



ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PROTECTION DES SALARIÉS

Rapport

Janvier 2022

Évaluation du Programme de protection des salariés

Ce document offert sur demande en médias substituts (gros caractères, MP3, braille, fichiers de texte, DAISY) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232).
Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2022

Pour des renseignements sur les droits de reproduction : droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF

N° de cat. : Em20-9/2022F-PDF

ISBN : 978-0-660-42374-6

EDSC

N° de cat. : SP-1071-03-22F

Table des Matières

Glossaire.....	iv
Résumé.....	6
Réponse de la direction et plan d'action	8
Introduction	14
Contexte du Programme	15
Principales constatations.....	21
Recommandations	40
Annexe A: Questions d'évaluation.....	41
Annexe B: Méthodologie et sources de données.....	44
Annexe C: Limites de l'évaluation	45
Annexe D: Modèle logique du Programme de protection des salariés	48
Annexe E: Bibliographie	49

Table des Figures

Figure 1: Historique du Programme de protection des salariés	16
Figure 2: Processus du Programme de protection des salariés	20
Figure 3: Nombre de demandeurs du Programme de protection des salariés par année....	22
Figure 4: État des demandes au Programme de protection des salariés par année	23
Figure 5: Demandeurs du Programme par sexe	23
Figure 6: Demandeurs du Programme par âge	24
Figure 7: Demandeurs du Programme par niveau de scolarité	25
Figure 8: Demandeurs du Programme par domaine d'emploi	25
Figure 9: Proportion des bénéficiaires ayant reçu le paiement maximal par année.....	26
Figure 10: Paiement moyen et montant moyen du salaire admissible dû à un bénéficiaire du Programme de protection des salariés des années civiles 2011 à 2019.....	27

Figure I 1: Taux de recouvrement des réclamations établies dans le cadre du Programme de protection des salariés	31
Figure I 2: Pourcentage de demandes au Programme de protection des salariés traitées dans le respect des normes de service.....	39

Glossaire

Failli/faillite : Le statut légal d'une personne qui se trouve dans l'incapacité de rembourser ses dettes et qui a déclaré faillite. La faillite est une procédure formelle qui consiste à remettre tous ses biens saisissables non visés par une exemption prévue par la loi à un syndic autorisé en insolvabilité (Bureau du surintendant des faillites, 2015).

Bénéficiaire : Une personne qui reçoit un paiement (Agence de la consommation en matière financière du Canada, 2017).

Réclamation : La déclaration d'un créancier selon laquelle une personne lui doit de l'argent (Bureau du surintendant des faillites, 2015).

Insolvabilité : L'incapacité d'une personne à s'acquitter de ses dettes à l'échéance (Bureau du surintendant des faillites, 2015).

Industrie primaire : Une industrie qui permet de récolter ou d'extraire des matières brutes de la nature. Cela inclut l'agriculture, l'extraction du pétrole et du gaz, la foresterie et l'exploitation forestière, l'exploitation minière, la pêche et le trappage (Statistique Canada, 2006).

Séquestre/Mise sous séquestre : On dit qu'une entreprise est mise sous séquestre lorsqu'elle ne parvient plus à honorer ses dettes à l'égard de ses créanciers garantis. Les créanciers désignent un séquestre administratif qui prendra en charge la gestion de la totalité ou d'une partie des actifs de l'entreprise. Le séquestre peut également vendre la totalité ou une partie des biens de l'entreprise pour recouvrer l'argent dû (Bureau du surintendant des faillites, 2015).

Restructuration : Action de réorganiser une compagnie, une entreprise ou un système de sorte à en améliorer l'efficacité (traduction de la définition du dictionnaire Cambridge, 2021).

Indemnité de départ : Le montant d'argent que paie l'employeur lorsqu'un employé perd son emploi sans que ce soit sa faute (Agence de la consommation en matière financière du Canada, 2021).

Subrogation : La substitution des droits d'un employé contre un employeur par une tierce partie, jusqu'à concurrence du montant du paiement. La tierce partie remplace le bénéficiaire dans la procédure de faillite ou de mise sous séquestre (Aperçu du Programme de protection des salariés pour une tierce partie, 2020).

Mise sous séquestre technique : Lorsqu'un séquestre judiciaire est nommé pour gérer une portion de l'actif de l'employeur aux fins de l'administration du Programme de protection des salariés (Programme de protection des salariés, 2021).

Syndic : Une personne autorisée à administrer les faillites et les propositions. Cela comprend la vente de biens pour rembourser les dettes impayées (Bureau du surintendant des faillites, 2015).

Résumé

Le Programme de protection des salariés est conçu pour réduire l'insécurité économique chez les travailleurs canadiens à qui des salaires impayés et des indemnités de vacances, de préavis ou de départ sont dus à la suite d'une faillite ou d'une mise sous séquestre d'un employeur¹. L'administration du Programme est le fruit d'une collaboration entre différents partenaires et intervenants, dont le Programme du travail, Service Canada, l'Agence du revenu du Canada, le Conseil canadien des relations industrielles ainsi que des syndicats et des séquestres. Le Programme de protection des salariés est financé par les recettes générales et représente un coût estimatif d'environ 30 millions de dollars par année. Éventuellement, s'il survient beaucoup plus de faillites qu'à l'habitude durant une année donnée, le coût du Programme pourrait grimper jusqu'à 50 millions de dollars².

Le présent rapport expose les constatations de l'évaluation du Programme de protection des salariés pour la période d'avril 2011 à mars 2020. L'évaluation précédente couvrait la période de la création du Programme en 2008 jusqu'en mars 2011. Cette évaluation a pris fin en 2014³. Pendant la période d'évaluation, le total des paiements versés aux bénéficiaires s'est élevé à 318 885 445 \$.

Principales constatations

- Les modifications apportées au Programme depuis sa création ont augmenté sa capacité à répondre aux besoins des bénéficiaires.
- De plus en plus de travailleurs admissibles se prévalent du Programme. Le Programme a émis 18 165 paiements à des bénéficiaires en 2018-2019, le nombre le plus élevé de son histoire.
- Entre 2011 et 2019, il y a eu 106 331 demandeurs. La majorité d'entre eux étaient des hommes (58 %), avaient entre 31 et 54 ans (52 %) et faisaient partie du secteur des services (53 %). Pendant cette période, le taux d'approbation des demandes de prestations du Programme variait entre 89 et 97 %.
- De 2011 à 2019, le Programme a émis des paiements qui couvraient en moyenne 60 à 76 % du salaire admissible dû aux bénéficiaires par leur ancien employeur.

¹ [Voir la définition dans le glossaire.](#)

² Industrie Canada, *Questions et réponses sur le Programme de protection du salaire*, 2011, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/cilp-pdci.nsf/fra/cl00783.html>

³ Emploi et Développement social Canada, *Évaluation du Programme de protection des salariés*, 2014, <https://publications.gc.ca/site/fra/9.643317/publication.html>

- La plupart des années, Service Canada a atteint ou dépassé son objectif en traitant plus de 80 % des demandes dans le respect des normes de service du Programme⁴.
- Certains travailleurs admissibles ne présentent pas de demande en raison d'un manque de compréhension du Programme et du fait qu'ils n'ont droit qu'à un petit montant.
- Les anciens employés admissibles et les bénéficiaires du Programme doivent être mieux renseignés sur l'incidence que peut avoir le statut de bénéficiaire sur les demandes d'assurance-emploi.
- Les bénéficiaires, les responsables et les partenaires d'exécution étaient satisfaits du Programme. Cependant, les responsables et les partenaires ont signalé que le fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres est un point à améliorer.

Recommandations

1. Élaborer des stratégies pour réduire le fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres lorsqu'ils présentent des formulaires et réclament des honoraires.
2. Trouver des façons de mieux sensibiliser les travailleurs à l'incidence de la participation au Programme de protection des salariés sur les prestations d'assurance-emploi.
3. Collaborer avec les syndicats et les séquestres pour les aider à fournir des renseignements aux bénéficiaires potentiels qui aideront ces derniers à comprendre le Programme et les prestations auxquelles ils pourraient avoir droit.

⁴ Depuis le 1^{er} avril 2016, la norme de service vise le traitement de 80 % des demandes dans les 35 jours suivant la réception par Service Canada de tous les documents requis. Avant le 1^{er} avril 2016, ce délai cible était de 42 jours.

Réponse de la direction et plan d'action

Réponse globale de la direction

Créé en 2008, le Programme de protection des salariés (PPS) est un programme fédéral légiféré qui améliore la vie des travailleurs au Canada en offrant une aide financière aux personnes à qui un salaire admissible est dû en raison de la faillite ou de la mise sous séquestre de leur employeur en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Avant l'instauration du Programme de protection des salariés, le Canada ne disposait d'aucun moyen efficace pour assurer le versement des salaires impayés lorsque les employeurs devenaient insolvables. Le Programme comble ainsi une lacune importante qui existait dans le régime d'insolvabilité du Canada avant sa création en 2008.

Le Programme est géré par Service Canada, relevant d'Emploi et Développement social Canada (EDSC), au nom du Programme du travail. Service Canada utilise les renseignements fournis par les syndicats, les séquestres et les demandeurs pour déterminer l'admissibilité au Programme et administrer ce dernier. Les syndicats et les séquestres jouent un rôle déterminant dans la prestation du Programme : ils rassemblent les renseignements requis et les fournissent à Service Canada pour que Service Canada puisse ensuite déterminer l'admissibilité des demandes.

Le Ministère accepte les observations et les recommandations de la présente évaluation sommative de la période d'avril 2011 à mars 2020. Ce type d'évaluation souligne ce qui fonctionne bien. Il permet également de relever les points à améliorer pour mieux servir la population canadienne.

La réponse de la direction aborde les recommandations de l'évaluation, procure des renseignements sur les récentes améliorations apportées au Programme de protection des salariés pendant l'évaluation et présente les améliorations prévues.

Certaines des principales constatations de l'évaluation indiquent que :

- le Programme de protection des salariés cadre avec les priorités du gouvernement du Canada;
- le Programme de protection des salariés réduit considérablement le montant du salaire qui est dû aux travailleurs;
- les modifications apportées au Programme de protection des salariés ont amélioré sa capacité à répondre aux besoins de la population canadienne;
- les responsables, les partenaires d'exécution et les bénéficiaires du Programme sont très satisfaits du Programme de protection des salariés;
- Service Canada dépasse régulièrement ses objectifs en matière de normes de service.

Même si l'évaluation brosse un portrait généralement positif du Programme de protection des salariés, elle relève également trois points qui peuvent être améliorés.

Recommandation n° 1

Explorer les stratégies pour réduire le fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres lorsqu'ils présentent des formulaires et réclament des honoraires.

Réponse de la direction

La direction appuie la recommandation d'élaborer des stratégies pour réduire le fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres dans l'exécution de leurs fonctions en vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*.

Les syndicats et les séquestres ont plusieurs obligations particulières en vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés* qui favorisent la prestation efficace du Programme. Plus précisément, ils sont responsables de déterminer les employés actuels et anciens et leurs salaires dus, de renseigner les demandeurs potentiels sur le Programme de protection des salariés et de soumettre des renseignements précis à Service Canada, au moyen d'un formulaire d'information du syndic, pour tous les employés à qui un salaire admissible est dû. Ces renseignements permettent à Service Canada d'établir l'admissibilité des demandeurs et de déterminer le montant qui leur est dû. Comme indiqué dans l'évaluation, ces obligations peuvent imposer un fardeau administratif aux syndicats et aux séquestres.

Le *Règlement sur le Programme de protection des salariés* a récemment été modifié pour améliorer le régime de paiement des syndicats. Ce changement élargit l'admissibilité pour le paiement des honoraires et des dépenses d'un syndic lorsque l'actif est insuffisant pour le faire, et lorsque le fardeau financier associé à l'administration de l'actif dépasse la valeur de l'actif disponible pour payer le syndic pour son travail. Les conditions d'admissibilité et les démarches pour réclamer le paiement des honoraires des syndicats ont été simplifiées. Ce changement est entré en vigueur le 20 novembre 2021.

Service Canada étudie actuellement la possibilité de créer un projet de libre-service pour les syndicats dans le cadre du Programme. S'il est approuvé, le projet offrira une solution sécurisée de libre-service aux syndicats et aux séquestres où ils pourront soumettre et recueillir les renseignements du Programme de façon plus efficace. Des fonctions particulières viseraient l'allègement du fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres.

Le Programme du travail préside également le Comité de liaison mixte. Ce comité fait office de forum pour discuter des enjeux d'administration, de politique et d'ordre

opérationnel avec des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris des représentants des organismes suivants : l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation (ACPIR); le Congrès du travail du Canada; Service Canada; Innovation, Sciences et Développement économique Canada; le Bureau du surintendant des faillites et l'Agence du revenu du Canada. Le comité examine d'autres moyens pour alléger le fardeau administratif auquel sont confrontés les professionnels de l'insolvabilité qui administrent le Programme de protection des salariés.

Enfin, le Ministère continuera de collaborer avec les représentants de la communauté canadienne des professionnels de l'insolvabilité, en grande partie par l'entremise de l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation, pour simplifier davantage le travail que doivent réaliser les syndics et les séquestres en vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement et responsable
<p>Recommandation n° 1: Explorer les stratégies pour réduire le fardeau administratif imposé aux syndics et aux séquestres lorsqu'ils présentent des formulaires et réclament des honoraires.</p>	
<p>1.1 Modifier le <i>Règlement sur le Programme de protection des salariés</i> pour améliorer le régime de paiement des syndics.</p>	<p>Achevé – novembre 2021 – Programme du travail</p>
<p>1.2 Le Programme du travail et Service Canada travailleront de concert avec le Comité de liaison mixte pour déterminer comment alléger davantage le fardeau administratif, puis ainsi examiner des solutions potentielles.</p>	<p>Mars 2023 – Programme du travail</p>

Recommandation n° 2

Trouver des façons de mieux sensibiliser les travailleurs à l'incidence de la participation au Programme de protection des salariés sur les demandes d'assurance-emploi.

Réponse de la direction

La direction comprend l'importance d'informer les gens sur l'incidence que peuvent avoir les paiements du Programme de protection des salariés sur leurs prestations d'assurance-emploi. En consultation avec les intervenants du Ministère, la direction du Programme du travail a examiné les causes et les conséquences de ce problème ainsi que les mesures qui pourraient remédier aux situations où des personnes doivent rembourser des prestations d'assurance-emploi lorsqu'elles reçoivent un paiement du Programme de protection des salariés comme compensation pour le salaire que leur doit leur ancien employeur.

À la suite des recommandations formulées lors de l'évaluation sommative de 2014 et de la rétroaction des clients et des syndicats, le Ministère a apporté plusieurs changements aux produits de communication. Ces changements comprennent des mises à jour aux lettres de décision des clients et au site Web du Programme de protection des salariés. La dernière évaluation souligne qu'il y a plus de travail à faire pour évaluer les solutions potentielles aux situations où des personnes doivent rembourser des prestations d'assurance-emploi lorsqu'elles reçoivent un paiement du Programme de protection des salariés comme compensation pour le salaire que leur doit leur ancien employeur.

Le Programme du travail et Service Canada examineront les produits de communication existants qui expliquent la relation entre le Programme de protection des salariés et les programmes d'assurance-emploi afin de clarifier ce lien.

Ils collaboreront également avec des intervenants pour cerner les lacunes en matière d'information dans les documents de communication existants qui pourraient bénéficier de plus de renseignements, de clarification ou de simplification pour mieux sensibiliser les clients sur la relation entre le Programme de protection des salariés et les programmes d'assurance-emploi.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement et responsable
<p>Recommandation n° 2: Trouver des façons de mieux sensibiliser les travailleurs à l'incidence de la participation au Programme de protection des salariés sur les demandes prestations d'assurance emploi.</p>	
<p>2.1 Le Programme du travail et Service Canada examineront les produits de communication existants et collaboreront avec des intervenants pour améliorer ces produits et fournir des renseignements plus simples et plus clairs sur la relation entre le Programme de protection des salariés et l'assurance-emploi.</p>	<p>Mars 2023 – Direction générale des prestations et des services intégrés, Paiement individuel et Services sur demande</p>

Recommandation n° 3

Collaborer avec les syndicats et les séquestres pour les aider à fournir des renseignements aux bénéficiaires potentiels qui aideront ces derniers à comprendre le Programme et les prestations auxquelles ils pourraient avoir droit.

Réponse de la direction

Le Ministère continuera de collaborer avec la communauté de l'insolvabilité pour outiller les syndicats et les séquestres et leur permettre de mieux renseigner les personnes qui pourraient être admissibles au Programme de protection des salariés.

Le Ministère a préparé des renseignements détaillés et en a fait part aux professionnels canadiens de l'insolvabilité pour expliquer les modifications réglementaires apportées au Programme de protection des salariés et à l'admissibilité des employés au Programme, et l'incidence que ces modifications ont sur la présentation des renseignements requis à Service Canada.

Le Ministère évaluera les produits d'information existants et déterminera les points à améliorer pour mieux répondre aux besoins des syndicats, des séquestres et des anciens employés.

Plus précisément, le Ministère continuera de travailler de concert avec les principaux intervenants, comme l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la réorganisation, et élaborera des documents supplémentaires pour les syndicats et les séquestres pour combler toute lacune en matière d'information. Ainsi, les professionnels de l'insolvabilité auront les renseignements nécessaires pour remplir leurs fonctions, et ils pourront informer les travailleurs potentiellement admissibles au Programme de protection des salariés.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement et responsable
<p>Recommandation n° 3: Collaborer avec les syndicats et les séquestres pour les aider à fournir des renseignements aux bénéficiaires potentiels qui aideront ces derniers à comprendre le Programme et les prestations auxquelles ils pourraient avoir droit.</p>	
<p>3.1 Le Programme du travail et Service Canada examineront les produits de communication existants et consulteront les syndicats et les séquestres pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) mieux comprendre les lacunes potentielles des renseignements disponibles aux demandeurs du Programme de protection des salariés afin d'élaborer les documents supplémentaires requis; b) évaluer la faisabilité et les avantages d'élaborer une fiche d'information, qui contient des renseignements essentiels sur le Programme de protection des salariés et la procédure à suivre pour s'en prévaloir, que les syndicats et les séquestres pourraient distribuer aux demandeurs potentiels. 	<p>Mars 2023 – Direction générale des prestations et des services intégrés, Paiement individuel et Services sur demande</p>

Introduction

Le Programme de protection des salariés (ci-après le « Programme ») est conçu pour réduire l'insécurité économique chez les travailleurs canadiens à qui des salaires impayés et des indemnités de vacances, de préavis ou de départ sont dus à la suite d'une faillite ou d'une mise sous séquestre d'un employeur⁵.

Le présent rapport expose les constatations de l'évaluation du Programme réalisée par le Programme du travail et Service Canada. L'évaluation concerne la période d'avril 2011 à mars 2020. Elle examine la mesure dans laquelle le Programme a comblé les besoins des travailleurs canadiens victimes de l'insolvabilité de leurs employeurs. Une précédente évaluation du Programme a été réalisée en 2014⁶.

Le Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation d'EDSC a approuvé l'étude de l'évaluabilité du Programme en septembre 2020, y compris les questions d'évaluation qui figurent à l'annexe A.

L'annexe B comprend de plus amples détails sur la méthode et les sources de données de l'évaluation. L'annexe C contient des renseignements détaillés sur les limites de l'évaluation.

⁵ [Voir la définition dans le glossaire.](#)

⁶ Emploi et Développement social Canada, *Évaluation du Programme de protection des salariés*, 2014, <https://publications.gc.ca/site/fra/9.643317/publication.html>

Contexte du Programme

En 2005, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-55, qui visait à améliorer la protection des travailleurs qui perdent leur emploi lorsque leur employeur fait faillite. Après l'amendement du projet de loi en 2007, la *Loi sur le Programme de protection des salariés* est entrée en vigueur le 7 juillet 2008. Avant l'introduction du Programme de protection des salariés, seuls 5 % des travailleurs recevaient une portion du salaire que leur devait leur ancien employeur. En moyenne, ils récupéraient 13 cents pour chaque dollar de salaire impayé qui leur était dû⁷. Pendant la période d'évaluation, le total des paiements versés aux bénéficiaires du Programme s'est élevé à 318 885 445 \$.

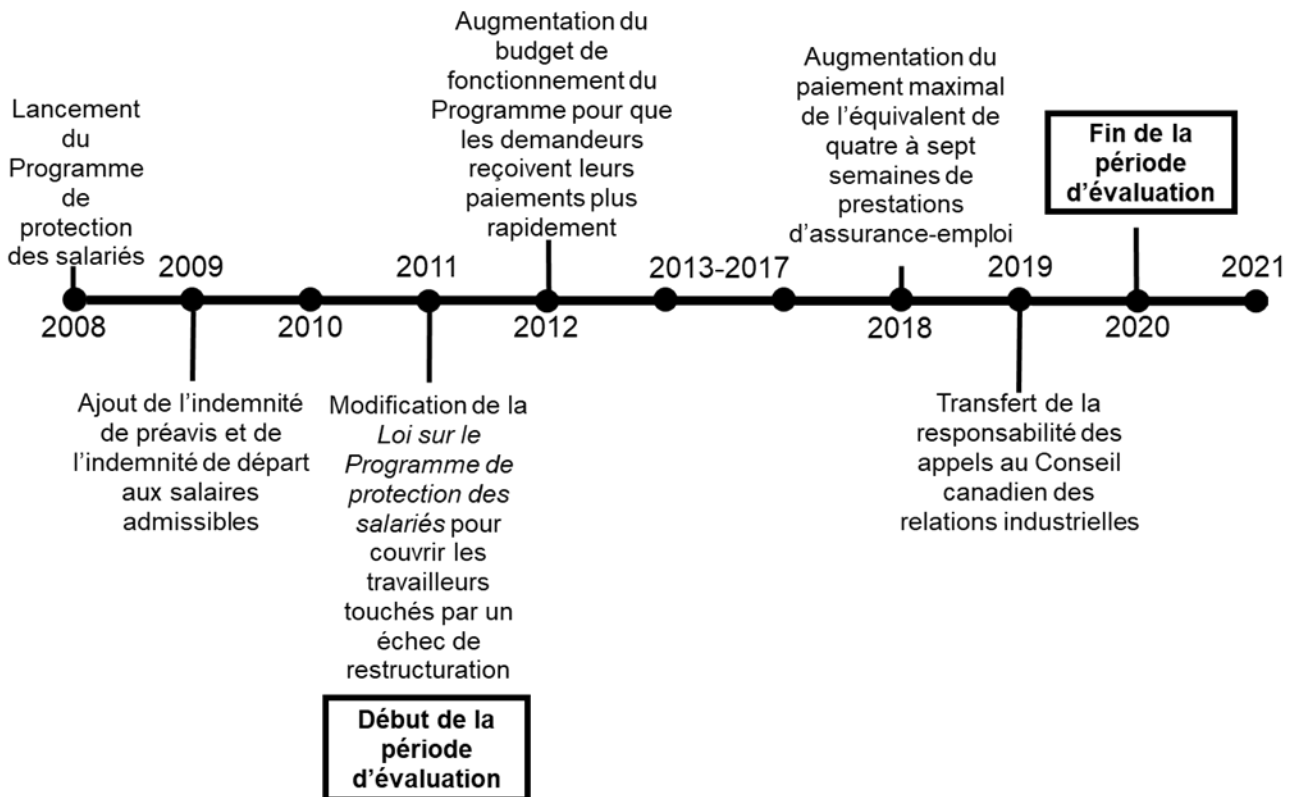
À la suite de sa mise en œuvre en 2008, le Programme a fait l'objet d'une série de modifications, notamment :

- En 2009, la définition de salaires admissibles a été élargie pour comprendre les indemnités de départ et de préavis, en plus des salaires impayés et de l'indemnité de vacances. En 2011, la *Loi sur le Programme de protection des salariés* a été modifiée pour inclure les travailleurs qui perdent leur emploi lorsqu'une tentative de restructuration de la part de leur employeur prend plus de six mois et se conclut par un échec;
- Dans le budget fédéral de 2012, le budget de fonctionnement annuel du Programme a été augmenté pour que les demandeurs reçoivent leurs paiements plus rapidement;
- Dans le budget fédéral de 2018, plusieurs modifications ont été apportées à la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, notamment :
 - le paiement maximal est passé de l'équivalent de quatre à sept semaines de rémunération assurable maximale en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*;
 - la responsabilité des appels a été transférée du Service fédéral de médiation et de conciliation au Conseil canadien des relations industrielles;

⁷ Emploi et Développement social Canada, *Examen quinquennal réglementaire de la Loi sur le Programme de protection des salariés : Aider les travailleurs canadiens confrontés à la faillite ou à la mise en séquestre de leur employeur*, printemps 2015, p. 11

- le processus de paiement des honoraires aux syndicats et séquestres qui administrent le Programme a été modifié. Le règlement mettant en place ces modifications est entré en vigueur en novembre 2021.

Figure 1 : Historique du Programme de protection des salariés



Les activités du Programme de protection des salariés comprennent :

- l'élaboration de politiques de programme et la gestion des relations avec les intervenants;
- la communication de renseignements et la prestation de services aux demandeurs du Programme, aux syndicats et aux séquestres;
- le versement de paiements aux demandeurs du Programme, aux syndicats et aux séquestres par Service Canada;
- le recouvrement de trop-payés versés aux bénéficiaires;
- le recouvrement de créances subrogées par l'Agence du revenu du Canada.

Partenaires et intervenants

Ce programme est administré conjointement par plusieurs partenaires et intervenants, y compris :

- le Programme du travail, qui s'occupe d'administrer et de surveiller la prestation de services et les activités de communication et de produire des rapports sur ces aspects;
- Service Canada, qui est responsable du traitement des demandes, du versement des paiements et de la détermination des trop-payés;
- l'Agence du revenu du Canada, qui est responsable du recouvrement des créances subrogées⁸ pour le gouvernement du Canada et du recouvrement des trop-payés versés aux bénéficiaires du Programme;
- le Conseil canadien des relations industrielles, qui est responsable de rendre des décisions relatives aux appels;
- les syndicats et les séquestres, qui sont responsables d'informer les travailleurs admissibles du Programme et de fournir des renseignements à Service Canada pour déterminer l'admissibilité des demandeurs.

Caractéristiques et procédures du Programme

Nomination d'un syndic ou d'un séquestre et ses fonctions

Lorsqu'un employeur déclare officiellement faillite, un syndic est chargé d'administrer la faillite. Lorsqu'un employeur est mis sous séquestre, un séquestre est chargé d'administrer la mise sous séquestre. En vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, le syndic ou le séquestre doit, dans les 45 jours civils⁹ suivant la date de la faillite ou de la mise sous séquestre :

- identifier les anciens employés à qui un salaire admissible est dû;
- déterminer, pour chaque employé, le montant du salaire qui lui est dû;
- informer tous les anciens employés admissibles sur le Programme;
- fournir à Service Canada les renseignements nécessaires pour établir l'admissibilité des travailleurs à un paiement.

⁸ Cela veut dire que le gouvernement du Canada remplace le bénéficiaire du Programme de protection des salariés dans la procédure de faillite ou de mise sous séquestre, jusqu'à concurrence du montant du paiement au titre du Programme versé au demandeur (<https://canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/protection-salaries/tierce-partie.html>).

⁹ Les syndicats peuvent demander une prolongation s'ils ne peuvent pas respecter ce délai pour des raisons hors de leur contrôle.

Admissibilité

Pour être admissible aux services du Programme, l'ancien employé¹⁰ doit répondre aux quatre critères suivants :

- son emploi a pris fin;
- son ancien employeur a déclaré faillite ou fait l'objet d'une mise sous séquestre;
- un salaire admissible lui est dû;
- son salaire a été gagné dans les six mois précédant la faillite ou la mise sous séquestre.
 - En cas de restructuration menant à une faillite ou à une mise sous séquestre, la date de restructuration peut être utilisée pour calculer la période de six mois pour les salaires admissibles des anciens employés.

Les administrateurs, les dirigeants, certains gestionnaires et les personnes qui détiennent une participation assurant le contrôle dans les affaires de l'ancien employeur ou qui ne sont pas libres de toute dépendance à l'égard des personnes citées précédemment ne sont pas admissibles au Programme.

Salaires admissibles

Les salaires admissibles aux fins du Programme sont les salaires, les commissions et les indemnités de vacances, de préavis et de départ gagnés dans les six mois précédant la date de faillite ou de mise sous séquestre.

En cas d'un échec de restructuration se concluant en faillite ou en mise sous séquestre, les anciens employés sont admissibles aux prestations du Programme¹¹. Dans de tels cas, la date de restructuration peut être utilisée pour calculer les salaires admissibles à la place de la date de faillite ou de mise sous séquestre.

Un bénéficiaire peut recevoir un paiement maximal équivalent à sept semaines de rémunération assurable maximale en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi. (7 579 \$ en 2021)

¹⁰ Dans ce rapport, le terme « demandeur » désigne les anciens employés admissibles ayant soumis une demande au Programme de protection des salariés. Le terme « bénéficiaire » désigne ceux qui ont soumis une demande et qui ont reçu des paiements.

¹¹ Dans certains cas de restructuration, un juge peut nommer un séquestre pour gérer certains des biens et certaines des dettes de l'entreprise insolvable. Une fois un séquestre nommé, les anciens employés concernés deviennent admissibles au Programme de protection des salariés.

Présentation d'une demande de paiement au Programme de protection des salariés

L'ancien employé admissible doit soumettre une preuve de réclamation au syndic ou au séquestre qui indique le montant que lui doit son ancien employeur. La preuve de réclamation est utilisée pour remplir le formulaire de renseignements du syndic, qui est présenté à Service Canada par le syndic ou le séquestre.

L'ancien employé doit également soumettre un formulaire de demande à Service Canada dans les 56 jours¹² suivant la date de la faillite ou la date de fin de l'emploi. Le traitement de la demande commence lorsque Service Canada a reçu tous les documents exigés. Une lettre de décision est ensuite envoyée au demandeur et au syndic ou au séquestre. Service Canada vise à produire une lettre de décision dans les 35 jours après avoir reçu tous les renseignements nécessaires.

Après la fin de leur emploi, les anciens employés peuvent aussi être admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Si un bénéficiaire du Programme reçoit également des prestations d'assurance-emploi, il doit indiquer dans sa demande d'assurance-emploi qu'il a reçu un paiement du Programme de protection des salariés.

Appels

Si un demandeur n'est pas satisfait d'une décision du Programme, il peut demander une révision par Service Canada. S'il n'est pas satisfait du résultat de cette révision, il peut alors interjeter appel au Conseil canadien des relations industrielles, qui est responsable de rendre des décisions relatives aux appels.

Recouvrement de créances

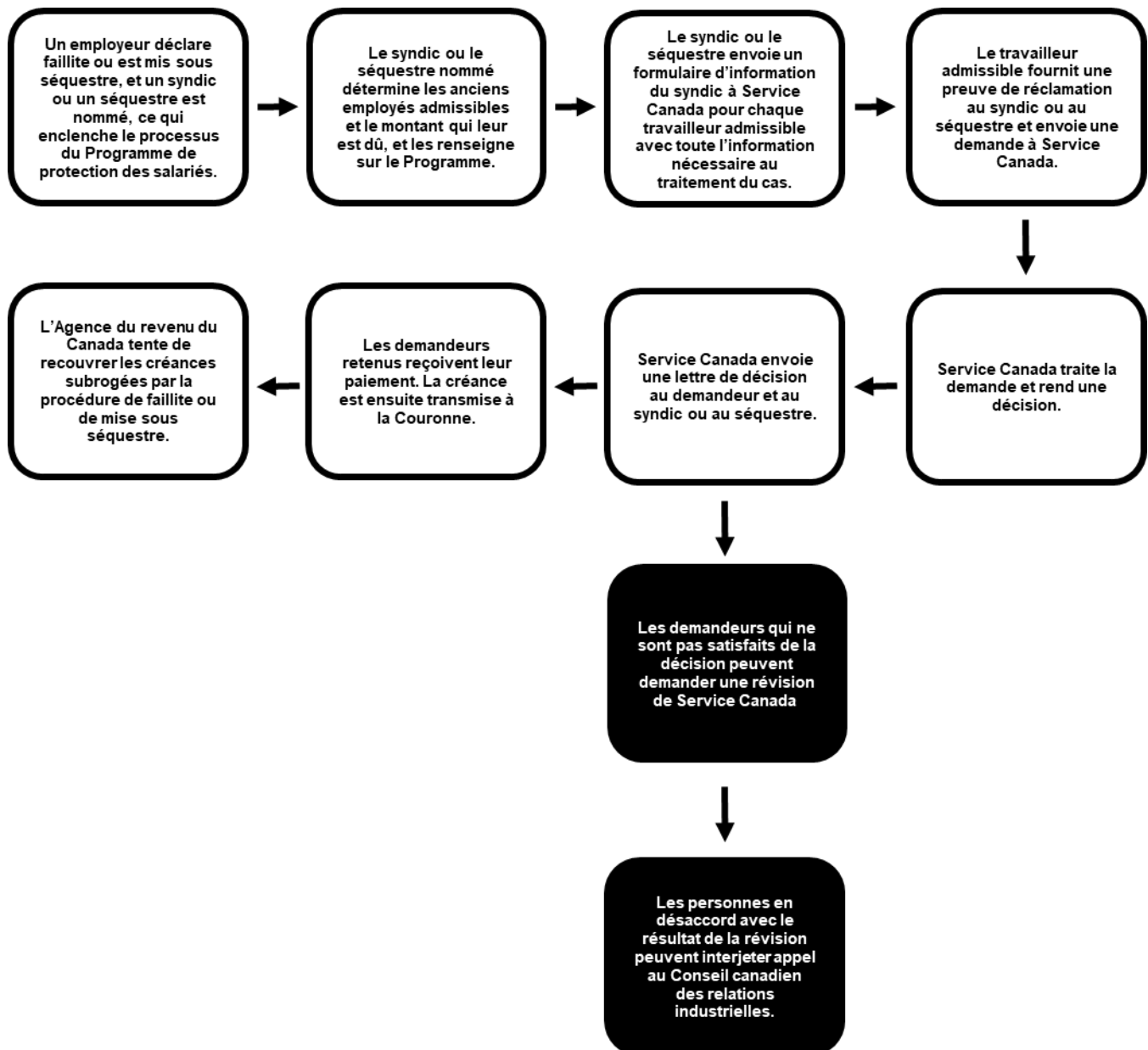
Lorsque le bénéficiaire reçoit un paiement du Programme, c'est alors le gouvernement du Canada qui prend son titre de créancier dans la procédure de faillite ou de mise sous séquestre. Il incombe à l'Agence du revenu du Canada de recouvrer les créances auprès de l'ancien employeur au moyen de procédures d'insolvabilité. Il existe deux catégories de créances recouvertes par l'Agence du revenu du Canada dans le cadre du Programme :

- Les réclamations super prioritaires englobent les premiers 2 000 \$ de créances découlant des salaires impayés et de l'indemnité de vacances et les premiers 1 000 \$ de créances découlant des sommes déboursées par un voyageur de commerce;
 - Ces réclamations sont recouvrées avant celles des autres créanciers;

¹² Les employés peuvent demander une prolongation s'ils ne peuvent pas respecter ce délai pour des raisons hors de leur contrôle.

- Les réclamations non garanties englobent le reste des salaires impayés, de l'indemnité de vacances et des sommes déboursées par un voyageur de commerce. Elles comprennent également les indemnités de départ et de préavis jusqu'à concurrence du montant maximal du Programme pour l'exercice financier du paiement;
 - Ces réclamations sont recouvrées après celles qui ont une priorité plus élevée.

Figure 2. Processus du Programme de protection des salariés



Principales constatations

Principale constatation n° 1: Le Programme cadre avec les priorités du gouvernement du Canada.

- Le Programme fait partie intégrante du cadre d'insolvabilité canadien. L'examen législatif quinquennal (2015) du Programme a conclu qu'il était une réussite. Il a également constaté un besoin continu pour le Programme étant donné que les anciens employés d'employeurs insolubles sont peu susceptibles de recouvrer leurs salaires impayés sans celui-ci.
- De plus en plus de travailleurs admissibles se prévalent du Programme. Le Programme a émis 18 165 paiements à des bénéficiaires entre 2018 et 2019, le nombre le plus élevé de son histoire.
- Depuis 2011, le Programme a adopté des réformes pour veiller à ce qu'il demeure en harmonie avec les priorités du gouvernement du Canada en répondant aux besoins des Canadiens touchés par l'insolvabilité d'un employeur, dont les suivantes :
 - dans le budget fédéral de 2012, le Programme a reçu un financement additionnel pour garantir que les demandeurs reçoivent leurs paiements plus rapidement;
 - dans le budget fédéral de 2018, le montant maximal auquel un demandeur a droit a été augmenté. Le paiement maximal est passé de l'équivalent de quatre à sept semaines de rémunération assurée maximale en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.
- En 2018, le Programme a publié un document de discussion intitulé « Améliorer le Programme de protection des salariés ». La consultation sollicitait l'opinion des intervenants relativement à un certain nombre de questions. Elle a eu lieu pour s'assurer que le Programme demeure adapté et réponde aux besoins des intervenants du Programme et qu'il s'harmonise avec les priorités et les politiques du gouvernement du Canada.

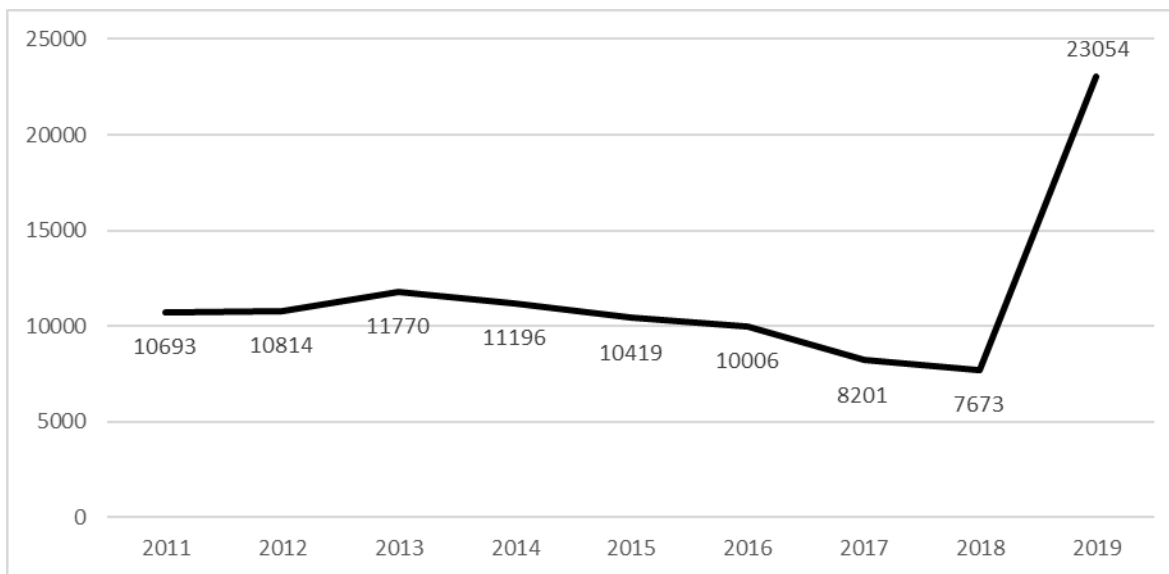
Principale constatation n°2 : Entre 2011 et 2019, il y a eu 106 331 demandeurs. La majorité d'entre eux étaient des hommes (58 %), avaient entre 31 et 54 ans (52 %) et faisaient partie du secteur des services (53 %).

Le Programme ne recueille pas de données sur certaines des caractéristiques sociodémographiques de ses demandeurs. Ces caractéristiques comprennent le sexe, le niveau d'éducation et le secteur d'emploi. Ainsi, les données d'assurance-emploi ont été utilisées pour les figures 5 à 8. Ces renseignements ont été recueillis auprès des demandeurs du Programme qui ont également soumis des demandes d'assurance-emploi. Ces demandeurs représentent 81 % des demandeurs du Programme.

Pendant la période de l'évaluation, il y a eu 106 331 demandeurs. De ce total, 81 % ont également réclamé des prestations d'assurance-emploi (n=86 307).

- La figure 3 illustre le nombre annuel de demandeurs pendant la période d'évaluation. Le nombre élevé de demandeurs en 2019 est une conséquence de la faillite de Sears Canada. En raison de cette faillite, près de 10 000 anciens employés ont reçu un paiement du Programme en 2019.

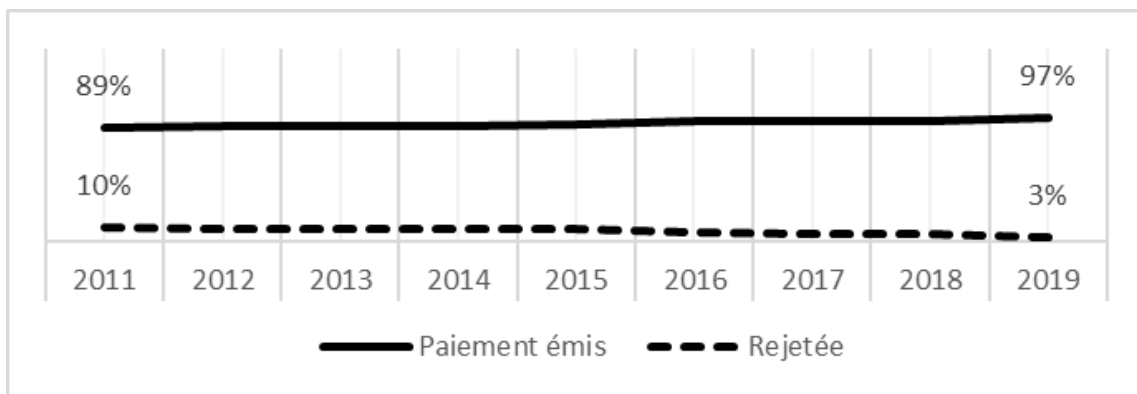
Figure 3. Nombre de demandeurs du Programme de protection des salariés



Source : EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

- De 2011 à 2019, en moyenne 93 % des demandeurs du Programme ont reçu un paiement, tandis qu'une moyenne d'un peu moins de 7 % des demandes a été rejetée (figure 4).

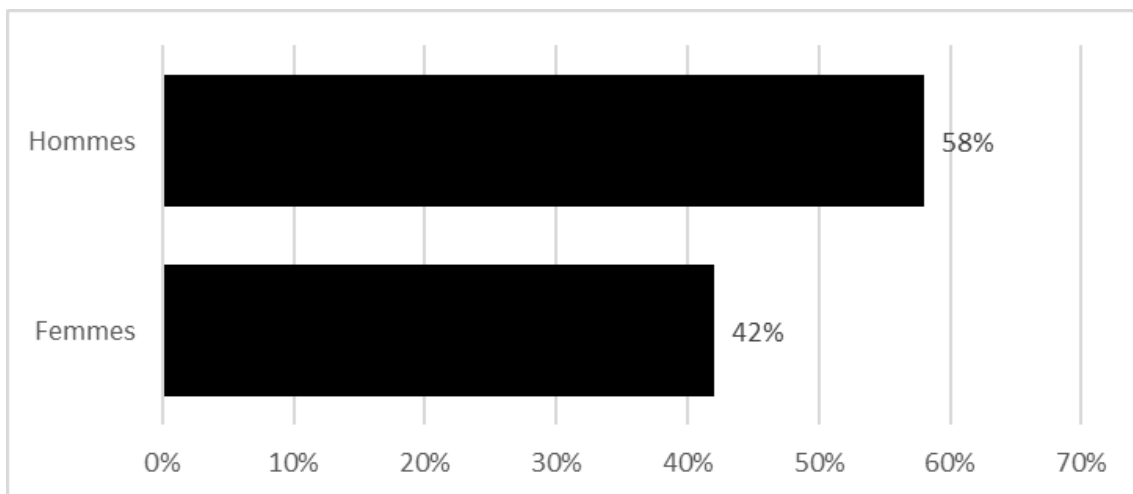
Figure 4: État des demandes au Programme de protection des salariés par année



Source : EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

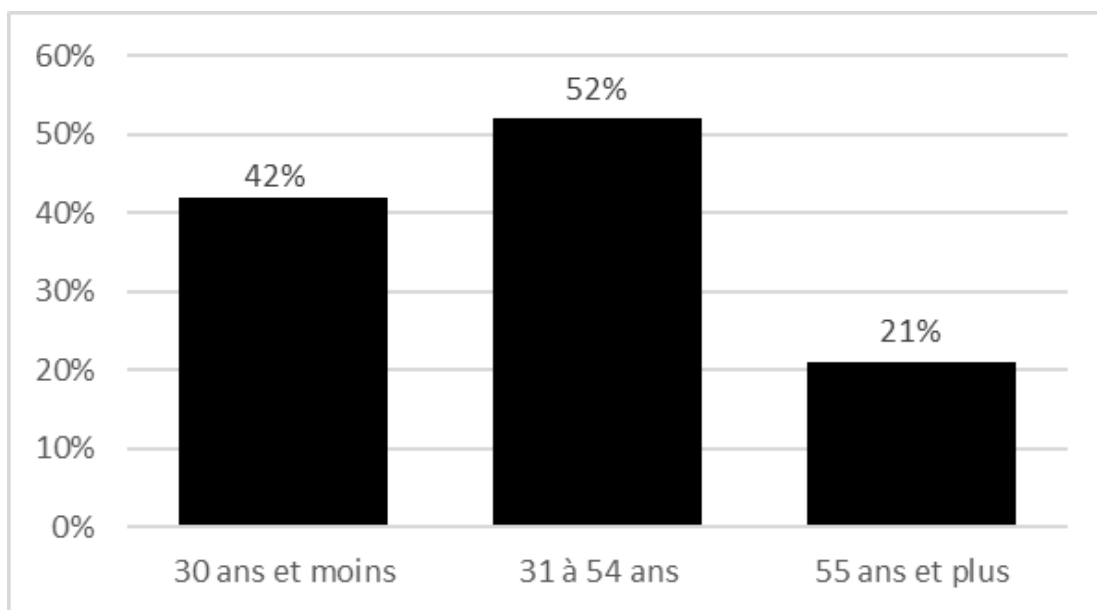
- Pendant la période visée par l'évaluation, 58 % des demandeurs du Programme étaient des hommes et 42 % étaient des femmes (figure 5).

Figure 5: Demandeurs du Programme par sexe



Source: EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

- Une légère majorité (52 %) des demandeurs du Programme étaient âgés de 31 à 54 ans, 24 % étaient âgés de 30 ans ou moins et 21 % étaient âgés de 55 ans ou plus (figure 6).

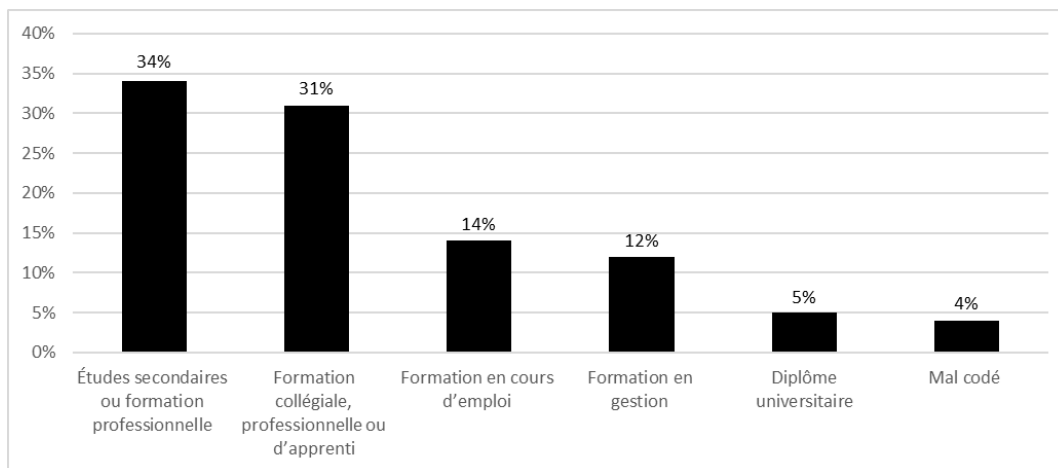
Figure 6: Demandeurs du Programme par âge

Source : EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

- Le niveau d'éducation le plus élevé pour 34 % des demandeurs du Programme correspondait à des études secondaires ou à une formation professionnelle. En comparaison, 31 % ont indiqué que leur niveau d'éducation le plus élevé était une formation collégiale, une formation professionnelle ou une formation d'apprenti.
- Enfin, le niveau d'éducation le plus élevé était la formation en milieu de travail¹³ pour 14 % des demandeurs du Programme, la formation en gestion pour 12 % des demandeurs et un diplôme universitaire pour 5 % des demandeurs (figure 7).

¹³ Définie comme de courtes démonstrations de travail

Figure 7: Demandeurs du Programme par niveau de scolarité

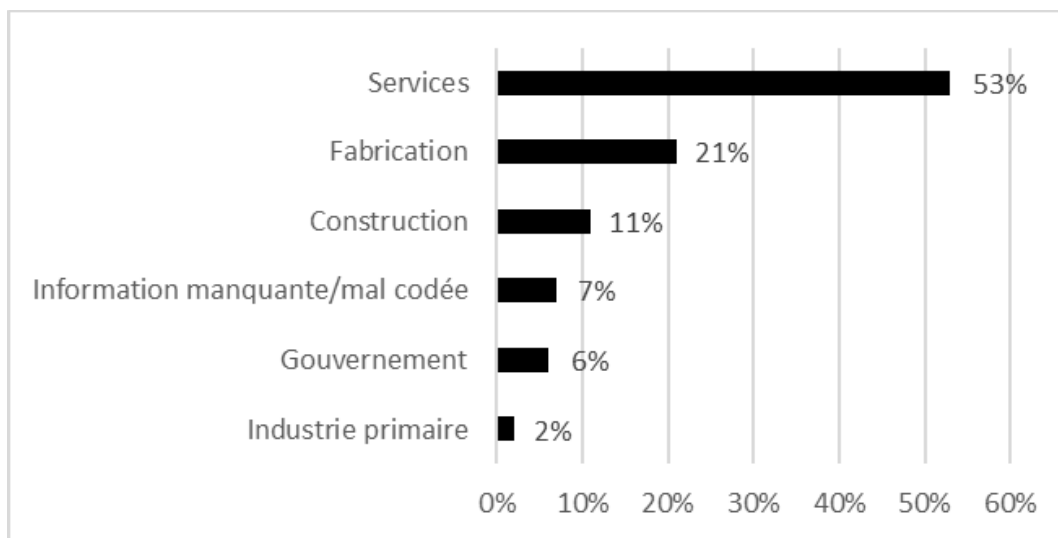


Source : EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

Une légère majorité (53 %) des demandeurs du Programme étaient employés dans le secteur des services. Les autres secteurs représentés comprennent les suivants :

- industrie manufacturière (21 %)
- secteur de la construction (11 %)
- secteur lié au secteur public (6 %)
- industrie primaire (2 %) (figure 8)

Figure 8: Demandeurs du Programme par domaine d'emploi



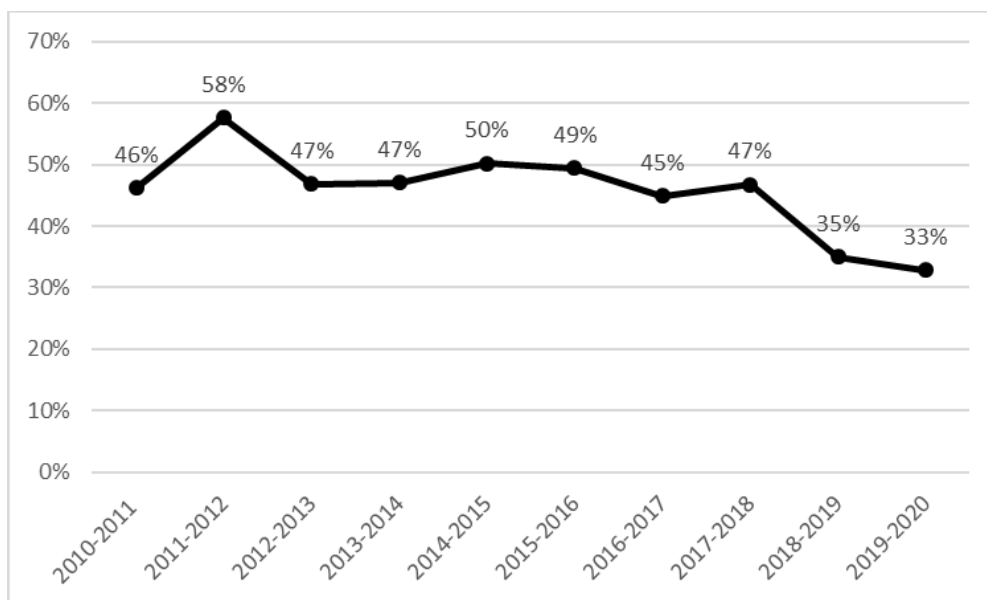
Source : EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

Source : EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés

Principale constatation n° 3 : En moyenne, les bénéficiaires reçoivent un paiement du Programme qui couvre la majorité du salaire admissible qui leur était dû par leur ancien employeur.

- De 2011 à 2019, le Programme a émis des paiements qui couvraient en moyenne 60 à 76 % du salaire admissible dû aux bénéficiaires par leur ancien employeur.
- De la création du Programme en 2008 jusqu'à avril 2018, le montant du paiement maximal était l'équivalent de quatre semaines de rémunération assurable maximale en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi. Pendant ce temps, environ 50 % des bénéficiaires du Programme ont reçu le montant total de leur salaire admissible. L'autre moitié des bénéficiaires ont reçu le montant maximal du Programme (figure 10).
- En avril 2018, le montant du paiement maximal a augmenté à l'équivalent de sept semaines de rémunération assurable maximale en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi. À la suite de cette augmentation, la proportion des bénéficiaires ayant reçu un paiement maximal a diminué à 35 %. En 2019 et 2020, la proportion a encore diminué pour atteindre 33 % (figure 10).
 - Cette tendance illustre une augmentation du nombre de bénéficiaires du Programme ayant reçu le montant total du salaire admissible leur étant dû.

Figure 9. Proportion des bénéficiaires ayant reçu le montant maximal pour les exercices financiers 2010-2011 et 2019-2020

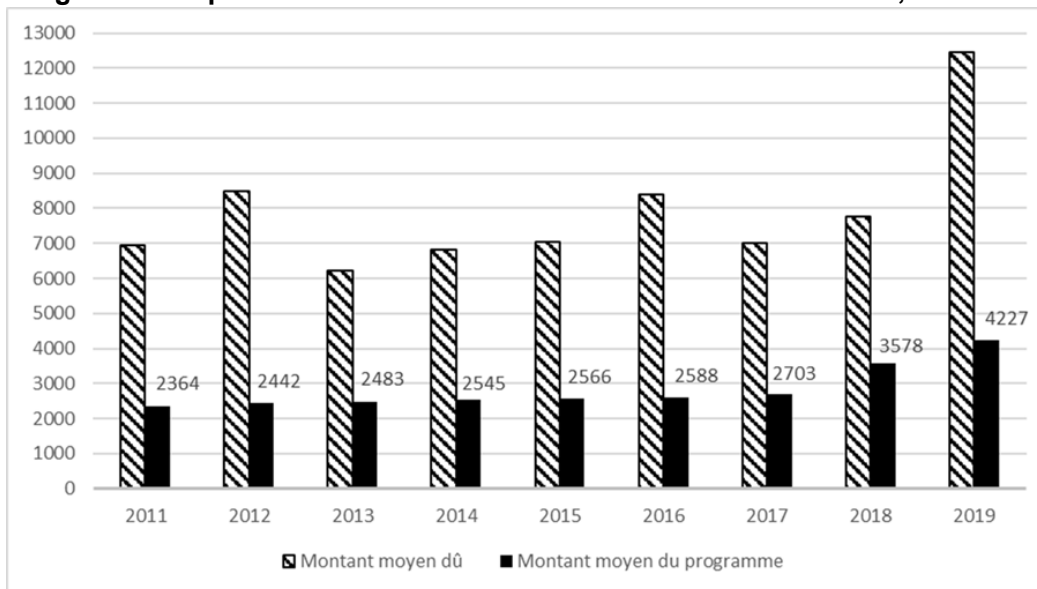


Source : EDSC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés

Source : Système commun pour les subventions et les contributions d'EDSC, données administratives (2020)

- La proportion des bénéficiaires ayant reçu le montant maximal a été majoritairement stable entre 2012-2013 et 2017-2018. La proportion a diminué de 2018-2019 à 2019-2020 après l'augmentation du paiement maximal. Ceci indique qu'une plus grande proportion de bénéficiaires ont reçu le montant total de leur salaire admissible dû par leur ancien employeur à la suite de l'augmentation du montant du paiement maximal.
- De 2011 à 2017, le paiement maximal était l'équivalent de quatre semaines de rémunération annuelle assurable en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi. Selon les données administratives du Programme, pendant cette même période, le paiement moyen versé aux bénéficiaires a varié entre 2 364 \$ en 2011 et 2 703 \$ en 2017 (figure 9).
- En 2018-2019, le montant du paiement maximal a augmenté à l'équivalent de sept semaines de rémunération assurable maximale en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi. Le paiement moyen versé aux bénéficiaires a augmenté à 3 578 \$ en 2018. Le paiement moyen a de nouveau augmenté en 2019 pour atteindre 4 227 \$ (figure 9).

Figure 10: Paiement moyen et montant moyen du salaire admissible dû à un bénéficiaire du Programme de protection des salariés des années civiles 2011 à 2019, ^{14, 15}



Source : EDSC (2021). Programme de protection des salariés, données administratives

¹⁴ La faillite de Sears Canada s'est conclue en 2019 et, cette même année, elle a été la cause de sommes dues en salaire admissible supérieures à la normale.

¹⁵ Le montant moyen dû correspond aux salaires admissibles dus décrits à la page 11 du présent rapport.

- Presque tous les bénéficiaires du Programme interrogés se sont dits satisfaits du montant du paiement reçu de la part du Programme. Toutefois, quelques bénéficiaires affirmant que la somme leur étant due correspondait à plus du double du paiement maximal ont laissé entendre que le montant maximal devrait être plus élevé.
- Presque tous les bénéficiaires interrogés considèrent le Programme comme la seule façon de recouvrer des salaires admissibles. Ils ont presque tous mentionné qu'ils ne s'attendaient pas à être en mesure de recouvrer les sommes dues par leur ancien employeur par d'autres moyens.

Source: ESDC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés; ESDC (2021). Entrevues auprès des demandeurs du Programme de protection des salariés; ESDC (2021). Programme de protection des salariés, données administratives

Principale constatation n° 4 : Les modifications apportées au Programme depuis sa création ont augmenté sa capacité à répondre aux besoins des bénéficiaires. Ces modifications comprennent l'augmentation de la somme du paiement maximal et l'élargissement des salaires admissibles pour englober l'indemnité de préavis et de départ.

- Tous les responsables de Programme et une majorité des partenaires d'exécution ont mentionné que le Programme réglait les difficultés auxquelles font face les anciens employés qui se trouvent dans les situations visées par le Programme. Il leur permettait de recouvrer de l'argent qu'ils n'auraient probablement jamais recouvré autrement.
- La majorité des partenaires d'exécution et des responsables de Programme ont rapporté que l'augmentation du montant maximal du Programme en 2018 et 2019 avait permis de mieux répondre aux besoins des anciens employés touchés par la faillite ou la mise sous séquestre de leur employeur.
- Certains partenaires d'exécution et responsables de programme interrogés ont avancé que l'ajout de l'indemnité de préavis et de départ à la catégorie de salaire admissible avait amélioré le Programme.
- Un peu plus de la moitié des bénéficiaires du Programme interrogés ont rapporté avoir utilisé l'argent du Programme pour :
 - rattraper du retard sur des factures impayées;
 - aider au paiement de frais de subsistance de base et courants.
 - Cette réalité indique que le Programme aide ses bénéficiaires à répondre à leurs besoins fondamentaux à la suite de la faillite ou de la mise sous séquestre de leur employeur.
- Un peu moins de la moitié des bénéficiaires du Programme interrogés ont mentionné avoir utilisé l'argent pour des dépenses non essentielles ou l'avoir conservé à titre d'économies. Ces bénéficiaires avaient généralement trouvé un nouvel emploi avant de recevoir le paiement.

Source: ESDC (2021). Entrevues auprès d'intervenants internes du Programme de protection des salariés; ESDC (2021). Entrevues internes auprès des partenaires d'exécution du Programme de protection des salariés.

Principale constatation n° 5 : Le taux de recouvrement dans l'ensemble des réclamations a augmenté de façon constante à la suite d'une baisse en 2013 et 2014. Cette tendance est semblable à celle reflétant le recouvrement des réclamations super prioritaires¹⁶.

Lorsque le bénéficiaire reçoit un paiement du Programme, c'est alors le gouvernement du Canada qui prend son titre de créancier dans la procédure de faillite ou de mise sous séquestre. L'Agence du revenu du Canada tente de recouvrer ces créances au moyen de procédures d'insolvabilité. Il existe deux catégories de créances recouvrées :

- les réclamations super prioritaires, qui sont recouvrées avant celles des autres créanciers;
- les réclamations non garanties, qui sont recouvrées après les réclamations plus prioritaires (pour une explication détaillée, consultez la section Contexte du Programme).

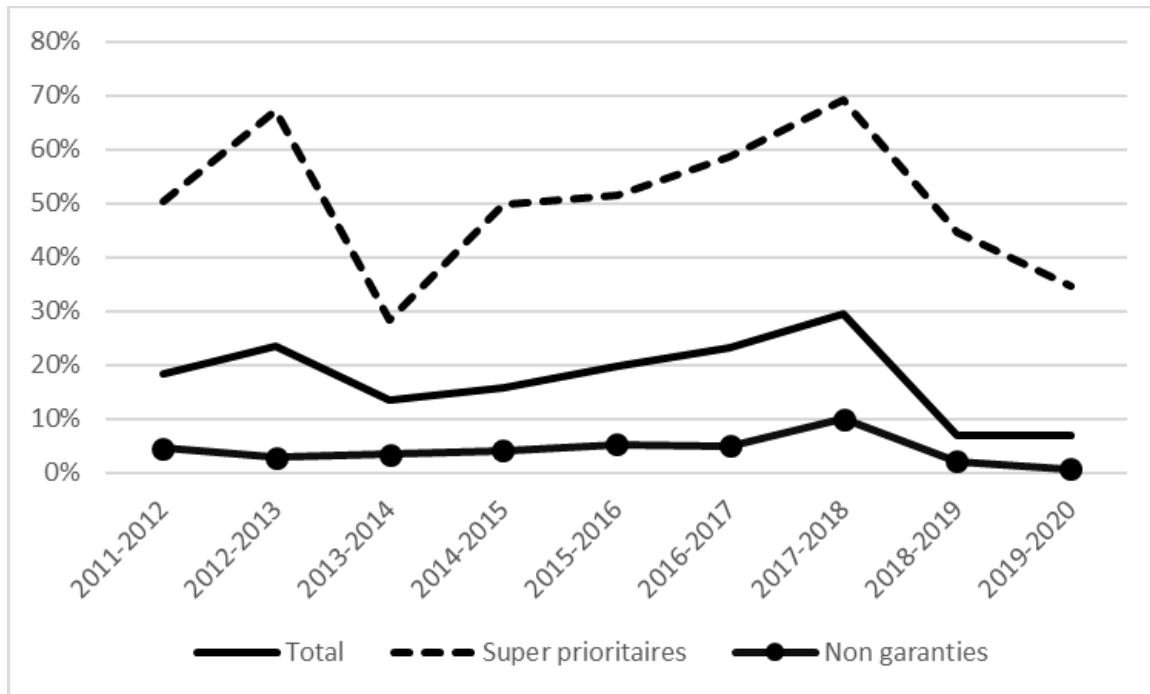
Le taux de recouvrement représente la proportion des créances que l'Agence du revenu du Canada a été en mesure de recouvrer grâce aux procédures d'insolvabilité.

- Entre 2013-2014 et 2017-2018, le taux de recouvrement des réclamations, qui se situait juste au-dessus de 13 %, a augmenté de façon constante pour atteindre un peu plus de 29 %¹⁷. Une tendance semblable se dégage distinctement pour les réclamations super prioritaires et, dans une moindre mesure, pour les réclamations non garanties (figure 11).

¹⁶ Les réclamations super prioritaires englobent les premiers 2 000 \$ de créances découlant des salaires impayés et de l'indemnité de vacances et les premiers 1 000 \$ de créances découlant des sommes déboursées par un voyageur de commerce. Ces réclamations sont recouvrées avant celles des autres créanciers.

¹⁷ Plus récemment, les processus de faillite ou de mise sous séquestre peuvent toujours être en cours, ce qui occasionne un faible taux de recouvrement.

Figure 11. Taux de recouvrement des réclamations établies dans le cadre du Programme de protection des salariés



Source : EDSC (2021). Programme de protection des salariés – Examen de documents

- De 2011-2012 à 2019-2020, le Programme a accepté des demandes pour des créances totalisant 322 812 330 \$ et a été en mesure de recouvrer 47 765 671 \$ de ce montant. Le taux de recouvrement moyen pour cette période était de 15 %.
- De 2011-2012 à 2019-2020, le Programme a établi des réclamations super prioritaires totalisant un montant de 81 676 274 \$. Le taux de recouvrement des réclamations super prioritaires pour cette période est de 49 %.
- Pendant cette même période, le Programme a établi des réclamations non garanties totalisant un montant de 241 136 056 \$. Le montant recouvré par le gouvernement du Canada était d'environ 8 155 579 \$, tandis que le montant non recouvré était de 232 980 477 \$. Le taux de recouvrement des réclamations non garanties pour cette période était juste au-dessus de 3 %.

Source : EDSC (2021). Programme de protection des salariés – Examen de documents

Principale constatation n° 6 : Certains travailleurs admissibles ne présentent pas de demande en raison d'un manque de compréhension du Programme et du fait qu'ils n'ont droit qu'à un petit montant.

- Plusieurs intervenants du Programme et partenaires d'exécution interrogés ont indiqué que les anciens employés admissibles, qui ne présentent pas de demande, ne comprennent peut être pas le Programme. Cette incompréhension vient du fait que les renseignements fournis sont de nature juridique complexe et technique complexe.
- Quelques partenaires d'exécution et deux responsables de Programme ont aussi déclaré que certains anciens employés admissibles ne présentent pas de demande au Programme. La raison est que leur ancien employeur ne leur devait qu'un petit montant de salaire admissible.

Source: EDSC (2021). Entrevues auprès d'intervenants internes du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Entrevues internes auprès des partenaires d'exécution du Programme de protection des salariés.

Principale constatation n° 7: Les anciens employés admissibles et les bénéficiaires du Programme doivent être mieux renseignés sur l'incidence que peut avoir le statut de bénéficiaire sur les demandes d'assurance-emploi.

- Plusieurs bénéficiaires du Programme interrogés ont affirmé ne pas savoir qu'ils devaient déclarer les paiements versés en vertu du Programme dans les demandes d'assurance-emploi après l'arrêt de leurs prestations d'assurance-emploi.
- Deux bénéficiaires ont affirmé que :
 - Leurs prestations d'assurance-emploi avaient été interrompues ou qu'ils ont dû rembourser une partie de ces prestations lorsqu'ils ont reçu le paiement du Programme.
 - L'un de ces deux bénéficiaires a indiqué que sa demande d'assurance-emploi a été suspendue pendant six semaines, ce qui lui a causé des difficultés financières.
- Plusieurs responsables de programme et partenaires d'exécution interrogés ont mentionné que certains travailleurs admissibles craignaient l'incidence possible incertaine du paiement du Programme sur leur demande d'assurance-emploi. Voici quelques exemples :
 - Certains travailleurs, qui étaient admissibles au Programme, avaient de la difficulté à déterminer ce qui était le plus avantageux entre le paiement du Programme, les prestations d'assurance-emploi ou la combinaison des deux options.

Quelques responsables de programme et partenaires d'exécution ont aussi mentionné que certains travailleurs admissibles n'ont pas présenté de demande, car ils craignaient l'incidence possible du paiement du Programme sur leur demande d'assurance-emploi.

Source: EDSC (2021). Entrevues auprès d'intervenants internes du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Entrevues auprès des demandeurs du Programme de protection des salariés.

Principale constatation n° 8 : Les responsables de programme et les partenaires d'exécution étaient satisfaits du Programme. Cependant, ces deux groupes ont signalé que le fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres est un point à améliorer.

- Presque tous les responsables de programme et les partenaires d'exécution interrogés ont dit que le Programme parvenait à atteindre ses objectifs.
- Plusieurs partenaires d'exécution interrogés ont mentionné que le site Web du Programme était une force. D'autres ont relevé la rapidité de paiement comme l'un des points forts du Programme.
- Plus de la moitié des responsables de programme et des partenaires d'exécution interrogés ont indiqué que le fardeau administratif imposé aux syndicats qui administrent le Programme était l'une des faiblesses de l'exécution du Programme. Ils ont mentionné plus particulièrement l'exigence de présenter un formulaire de renseignements du syndicat pour chaque ancien employé admissible.
- Quelques responsables de programme et certains partenaires d'exécution interrogés ont affirmé que le système actuel utilisé pour payer les syndicats pour le travail qu'ils font dans le cadre du Programme était lent et complexe¹⁸.
 - Ils ont suggéré de simplifier la formule de paiement afin que les syndicats aient accès à ces paiements plus facilement et plus rapidement.
 - De plus, des représentants de syndicat avaient déjà soulevé des préoccupations quant au régime de paiement des syndicats lors de réunions avec des responsables de programme.
- Quelques partenaires d'exécution interrogés ont relevé d'autres obstacles administratifs, notamment les suivants :
 - l'absence d'un système pour suivre l'état d'une demande;
 - le temps d'attente pour recevoir un rappel de Service Canada après avoir fait une demande de renseignements;

¹⁸ Les modifications apportées au Règlement sur le Programme de protection des salariés pour permettre la mise en œuvre des améliorations du régime de paiement des syndicats et des séquestres travaillant dans le cadre du Programme, prévues dans le budget de 2018, sont entrées en vigueur le 20 novembre 2021.

- la réception de relevés de compte mensuels après la fermeture du dossier.

Source: EDSC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Entrevues auprès d'intervenants internes du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Entrevues internes auprès des partenaires d'exécution du Programme de protection des salariés.

Principale constatation n°9: Les bénéficiaires étaient très satisfaits du Programme. Ils ont toutefois mentionné le temps d'attente pour recevoir un paiement et les impôts sur le revenu inattendus pour le paiement comme des sources d'insatisfaction.

- Tous les bénéficiaires interrogés ont dit que le Programme de protection des salariés était un bon programme.
- Presque tous les bénéficiaires du Programme interrogés se sont dits satisfaits du montant du paiement reçu. Quelques bénéficiaires à qui les sommes dues étaient nettement supérieures au paiement maximal du Programme ont suggéré d'augmenter le montant maximal payable.
- Les demandeurs interrogés étaient très satisfaits du processus de présentation de demandes du Programme. Tous les bénéficiaires interrogés ont indiqué être satisfaits du processus de présentation de demandes. Des sondages corroborent notamment cette constatation :
 - Service Canada a mené deux sondages auprès de demandeurs du Programme sur l'utilisation de la demande en ligne (en 2018 et 2020). Près de 90 % des répondants aux deux sondages étaient d'accord ou tout à fait d'accord que la demande était facile à remplir.
 - En 2021, 78 % des répondants (n=109)¹⁹ à un sondage auprès de demandeurs du Programme ont aussi dit qu'ils étaient satisfaits ou très satisfaits du processus de demande.
- La satisfaction des bénéficiaires à l'égard des syndic et des séquestres ²⁰ était élevée. Parmi les 25 bénéficiaires interrogés qui étaient en mesure d'évaluer leur relation avec le syndic ou le séquestre, 21 étaient satisfaits de leur expérience. Certains ont dit que les syndic devraient :
 - séparer les communications sur le Programme des communications sur la faillite ou la mise sous séquestre;
 - certains bénéficiaires ont dit qu'ils manquaient les renseignements qu'on leur envoyait sur le Programme. C'est parce que ces

¹⁹ Ce sondage a reçu un faible taux de réponse, et ses constatations doivent être interprétées avec prudence. Voir l'annexe B pour obtenir de plus amples renseignements.

²⁰ À noter que même si la *Loi sur le Programme de protection des salariés* exige que les syndic effectuent certaines fonctions, le Programme n'a aucun contrôle sur la qualité de l'exécution de ces fonctions.

renseignements faisaient partie d'une grosse trousse d'information générale sur la faillite et la mise sous séquestre,

- rencontrer les employés pour leur fournir des renseignements et répondre à des questions²¹ ;
 - être plus clairs quant à l'exigence de renvoyer la preuve de réclamation.
- Près du tiers des bénéficiaires interrogés ont fait la même suggestion concernant le Programme dans son ensemble. Ils ont suggéré d'accélérer la rapidité de paiement pour les bénéficiaires. Les bénéficiaires ont dit que la période juste après une faillite ou une mise sous séquestre était particulièrement stressante sur le plan financier. Or, il peut s'écouler jusqu'à deux mois avant que le paiement soit versé.
 - Plusieurs bénéficiaires interrogés ont dit que les impôts inattendus, rattachés à la réception du paiement du Programme, étaient une source d'insatisfaction. Ils ont proposé quelques solutions :
 - préciser que le paiement constitue un revenu imposable;
 - dans le formulaire de demande, ajouter une option pour demander le prélèvement de l'impôt à partir du montant; ou
 - rendre le paiement non imposable.

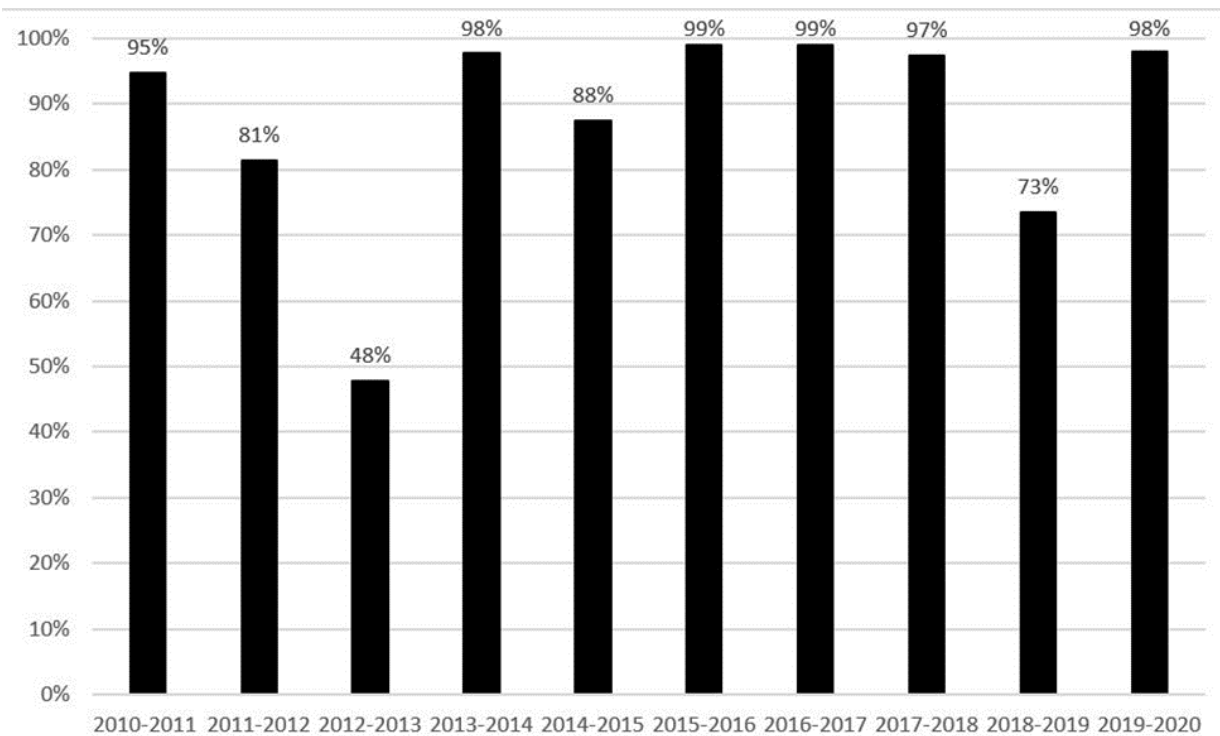
Source: EDSC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Sondage auprès des demandeurs du Programme de protection des salariés; EDSC (2021). Entrevues auprès des demandeurs du Programme de protection des salariés.

²¹ Certains bénéficiaires ont dit qu'ils avaient participé à une réunion de ce genre.

Principale constatation no 10 : La plupart des années, Service Canada a atteint ou dépassé son objectif en traitant 80 % des demandes dans le respect des normes de service du Programme.

- L'objectif actuel est de traiter 80 % des demandes dans les 35 jours suivant la réception par Service Canada de tous les documents requis. Avant le 1er avril 2016, ce délai cible était de 42 jours.
- Comme le montre la figure 12, la tendance globale est que l'objectif de 80 % a été atteint ou dépassé la plupart des années. Il y avait tout de même une fluctuation d'année en année.
- L'évaluation du Programme de 2014 portait sur la période de 2008 à 2011. Elle a permis de constater que le Programme n'avait pas atteint l'objectif de traiter 80 % des demandes dans le respect des normes de service du Programme. Toutefois, il faisait des progrès constants vers l'atteinte de cet objectif.
 - Depuis, le Programme n'a failli à la norme de service que deux ans (figure 12).
- Selon une analyse de données réalisée par le Programme du travail et Statistique Canada, le temps de traitement variait d'une année à l'autre. De plus, le roulement du personnel et les faillites complexes ou importantes influent constamment sur le temps de traitement.
- Plusieurs responsables de programme et quelques partenaires d'exécution interrogés ont dit que le Programme versait la rémunération aux travailleurs en temps opportun.

Figure 12. Pourcentage de demandes du Programme de protection des salariés traitées dans le respect des normes de service



Source : Données administratives d'EDSC (2021)

Source: EDSC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés

Recommandations

1. Explorer les stratégies pour réduire le fardeau administratif imposé aux syndicats et aux séquestres lorsqu'ils présentent des formulaires et réclament des honoraires.
2. Trouver des façons de mieux sensibiliser les travailleurs à l'incidence de la participation au Programme sur les demandes d'assurance-emploi.
3. Collaborer avec les syndicats et les séquestres pour les aider à fournir des renseignements aux bénéficiaires potentiels qui aideront ces derniers à comprendre le Programme et les prestations auxquelles ils pourraient avoir droit.

Annexe A: Questions d'évaluation

Questions d'évaluation	Source
1. Dans quelle mesure le Programme parvient-il à réduire les répercussions négatives de l'insolvabilité de l'employeur sur les travailleurs canadiens?	
1.1. Dans quelle mesure le Programme parvient-il à réduire le montant de salaires impayés, d'indemnité de vacances, d'indemnité de préavis et d'indemnité de départ dû aux travailleurs en raison de l'insolvabilité de leur employeur? 1.1.1 Quelle est la tendance depuis 2011?	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de documents
1.2. Dans quelle mesure l'Agence du revenu du Canada recouvre-t-elle les paiements du Programme (créance subrogée)? 1.2.1. Quelle est la tendance du taux de recouvrement depuis 2011?	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de documents
1.3. Dans quelle mesure les paiements du Programme parviennent-ils à réduire les répercussions financières négatives de l'insolvabilité de l'employeur sur les travailleurs canadiens? 1.3.1 L'incidence des paiements dépend-elle du profil démographique ou socio-économique des bénéficiaires du Programme?	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec les bénéficiaires du Programme • Sondage auprès des bénéficiaires du Programme de la Direction de l'évaluation (facultatif) • Examen des données administratives : étude du profil des bénéficiaires du Programme fondée sur l'analyse d'ensemble de données internes, comme les données sur le régime d'assurance-emploi (source de données facultative pour cette sous-question, si possible)
1.4. Le Programme produit-il d'autres effets positifs ou négatifs, notamment des effets sur les demandes d'assurance-emploi des bénéficiaires du Programme et sur le niveau de fardeau administratif pour les bénéficiaires qui perçoivent également des prestations d'assurance-emploi?	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de documents • Examen des données administratives, y compris l'appariement potentiel des données administratives du Programme et des données sur l'assurance-emploi pour déterminer l'ampleur des trop-payés d'assurance-emploi chez les bénéficiaires du Programme • Entrevues auprès d'informateurs clés, internes et externes, au besoin • Sondage auprès des bénéficiaires du Programme de la Direction de l'évaluation

2. Dans quelle mesure les objectifs et la conception du Programme répondent-ils aux besoins des travailleurs canadiens touchés par l'insolvabilité d'un employeur?	
2.1 Dans quelle mesure la conception du Programme parvient-elle à accroître la sécurité financière des travailleurs touchés par l'insolvabilité d'un employeur?	<ul style="list-style-type: none"> ● Revue de la littérature ● Examen de documents ● Entrevues auprès d'informateurs clés, internes et externes, au besoin ● Sondage auprès des bénéficiaires de la Direction de l'évaluation
2.2 Quelles sont les principales caractéristiques démographiques et socioéconomiques des bénéficiaires du Programme?	<ul style="list-style-type: none"> ● Sondage auprès des bénéficiaires du Programme de la Direction de l'évaluation (source de données facultative pour cette sous-question) ● Examen des données administratives : étude du profil des bénéficiaires du Programme fondée sur l'analyse d'ensemble de données internes, comme les données sur le régime d'assurance-emploi
2.3 Quelle est l'ampleur de travailleurs qui ont besoin du Programme, mais qui n'y sont pas admissibles?	<ul style="list-style-type: none"> ● Examen de documents ● Entrevues auprès d'informateurs clés, internes et externes, au besoin
2.4 Dans quelle mesure les travailleurs admissibles au Programme présentent-ils une demande? 2.4.1 Pour quelles raisons les travailleurs admissibles choisissent-ils de ne pas présenter de demande au Programme?	<ul style="list-style-type: none"> ● Examen de documents ● Examen de documents ● Entrevues auprès d'informateurs clés, internes et externes, au besoin ● Sondage auprès des bénéficiaires de la Direction de l'évaluation (facultatif)
2.5 Dans quelle mesure le Programme correspond-il aux priorités et aux politiques du gouvernement du Canada? 2.5.1 Cette correspondance a-t-elle changé depuis 2011? Dans l'affirmative, de quelle manière?	<ul style="list-style-type: none"> ● Revue de la littérature ● Examen de documents ● Entrevues auprès d'informateurs clés, internes et externes, au besoin
3. Dans quelle mesure les intervenants sont-ils satisfaits de la conception et de l'exécution du Programme?	
3.1 Dans quelle mesure les intervenants, y compris les responsables de programme, les bénéficiaires, les syndicats et les séquestres, sont-ils satisfaits de la conception globale et des éléments conceptuels précis du Programme, y compris les changements apportés depuis 2009 et 2011?	<ul style="list-style-type: none"> ● Examen de documents (sondages de Service Canada auprès de bénéficiaires déjà réalisés, p. ex.) ● Sondage auprès des bénéficiaires de la Direction de l'évaluation ● Entrevues auprès d'informateurs clés : <ul style="list-style-type: none"> ○ Personnel du Programme du travail

<p>3.1.1 Y a-t-il des différences significatives entre l'opinion des intervenants internes et externes concernant la conception du Programme?</p> <p>3.1.2 L'opinion des bénéficiaires diffère-t-elle significativement de celle des syndic et des séquestres?</p> <p>3.1.3 Y a-t-il d'énormes différences dans l'opinion des groupes d'intervenants concernant la conception du Programme?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Personnel de Service Canada ○ Bénéficiaires du Programme ○ Syndics et séquestres ○ Autres groupes d'intervenants internes et externes
<p>3.2 Dans quelle mesure les intervenants, y compris les responsables de programme, les bénéficiaires, les syndic et les séquestres, sont-ils satisfaits de l'exécution globale et des principaux aspects de l'exécution du Programme, y compris les aspects qui ont changé depuis 2009 et 2011?</p> <p>3.2.1 Y a-t-il des différences significatives entre l'opinion des intervenants internes et externes concernant l'exécution du Programme?</p> <p>3.2.2 L'opinion des bénéficiaires diffère-t-elle significativement de celle des syndic et des séquestres?</p> <p>3.2.3 Y a-t-il d'énormes différences dans l'opinion des groupes d'intervenants concernant l'exécution du Programme?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Examen de documents (sondages de Service Canada auprès de bénéficiaires déjà réalisés, p. ex.) ● Sondage auprès des bénéficiaires de la Direction de l'évaluation ● Entrevues auprès d'informateurs clés : <ul style="list-style-type: none"> ○ Personnel du Programme du travail ○ Personnel de Service Canada ○ Bénéficiaires ○ Syndics et séquestres ○ Autres intervenants internes et externes
<p>3.3 Dans quelle mesure le Programme respecte-t-il les cibles ou normes de service essentielles de Service Canada?</p> <p>3.3.1 Quelles sont les tendances depuis 2009 et 2011?</p> <p>3.3.2 Y a-t-il des différences significatives par rapport aux constatations de l'évaluation précédente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Revue de la littérature (évaluation précédente, examen) ● Examen de documents, y compris des sondages déjà réalisés par Service Canada et des rapports fondés sur des données administratives

Annexe B: Méthode et sources de données

Méthode et sources de données

- L'évaluation couvre la période d'avril 2011 à mars 2020.
- L'évaluation du Programme de protection des salariés s'appuie sur cinq sources de données: examen de documents; revue de la littérature; sondage auprès des demandeurs; entrevues auprès d'informateurs clés et analyse de données administratives.
- L'examen de documents consistait en une analyse des documents du Programme, des procès-verbaux de comités et de tableaux de bord.
- La revue de la littérature consistait en une analyse de documents budgétaires; des modifications apportées à la *Loi sur le Programme de protection des salariés*; de documents de groupes d'intervenants, y compris les syndicats, les séquestres et des organisations syndicales.
- Les sondages de 2019 et 2020 ont été distribués à un échantillon de 4 000 demandeurs du Programme de protection des salariés pour s'enquérir de leur expérience. Les résultats du sondage consistent en une analyse descriptive des réponses des demandeurs. Comme le taux de réponse a été de 2,75 %, il a été impossible d'effectuer une analyse plus complexe des réponses (voir l'annexe C pour plus de détails).
- Les entrevues auprès d'informateurs clés étaient semi-structurées et ont été réalisées auprès de: 9 représentants d'EDSC; 16 partenaires d'exécution; et 40 anciens demandeurs du Programme de protection des salariés.
- Les représentants d'EDSC et les partenaires d'exécution ont été recrutés par courriel ou téléphone, et les entrevues ont été menées par appel audio en ligne. Les demandeurs ont été recrutés et interrogés par téléphone. Ils ont répondu à des questions sur leur expérience du Programme et leur satisfaction globale quant à sa conception et à son exécution.
- L'analyse de données administratives a porté sur les données du Programme de protection des salariés. Cette façon de faire a été employée pour mener une analyse descriptive du nombre de demandeurs, des montants moyens dus et payés aux bénéficiaires, et du taux annuel d'approbation des demandes.
- Une analyse d'une combinaison de données administratives du Programme de protection des salariés et de l'assurance-emploi a été utilisée pour mener une analyse descriptive du profil démographique des bénéficiaires recevant des

Echelle utilisée pour rapporter les constatations

- « **Presque tous** » – les constatations traduisent les points de vue et opinions de tous les informateurs clés, à l'exception d'un ou deux.
- « **La majorité** » – les constatations reflètent les points de vue et opinions d'au moins 51 % et d'au plus 75 % des informateurs dans le groupe.
- « **Certains** » – les constatations reflètent les points de vue et opinions d'au moins 5 informateurs, mais de moins de 50 % du groupe.
- « **Plusieurs** » – Les constatations reflètent les points de vue et les opinions de 4 informateurs clés du groupe.
- « **Quelques** » – Les constatations reflètent les points de vue et les opinions de 3 informateurs clés du groupe

Annexe C: Limites de l'évaluation

Limites

- Le sondage auprès des demandeurs a eu un faible taux de réponse (2,75 %). Les anciens demandeurs ont été recrutés au moyen d'une lettre envoyée par la poste leur demandant de visiter le site Web du Programme de protection des salariés et de cliquer sur un lien qui les menait au sondage. Avec cette méthode de recrutement, il a été impossible d'envoyer des lettres de suivi aux demandeurs en raison du temps et des coûts nécessaires associés à un envoi postal de masse.
 - Il s'est avéré impossible de désagréger les données ou d'effectuer une analyse statistique poussée en raison du faible taux de réponse. Ces méthodes auraient permis de dégager les niveaux de satisfaction des différents groupes à l'égard des caractéristiques du Programme. Pour atténuer les effets de cette limite, le nombre d'entrevues auprès d'informateurs clés avec des demandeurs du Programme de protection des salariés a été porté de 20 à 40. Il a alors été possible de recueillir plus d'informations sur les points de vue et les expériences des demandeurs du Programme de protection des salariés.
- Le Programme de protection des salariés recueille peu de renseignements démographiques lors du processus de présentation de demandes. Par conséquent, il a été impossible de cibler les entrevues auprès des informateurs clés pour obtenir un échantillon diversifié, de mener une analyse comparative entre les sexes+, ou de répondre à la question 1.3.1 « L'incidence des paiements dépend-elle du profil démographique ou économique des bénéficiaires du Programme? » Le manque de renseignements sociodémographiques a empêché l'analyse de l'accessibilité du Programme pour les groupes sous-représentés.

Pour atténuer cette limite, deux profils démographiques de bénéficiaires du Programme de protection des salariés ont été créés :

- Le premier était fondé sur des données de l'assurance-emploi, qui sont incluses dans le présent rapport. Ces données révèlent uniquement le pourcentage de demandeurs du Programme qui ont aussi fait une demande d'assurance-emploi.

Limites (a continué)

- Le deuxième était fondé sur des données de Statistique Canada (Recensement de 2016 et fichier des familles T1). Les résultats de cette analyse n'étaient pas disponibles au moment de la préparation du présent rapport. Un document pourra être obtenu sur demande après la publication du rapport.
- Les stratégies d'atténuation avaient aussi leurs propres limites. Le profil démographique produit avec les données de l'assurance-emploi manque certains renseignements. Ces renseignements manquants incluent le 19 % des bénéficiaires du Programme de protection des salariés qui n'ont pas demandé l'assurance-emploi. L'on s'attend également à ce que le taux d'appariement pour l'intégration des données avec celles de Statistique Canada soit de moins de 100 %. De plus, ces données proviendront principalement du Recensement de 2016 et broseront un portrait des variables démographiques de cette année-là uniquement.
- Cette évaluation s'est brièvement attardée au recouvrement de créances et aux processus d'appel offerts aux bénéficiaires dans le cadre du Programme de protection des salariés. La portée de l'évaluation était centrée sur d'autres aspects du Programme. Conséquemment, aucune donnée n'a été recueillie pour mener des analyses plus exhaustives de ces processus, qui seraient pertinentes pour les futures évaluations.

Annexe D: Modèle logique du Programme de protection des salariés

1.0 Données	1.1 25 équivalent temps plein (rapport sur les plans et les priorités de 2017 à 2018) 1.2 Budget du Programme de 51 190 916 \$ (dépenses prévues de 2017 à 2018), 1.3 Budget de fonctionnement de 4 600 000 \$		
2.0 Activités	2.1 Élaborer des politiques de Programme et gérer les relations avec les intervenants	2.2 Fournir des renseignements et des services aux demandeurs, aux syndicats et aux séquestres du Programme de protection des salariés.	2.3 Entreprendre le recouvrement des trop-payés et des créances subrogées
3.0 Produits	3.1 Politiques et procédures fondées sur des données probantes, et réunions avec les intervenants	3.2 Avis des décisions au titre du Programme de protection des salariés et versement de paiements aux demandeurs, aux syndicats et aux séquestres du Programme	3.3 Avis de trop-payés, relevés de compte mensuels et lettres de demande
4.0 Résultats immédiats	4.1 Politiques et procédures éclairées et adaptées en fonction des préoccupations des intervenants	4.2 Versement en temps opportun des paiements au titre du Programme de protection des salariés aux demandeurs, aux syndicats et aux séquestres.	4.3 Recouvrement des trop-payés et des créances subrogées
5.0 Résultats intermédiaires	5.1 Réduction des montants en souffrance de salaires impayés, d'indemnité de vacances, d'indemnité de préavis et d'indemnité de départ dus aux travailleurs en raison de l'insolvabilité de leur employeur		5.2 Augmentation du taux de recouvrement de créances subrogées
6.0 Résultats finaux	6.1 Réduction des répercussions financières négatives de l'insolvabilité de l'employeur sur les travailleurs canadiens		
7.0 Harmonisation avec le Cadre ministériel des résultats (CMR) d'EDSC	8.1 Respect de la responsabilité essentielle du Programme d'EDSC (dans le CMR) : Conditions de travail sûres, saines, équitables et inclusives et de relations de travail fondées sur la coopération		

Annexe E: Bibliographie

EDSC (2021). Données administratives du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2021). Sondage auprès des demandeurs du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2021). Entrevues auprès des demandeurs du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2021). Entrevues internes auprès des partenaires d'exécution du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2021). Examen de documents du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2021). Entrevues auprès d'intervenants internes du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2021). Revue de la littérature du Programme de protection des salariés. Document provisoire interne non publié (disponible sur demande).

EDSC (2020). « Programme de protection des salariés pour une tierce partie : Aperçu », Accessible au : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/protection-salaries/tierce-partie.html>.

Agence de la consommation en matière financière du Canada (2017). « Assurance vie », Accessible au : <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/assurance/vie.html>.

Agence de la consommation en matière financière du Canada (2021). « Comprendre votre indemnité de départ », Accessible au : <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/perdre-emploi/comprendre-indemnite-depart.html>.

Innovation, Sciences et Développement économique Canada (2011). « Archivé — Questions et réponses sur le Programme de protection du salaire », Accessible au : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/cilp-pdci.nsf/fra/c100783.html>.

Bureau du surintendant des faillites Canada (2015). « Définitions », Accessible au : <https://ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/fra/br01467.html>.

Statistique Canada (2006). « Industries primaires », Accessible au : https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-402-x/2006/1664/ceb1664_000-fra.htm.