à élaborer et à mettre en œuvre ont été mis en place rapidement dans le contexte de la pandémie. L'automatisation et les nouveaux outils technologiques ont permis la mise en œuvre à distance des prestations liées à la pandémie. Par exemple, la prestation d'a.-e. d'urgence a été l'objet de la mise en œuvre d'un système de NAS électronique pour la vérification de l'identité, ce qui a remplacé le besoin d'avoir des documents d'identité sous format papier.

**Les personnes interrogées ont noté que le fait d'avoir un centre d'appels efficace était un autre élément vital d'une mise en œuvre réussie.** À l'été 2021, EDSC a mené un exercice des leçons apprises portant particulièrement sur le déploiement du centre d'appels de la PCU. Le document met en évidence qu'EDSC disposait de 10 jours pour mettre sur pied un centre d'appels virtuel de la PCU, jonglant avec de nombreuses incertitudes, en utilisant de nouveaux outils

technologiques. Un répondant a noté que, heureusement, lorsque la pandémie a débuté, EDSC venait tout juste de migrer le centre d'appels de l'a.-e. datant de 20 ans vers une nouvelle plateforme. Ce même répondant a mis en évidence les mécanismes d'approvisionnement qui étaient, par un heureux hasard, en place pour soutenir la modernisation du centre d'appels de l'a.-e. se sont avérés essentiels dans le traitement de volumes accrus en raison de la PCU. Des équipes de Service Canada et de l'ARC ont travaillé avec des fournisseurs tiers pour établir une nouvelle solution de téléphonie gérée dans le nuage qui viendrait compléter la nouvelle plateforme pour le centre d'appels.

### 3.3.2 Exécution interne : leçons apprises

#### Modernisation des infrastructures des TI

La prestation d'a.-e. d'urgence a été mise en œuvre au moyen de l'infrastructure actuelle vieillissante des TI. EDSC a néanmoins été en mesure d'exécuter la prestation d'urgence, et il y a des plans visant à mettre à jour les systèmes liés à l'a.-e. au moyen du programme de modernisation du versement des prestations. Toutefois, la **PCU a renforcé davantage l'analyse de rentabilité afin de remplacer l'infrastructure des TI de l'a.-e.** L'exécution de la prestation a exposé davantage les faiblesses du système, y compris la question de la gestion des augmentations du volume ainsi que les vulnérabilités liées à la cybersécurité. Le fait de travailler avec les systèmes actuels a également créé une complexité supplémentaire. En général, les répondants ont demandé plus d'investissements afin de renforcer l'infrastructure des TI. Les personnes interrogées ont fait remarquer que le travail en cours dans le cadre du programme de modernisation du versement des prestations continue d'être essentiel. Ils ont de plus insisté sur l'importance de poursuivre les **efforts actuels de planification des TI en cas de catastrophe**, de façon à ce que les risques pour les opérations soient minimisés et que le système soit suffisamment flexible pour répondre aux urgences.

#### Flexibilité accrue pour redéployer des ressources

Comme il a été mentionné ci-dessus, la capacité de réassigner et de réaffecter rapidement des ressources pour la prestation de la PCU a été essentielle pour réagir à l'urgence. Les répondants œuvrant dans le domaine de la prestation de services ont confirmé qu'EDSC et Service Canada ont tiré des leçons de la mise en œuvre de la PCU à cet égard. Les organisations veulent devenir plus souples et accroître leur capacité d'établir des priorités, de réaffecter des ressources et d'élaborer des stratégies pour fournir une capacité d'appoint. Toutefois, selon les personnes interrogées, même dans des conditions opérationnelles normales, **le ministère a de la difficulté à réorienter les ressources pour se concentrer sur les besoins immédiats.**

De plus, un répondant a fait valoir qu'en raison de la capacité limitée, la supervision des activités dans le centre virtuel était restreinte. Les entrevues et le rapport interne sur les leçons apprises du centre d'appels de la PCU ont révélé qu'il y avait un manque de cadres de gestion et de surveillance du rendement clairs pour le personnel réaffecté au centre d'appels. Une meilleure communication aurait également permis de s'assurer que le personnel redéployé comprenait ses

nouvelles responsabilités. Une supervision améliorée aurait pu aider à déterminer plus rapidement les besoins des employés (p. ex., pour la formation, le soutien technologique ou la précision du rôle) et les problèmes de rendement.

## 3.4 Communication avec les Canadiens

### 3.4.1 Pratiques notables

#### Communications publiques efficaces

Le ministère a dû transmettre de l'information rapidement aux Canadiens, dans un contexte engendrant de l'anxiété où les décisions gouvernementales étaient souvent prises au jour le jour.

**Un groupe de travail sur les politiques et les communications s'est réuni quotidiennement pour coordonner les réponses aux annonces** provenant directement des conférences de presse du jour sur la COVID-19 avec les hauts fonctionnaires.

La Direction générale des services aux citoyens, qui se charge de la publication sur le Web, a travaillé avec les équipes responsables des communications et des politiques afin de mettre en ligne de l'information et des pages de questions et de réponses aussi rapidement que possible et de les actualiser régulièrement dans le but d'ajouter de nouveaux renseignements ou d'en préciser le contenu en fonction des questions des clients et du public.

Les équipes des communications d'EDSC et de l'ARC ont collaboré pour créer des **messages en langage simple et clair ainsi que pour évaluer leur efficacité**. En plus du contrôle des systèmes internes et de l'analyse du Web, **le ministère a surveillé les commentaires du public et des intervenants sur les médias sociaux et dans les médias grand public**. Il a élaboré des produits pour les annonces destinées aux médias au sujet de la PCU et a organisé une séance d'information technique pour ces derniers alors que les prestations d'urgence tiraient à leur fin en vue d'expliquer le régime d'a.-e. simplifié et les prestations de relance économique qui seraient offertes par la suite. Service Canada a aussi mis à profit les liens existants avec les députés, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les syndicats, les employeurs, les associations et d'autres grandes organisations dans le but de diffuser rapidement l'information grâce à différents canaux. EDSC a également fait preuve de transparence en ce qui concerne les rapports publics des données de la PCU (p. ex., publier le nombre de demandeurs et de bénéficiaires) et a conservé cette approche avec l'a.-e., ce qui a été souligné comme une pratique exemplaire par quelques personnes interrogées.

### 3.4.2 Leçons apprises

#### Déroulement de l'élaboration des politiques et des communications

La rapidité à laquelle évoluait le contexte de la PCU représentait le principal défi pour la diffusion de l'information à grande échelle. Les personnes interrogées ont décrit comment la conception, la



mise en œuvre et les communications au public devaient avoir lieu presque simultanément, ce qui a entraîné des problèmes pour l'ordre des choses.

Parfois, de hauts fonctionnaires prenaient directement des décisions sur les changements à apporter à la PCU, ce qui exigeait un travail intense pendant la nuit pour produire et réviser le matériel de communication. Bien que les niveaux d'approbation pour la conception et la mise en œuvre ont été réduits afin de lancer rapidement la PCU, les personnes interrogées ont expliqué que de **nombreuses personnes devaient revoir les messages destinés au public avant leur publication**. Cette façon de faire a entraîné des délais serrés et a, par exemple, limité le temps disponible pour les essais d'acceptation par l'utilisateur.

Les communications au public devaient suivre la rapidité remarquable de la conception et de la mise en œuvre de la PCU. Les personnes interrogées ont expliqué que même si une grande attention a été portée à la création des produits de communications, certains renseignements ont dû être précisés après coup. Un répondant œuvrant dans le domaine de la prestation de services a décrit comment **le moindre changement dans les communications provoquait une hausse marquée du nombre de questions, ce qui a souligné l'importance de diffuser des messages uniformes**. L'influence des communications au public sur les actions des clients représente un risque pour de futures conséquences négatives. Par exemple, la question de savoir si l'admissibilité à la PCU devait être déterminée sur la base du revenu net ou brut d'un emploi indépendant s'est posée à la suite des travaux de vérification de l'ARC; cette situation illustre une mauvaise compréhension qui pourrait entraîner un versement excédentaire. Une personne interrogée a mentionné cet enjeu comme un exemple de problème pouvant survenir lorsque la conception des politiques et les communications sont élaborées presque simultanément.

La rapidité a entraîné des défis relativement à la diffusion des renseignements directement aux clients qui ont communiqué avec le ministère. Service Canada a dû gérer l'afflux soudain de milliers d'appels de la part de gens affectés par la pandémie en quête d'information. Les fonctionnaires n'étaient pas toujours outillés pour répondre immédiatement à ces questions. La mise en œuvre de la PCU a montré **l'importance d'établir de solides canaux de communication avec le personnel de première ligne**. Quelques personnes interrogées ont décrit comment, dans certains cas, les employés étaient mis au courant des nouveaux renseignements concernant la PCU en même temps que le grand public, directement pendant les points de presse quotidiens au sujet de la COVID-19.

### Tenir compte du point de vue des clients

Certaines personnes interrogées ont insisté sur **l'importance de tenir compte du point de vue des clients dans l'ensemble des décisions relatives à une prestation d'urgence, en particulier si des attestations sont utilisées**. Cela est essentiel pour veiller à ce que le public comprenne les conséquences d'une demande de prestation. Les personnes interrogées de Service Canada ont expliqué que, lorsque soumis à beaucoup de stress, les gens peuvent trouver des moyens de justifier leur demande de prestations même s'ils ne satisfont pas aux critères d'admissibilité. Certains pourraient être tentés de « courir ce risque ». Une personne interrogée a

précisé qu'il faut tenir compte de l'économie comportementale, notamment pour réfléchir aux messages et aux contrôles à mettre en place en amont. Un autre répondant a souligné que l'information au sujet de l'a.-e. est souvent propagée de bouche à oreille entre les clients et au moyen de canaux de communication informels. Ce fut aussi vrai pour la PCU, et les personnes interrogées ont insisté sur l'importance de reconnaître ce phénomène au moment de concevoir une prestation d'urgence et de présenter des communications à son sujet. Les personnes interrogées ont également discuté du fait qu'il est essentiel de **se pencher sur les défis croissants de la désinformation, des sources marginales de nouvelles et du cynisme observé dans le grand public par rapport aux médias dominants**. Ces problèmes entravent l'efficacité des communications gouvernementales destinées aux Canadiens.

Enfin, une autre personne interrogée a précisé qu'au moment de créer une prestation d'urgence comptant des caractéristiques simplifiées, il est très **important de promptement élaborer des protocoles pour gérer le petit nombre de « cas spéciaux » qui surviennent immanquablement**. Il faut donc mettre en place des canaux de communications et de prises de décisions afin d'assurer des réponses rapides pour ces cas non conventionnels. Il est essentiel d'agir de la sorte pour éviter des situations où le traitement de quelques cas compliqués donne une mauvaise image d'un programme qui normalement fonctionne adéquatement dans son ensemble.

## 4.0 Conclusions

Cette section présente un aperçu des principales pratiques exemplaires et leçons apprises répertoriées dans le cadre de cette évaluation de la PCU. S'il est vrai que l'objectif de cette évaluation formelle était de tirer des conclusions pouvant orienter les réactions face à une situation d'urgence, les répondants ont mentionné que certains de ces principes peuvent aussi permettre d'améliorer globalement la conception et la prestation de mesures de soutien.

### 4.1.1 Concevoir la prochaine prestation d'urgence

À la lumière de l'expérience acquise dans le cadre de la PCU, il serait important de tenir compte des éléments suivants lors de l'élaboration d'une future prestation d'urgence :

#### *Conception*

- Mobiliser une petite équipe, diversifiée et chevronnée pour les décisions clés en matière de conception et les modifications législatives;
- Éliminer les cloisonnements et les hiérarchies pour créer des espaces où l'ensemble des participants et niveaux institutionnels possibles peuvent interagir directement pendant la conception et la mise en œuvre;
- Offrir la prestation par l'intermédiaire d'une seule organisation et en vertu d'une loi unique (éviter la mise en œuvre par deux entités, si possible);
- Tirer parti des relations et des systèmes existants pour une mise en œuvre efficace;
- Intégrer dans la conception les considérations relatives aux données (p. ex., une stratégie commune pour leur collecte et gestion, leur intégration entre les programmes pour l'analyse et les rapports);
- Simplifier les règles relatives aux prestations afin de privilégier une mise en œuvre rapide;
- Placer l'exécution et les opérations au cœur de la conception;
- Mobiliser rapidement le personnel chargé de l'intégrité et de première ligne pour détecter les problèmes potentiels.

#### *Gestion des risques*

- Afin de réduire les versements excédentaires, mettre en place des contrôles stratégiques, mais simplifiés, avant paiement, basés sur les renseignements disponibles (c.-à-d., l'admissibilité par rapport au revenu lié à une année d'imposition donnée);
- Adopter des mesures de prévention de la fraude, notamment la capacité de signaler les demandes susceptibles de poser problème (que ce soit manuellement, au moyen de l'IA, ou les deux) pour une vérification rapide et immédiate avant le versement;
- Être prêt à concevoir des protocoles clairs pour le personnel d'exécution afin de traiter les cas non conventionnels;

- Continuer d'investir dans la planification des mesures d'urgence en matière de TI et renforcer la cybersécurité.

#### *Communication avec les Canadiens*

- S'assurer que les canaux sont en place pour que le personnel d'exécution de première ligne soit bien outillé pour aider les clients au moment où l'information sur la prestation est communiquée au public.
- Réduire au minimum les problèmes liés au déroulement lorsque la conception et les communications ont lieu presque simultanément;
- S'assurer que les communications sont claires et cohérentes, et qu'elles tiennent compte du point de vue du client;
- Produire des rapports publics transparents;
- Combattre la désinformation dans le domaine public.

### 4.1.2 Améliorer la préparation aux situations d'urgence

Voici quelques suggestions afin de préparer les systèmes gouvernementaux pour une intervention plus efficace lors d'une prochaine situation d'urgence.

- Assouplir les politiques gouvernementales et les dispositions législatives en matière de prestations afin de mieux répondre aux crises;
- Investir dans la modernisation des infrastructures de TI;
- Renforcer la capacité à redéployer rapidement le personnel et les ressources pour répondre aux besoins de changement des priorités;
- Investir dès maintenant dans la préparation aux situations d'urgence (p. ex., un guide) afin que les décisions puissent être prises rapidement lorsque survient un tel événement et qu'il y ait un certain niveau de prévisibilité dans la réponse du gouvernement;
- Conserver la capacité de travailler à distance et améliorer l'état de préparation pour accélérer l'adoption de technologies novatrices (dont les offres à commandes ou d'autres outils d'approvisionnement);
- Envisager la création d'un système indépendant de prestations d'urgence qui pourrait être mis à profit et adapté à différentes situations.