



Maintenant et demain  
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons

# Évaluation des prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes

Rapport final  
Le 4 avril 2016



## **Évaluation des prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes**

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site  
**[canada.ca/publiccentre-EDSC](http://canada.ca/publiccentre-EDSC)**

Ce document est aussi offert sur demande en médias substitués  
(gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC,  
fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC ou DAISY)  
auprès du 1 800 0-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, 2016

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :  
**[droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca](mailto:droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca)**

### **PDF**

N° de cat. : Em20-47/2016F-PDF  
ISBN : 978-0-660-05653-1

### **EDSC**

N° de cat. : SP-1123-06-16

*Évaluation des prestations spéciales de  
l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes*

*Rapport final*

*Direction de l'évaluation  
Direction générale des politiques stratégiques et de service  
Emploi et Développement social Canada*

*4 avril 2016*

# TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations .....	iii
Liste des tableaux.....	iii
Sommaire .....	iv
Réponse de la direction.....	ix
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 Objectifs de l'évaluation .....	1
1.2 Sources de données .....	1
1.3 Description du programme .....	2
1.4 Remarques concernant les régimes d'assurance .....	4
<b>2. Principales conclusions.....</b>	<b>6</b>
2.1 Besoin du programme .....	6
2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement .....	8
2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du fédéral.....	9
2.4 Réalisation des résultats escomptés.....	9
2.5 Démonstration de l'efficacité et de l'économie .....	20
2.6 Problèmes relatifs à l'exécution du programme.....	25
<b>3. Conclusions et recommandation.....</b>	<b>28</b>
<b>Annexe 1 – Bibliographie .....</b>	<b>30</b>
<b>Annexe 2 – Modèle logique des PSTA.....</b>	<b>32</b>
<b>Annexe 3 – Questions d'évaluation .....</b>	<b>33</b>

## *Liste des abréviations*

ARC Agence du revenu du Canada

EDSC Emploi et Développement social Canada

MDSC Mon dossier Service Canada

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

PSTA Prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes

RQAP Régime québécois d'assurance parentale

## *Liste des tableaux*

Tableau 1 : Caractéristiques des participants, des prestataires et des non-participants ..... 11

Tableau 2 : Profil de revenu des participants, des prestataires et des non-participants ..... 12

Tableau 3 : PSTA – inscriptions, annulations et résiliations ..... 15

Tableau 4 : Prestations versées et cotisations recueillies dans le cadre de la mesure  
des PSTA ..... 22

Tableau 5 : Coûts d'administration des PSTA par exercice financier ..... 23

# *Sommaire*

Les prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes (PSTA) sont une mesure introduite en 2010 dont l'objectif est de fournir un soutien du revenu aux travailleurs autonomes lorsqu'ils ont une perte de revenus en raison de maladie, de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ou du soutien à fournir ou des soins à donner à un membre de la famille gravement malade.

Cette première évaluation porte principalement sur l'examen du besoin de la mesure comme telle ainsi que sur les questions entourant le taux de participation et l'utilisation qui est faite des PSTA. Les sources de données comprennent une analyse documentaire, une comparaison avec d'autres pays, une enquête auprès des travailleurs autonomes, des groupes de discussion, des entrevues avec les informateurs clés et une analyse de données administratives.

## *Aperçu des PSTA*

L'objectif général de la mesure est d'aider les travailleurs autonomes à concilier le travail et la vie personnelle. Auparavant, seuls les employés salariés pouvaient toucher des prestations spéciales de l'assurance-emploi. Depuis le 31 janvier 2010, les travailleurs autonomes peuvent s'inscrire volontairement pour la mesure des PSTA, et ce faisant, avoir accès à un soutien du revenu au cours d'événements marquants de la vie. Sont également admissibles aux PSTA les employés d'entreprise qui contrôlent plus de 40 % des actions avec droit de vote de l'entreprise (« salariés-actionnaires »), qui sont par ailleurs non admissibles à l'assurance-emploi. Les travailleurs autonomes qui résident au Québec sont déjà admissibles aux prestations de maternité, de paternité et parentales offertes par le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), un régime obligatoire, mais ils peuvent s'inscrire aux PSTA pour devenir admissibles aux prestations spéciales de l'assurance-emploi pour maladie ou pour soins à donner à un membre de la famille gravement malade.

Les participants versent des cotisations à l'assurance-emploi au même taux que les salariés et il n'y a pas de cotisation à verser à titre d'employeur. Le calcul du montant des prestations se fonde sur le revenu net provenant du travail autonome de l'année civile précédente et les gains provenant d'un emploi rémunéré peuvent être pris en compte. Le taux de remplacement du revenu (55 %) et le nombre de semaines de soutien du revenu offert par les PSTA sont identiques à ceux offerts aux salariés.

## *Le besoin de la mesure des PSTA*

Le nombre de pays qui fournissent des prestations semblables aux PSTA démontre le caractère nécessaire d'un soutien du revenu pour les types d'événements de la vie couverts par les PSTA. L'étude de comparaison avec d'autres pays a examiné 34 pays, dont les pays de l'Union européenne, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, et a constaté que 30 d'entre eux offrent aux travailleurs autonomes une forme ou une autre de prestations de congé parental ou de maternité et 26 pays leur fournissent des prestations de maladie de courte durée. La majorité des pays qui fournissent un soutien du revenu aux travailleurs autonomes le font par l'entremise des recettes fiscales ou d'un programme de cotisations obligatoires.

La plupart des travailleurs autonomes au Canada n'ont pas d'assurance privée pour les types d'événements couverts par les PSTA. Hormis le RQAP pour les résidents du Québec et l'assurance privée, il n'existe aucun autre programme visant à aider les travailleurs autonomes durant les événements marquants de la vie.

Les travailleurs autonomes qui doivent composer avec la maladie, la nécessité de prendre soin d'un proche gravement malade ou la naissance ou l'adoption d'un enfant indiquent qu'ils travaillent autant qu'ils le peuvent durant cette période, utilisent leurs épargnes, font appel à la parenté pour de l'aide, s'endettent ou cessent leur travail indépendant.

### ***Participation***

Au départ, on estimait à 318 900 le nombre de travailleurs autonomes qui s'inscriraient à la mesure avant la fin de 2012. En fait, en date de la fin du mois de mai 2013, environ 13 000 personnes étaient inscrites aux PSTA, soit environ 4 % du taux de participation prévu.

### ***Connaissance de la mesure***

Une enquête auprès des travailleurs autonomes réalisée au début de 2012 a révélé qu'environ le quart des travailleurs autonomes avaient entendu parler de la mesure des PSTA.

### ***Profil des participants inscrits aux PSTA, des prestataires et des non-participants***

Le profil des participants inscrits aux PSTA, en particulier ceux qui ont touché des prestations, est très différent de celui de l'échantillon de travailleurs autonomes non-participants. Certaines des différences marquées ont trait au sexe, à l'âge et au revenu:

- Sexe : environ les deux tiers des participants sont des femmes, alors que celles-ci représentent environ 43 % du groupe de contrôle des travailleurs autonomes non-participants.
- Âge : les participants sont plus jeunes : environ les deux tiers des participants avaient entre 25 et 44 ans, alors que chez les non-participants, les deux tiers avaient 45 ans ou plus.
- Les prestataires sont des femmes pour la plupart (95 %), avaient entre 25 et 44 ans (91,3 %) et vivaient en milieu urbain (88,2 %), tandis que les travailleurs autonomes en général sont plus susceptibles d'être des hommes plus âgés.
- Des données relatives à l'impôt sur le revenu pour 2011 montrent que 56,4 % des participants ont déclaré un revenu net nul ou négatif découlant de leur travail autonome comparativement à 14 % des non-participants.

Bien que la répartition par région montre que le Québec a une proportion plus élevée de participants comparativement aux non-participants, les résultats des analyses de régression montrent que les résidents du Québec étaient moins susceptibles d'être des participants aux PSTA une fois que d'autres facteurs étaient pris en considération.

La différence entre les participants et les non-participants était évidente dans les groupes de discussion, en ce que les participants étaient prêts à retourner à un emploi rémunéré si nécessaire, tandis que les non-participants exprimaient l'intention claire de continuer à travailler à leur compte pour le reste de leur carrière. La majorité des participants aux groupes de discussion ont

indiqué qu'un facteur important de la décision de s'inscrire à la mesure des PSTA était la probabilité de présenter une demande de prestations, surtout en ce qui a trait aux prestations de maternité et aux prestations parentales.

### ***Revenu et accès aux PSTA***

Environ le tiers des travailleurs autonomes au Canada ne tirent pas de leur travail autonome un revenu suffisant pour avoir accès à la mesure des PSTA. Une analyse des données des fichiers d'impôt T1 de l'Agence du revenu du Canada (ARC) a révélé que 34,2 % des travailleurs autonomes déclarants de revenus ont eu, en 2011, des gains inférieurs au revenu minimum requis (6 222 \$) pour avoir droit aux prestations en 2012. Les résultats de 2010 sont semblables : 34,4 % des travailleurs autonomes déclarants de revenus ayant gagné moins que les 6 000 \$ requis pour pouvoir faire une demande au titre des PSTA en 2011.

### ***Facteurs de dissuasion***

Les motifs de non-participation sont variés. Selon les données de l'enquête auprès des travailleurs autonomes réalisée en 2012, les facteurs dissuasifs étaient notamment les suivants : raisons liées à l'âge ou au revenu, ne plus travailler à son compte et autres raisons non précisées (29,6 %); 22,1 % n'avaient pas besoin de l'assurance ou avaient accès à d'autres assurances; et 22,1 % des répondants non-participants estimaient n'avoir pas suffisamment d'information pour prendre une décision. Enfin, pour 17,5 % des non-participants, les cotisations étaient trop élevées, le montant des prestations était trop faible ou la participation semblait trop complexe. Pour les répondants à l'enquête, les complications qui pourraient découler du fait que des estimés de gains servent à établir une période de référence et les règles liées à l'exemption de gains ne constituaient pas une préoccupation.

Selon les résultats de l'Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2006, les deux tiers tout au plus des répondants qui se disaient intéressés à une forme ou une autre de soutien du revenu étaient disposés à verser des cotisations à cette fin.

L'incertitude associée à la variabilité du revenu du travail autonome constituait une préoccupation commune. Les participants aux groupes de discussion et les informateurs clés étaient d'accord à l'effet qu'un gros facteur de dissuasion est l'exigence de verser des cotisations sur tout futur revenu du travail autonome une fois que des prestations ont été reçues. Certains participants aux groupes de discussion ont dit que les règles au sujet de l'exemption de gains constituaient un facteur dissuasif, principalement parce qu'il était attendu d'eux qu'ils continuent de faire fonctionner leur entreprise, du moins minimalement. Il était généralement entendu que les travailleurs autonomes ne peuvent s'absenter de leur entreprise pour une période prolongée.

### ***Demandes***

En date de juin 2013, environ 1 800 demandes de prestations avaient été payées. Les demandes concernaient surtout les prestations de maternité (72,7 %) et les prestations parentales (76,3 %). Le taux de prestation hebdomadaire moyen était plus élevé pour le congé de maternité (309 \$) que ne l'étaient les prestations parentales (290 \$) ou de maladie (245 \$). Le taux moyen de prestations hebdomadaires des demandes de prestations payées aux salariés est plus élevé que celui des travailleurs autonomes. À titre de comparaison, durant l'exercice 2012-2013, les taux moyens de prestations hebdomadaires payés aux prestataires au titre de la partie I de la *Loi sur*



*l'assurance-emploi* étaient les suivants : congé de maternité (394 \$), parental (parents biologiques) (402 \$) et de maladie (365 \$).

La durée de la période de prestations était semblable entre les prestataires touchant des PSTA et les salariés. Durant l'exercice 2011-2012, la durée de la période de prestations parentales (parents biologiques) et de prestations de maladie était d'environ 30 semaines de prestations parentales pour les deux groupes, alors que dans le cas des congés de maladie, en moyenne 9 semaines de prestations étaient payées aux salariés et 10 semaines aux prestataires touchant des PSTA. La durée moyenne de la période de prestations de maternité des participants touchant des PSTA s'établissait à 13,7 semaines, environ une semaine de moins que pour les salariés.

Peu d'éléments probants permettent de voir si les travailleurs autonomes prestataires travaillent moins dans leur entreprise, comme le stipulent leurs ententes. Cependant, la mesure des PSTA a été conçue de sorte que la personne qui bénéficie de prestations doit, comme indiqué dans l'entente, déclarer tout gain. Le défi inhérent quant à l'intégrité des PSTA est lié à la nature du travail autonome : les travailleurs autonomes ont un plus grand contrôle de leur horaire de travail et ils sont mieux en mesure que les salariés de planifier le choix du moment où ils touchent des revenus.

Les PSTA ont eu un effet positif sur la vie des travailleurs autonomes qui ont touché des prestations : les groupes de discussion ont indiqué que les prestations ont réduit le stress lié à la baisse de revenu du travail autonome, fournissant une certaine stabilité pendant la période d'activité réduite; de même, 78,9 % des répondants à l'enquête de 2012 ayant touché des prestations étaient d'accord ou fortement d'accord pour dire que les prestations ont eu un effet positif sur la stabilité de leur revenu.

### ***Coûts***

En 2011 – la première année où des prestations ont été versées – 5 millions de dollars ont été versés en prestations et 1,6 million de dollars ont été recueillies à titre de cotisations à l'assurance-emploi à payer pour le revenu d'un travail indépendant. Le total des cotisations recueillies durant les années d'imposition 2010 et 2011 est évalué à 2,7 millions de dollars. Entre le 2 janvier 2011 et le 31 mars 2013, un total de 14 millions de dollars de prestations a été versé.

Pour les cinq premiers exercices financiers (de 2009-2010 à 2013-2014), les coûts d'administration pour permettre à EDSC de mettre en œuvre la mesure des PSTA et d'en assurer le fonctionnement courant étaient de 45 millions de dollars. Les coûts d'administration ont baissé depuis 2010-2011 : pour l'exercice financier 2013-2014, on estime qu'ils seront de 8,1 millions de dollars. Ceci dit, les coûts d'administration sont élevés par rapport aux sommes versées en prestations. À titre d'exemple, les 8,1 millions de dollars dépensés en coûts d'administration pour l'exercice financier 2013-2014 étaient près de ce qui a été versée en prestations pour 2013-2014.

### ***Autres façons de fournir un soutien du revenu aux travailleurs autonomes***

La comparaison avec d'autres pays a permis de découvrir plusieurs approches possibles pour soutenir les travailleurs autonomes. Cependant, les pays de comparaison qui fournissent le même type de protection sociale que celle offerte par la mesure des PSTA ont tendance à le faire

par l'intermédiaire de programmes financés à même les recettes fiscales ou à cotisations obligatoires; l'aspect d'inscription volontaire des PSTA est observé dans très peu de pays parmi les 34 étudiés.

La comparaison avec d'autres pays donne à penser qu'une autre approche pourrait être un programme de dépenses à usage général financé par un régime d'épargne exonéré d'impôt. Les participants pourraient en retirer des sommes selon les conditions établies au préalable dont l'objectif serait d'encourager l'épargne pour parer à des interruptions temporaires de revenu et pour planifier la retraite éventuellement.

D'autres suggestions comprennent de prolonger la période de revenus servant à calculer le taux de prestations, compte tenu du caractère variable des revenus des travailleurs autonomes. L'étude a aussi permis de voir que la condition d'admissibilité d'un délai initial de 12 mois est plus longue que le délai observé dans bon nombre des programmes examinés dans la comparaison avec d'autres pays.

### ***Recommandation***

Compte tenu des conclusions de l'évaluation, il est recommandé de continuer d'approfondir la compréhension des besoins de la population diversifiée des travailleurs autonomes en ce qui a trait aux aspects suivants :

- Le soutien du revenu offert par la mesure des PSTA;
- La conception de la mesure et d'autres approches possibles;
- Le niveau de connaissance au sujet de la mesure.

# *Réponse de la direction*

## **Introduction**

Bien que le régime de l'assurance-emploi fournisse depuis longtemps aux travailleurs salariés un remplacement du revenu pour les aider à composer avec des événements marquants de la vie, comme la naissance ou l'adoption d'un enfant, une maladie ou une blessure, les travailleurs autonomes n'avaient pas accès à ces prestations spéciales de l'assurance-emploi et, en général, avaient peu ou pas de protection du revenu pour ce genre d'événements.

Par la *Loi sur l'équité pour les travailleurs indépendants*, le gouvernement a modifié la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de permettre aux travailleurs autonomes d'avoir accès aux prestations spéciales de l'assurance-emploi. Les paramètres de la mesure des Prestations spéciales pour les travailleurs autonomes (PSTA) étaient similaires autant que possible à ceux des prestations spéciales de l'assurance-emploi offertes aux travailleurs salariés. Une différence importante est que les PSTA sont une mesure volontaire, tandis que la participation des salariés au régime de l'assurance-emploi est obligatoire.

## **Leçons tirées**

Bien que la présente évaluation porte principalement sur le besoin de la mesure et sur la participation au programme, les conclusions de l'évaluation révèlent des lacunes dans l'information au sujet des travailleurs autonomes et de leur approche pour concilier leurs responsabilités professionnelles et personnelles. Les conclusions fournissent d'importants enseignements concernant la perception de la pertinence de la mesure, les résultats, les facteurs pouvant influencer sur la décision de la part des travailleurs autonomes de s'inscrire à la mesure et l'exécution du programme.

### *Besoin de la mesure*

L'évaluation indique que la mesure atteint son objectif de fournir une plus grande sécurité du revenu aux personnes qui y participent. De plus, la mesure soutient la participation au marché du travail puisque l'évaluation indique que la disponibilité de prestations de l'assurance-emploi constituait pour certains participants un facteur important pour demeurer travailleur autonome et que tous les participants aux groupes de discussion qui avaient touché des PSTA ont déclaré qu'ils avaient poursuivi leur travail indépendant après leur période de prestations.

Il y a lieu de souligner que la majorité des demandes présentées dans le cadre de la mesure des PSTA concernent des prestations de maternité et des prestations parentales, et il y a lieu de reconnaître que l'accès à un soutien du revenu offert par les PSTA aide les travailleuses autonomes à mettre en veilleuse leurs responsabilités professionnelles en raison de grossesse tout comme il aide les parents travailleurs autonomes à prendre soin de leur nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté.

### *Participation à la mesure*

La direction reconnaît que la participation au programme est plus faible que ce qui était prévu au départ. Les projections quant au nombre de travailleurs autonomes participants ainsi que les estimations quant aux coûts d'administration et de programme faisaient l'objet d'une grande incertitude en raison du caractère volontaire de la mesure. Il y a également lieu de noter que le taux de participation est faible, malgré le fait que les travailleurs autonomes n'ont qu'à verser la portion employée des cotisations à l'assurance-emploi pour participer au programme. De plus, les participants à la mesure des PSTA ont collectivement reçu davantage en prestations de l'assurance-emploi que les cotisations qu'ils ont versées collectivement dans les premières années du programme. Cela laisse entendre que l'autosélection est un facteur qui influe sur la participation au programme, puisque les travailleurs autonomes pourraient avoir davantage tendance à s'inscrire à la mesure s'ils prévoient recevoir davantage en prestations que ce qu'ils versent en cotisations.

### *Facteurs influant sur la décision de s'inscrire*

L'évaluation a permis de cerner plusieurs questions qui peuvent contribuer au faible taux de participation à la mesure, notamment : la nature particulière du travail autonome, le caractère volontaire de la mesure et les paramètres particuliers du programme.

D'abord, les conclusions de l'évaluation montrent que les travailleurs autonomes vivent typiquement une expérience différente de celle des salariés en raison de leurs responsabilités d'entreprise et du fait qu'ils ont des opinions variées quant au besoin de la protection du revenu de l'assurance-emploi. Ainsi, certains travailleurs autonomes préféreraient s'assurer eux-mêmes en mettant de côté de l'argent à utiliser en cas de besoin plutôt que de participer au programme de prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes.

Ensuite, le caractère volontaire de la mesure crée une situation d'autosélection. Autrement dit, les travailleurs autonomes les plus susceptibles de bénéficier de la mesure sont plus enclins à s'y inscrire. Cela est corroboré par l'observation selon laquelle les travailleuses autonomes sont plus nombreuses que leurs homologues masculins à participer au programme et que les prestations de maternité et les prestations parentales représentent la majorité des demandes de prestations présentées par les travailleurs autonomes.

Enfin, les paramètres particuliers du programme de prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes pourraient ne pas constituer un incitatif suffisant pour convaincre certains travailleurs autonomes de participer compte tenu de la nature particulière du travail autonome. Ces paramètres comprennent : les taux de cotisation, les taux de prestations, l'incertitude quant au montant de la prestation puisque le revenu d'un travail indépendant a tendance à varier d'une année à l'autre, l'exigence de s'inscrire une année avant de pouvoir toucher des prestations et la nécessité de continuer à cotiser après avoir reçu des prestations, et ce, pour aussi longtemps que la personne demeure travailleur autonome.

## *Exécution du programme*

Le rapport a identifié un certain manque de connaissance au sujet du programme malgré les activités de marketing et de diffusion qui ont été entreprises au début de l'initiative, comme des envois postaux, des diffusions sur le Web, des vidéos et des imprimés. Des renseignements au sujet de la mesure des PSTA sont disponibles sur la page Web principale de l'assurance-emploi de Service Canada, et de plus amples renseignements sont fournis sur les pages Web au sujet des prestations spéciales, ainsi que des vidéos et des exemples de situations individuelles visant à aider les travailleurs autonomes à déterminer si les PSTA répondraient à leurs besoins. Malgré l'existence de cette information, le rapport souligne que des problèmes demeurent en ce qui a trait à la connaissance au sujet de la mesure des PSTA et de ses paramètres.

## **Recommandations et observations**

### Recommandation

Continuer d'approfondir la compréhension des besoins de la population diversifiée des travailleurs autonomes en ce qui a trait aux aspects suivants :

1. Le soutien du revenu offert par la mesure des PSTA;
2. La conception de la mesure et d'autres approches possibles;
3. Le niveau de connaissance au sujet de la mesure.

La direction convient d'entreprendre d'autres recherches et analyses en matière de politique afin de mieux comprendre la population des travailleurs autonomes ainsi que leurs besoins lorsque ceux-ci doivent composer avec un événement de la vie susceptible d'entraîner une interruption de leurs revenus.

La direction estime qu'acquérir une meilleure connaissance de la population des travailleurs autonomes aidera à analyser la conception de la mesure et que réaliser d'autres analyses financières quant au caractère autosuffisant de la mesure aiderait aussi à évaluer la conception de l'initiative.

# 1. Introduction

## 1.1 Objectifs de l'évaluation

Les travaux relatifs à l'évaluation des PSTA ont débuté en 2010 et ont intégré de nombreuses sources de données couvrant les cinq questions fondamentales énoncées dans la Directive sur la fonction d'évaluation<sup>1</sup> du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Les prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes étant une nouvelle initiative, l'évaluation s'intéresse tout particulièrement au besoin de la mesure, à la participation et à l'utilisation qui en est faite. On trouvera aux annexes 2 et 3 le modèle logique des PSTA ainsi que les questions d'évaluation.

## 1.2 Sources de données

Six sources de données ont été produites pour cette évaluation :

- Une *analyse documentaire* a été réalisée en 2011 pour examiner la conciliation vie professionnelle-vie personnelle des travailleurs autonomes.
- Une *comparaison avec d'autres pays* a examiné les programmes de prestations sociales pour les travailleurs autonomes dans d'autres pays (dont les pays de l'Union européenne, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie). Cette étude, réalisée en 2011, s'est penchée sur la raison d'être des programmes, leur couverture, les critères d'admissibilité et le niveau de prestations.
- L'Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2012, réalisée en janvier et février 2012, a fourni un profil des participants inscrits aux PSTA et des non-participants, et s'est penchée sur les questions de la connaissance au sujet des PSTA, de la pertinence et des perceptions générales à l'égard des PSTA. L'analyse de l'enquête s'est fondée sur les réponses fournies par 499 participants et 502 non-participants. L'échantillon de participants a été généré à partir des dossiers administratifs d'EDSC tandis que l'échantillon de non-participants a été obtenu par enquête téléphonique basée sur un système d'appels aléatoires.
- Des *groupes de discussion* ont eu lieu à Vancouver, Calgary, Ottawa et Montréal en 2013. Un total de 91 personnes ont pris part à ces groupes de discussion. Dans chacune de ces villes, on a tenu des séances distinctes visant :
  - les participants actuels à la mesure des PSTA;
  - d'anciens participants qui s'étaient inscrits aux PSTA mais qui ont annulé ou résilié leur entente;
  - des non-participants (des travailleurs autonomes qui ne se sont jamais inscrits aux PSTA).
- Des *entrevues avec les informateurs clés* ont permis de recueillir des renseignements approfondis auprès d'employés d'EDSC et de Service Canada ainsi que d'intervenants

---

<sup>1</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15681&section=text#appA>

externes, dont des comptables et des conseillers financiers. Les entrevues ont été réalisées en 2013.

- Une *analyse descriptive* fondée sur des données administratives d'EDSC et les fichiers d'impôt T1 de l'ARC<sup>2</sup> a été réalisée afin : a) d'établir le profil des participants et des prestataires de PSTA et de le comparer à celui des non-participants, et b) de fournir des renseignements sur l'utilisation qui est faite de la mesure des PSTA. Les données administratives relatives aux inscriptions aux PSTA jusqu'au 31 mai 2013 et les fichiers d'impôt T1 de l'ARC pour les années d'imposition 2010 et 2011 ont été utilisés pour l'analyse.

Deux autres enquêtes réalisées pour le compte d'EDSC figurent en référence :

- i. L'édition 2011 du Sondage de suivi sur l'assurance-emploi. Cette enquête annuelle fait le suivi des attitudes du public au sujet de divers aspects et éléments du programme de l'assurance-emploi.
- ii. L'Enquête auprès des travailleurs indépendants de 2006 : perceptions des protections et couvertures. Cette enquête a été commandée par EDSC afin d'obtenir un profil démographique des travailleurs autonomes et de déterminer leurs opinions et leur intérêt à l'égard de l'accès aux prestations spéciales de l'assurance-emploi.

### 1.3 Description du programme

Un des plus importants programmes que gère EDSC est le régime d'assurance-emploi. Il s'agit d'un programme qui fournit un soutien du revenu temporaire aux personnes sans emploi, qui ne sont pas en mesure de travailler en raison d'une maladie, à la suite d'un accouchement ou en raison d'obligations parentales, ainsi qu'aux personnes qui prennent soin d'un membre gravement malade de leur famille. Les prestations spéciales ou régulières à l'intention des salariés sont régies par la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*, tandis que les prestations spéciales pour les travailleurs autonomes sont régies par la partie VII.1 de la *Loi*. Les prestations remplacent 55 % du revenu perdu (jusqu'à concurrence d'un montant maximum) aux personnes qui ont cotisé au régime d'assurance-emploi pendant une période spécifique. Les prestations spéciales reconnaissent les personnes comme étant à la fois des travailleurs et des soignants, et l'accès à ces prestations vise à soutenir ces personnes dans leurs efforts pour concilier le travail et la vie personnelle.

Les travailleurs autonomes représentent environ 15 % de la population active et ils contribuent de façon importante à l'économie canadienne. En fournissant du travail à d'autres Canadiens et Canadiennes, les travailleurs autonomes contribuent également à la création d'emplois et à la prospérité économique. Auparavant, seuls les salariés qui étaient admissibles à des prestations au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* pouvaient toucher des prestations spéciales. Mais depuis que la mesure des PSTA a été introduite, le 31 janvier 2010, les travailleurs autonomes au Canada ont la possibilité de participer à une mesure qui leur fournit l'accès à un soutien du revenu durant les événements marquants de la vie. Sont également

---

<sup>2</sup> L'année d'imposition la plus récente disponible aux fins d'analyse était 2011.

admissibles aux PSTA les employés d'entreprise qui contrôlent plus de 40 % des actions avec droit de vote de l'entreprise (« salariés-actionnaires »), qui sont par ailleurs non admissibles à l'assurance-emploi. Les travailleurs autonomes qui résident au Québec sont déjà admissibles aux prestations de maternité et parentales offertes par le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), un régime obligatoire, mais ils peuvent s'inscrire aux PSTA pour devenir admissibles aux prestations spéciales de l'assurance-emploi pour maladie ou pour soins à donner à un membre de la famille gravement malade.

De façon générale, les prestations offertes aux travailleurs autonomes sont semblables à celles offertes aux salariés, bien que certains critères d'admissibilité soient propres aux travailleurs autonomes. Ainsi, les participants doivent signer une entente avec la Commission de l'assurance-emploi du Canada par laquelle ils conviennent de payer des cotisations à l'assurance-emploi pendant au moins un an avant de présenter une demande de prestations et, au moment de la présenter, ils doivent signer une attestation selon laquelle ils ont réduit d'au moins 40 % le temps qu'ils consacrent à leur entreprise. Bien qu'il n'y a pas de seuil minimum de revenu pour s'inscrire à la mesure des PSTA, pour avoir droit aux prestations un participant doit avoir gagné de son travail indépendant un seuil de revenu minimum au cours de l'année civile précédente : initialement établi à 6 000 \$ de revenu net du travail autonome pour les demandes présentées en 2011, ce montant est révisé chaque année et s'établissait à 6 342 \$ pour les demandes présentées en 2013.<sup>3</sup>

Le processus d'inscription se fait en ligne via le portail de Mon dossier Service Canada<sup>4</sup> (MDSC). L'entente relative aux PSTA peut être annulée dans les 60 jours de l'inscription sans obligation de payer des cotisations à l'assurance-emploi. Autrement, les ententes sont résiliées en vigueur à la fin de l'année civile (et les cotisations doivent être payées jusqu'à la fin de l'année civile). Une fois que le participant a touché des prestations, sa participation à la mesure se poursuit indéfiniment : les participants sont obligés de payer des cotisations pour toute la durée de leur carrière de travailleur autonome, peu importe les changements qui pourraient survenir dans la nature du travail autonome.

Les participants paient des cotisations à l'assurance-emploi au même taux que les salariés, taux qui était fixé pour 2013 à 1,88 \$ par tranche de 100 \$ gagnés jusqu'à un maximum défini (1,52 \$ par tranche de 100 \$ gagnés pour les salariés au Québec). Les cotisations aux PSTA sont payées à l'ARC au moment où la personne paie l'impôt sur le revenu, et l'Annexe 13<sup>5</sup> de l'ARC sert à calculer le montant des cotisations payables. Dans le cadre de la mesure des PSTA, aucune cotisation d'employeur n'est à payer.

---

<sup>3</sup> Étant donné que le nombre d'heures travaillées par un travailleur autonome n'est pas facilement vérifiable, le seuil minimal initial de 6 000 \$ de revenu du travail autonome a été établi en convertissant l'exigence d'entrée de 600 heures de travail pour les prestations spéciales existantes et d'un salaire minimum représentatif de 10 \$ l'heure. Le montant du seuil minimal de revenu est indexé annuellement pour augmenter au même taux que le maximum de la rémunération assurable (MRA) établi pour les prestations spéciales et régulières existantes.

<sup>4</sup> Mon dossier Service Canada fournit un accès sécurisé permettant de voir et de mettre à jour les renseignements d'assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse. Le code d'accès personnel qui est fourni à la personne lorsqu'elle crée le MDSC est celui à utiliser pour s'inscrire à la mesure des PSTA.

<sup>5</sup> L'Annexe 13 de l'ARC est disponible ici : <http://www.arc-cra.gc.ca/F/pbg/tf/5000-s13/5100-s13-14f.pdf>.



Les travailleurs autonomes n'ont pas droit aux prestations régulières de l'assurance-emploi. Si une personne est travailleur autonome mais travaille aussi comme employé et reçoit une rémunération assurable, cette personne a le choix de demander des prestations spéciales d'assurance-emploi, soit comme travailleur autonome, soit comme employé. Si la personne en fait la demande en tant que travailleur autonome, les revenus provenant du travail autonome ainsi que celui provenant du travail rémunéré seront pris en compte dans le calcul de la prestation hebdomadaire, mais il faudra quand même satisfaire à l'exigence relative au seuil minimum de revenu provenant du travail autonome. Le taux de remplacement (55 %) et le nombre de semaines de soutien du revenu offert par la mesure des PSTA sont identiques à ce qui est offert aux salariés :

- Prestations de maladie – 15 semaines
- Prestations de maternité – 15 semaines
- Prestations parentales – 35 semaines (les semaines peuvent être partagées)
- Prestations de compassion – 6 semaines (les semaines peuvent être partagées)
- Prestations pour les parents d'enfants gravement malades – 35 semaines (les semaines peuvent être partagées)

Jusqu'en 2012, le seuil de rémunération admissible (« l'exemption de gains ») au-dessus duquel les gains d'emploi étaient déduits du montant des prestations de l'assurance-emploi était de 75 \$ ou 40 % du taux de prestations hebdomadaire du prestataire. Toutefois, du 5 août 2012 au 6 août 2016, un projet pilote en place change la façon de déduire les gains pendant une période de prestations<sup>6</sup>. Dans le cadre de ce projet pilote, les prestations sont déduites au taux de 50 % de la rémunération hebdomadaire du prestataire si elle est inférieure ou égale à 90 % de la rémunération hebdomadaire assurable utilisée pour calculer le taux de prestations du prestataire. Toute rémunération supérieure à ce seuil de 90 % est déduite intégralement des prestations.

#### **1.4 Remarques concernant les régimes d'assurance**

La plupart des gens sont familiarisés avec les produits d'assurance et avec le rôle fondamental de l'assurance au niveau individuel, de par le fait que ces produits réduisent les répercussions d'événements indésirables et inattendus. En plus de fournir une protection aux personnes, l'assurance a, de façon plus générale, une valeur sociale en encourageant les activités d'entrepreneuriat et la contribution à la croissance économique<sup>7</sup>.

Des aspects fondamentaux de régimes d'assurance sont la mise en commun des risques et la diversité des types de risques couverts. D'autres aspects à considérer sont la sélection adverse (où les personnes choisissent une couverture d'assurance d'une façon qui est au détriment de l'assureur) et le risque moral (où les personnes assurées modifient leur comportement en sachant qu'elles n'en subiront pas d'effets négatifs). Le potentiel de risque moral ou de sélection adverse peut rendre une proposition d'affaire non profitable pour une société d'assurance privée.

---

<sup>6</sup> Ce projet pilote ne s'applique ni aux prestations de maternité ni aux prestations de maladie.

<sup>7</sup> Baltensperger, E., Bodmer, F., Zurich Financial Services (2011), "The Social and Economic Value of Assurance : A Primer". (en anglais seulement)

Le sujet des modèles d'assurance et de l'importance de la sélection adverse et du risque moral ont fait l'objet de maintes recherches et discussions. Certains chercheurs<sup>8</sup> affirment que bien qu'il se produise une sélection adverse, il est possible d'en limiter l'importance et que cela dépend du type d'assurance. Une analyse documentaire de l'assurance sociale aux États-Unis réalisée par Chetty et Finkelstein (2012) présente la théorie qui sous-tend l'intervention gouvernementale dans les marchés d'assurance privée en présence de sélection adverse et discute des récents travaux de recherche, y compris des déterminants de la souscription. Les auteurs citent des travaux qui laissent entendre qu'un taux de souscription imparfait d'un produit d'assurance est le fait d'une combinaison de facteurs, dont la connaissance au sujet du produit et la capacité et la tendance des personnes assurables à « optimiser » leurs choix en matière d'assurance. Cette observation recoupe en partie les conclusions de l'évaluation des PSTA.

---

<sup>8</sup> Cohen, A., Siegelman, P. (2009), National Bureau of Economic Research Working Paper 15586, "Testing for Sélection adverse in Assurance Markets". (en anglais seulement)

## *2. Principales conclusions*

### **2.1 Besoin du programme**

*Q-1 : Les travailleurs autonomes ont-ils besoin d'assurance-emploi pour composer avec les événements majeurs de la vie, et veulent-ils d'une telle protection?*

Le nombre de pays ayant des programmes qui fournissent aux travailleurs autonomes des prestations parentales et de maternité, des prestations de maladie de courte durée et des prestations pour soignant démontre le besoin de telles prestations. L'étude de comparaison avec d'autres pays révèle que la plupart des pays européens offrent aux travailleurs autonomes, outre des prestations en nature (p. ex. régimes de soins de santé), des congés parentaux et de maternité ainsi que des prestations en espèces pour maladie de courte durée. Sur les 34 pays étudiés (dont les pays de l'Union européenne, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie), 30 pays fournissent des prestations de congé de maternité ou parental aux travailleurs autonomes et 26 pays fournissent des prestations en espèces pour maladie de courte durée. La mise en œuvre de la mesure des PSTA a entraîné une plus grande harmonisation entre les programmes sociaux au Canada et ceux en place dans bon nombre de pays de comparaison.

Les résultats de l'Enquête auprès des travailleurs autonomes en 2012, réalisée en janvier et février 2012, ont révélé que seulement 25,4 % des non-participants étaient au courant de la mesure des PSTA avant leur entrevue pour l'enquête. Ceci dit, moins de la moitié (45,7 %) des non-participants ont dit qu'ils envisageraient de s'inscrire à la mesure. Les raisons fournies pour ne pas vouloir s'inscrire étaient très variées : des raisons liées à l'âge ou aux revenus, l'accès à l'assurance d'un conjoint ou à une autre assurance ou bien aucun besoin de protection pour les événements de la vie couverts par les PSTA. Un non-participant sur cinq disait n'en savoir pas assez au sujet de la mesure des PSTA pour prendre une décision.

Pour les participants aux groupes de discussion, les facteurs dissuasifs majeurs avaient trait aux cotisations : la condition d'admissibilité d'un an et l'obligation de payer indéfiniment des cotisations une fois que des prestations avaient été reçues. De plus, le caractère variable du revenu des travailleurs autonomes était une considération qui revenait souvent. D'anciens participants et des non-participants estimaient que seulement certains types de travailleurs autonomes pourraient trouver intéressante la mesure des PSTA. Ils étaient d'avis que les travailleurs autonomes plus âgés ou ceux qui sont à leur compte depuis fort longtemps auraient peu besoin de la mesure ou auraient des ressources personnelles, y compris une assurance privée, sur lesquelles compter en cas de besoin.

Les informateurs clés, un groupe diversifié de fonctionnaires fédéraux et d'intervenants externes, convenaient que les PSTA sauraient intéresser plus particulièrement les travailleurs autonomes qui désirent fonder une famille. Bien qu'une majorité des représentants de la fonction publique estime qu'il existait un fort besoin pour la mesure des PSTA en général, les intervenants externes en étaient moins convaincus. Bien que les intervenants externes admettent le besoin d'un

soutien, ils invoquaient des obstacles pragmatiques, comme la difficulté pour un travailleur autonome de prendre congé de son entreprise.

***Q-2 : Dans quelle mesure les travailleurs autonomes prennent-ils congé pour composer avec des événements de la vie liés à la maternité, aux obligations parentales, à la maladie ou au besoin de prendre soin d'un proche?***

Dans l'Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2006,<sup>9</sup> 55 % des répondants ont indiqué n'avoir jamais eu de conflit direct entre les exigences du travail autonome et leurs responsabilités personnelles ou familiales. Vingt-six pour cent n'ont connu qu'un seul incident du genre depuis qu'ils sont travailleurs autonomes, tandis qu'environ un répondant sur cinq a connu deux incidents du genre ou plus. Le quart (24 %) des répondants confrontés à une telle situation n'ont pris aucun congé et 51 % ont pris congé pendant 12 semaines ou moins.

Seuls quelques-uns des participants aux groupes de discussion ont connu une interruption de travail liée à la maternité, à la maladie, aux obligations parentales ou de compassion. Tant les informateurs clés que les participants aux groupes de discussion convenaient que les travailleurs autonomes trouvent difficile, voire impossible, de s'absenter de leur entreprise pour une période prolongée.

***Q-3 : Quelles solutions de remplacement, le cas échéant, les travailleurs autonomes trouvent-ils pour éviter les interruptions de travail et de revenu durant les événements marquants de la vie? Dans quelle mesure ces autres arrangements sont-ils satisfaisants, en termes de répercussions sur l'entreprise ou sur les revenus?***

La plupart des travailleurs autonomes ne souscrivent aucune assurance privée pour les types d'événements de la vie couverts par les PSTA. Selon l'enquête de 2012, 83,9 % des participants et 67,8 % des non-participants ont indiqué ne jamais avoir souscrit une assurance pour perte de revenu. Les répondants à l'enquête ayant souscrit une assurance privée étaient le plus souvent couverts pour une maladie ou une invalidité de courte ou de longue durée.

Le coût des primes d'assurance est sans doute un facteur important qui explique le manque d'intérêt envers une couverture d'assurance privée : 62 % des répondants à l'enquête de 2006 sans couverture d'aucune sorte indiquaient que la raison principale en était le coût. Le coût d'une assurance-invalidité de courte durée est fondé sur de nombreux facteurs, dont l'âge, le sexe, le tabagisme, la nature de l'emploi et le type et l'étendue de la couverture choisie. Hormis les régimes offerts par des associations professionnelles, il est rare de trouver une police d'assurance couvrant la perte de revenu liée à la naissance d'un enfant ou à l'obligation de fournir des soins.

### **Arrangements autres que l'assurance**

Parmi les répondants à l'enquête de 2012, un sur cinq n'avait pas de solution de rechange non liée à l'assurance pour composer avec une éventuelle perte de revenu. Quant à ceux qui avaient

---

<sup>9</sup> Phoenix Strategic Perspectives Inc. (2006), "2006 Survey of Self-employed Individuals : Perceptions of Benefit Coverage", (en anglais seulement) préparé pour EDSC. Les pourcentages sont présentés en nombres entiers dans ce document particulier.

une solution de rechange, il s'agissait le plus souvent d'épargnes (33,0 %) et de soutien familial (39,5 %). Les autres arrangements comprenaient le recours à la sous-traitance et l'endettement. Il a été mentionné qu'une stratégie pour qu'une famille ayant une entreprise s'assure de bénéficier d'une couverture de soins de santé était qu'un des conjoints occupe un emploi rémunéré. Les répondants à l'enquête non-participants estimaient que leur arrangement non lié à l'assurance couvrirait environ 47,4 % de leur besoin de revenus.

Des participants aux groupes de discussion estimaient qu'un compte d'épargnes personnelles était une option plus intéressante que les PSTA ou l'assurance privée. En effet, les montants versés à un compte d'épargnes ou un produit d'investissement peuvent être faits en fonction des fonds disponibles, il n'y a pas de paperasse à remplir et les montants qui s'y accumulent peuvent être retirés au besoin.

Les participants aux groupes de discussion qui ont dû composer avec un événement marquant de la vie ont dit qu'ils ont travaillé autant qu'ils le pouvaient durant cette période, ont utilisé leurs épargnes, ont fait appel à la parenté pour de l'aide, se sont endettés ou ont cessé leur travail indépendant. Ils ont indiqué que d'avoir à composer avec une interruption du travail a été une expérience très stressante mais nécessaire pour assurer le maintien des activités de l'entreprise.

***Q-4 : Quels autres programmes existants fournissent aux travailleurs autonomes un soutien durant ces événements de la vie?***

Hormis le RQAP pour les résidents du Québec et l'assurance privée, il n'existe aucun programme pour aider les travailleurs autonomes durant les événements marquants de la vie.

## **2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement**

***Q-5 : Dans quelle mesure les PSTA sont-elles harmonisées avec les priorités du gouvernement?***

Le Discours du Trône de 2008 énonçait la volonté du gouvernement du Canada d'éliminer les obstacles qui empêchent la population canadienne d'atteindre leur plein potentiel : « *Beaucoup de Canadiens et Canadiennes doivent concilier une vie professionnelle et familiale exigeante. Un nombre grandissant de nos concitoyens doivent aussi prendre soin de leurs parents âgés, en plus de leurs jeunes enfants. Notre gouvernement s'engage donc à aider les familles à joindre les deux bouts.* »

La première fois que le gouvernement s'est engagé à soutenir les travailleurs autonomes, c'est dans le Plan d'action économique du Canada du budget de 2009<sup>10</sup>. La mesure des PSTA élargit la portée du soutien que le gouvernement fournit aux travailleurs et, par extension, aux familles et aux collectivités, ce qui est conforme aux priorités du gouvernement.

---

<sup>10</sup> <http://www.budget.gc.ca/2009/home-accueil-fra.html>

***Q-6 : Dans quelle mesure les PSTA sont-elles harmonisées avec les résultats stratégiques du Ministère?***

L'offre de prestations spéciales de l'assurance-emploi au titre de la partie VII.1 de la Loi – prestations spéciales pour les travailleurs autonomes – appuie l'objectif stratégique ministériel suivant : *une main-d'œuvre qualifiée, inclusive et capable de s'adapter ainsi qu'un marché du travail efficace.*

La mesure des PSTA est harmonisée avec l'objectif stratégique 4 d'EDSC : Excellence du service pour les Canadiens et Canadiennes. Service Canada fournit aux travailleurs autonomes l'accès aux PSTA par l'intermédiaire des services en personne, par Internet et par la poste. EDSC travaille en partenariat avec l'ARC pour administrer ces prestations.

Le fait est que les travailleurs autonomes ont maintenant une option en matière de sécurité du revenu, ce qui est pleinement conforme aux résultats stratégiques d'EDSC.

### **2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du fédéral**

***Q-7 : Est-ce le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral de faire des modifications conséquentes à la Loi sur l'assurance-emploi pour atténuer les risques décrits auxquels font face les travailleurs autonomes?***

La mise en œuvre des PSTA amène une plus grande équité dans l'harmonisation des programmes sociaux canadiens. Avant le dépôt du projet de loi C-56, *Équité pour les travailleurs indépendants*, ces travailleurs, qui font d'importantes contributions au pays en matière d'emploi, avaient peu ou pas de protection du revenu pour composer avec des événements marquants de la vie. La mesure des PSTA se fonde sur l'infrastructure existante du régime d'assurance-emploi pour offrir aux travailleurs autonomes l'accès aux mêmes prestations spéciales que celles offertes aux salariés au Canada.

### **2.4 Réalisation des résultats escomptés**

***Q-8 : Quel est le profil des travailleurs autonomes qui ont signé une entente et ceux qui ont touché des prestations dans le cadre de la mesure des PSTA, comparativement aux travailleurs autonomes qui n'ont pas signé d'entente?***

*et*

***Q-9 : Qui (âge, sexe, province, niveau de revenu, etc.) s'inscrit au programme?***

*et*

***Q-10 : Quels sont les facteurs sociodémographiques (choix du moment, finances, arrangement personnel, sous-traitance, âge, sexe, état de santé, etc.) qui ont une influence sur la décision de signer une entente ou pas?***

Pour presque toutes les caractéristiques observées, le profil des participants diffère grandement de celui des travailleurs autonomes non-participants. Lorsqu'on a comparé entre eux des participants inscrits aux PSTA et un échantillon de non-participants tiré des fichiers d'impôt T1

de l'ARC pour l'année d'imposition 2011<sup>11</sup>, on a constaté que les participants étaient principalement des femmes (66,3 %), tandis que les femmes représentaient 42,6 % des non-participants. De même, les participants étaient plus jeunes : 69,0 % avaient entre 25 et 44 ans, comparativement aux non-participants, dont 64,5 % avaient 45 ans ou plus.

Les prestataires typiques sont des femmes (95,0 %), ayant entre 25 et 44 ans (91,3 %), mariées ou en union de fait (90,3 %), vivant en milieu urbain (88,2 %) en Ontario (44,6 %). Le quart d'entre elles fournissent un soutien à des enfants de moins de 18 ans.

Bien que la répartition par région montre que le Québec a une proportion plus élevée de participants comparativement aux non-participants, les résultats des analyses de régression (non présentés) montrent que les résidents du Québec sont moins susceptibles d'être des participants aux PSTA une fois que d'autres facteurs sont pris en considération<sup>12</sup>. De même, les résultats de régression laissent entendre que les célibataires sont moins susceptibles d'être des participants inscrits aux PSTA.

Les résultats de l'enquête de 2012 révèlent que les participants ont tendance à avoir un niveau d'instruction plus élevé. La proportion des non-participants (26,2 %) qui indiquent que son niveau de scolarisation le plus élevé est les études secondaires est le double de celle observée pour les participants (12,9 %). Alors que 14,3 % des participants avaient un grade universitaire, c'était le cas de 9 % des non-participants.

L'enquête de 2012 a également permis de constater que les participants sont moins susceptibles d'être des employeurs ou d'avoir de l'aide rémunérée (16,2 %) que les non-participants (37,3 %). Les participants comptaient un nombre d'années de travail autonome bien moindre : 4,8 années pour les participants, comparativement à 11,7 années pour les non-participants.

---

<sup>11</sup> L'année d'imposition la plus récente disponible aux fins d'analyse était 2011.

<sup>12</sup> Des données plus récentes montrent que, pour ce qui est du Québec, la part du taux d'inscription net est de 22,9 % (en date du 11 octobre 2014).

**Tableau 1 : Caractéristiques des participants, des prestataires et des non-participants**

	Participants n=12 855	Prestataires n=1 818	Non-participants Année de T1 2011 n=200 714
<b>Sexe</b>	%	%	%
Homme	33,7	5,0	57,4
Femme	66,3	95,0	42,6
<b>Âge</b>			
15 à 24 ans	10,2	2,2	3,7
25 à 34 ans	43,6	66,0	12,8
35 à 44 ans	25,5	25,3	19,0
45 à 54 ans	11,6	3,4	24,4
55 ans et plus	9,1	3,2	40,1
<b>Milieu</b>			
Urbain	86,6	88,2	76,2
Banlieue/rural	13,4	11,8	23,8
<b>État matrimonial</b>			
Inconnu	2,4	0,8	0,2
Marié	48,1	78,9	60,8
Conjoint de fait	12,8	11,4	9,0
Veuf	0,4	0,2	2,6
Divorcé	3,3	1,7	4,4
Séparé	4,0	1,0	4,5
Célibataire	29,0	5,9	18,5
<b>Avec enfant de moins de 18 ans en 2011</b>	20,3	26,0	16,7
<b>Région</b>			
Inconnu	0,0	0,0	0,2
Atlantique	6,2	6,8	4,9
Québec	25,0	4,0	20,4
Ontario	36,8	44,6	40,2
Manitoba, Saskatchewan, Alberta	15,9	22,6	19,0
Colombie-Britannique, Territoires	16,0	22,1	15,4

Source : Données administratives d'EDSC et fichiers d'impôt T1 de l'ARC pour 2010 et 2011.

Il existe des différences marquées quant à la répartition du revenu. Les données d'impôt T1 de l'ARC pour 2011 révèlent que 56,4 % des participants ont déclaré un revenu nul ou des pertes provenant du travail autonome, comparativement à 14,0 % des non-participants<sup>13</sup>. En fait, 50,4 % des participants ont déclaré n'avoir aucun revenu *brut*<sup>14</sup> provenant du travail autonome en 2011 (données non présentées). De plus, 62,2 % des participants avaient un revenu provenant

<sup>13</sup> Dans l'enquête de 2012, la proportion des participants ayant déclaré un revenu inférieur à 6 000 \$ était de 20,5 %.

<sup>14</sup> La déclaration de travail autonome commence par la saisie du revenu brut dans l'une ou plusieurs des cinq principales catégories figurant sur le formulaire T1 de l'ARC (entreprise, commissions, agriculture, pêche ou profession libérale). Le revenu net du travail autonome est établi après déduction des dépenses. L'Annexe 13 de l'ARC est ensuite remplie par les participants inscrits aux PSTA pour calculer la cotisation d'assurance-emploi à payer.



d'un emploi rémunéré (gains déclarés dans un T4) en 2011, comparativement à 28,2 % des prestataires et à 19,9 % des non-participants.

Le revenu des participants et des prestataires provenait, pour la plupart, d'activités d'une entreprise ou d'une profession libérale<sup>15</sup>. Le revenu des non-participants provenait d'activités d'une entreprise (69,2 %), d'agriculture (11,9 %) et de profession libérale (11,3 %).

Parmi les prestataires, le pourcentage de personnes ayant un revenu provenant d'un emploi rémunéré en 2011 était de 28,2 %, et le revenu d'emploi rémunéré était supérieur à celui provenant d'un travail autonome dans 16,1 % des cas. La plupart des prestataires (78,1 %) ont déclaré un revenu net du travail autonome inférieur à 30 000 \$.

**Tableau 2 : Profil de revenu des participants, des prestataires et des non-participants**

	Participants n=12 855	Prestataires n=1 818	Non- participants Année de T1 2011 n=200 714
<b>Revenu net du travail autonome en 2011<sup>1</sup></b>			
Perte ou revenu nul	56,4	16,9	14,0
De 2 \$ à 5 999 \$	9,5	13,5	20,2
de 6 000 à 9 999 \$	5,6	9,8	13,1
De 10 000 \$ à 19 999 \$	11,3	24,8	22,1
De 20 000 à 29 999 \$	6,5	13,2	10,6
De 30 000 à 39 999 \$	4,1	8,6	5,5
De 40 000 à 49 999 \$	2,3	5,0	3,5
De 50 000 à 59 999 \$	1,6	3,0	2,3
De 60 000 à 69 999 \$	1,0	1,9	1,6
70 000 \$ et plus	1,8	3,4	7,1
<b>Type de revenu de travail autonome en 2011</b>			
Inconnu	47,2	9,6	0,0
Entreprise	37,3	63,6	69,2
Commissions	5,3	4,4	6,4
Agriculture	0,4	0,4	11,9
Pêche	0,1	0,0	1,2
Profession libérale	8,8	18,1	11,3
Salarié-actionnaire sans revenu de travail autonome	0,9	3,8	S. O.
<b>Avec revenu d'emploi rémunéré en 2011</b>	<b>62,2</b>	<b>28,2</b>	<b>19,9</b>
<b>Salariés-actionnaires de sociétés en 2011</b>	<b>1,3</b>	<b>5,5</b>	<b>S. O.</b>

Source : Données administratives d'EDSC et fichiers d'impôt T1 de l'ARC pour 2010 et 2011.

1. Exclut les salariés-actionnaires.

La différence entre les participants et les non-participants était très évidente dans les groupes de discussion, en ce que les participants pouvaient envisager de retourner à un emploi rémunéré si

<sup>15</sup> Le type de revenu provenant du travail autonome a été attribué principalement à l'aide des montants de revenus bruts indiqués sur le formulaire T1; c'est pourquoi il y a une grande proportion (47,2 %) de revenus de type inconnu parmi les participants.

nécessaire, tandis que les non-participants disaient clairement avoir l'intention de continuer de travailler à leur compte pour le reste de leur carrière. La plupart des participants qui ont assisté aux groupes de discussion ont dit qu'ils s'étaient inscrits à la mesure des PSTA tout en s'attendant à présenter une demande. Les participants aux groupes de discussion ainsi que les répondants à l'enquête de 2012 considéraient l'âge comme étant un facteur dans la décision de s'inscrire, mais l'état de santé n'était pas mentionné comme étant un facteur.

***Q-11 : Quelle proportion de travailleurs autonomes signe une entente visant les prestations spéciales?***

Il était estimé, à l'origine, qu'à la fin de 2012, quelque 318 900 travailleurs autonomes choisiraient de s'inscrire à la mesure<sup>16</sup>. Le nombre de participation prévu au cours des cinq premières années de la mesure était fondé sur des projections quant au but premier pour lequel les travailleurs autonomes choisiraient de s'inscrire, les projections étant ensuite rajustées pour tenir compte des personnes se retirant du programme ou du marché du travail, pour les cas de transition vers un emploi rémunéré, les décès et l'émigration.

En fait, entre le 31 janvier 2010 et le 31 mai 2013, quelque 17 543 travailleurs autonomes se sont inscrits à la mesure des PSTA et un total de 4 406 personnes ont par la suite annulé ou résilié l'entente. Ainsi, le nombre d'inscriptions net à la mesure des PSTA est de 13 137, représentant 3,7 % du nombre prévu de participants en date du 31 mai 2013.

***Q-12 : Dans quelle mesure l'éventualité d'événements marquants de la vie (devenir parent, la maladie, le besoin de prodiguer des soins à un proche gravement malade) influe-t-elle sur la décision de signer une entente?***

Tel que mentionné précédemment (Q-2), 55 % des répondants à l'Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2006<sup>17</sup> ont dit n'avoir jamais vécu de situation où leurs obligations professionnelles entraient en conflit avec des événements marquants de la vie comme ceux couverts par les PSTA. De même, seuls quelques-uns des participants aux groupes de discussion de 2013 ont dit avoir eu des interruptions de travail liées aux types d'événements de la vie couverts par les PSTA. Toutefois, la plupart des participants inscrits aux PSTA qui ont assisté aux groupes de discussion ont dit qu'ils s'étaient inscrits tout en s'attendant à présenter une demande.

Dans l'enquête de 2012 les raisons fournies pour ne pas participer étaient variées : raisons liées à l'âge ou au revenu, avoir cessé d'être travailleur autonome et autres raisons non précisées (29,6 %); 22,1 % des répondants n'avaient pas besoin de l'assurance ou avaient accès à d'autres assurances (régime privé ou régime via le conjoint ou un employeur); et 22,1 % de répondants non-participants estimaient n'avoir pas suffisamment d'information pour prendre une décision.

---

<sup>16</sup> Voir *Avantages et coûts* (Tableau 1) : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2010/2010-01-22-x1/html/sor-dors10-fra.html>

<sup>17</sup> EDSC (2006), *Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2006 : perceptions des protections et des couvertures*, Phoenix SPI, commandé par EDSC.

***Q-13 : Quelle proportion des travailleurs autonomes n'est pas admissibles aux PSTA, c.-à-d. a un revenu inférieur à l'exigence relative au revenu minimum provenant d'un travail autonome?***

Pour avoir droit aux prestations, les participants inscrits aux PSTA doivent satisfaire à l'exigence relative au seuil minimum de revenu net provenant d'un travail autonome dans l'année précédant celle où ils présentent une demande de prestations. Le seuil était établi à 6 000 \$ en 2010 pour les demandes présentées en 2011. Chaque année par la suite, le seuil minimum a été relevé : pour les demandes présentées en 2013, le seuil minimum était de 6 342 \$.

Les données d'impôt T1 de l'ARC pour 2011 montrent que 34,2 % des travailleurs autonomes déclarants de revenus ont déclaré des revenus inférieurs au seuil minimum de 6 222 \$ requis pour des demandes présentées en 2012; pour l'année d'imposition de 2010, les résultats sont semblables : 34,4 % des travailleurs autonomes ont déclaré des revenus nets provenant du travail autonome inférieurs à 6 000 \$.

À titre de comparaison, parmi les salariés, le pourcentage de ceux admissibles aux prestations spéciales a été évalué à plus de 90 % pour les quelques dernières années<sup>18</sup>. Selon le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi de 2012, presque tous les salariés ayant un emploi à temps plein (96,6 %) en 2010 auraient eu un nombre d'heures suffisant pour avoir droit aux prestations spéciales; quant aux salariés n'ayant qu'un emploi à temps partiel en 2010, 64,6 % auraient été admissibles aux prestations spéciales de l'assurance-emploi.

***Q-14 : Quelle proportion d'ententes est résiliée et à quel moment la résiliation se produit-elle?***

Dans les 60 jours à compter de la date d'inscription, l'entente relative aux PSTA peut être annulée sans obligation de verser des cotisations à l'assurance-emploi. Dépassé ce délai, l'entente est résiliée à compter de la fin de l'année civile, et les cotisations sont payables jusqu'à la fin de l'année civile. Dans l'ensemble, le quart (25,1 %) de ceux qui se sont inscrits ont ensuite annulé ou résilié leur entente.

Comme le démontre le tableau 3, en date de mai 2013, 5,4 % des 17 543 inscrits avaient résilié leur entente. Après un pic initial dans le nombre d'inscriptions, en 2010, le nombre de nouvelles inscriptions a baissé en 2011 et 2012 : une baisse de 19,1 % de 2010 à 2011, et de 28,9 % de 2011 à 2012. La proportion des résiliations par rapport aux inscriptions a augmenté (passant de 2,1 % en 2010 à 8,3 % en 2012), reflétant la hausse coïncidente des résiliations et la baisse du nombre d'inscriptions. Les données pour calculer le délai entre l'inscription et la résiliation ne sont pas disponibles.

---

<sup>18</sup> Voir [http://www.edsc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2012/chapitre2\\_4.shtml](http://www.edsc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2012/chapitre2_4.shtml), pages 81-82.

**Tableau 3 : PSTA – inscriptions, annulations et résiliations**

Année	Inscriptions	Annulations	Résiliations	Inscriptions nettes	Résiliations par rapport aux inscriptions (%)
2010	6 704	1 244	144	5 316	2,1
2011	5 424	1 193	370	3 861	6,8
2012	3 856	733	319	2 804	8,3
2013 (janvier-mai)	1 559	290	113	1 156	S. O.
Total	17 543	3 460	946	13 137	5,4

Source : Données administratives d'EDSC.

***Q-15 : Quels autres facteurs pourraient constituer des facteurs de dissuasion pour les travailleurs autonomes qui songent à signer une entente avec la Commission de l'assurance-emploi du Canada, comme le taux des cotisations à l'assurance-emploi à verser; l'exigence selon laquelle une fois que des prestations sont touchées, les cotisations sont payables sur tout futur revenu provenant du travail autonome; l'exigence selon laquelle le travailleur autonome doit réduire d'au moins 40 pour cent le temps qu'il consacre aux activités normales de son entreprise; le critère d'admissibilité d'attendre un an avant de pouvoir présenter une demande; l'exemption de gains; la récupération possible des montants de prestation de la part de l'Agence du revenu du Canada, etc.?***

Dans l'Enquête auprès des travailleurs autonomes en 2006, les répondants se voyaient présenter trois approches potentielles de soutien du revenu pour les travailleurs autonomes : un programme de soutien du revenu similaire aux PSTA; un programme d'aide financière fournissant une somme forfaitaire, et un régime d'épargne à l'abri de l'impôt. Environ les deux tiers des répondants qui se sont dits intéressés par l'une ou l'autre des approches proposées étaient prêts à verser des cotisations pour pouvoir en bénéficier.

L'incertitude qui découle de la variabilité du revenu provenant du travail autonome était une préoccupation courante. Les groupes de discussion et les informateurs clés étaient d'avis qu'un important facteur de dissuasion était l'exigence de verser des cotisations sur tout futur revenu provenant du travail autonome une fois que des prestations ont été reçues, bien que cela n'était pas une préoccupation pour les non-participants interviewés pour l'enquête de 2012. Certains participants aux groupes de discussion ont mentionné l'exemption de gains comme étant un facteur de dissuasion, principalement parce qu'ils s'attendaient de devoir maintenir leur entreprise en activité, au moins de façon minimale. Il était généralement admis que les travailleurs autonomes ne peuvent pas prendre congé de leur entreprise pour une période prolongée.

Interrogés quant à savoir pour quelles raisons ils ne voudraient pas participer à la mesure des PSTA, 17,5 % des répondants à l'enquête de 2012 (non-participants) ont dit que les cotisations étaient trop élevées, que le montant des prestations était trop faible ou que la participation aux PSTA nécessitait trop de documents à remplir. Deux éléments n'étaient pas une préoccupation pour les répondants à l'enquête : 1) l'exemption de gains et 2) les possibles

complications découlant du fait de devoir utiliser des estimés de gains pour faire établir une période de prestations (remboursement à l'assurance-emploi).<sup>19</sup>

***Q-16 : Quel est le taux de demandes de prestations, globalement et par type de prestation? Quelle proportion des demandes est rejetée? Quelle proportion des prestataires a dû estimer son revenu aux fins de l'établissement du montant des prestations?***

Entre janvier 2011 et juin 2013, il y a eu 2 422 demandes : dans 14,3 % des cas, une période de prestations n'a pu être établie en raison de problèmes à déterminer les gains (1,8 %) ou du fait que le demandeur ne satisfaisait pas à l'exigence relative à une année de cotisations pour devenir admissible (12,5 %); dans 75,1 % des cas, des prestations ont été versées; dans le reste des cas (10,6 %), aucune prestation n'a été versée en raison de l'inadmissibilité ou de l'inactivité du demandeur ou pour d'autres raisons inconnues ou non précisées.

Les demandes accueillies et qui ont donné lieu à des paiements concernaient des prestations de maternité (72,7 %), parentales (76,3 %) et de maladie (18,3 %).<sup>20</sup> Très peu étaient des demandes de prestations de compassion et il n'y a eu aucune demande de prestations pour les parents d'enfants gravement malades.<sup>21</sup> Des 2 076 demandes pour lesquelles une période de prestations a été établie, 5,3 % se fondaient sur une estimation des gains. Dans l'ensemble, la proportion de demandes de prestations payées par rapport aux inscriptions nettes est de 13,8 %.

Le montant moyen des prestations hebdomadaires était plus élevé dans le cas des prestations de maternité (309 \$) comparativement à aux prestations parentales (290 \$) ou pour maladie (245 \$). Le montant moyen de prestation hebdomadaire des demandes au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* a tendance à être plus élevé que celui des PSTA. À titre de comparaison, en 2012-2013 le montant moyen des prestations hebdomadaires des demandes présentées au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* était : maternité (394 \$), parentales (parents biologiques) (402 \$) et maladie (365 \$).

***Q-17 : Quel est le délai moyen entre l'inscription et la présentation d'une première demande de prestations?***

Pour les prestataires qui se sont inscrits en 2010, le délai moyen entre l'inscription et la première semaine de prestations était de 85,6 semaines (moyenne médiane de 73 semaines). Un délai plus court a été constaté pour ceux qui se sont inscrits en 2011 : 67,9 semaines (moyenne médiane de 62 semaines).

---

<sup>19</sup> Le remboursement à l'assurance-emploi renvoie aux situations où, par rapport à l'estimation des gains ayant servi à calculer le montant des prestations, une vérification subséquente des données fiscales de l'ARC révèle que le montant des gains du prestataire provenant du travail autonome est inférieur au montant estimé.

<sup>20</sup> Les prestations sont souvent combinées, surtout celles ayant trait au congé parental ou de maternité; pour cette raison, les pourcentages ne totalisent pas 100.

<sup>21</sup> Les prestations pour les parents d'enfants gravement malades ont été introduites le 9 juin 2013.

***Q-18 : Y a-t-il des indications selon lesquelles les participants planifient le moment de s'inscrire alors qu'ils s'attendent à devenir parents ou à subir une chirurgie?***

Selon l'étude de comparaison avec d'autres pays, il semblerait que plusieurs des programmes en place ailleurs qui fournissent des types de soutien du revenu semblables aux PSTA sont de nouveaux programmes, et que très peu<sup>22</sup> d'entre eux sont offerts sur une base volontaire. L'étude n'a recensé aucune donnée publiée pouvant permettre d'étayer ou de réfuter la question du choix du moment entre l'inscription et la survenue d'événements de la vie.

L'étude d'analyse descriptive a permis de constater que parmi les prestataires qui s'étaient inscrits en 2010, près de la moitié (47,4 %) ont touché des prestations dans les six mois suivant la fin de leur délai de carence d'un an (c.-à-d. entre 50 et 78 semaines après l'inscription). Pour 2011, la proportion est considérablement plus élevée, étant de 72,6 %.

Les proportions les plus élevées sont observées dans le cas des demandes où le premier type de prestations reçues sont des prestations parentales : en 2010, 78,3 % des demandes ont donné lieu à des versements dans les six mois suivant la fin de l'année de carence, tandis que pour ceux qui se sont inscrits en 2011, la proportion était de 91,4 %. De même, dans le cas des demandes de prestations de maternité, la proportion où des prestations ont été versées dans les six mois suivant l'année de carence était plus élevée en 2011 (70,6 %) qu'en 2010 (46,3 %). Dans le cas des prestations de maladie, il est plus difficile de faire une évaluation de la répartition des demandes compte tenu, à titre d'exemple, des différents délais d'attente pour une chirurgie élective et du faible nombre de demandes présentées pour ce type de prestations. Bien que les observations relatives aux personnes qui touchent des prestations de maternité ou des prestations parentales laissent entrevoir que les participants choisissent à quel moment ils s'inscrivent, ces observations ont été faites relativement peu de temps après la mise en œuvre de la mesure. Néanmoins, la possibilité de sélection adverse est claire et était évidente dans les groupes de discussion, en ce qu'une majorité des participants inscrits aux PSTA qui ont assisté aux groupes de discussion ont indiqué qu'un facteur important dans la décision de s'inscrire était la probabilité de présenter une demande de prestations. Il y a lieu de noter qu'une fois que la personne touche des prestations, elle est tenue de continuer à payer des cotisations à l'assurance-emploi sur tout futur revenu provenant du travail autonome.

***Q-19 : De quelle façon les prestations sont-elles combinées?***

Dans l'ensemble, 67,3 % des demandes complétées ont donné lieu au versement d'une combinaison de prestations. Les demandes comprenant une combinaison de prestations concernaient surtout des prestations de maternité et des prestations parentales (66,6 %). Les demandes pour uniquement des prestations parentales représentaient 17,5 % et moins de 10 % concernaient des prestations pour maladie seulement.

---

<sup>22</sup> Les prestations parentales ou de maternité sont financées sur une base volontaire en Autriche, en Bulgarie, en Pologne, en République tchèque et en France (dans certains secteurs industriels seulement). De même, seules la Bulgarie, la Pologne, la République tchèque, la France et la Suisse financent des prestations de maladie sur une base volontaire.

***Q-20 : Comment la durée des périodes de PSTA se compare-t-elle à celle des prestations spéciales payées au titre de la partie I de la Loi sur l'assurance-emploi?***

Durant l'exercice financier 2011-2012, les travailleurs qui ont touché des PSTA et ceux qui ont reçu des prestations au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* ont touché des prestations parentales (parents biologiques) pendant une durée moyenne de 29,6 semaines<sup>23</sup>. La durée moyenne de la période de prestations de maternité pour les participants inscrits aux PSTA était de 13,7 semaines, soit environ une semaine de moins que pour les prestations de maternité versées au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Quant aux prestations de maladie, la durée moyenne de la période de prestations était de 9,4 semaines pour les demandes au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*, comparativement à 10 semaines pour les prestataires touchant des PSTA.

***Q-21 : Y a-t-il des indications selon lesquelles des prestataires continuent de toucher des prestations après avoir cessé de réduire d'au moins 40 % le temps qu'ils consacrent aux activités de leur travail autonome?***

Il y a peu d'indications dans les données administratives que les prestataires ne réduisent pas le temps qu'ils consacrent à leur entreprise comme ils se sont engagés à le faire dans leur entente. Sur la totalité des demandes de prestations ayant donné lieu à des versements, 162 (8,9 %) ont fait l'objet d'une inadmissibilité d'une durée d'au moins une semaine : dans un peu plus de la moitié des cas, cela était lié à la présentation d'un certificat médical, et le reste des cas d'inadmissibilité s'expliquaient par diverses autres raisons, dont environ 2 % par des questions liées à la rémunération.

Cependant, la mesure des PSTA a été conçue de sorte que la personne qui bénéficie de prestations doit, comme le stipule l'entente, déclarer tout gain. Le défi inhérent quant à l'intégrité des PSTA est lié à la nature du travail autonome : les travailleurs autonomes ont un plus grand contrôle de leur horaire de travail et ils sont mieux en mesure que les salariés de planifier le choix du moment où ils touchent des revenus.

***Q-22 : Y a-t-il des différences dans l'utilisation que les travailleurs autonomes font des prestations de maternité ou des prestations parentales du RQAP par rapport aux PSTA?***

La comparaison avec le Régime québécois d'assurance parentale est limitée en raison des différences importantes dans la conception des PSTA et du RQAP. Le RQAP est un programme obligatoire couvrant tous les travailleurs et qui offre des congés de maternité, de paternité ou parentaux et un choix de prestations avec un niveau de remplacement du revenu semblable ou plus élevé que ce qu'offrent les PSTA.

Autant dans le cas des PSTA que du RQAP, le revenu provenant du travail autonome et celui provenant d'un emploi rémunéré sont pris en compte au moment d'établir le taux de prestations. Dans les deux cas également, la majorité des prestataires ont un revenu provenant du travail

---

<sup>23</sup> Il y avait trop peu de demandes de prestations parentales (parents adoptifs) des PSTA pour pouvoir établir une comparaison avec les prestations parentales (parents adoptifs) versées au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

autonome uniquement, comparativement aux prestataires ayant des revenus mixtes. Il est possible de faire des comparaisons concernant les prestations de maternité et les prestations parentales (parents biologiques) : pour les prestataires ayant un revenu provenant du travail autonome uniquement, les taux de prestations de maternité et de prestations parentales (parents biologiques) étaient les suivants en 2011 :

- Les prestataires de PSTA touchant des prestations de maternité ont reçu en moyenne 304 \$ par semaine comparativement à une prestation hebdomadaire moyenne allant de 315,74 \$ à 361,89 \$ pour les prestataires du RQAP.
- Les prestataires de PSTA touchant des prestations parentales (parents biologiques) ont reçu en moyenne 288 \$ comparativement à une prestation hebdomadaire moyenne allant de 328,25 \$ à 370,29 \$ pour les prestataires du RQAP.

***Q-23 : Quelle incidence sur la qualité de vie des travailleurs autonomes les PSTA ont-elles sur ceux qui bénéficient de cette initiative?***

*et*

***Q-24 : Quelles répercussions le fait pour des travailleurs autonomes de recevoir des prestations spéciales de l'assurance-emploi a-t-il sur leurs entreprises?***

Les participants aux groupes de discussion ont indiqué avoir ressenti moins de stress et de pression du fait de recevoir des prestations. Les prestations ont permis aux prestataires de prendre un temps précieux pour se rétablir ou pour la famille, et cela leur a permis de maintenir leur entreprise en activité au lieu de retourner à un emploi rémunéré ou de s'endetter.

Une majorité (78,9 %) des répondants à l'enquête de 2012 ayant reçu des prestations étaient d'accord pour dire que les prestations ont eu un effet positif sur la stabilité de leur revenu.

***Q-25 : Y a-t-il des indications selon lesquelles les PSTA auraient une incidence sur d'autres initiatives en matière d'assurance-emploi ou sur le marché du travail?***

De toute évidence, les participants aux PSTA sont trop peu nombreux pour que la mesure ait un effet sur le marché du travail. Quant au régime de l'assurance-emploi, les initiatives au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* sont conçues pour fournir un soutien aux 14 à 15 millions de salariés<sup>24</sup> au Canada. Cependant, les Prestations d'emploi et mesures de soutien fournissent une aide financière et des conseils en planification d'entreprise aux personnes qui sont admissibles aux prestations au titre de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. L'aide financière offerte aide à couvrir les dépenses personnelles et d'entreprise au stade du démarrage de l'entreprise. L'existence des PSTA pourrait influencer des prestataires salariés à considérer le travail autonome. Il n'existe pas suffisamment d'information à l'heure actuelle pour déterminer si le soutien du revenu offert par les PSTA a eu un effet sur le nombre de personnes participant à l'initiative des Prestations d'emploi et mesures de soutien.

---

<sup>24</sup> Statistique Canada, tableau CANSIM 282-0011 pour 2011.



La comparaison avec d'autres pays n'a permis de trouver qu'une seule preuve indirecte de l'effet sur le marché du travail des prestations sociales pour travailleurs autonomes. Des recherches récentes sur les facteurs qui déterminent la survie d'entreprises laissent entendre que prolonger la durée de l'aide sociale à court terme pourrait avoir un effet positif sur la survie et les résultats de croissance des travailleurs autonomes<sup>25</sup>. Cela indique qu'il est possible que des mesures comme les PSTA puissent encourager le travail autonome.

***Q-26 : Y a-t-il des indications selon lesquelles les PSTA ont une influence sur la proportion de personnes qui combinent à la fois un emploi rémunéré et le travail autonome?***

Le taux actuel de participation à la mesure des PSTA est trop faible pour montrer un effet en termes de personnes qui décident d'essayer de travailler à leur compte tout en conservant un emploi régulier ou de travailleurs autonomes qui quittent un emploi régulier qui leur assurait l'accès aux prestations spéciales de l'assurance-emploi. Selon des données de Statistique Canada<sup>26</sup> pour 2011 au sujet des revenus d'emploi, on estime à 1,3 million le nombre de contribuables déclarant des revenus d'emploi mixtes, combinant un salaire, des commissions et un revenu provenant du travail autonome. De plus, la proportion de déclarants ayant un revenu mixte n'a pas beaucoup varié au cours des dernières années : entre 2007 et 2011, la proportion était de 6,8 % à 7,0 % de tous les déclarants ayant un revenu d'emploi.

***Q-27 : Y a-t-il des facteurs de dissuasion à la reprise du travail autonome après avoir reçu des prestations spéciales?***

Aucun des participants aux groupes de discussion qui ont touché des prestations dans le cadre des PSTA n'a indiqué ne pas avoir repris le travail autonome après sa période de prestations. En fait, ils étaient plusieurs à dire que la disponibilité de prestations dans le cadre des PSTA constituait un facteur important dans le choix de demeurer à leur compte. La plupart des participants aux groupes de discussion qui étaient inscrits aux PSTA ont mentionné qu'ils avaient l'intention de demeurer à leur compte pendant longtemps, mais plusieurs n'excluaient pas la possibilité de devenir un jour des salariés.

## **2.5 Démonstration de l'efficacité et de l'économie**

***Q-28 : Les PSTA constituent-elles une mesure appropriée pour aider les travailleurs autonomes à composer avec des événements marquants de la vie?***

*et*

***Q-29 : Quelles autres mesures existe-t-il en termes d'exécution de programme ou de réglementation?***

La comparaison avec d'autres pays a permis de voir que la conception des PSTA est une approche parmi plusieurs pour aider les travailleurs autonomes et que, parmi les pays étudiés, très peu fournissent un soutien sur une base volontaire. La majorité des programmes des pays de comparaison qui fournissent une protection sociale semblable à celle de la mesure des PSTA le font dans le cadre de systèmes sociaux généraux financés typiquement par les recettes fiscales ou

---

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org/fr/industrie/pme/43183145.pdf>

<sup>26</sup> Statistique Canada, tableau CANSIM 111-0024, « Profil de revenu du travail des déclarants ».

par un programme à cotisations obligatoires. En fait, aucun des pays examinés ne fournit dans le cadre d'un seul et même programme des prestations pour congé parental ou de maternité, de maladie de courte durée, de prestations de soignant et de prestations de chômage. Ceci dit, les systèmes généraux fondés sur des recettes fiscales et offrant un soutien tant aux salariés qu'aux travailleurs autonomes imposent souvent des règles d'admissibilité différentes afin de tenir compte des particularités des travailleurs autonomes. À titre d'exemple, il est fréquent que la détermination du revenu admissible se fasse sur une plus longue période dans le cas des travailleurs autonomes par rapport aux salariés.

Une suggestion proposée dans l'étude de comparaison avec d'autres pays était d'envisager de prolonger la période sur laquelle le revenu est calculé pour établir le taux de prestations, compte tenu du caractère variable du revenu provenant du travail autonome. Dans certains des pays de comparaison, le taux de prestations pour les travailleurs autonomes est fixe tandis que dans les autres, il est fondé sur le revenu. Une prestation à taux fixe aide à éviter la manipulation des revenus ou de l'activité sur le marché du travail qui peut se produire avec un programme fondé sur le revenu.

La comparaison avec d'autres pays a permis de voir que la période de carence de 12 mois qu'impose la mesure des PSTA est plus longue que celle qu'imposent bien des programmes dans les pays de comparaison.

Comme nous l'avons indiqué précédemment (Q-15), dans l'Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2006, les répondants se voyaient présenter trois approches potentielles de soutien du revenu pour les travailleurs autonomes. L'option préférée était un régime d'épargnes à l'abri de l'impôt :

1. Un régime d'épargnes exonéré d'impôt semblable à un REER, duquel les cotisants pourraient retirer des fonds en cas de besoin (78 %);
2. Une option de soutien du revenu semblable à celle offerte aux salariés par l'assurance-emploi (74 %);
3. Une aide financière sous forme d'une somme forfaitaire pour aider à payer les coûts de maintien d'entreprise pendant que le travailleur autonome ne travaille pas (70 %).

Les participants aux groupes de discussion ont aussi suggéré un régime d'épargnes exonéré d'impôt, de même que des services de garde subventionnés, de meilleures déductions d'impôt pour l'assurance pour soins de santé ou invalidité et des microprêts pour un financement temporaire afin de pallier les interruptions de travail. Les groupes de discussion ont conclu que les travailleurs autonomes ont besoin de souplesse pour créer leurs propres solutions.

***Q-30 : Dans quelle mesure le régime de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes est-il autosuffisant, c'est-à-dire n'entraînant pas de coûts supplémentaires pour la Commission de l'assurance-emploi?***

Dans le contexte du régime de l'assurance-emploi, le terme « autosuffisant » renvoie au paragraphe 66.(1)<sup>27</sup> de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui porte sur la fixation du taux de cotisation et qui prévoit que le taux de cotisation pour chaque année soit fixé de manière à ce que le montant des cotisations à verser au cours d'une année soit juste suffisant pour être égal au total des sommes portées au débit du compte de l'assurance-emploi après cette date. Étant donné que la mesure des PSTA a été introduite en 2010 et que les prestations étaient payables en date de 2011, une plus longue période est nécessaire pour évaluer le caractère autosuffisant de la mesure. Toutefois, la nature volontaire des PSTA fait en sorte qu'il est probable que les personnes s'autosélectionnent pour s'inscrire à la mesure : comme nous l'avons mentionné précédemment (Q-10), l'autosélection était évidente dans les groupes de discussion, où la plupart des personnes alors inscrites aux PSTA ont dit qu'elles s'étaient inscrites tout en s'attendant de présenter une demande de prestations.

Le tableau 4 présente, par année civile, le montant des prestations versées et des cotisations recueillies. L'année 2011 est l'année la plus récente où des données fiscales étaient disponibles<sup>28</sup>. Les prestations versées dans le cadre de la mesure des PSTA totalisaient 13 994 066 \$ en date de l'exercice 2012-2013. Des estimations fondées sur les données d'impôt T1 de l'ARC démontrent que 5 413 personnes ont versé 2 728 144 \$ en cotisations pour les PSTA au cours des années d'imposition 2010 et 2011<sup>29</sup>.

Tableau 4 : Prestations versées et cotisations recueillies dans le cadre de la mesure des PSTA

	L'année civile				
	2010	2011	2012	2013 (jusqu'au 31 mars 2013)	Tout
Cotisations recueillies	1 176 096 \$	1 552 048 \$	(Note1)	(Note1)	2 728 144 \$
Prestations versées	(Note2)	4 963 431 \$	7 001 946 \$ (Note3)	1 773 214 \$ (Note3)	13 994 066 \$

Sources : Dossiers d'administration d'EDSC en date d'août 2013; dossiers d'impôt T1 de l'ARC.

Note1 : Comme les cotisations sont administrées par le système fiscal, les données les plus récentes disponible étaient pour 2011 (l'année civile).

Note2 : PSTA en date de janvier 2011.

Note3 : Prestations versées par l'année fiscale : 5,7 millions de dollars pour 2012-13; 8,2 millions de dollars pour 2013-14 (Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2013-2014).

Les estimations des coûts d'administration de la mesure sont montrées au tableau 5. Entre 2009-2010 et 2013-2014, on estime qu'il en a coûté à EDSC 45 041 712 \$<sup>30</sup> pour mettre en œuvre cette nouvelle mesure et en assurer les activités courantes.

<sup>27</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/E-5.6/TexteComple.html>

<sup>28</sup> Un délai de deux ans existe entre une année d'imposition et les données d'imposition disponibles aux fins d'analyse pour l'année en question.

<sup>29</sup> Estimation visant les participants à la mesure des PSTA faite à partir de la ligne 430 des T1 de l'ARC « cotisation à payer à l'assurance-emploi pour le revenu d'un travail indépendant ».

<sup>30</sup> Les chiffres indiqués comme coûts d'administration n'incluent pas des dépenses d'environ 5,3 millions de dollars de la part de l'Agence du revenu du Canada.

D'une année à l'autre, les coûts d'administration diminuent<sup>31</sup>. Plusieurs secteurs de programmes, comme les Services juridiques, Collège Service Canada, la Direction générale de l'innovation, de l'information et de la technologie et les Opérations (Administration centrale) avaient des coûts initiaux relativement élevés, lesquels ont tous diminué en date du 31 mars 2014.

Les coûts d'administration sont élevés par rapport aux sommes versées en prestations. À titre d'exemple, pour l'exercice 2013-2014, 8,1 millions de dollars ont été dépensés en coûts d'administration comparé à 8,2 millions de dollars payés en prestations.

**Tableau 5 : Coûts d'administration des PSTA par exercice financier**

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
<b>Secteur de programme</b>						
Élaboration de politiques	139 108 \$	353 715 \$	579 970 \$	574 570 \$	245 993 \$	1 893 356 \$
Services juridiques	120 000 \$	149 922 \$	45 007 \$	68 663 \$	0 \$	383 592 \$
Affaires publiques / services de communication/ service axé sur les citoyens	205 185 \$	3 727 806 \$	3 768 084 \$	3 096 484 \$	3 341 040 \$	14 138 599 \$
Collège Service Canada	37 536 \$	424 175 \$	66 156 \$	25 575 \$	0 \$	553 442 \$
Direction générale de l'innovation, de l'information et de la technologie	0 \$	4 795 962 \$	793 549 \$	165 565 \$	135 600 \$	5 890 676 \$
Opérations – Administration centrale	69 757 \$	1 784 913 \$	850 951 \$	424 148 \$	378 651 \$	3 508 420 \$
Opérations – Régions	0 \$	0 \$	1 216 456 \$	1 628 875 \$	1 848 319 \$	4 693 650 \$
Mesures d'intégrité	0 \$	467 264 \$	1 314 460 \$	1 314 455 \$	552 881 \$	3 649 060 \$
Évaluation	0 \$	57 891 \$	253 146 \$	156 340 \$	109 448 \$	576 825 \$
Soutien ministériel	167 252 \$	3 437 694 \$	2 745 443 \$	1 876 897 \$	1 526 804 \$	9 754 090 \$
<b>Total</b>	<b>738 837 \$</b>	<b>15 199 342 \$</b>	<b>11 633 223 \$</b>	<b>9 331 571 \$</b>	<b>8 138 739 \$</b>	<b>45 041 712 \$</b>

Source : Dossiers d'EDSC en date d'août 2014.

Note1 : Les coûts comprennent les régimes d'avantages des employés. Les chiffres étant arrondis au dollar près, les totaux pourraient ne pas correspondre au dollar près du total figurant dans la rangée du bas.

Note2 : L'office de l'agent principal des finances confirmé que les codes financiers spéciaux pour suivre l'administration des prestations spéciales ne sont plus disponibles parce que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada n'a pas demandé que ESDC suive à la trace des coûts sur une base permanente.

***Q-31 : Existe-t-il des façons plus efficaces et économiques d'atteindre les objectifs et les résultats escomptés? Existe-t-il d'autres mesures de compétence fédérale, comme le Régime de pensions du Canada, un régime d'épargnes exonéré d'impôt ou un programme de dépenses générales, qui pourraient servir de modalité pour fournir des prestations spéciales de l'assurance-emploi à ce segment de la population active?***

Selon les constatations de l'étude de comparaison avec d'autres pays, il y a eu des recherches qui ont été réalisées au cours des dernières années pour examiner le rôle des programmes sociaux sur les résultats du travail autonome (comme la survie et la croissance du travail indépendant, et les délais avant la reprise du travail, surtout après un accouchement), mais il y a eu très peu d'études d'évaluation officielle des programmes comme tels. La plupart des études ne font pas d'analyse coûts-avantages du genre de celle qui est particulièrement utile pour la prise de décisions en matière de politiques.

Néanmoins, la possibilité que les travailleurs autonomes planifient leur revenu en réaction à une initiative comme la mesure des PSTA combinée à la nature volontaire de l'inscription pourraient avoir pour effet de faire gonfler les coûts. Comme il a été mentionné précédemment (Q-29), une solution de rechange plus courante est un régime plus général fondé sur les recettes fiscales qui couvre à la fois les salariés et les travailleurs autonomes. Selon l'étude de comparaison avec d'autres pays, la plupart des pays qui fournissent un soutien à leurs travailleurs autonomes le font soit par l'intermédiaire d'un régime général fondé sur les recettes fiscales ou d'un programme à cotisations obligatoires.

Certes, si tous les travailleurs autonomes, ou la plupart d'entre eux, devaient contribuer à la mesure des PSTA, les recettes provenant des cotisations versées au compte de l'assurance-emploi seraient plus élevées. Toutefois, un régime à cotisations obligatoires récolte peu d'appuis auprès des travailleurs autonomes, selon les résultats des groupes de discussion et de l'enquête de 2006.

Les autres approches recensées dans l'étude de comparaison avec d'autres pays comprenaient un programme de dépenses générales financé par des épargnes exonérées d'impôt pour les travailleurs autonomes. Dans le cadre d'un tel programme, les travailleurs autonomes cotiseraient à un compte d'épargnes exonéré de l'impôt duquel ils pourraient retirer des sommes conformément à des exigences préétablies pour financer des événements de la vie, comme des interruptions de courte durée de leurs revenus d'emploi ou la retraite. Tout comme pour les salariés qui perdent leur emploi, il arrive que des travailleurs autonomes subissent une baisse de revenu pour des raisons non imputables à leurs choix ou à leur comportement. Comme nous l'avons mentionné précédemment (Q-25), la recherche sur les facteurs qui déterminent la survie d'entreprises laisse entendre que la disponibilité d'une assistance de courte durée pourrait améliorer les taux de survie et de croissance du travail indépendant. De plus, la survie et la croissance des entreprises ont probablement des effets externes sur la durée d'emploi et la productivité des travailleurs autonomes.

***Q-32 : Dans quelle mesure un programme à participation obligatoire permettrait-il d'atteindre les objectifs à un coût moindre?***

Selon l'étude de comparaison avec d'autres pays, la plupart des pays de comparaison fournissent un soutien dans le cadre d'un programme général de protection sociale financé par les recettes fiscales ou par un programme de cotisations obligatoires. L'absence de programmes à inscription volontaire dans les pays de comparaison peut être une indication des problèmes que présente la prestation de ce genre de protection sur une base volontaire. Bien que l'étude de comparaison avec d'autres pays n'a pas permis de relever des données probantes directes d'un comportement d'autosélection, il est probable que c'est ce qui se produit. Cela crée des problèmes en ce qui a trait à l'équité et à la viabilité financière de tels programmes. Les travailleurs autonomes à faible revenu pourraient être moins susceptibles de s'inscrire volontairement au programme en raison de son coût relativement élevé et du faible niveau de prestations. De plus, la sélection des travailleurs autonomes les plus susceptibles de présenter des demandes de prestations pourrait réduire la capacité d'autofinancement du programme des PSTA ou pourrait engendrer des coûts plus élevés.

Une couverture sur une base obligatoire atténuerait certains des coûts de la mesure des PSTA pour le régime de l'assurance-emploi. Cependant, les résultats des groupes de discussion et de l'enquête de 2006 indiquent un faible appui pour une approche fondée sur des cotisations obligatoires.

## **2.6 Problèmes relatifs à l'exécution du programme**

***Q-33 : Dans quelle mesure les travailleurs autonomes connaissent-ils et comprennent-ils le programme de prestations spéciales de l'assurance-emploi à leur intention (entente, prestations, lien avec le dossier d'impôt, critères d'admissibilité, estimation par eux-mêmes de leur revenu, etc.)?***

Dans l'ensemble, les travailleurs autonomes du Canada ne connaissent pas la mesure des PSTA. Seulement 25,4 % des non-participants qui ont répondu à l'enquête de 2012 en avaient entendu parler avant l'entrevue. Ces résultats sont conformes à ceux du Sondage de suivi sur l'assurance-emploi, édition 2011<sup>32</sup>, dans lequel les trois quarts de la population canadienne (77 %) n'étaient pas au courant que le gouvernement du Canada avait passé une loi pour offrir des prestations spéciales aux travailleurs autonomes canadiens sur une base volontaire. Parmi ceux qui étaient au courant, 10 % disaient être certainement au courant des PSTA et 12 % être vaguement au courant de la mesure.

En ce qui a trait à la connaissance des PSTA parmi les participants à la mesure, au moins les trois quarts de ceux qui ont répondu à l'enquête de 2012 connaissaient et comprenaient les aspects clés de la mesure comme : l'année de cotisations pour devenir admissible (76,3 %); le fait que le montant des prestations soit basé sur les gains de l'année d'imposition précédente (88,6 %); les détails concernant le taux de prestations (78,1 %). Une majorité (54,9 %) des participants savaient qu'ils pouvaient résilier leur entente en tout temps après l'expiration du délai initial de soixante jours, pour autant qu'ils continuent de verser des cotisations à

---

<sup>32</sup> Les pourcentages sont présentés en nombres entiers dans ce document particulier.

l'assurance-emploi jusqu'à la fin de l'année.

Parmi les non-participants répondant à l'enquête de 2012 qui connaissaient la mesure avant l'entrevue, 45,9 % avaient entendu parler pour la première fois des PSTA par les médias, tandis que pour 24,7 %, c'était par le bouche-à-oreille. Environ 71 % n'avaient pas cherché à se renseigner davantage sur la mesure. Parmi les non-participants qui ont cherché à en savoir plus au sujet des PSTA, seulement 56,5 % ont décrit l'information qu'ils ont trouvée comme étant « claire et facile à comprendre ».

On a appris lors des groupes de discussion que plusieurs des personnes présentes avaient des questions au sujet des exigences de la mesure des PSTA. À titre d'exemple, elles se demandaient comment estimer leur revenu si nécessaire et de quelle manière justifier la réduction de 40 % du nombre d'heures qu'elles consacrent à leur travail pour demander des prestations, étant donné la nature variable des heures de travail autonome.

Une grande majorité des informateurs clés, tant ceux du groupe de représentants de la fonction publique fédérale que ceux du groupe des intervenants externes, ont souligné qu'il y avait des problèmes quant au niveau de connaissance au sujet des PSTA.

Il y a lieu de noter qu'EDSC a effectué des activités de marketing et de diffusion de la mesure des PSTA en ayant recours à une combinaison d'imprimés ciblés et de médias Web. Entre janvier 2010 et mars 2011, quatre vidéos expliquant les PSTA ont été mises en ligne sur le site [www.servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca) et, en août 2011, un feuillet d'information faisant la promotion des PSTA a fait l'objet d'un envoi postal spécial à environ 150 000 femmes âgées de 20 à 40 ans ayant déclaré un revenu provenant d'un travail indépendant<sup>33</sup>. De plus, un encart a été fourni à l'ARC et on a informé divers autres ministères, organismes et associations au sujet de la mesure.

***Q-34 : Quels sont les questions les plus courantes ou les éléments nécessitant des éclaircissements?***

Les participants aux groupes de discussion avaient une variété de questions d'ordre technique : définition de travailleur autonome; s'agit-il de gains bruts ou nets; les cotisations augmentent-elles d'une année à l'autre; définition de « fin d'année d'imposition ». Une préoccupation courante était la situation où un prestataire doit estimer lui-même son revenu.

Les informateurs clés ont cerné les sujets suivants comme étant des préoccupations courantes :

- Niveau de connaissance au sujet de l'exigence de remplir l'Annexe 13 de l'ARC et, en général, le fait que Service Canada reçoive des questions liées à l'ARC (p. ex. comment remplir l'Annexe 13 ou comment déterminer quelles dépenses peuvent être déduites du revenu brut lorsqu'il s'agit de déterminer le revenu net provenant du travail autonome).
- L'exigence relative à l'année de carence.

---

<sup>33</sup> Dossiers d'ESDC en date de June 2011.

- De quelle manière les gains affectent les prestations et comment les gains sont répartis par rapport à la période de prestations.
- Les exigences d'admissibilité de la mesure des PSTA en général.

***Q-35 : Quels facteurs d'exécution du programme ont une influence sur le taux de participation (complexité des explications, lien entre les prestations de l'assurance-emploi et les données de l'ARC)?***

Étant donné qu'environ le quart des personnes qui s'inscrivent à la mesure des PSTA annulent ou résilient leur entente par la suite, il semble qu'un bon nombre de personnes s'inscrivent sans avoir suffisamment de connaissances au sujet d'aspects importants de la mesure.

Les anciens participants à la mesure qui ont répondu à l'enquête de 2012 donnaient le plus souvent comme raison de leur annulation ou résiliation de l'entente relative aux PSTA le fait qu'ils avaient mal compris les exigences du programme.

Très peu (4,8 %) des non-participants interviewés pour l'enquête de 2012 ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas participer à la mesure pour des raisons liées à l'exécution du programme et à des règles concernant l'accès ou l'admissibilité (comme la complexité des explications, la durée de la période de prestations ou les cotisations payables sur le revenu futur). Le partage de données entre EDSC et l'ARC n'a pas été soulevé comme un sujet de préoccupation parmi les répondants à l'enquête, les groupes de discussion ou les informateurs clés interrogés.

Les participants aux groupes de discussion qui avaient essayé de se renseigner davantage au sujet des PSTA ont mentionné qu'obtenir de l'information de Service Canada était un défi et qu'il arrivait parfois que le personnel de Service Canada ne puisse pas répondre à leurs questions.

Les informateurs clés de la fonction publique fédérale ont remarqué des problèmes et une certaine confusion concernant ce qui suit :

- L'obtention d'un compte Mon dossier Service Canada (MDSC) et d'un code d'accès personnel; le délai requis pour établir la participation (temps requis pour obtenir un compte MDSC et pour finaliser l'inscription).
- La compréhension de la terminologie utilisée dans le formulaire de demande de PSTA.



### *3. Conclusions et recommandation*

Cette évaluation a porté principalement sur le besoin de la mesure des PSTA, la participation et l'usage qui est fait des PSTA. Les données probantes examinées laissent entrevoir une faible connaissance du programme et une surestimation quant à la demande pour la mesure. Il a été reconnu d'entrée de jeu que les projections quant à la participation feraient l'objet de marges d'erreur importantes, compte tenu des défis associés à cette population diversifiée et de la nature volontaire de la mesure.

Bien que la méconnaissance au sujet des PSTA au sein de la population des travailleurs autonomes soit clairement un facteur dans le faible taux de participation, moins de la moitié des non-participants interviewés pour l'enquête de 2012 envisageraient de participer. Les raisons invoquées dans cette enquête pour ne pas vouloir participer sont très variées, mais parmi celles les plus fréquentes se trouvent l'âge, la nature variable du revenu, la perception d'un besoin quant au type de couverture offert par les PSTA et des solutions de rechange disponibles, comme être couvert par l'assurance de son conjoint ou partenaire. Il était généralement convenu que les travailleurs autonomes ne peuvent pas s'absenter de leur entreprise pendant une longue période. Une analyse des données provenant des dossiers T1 de l'ARC a révélé que pour les années d'imposition 2010 et 2011, environ le tiers des travailleurs autonomes n'avaient pas gagné le revenu minimum requis provenant du travail autonome pour être admissibles aux prestations spéciales de l'assurance-emploi.

On a observé que le profil des participants inscrits aux PSTA différait grandement de celui des travailleurs autonomes déclarants de revenus en 2011. Il y avait des variations importantes entre les deux groupes quant à des caractéristiques comme le sexe, l'âge et le revenu. La possibilité de sélection adverse a émergé des groupes de discussion, la majorité des participants inscrits aux PSTA interviewés ayant indiqué qu'un facteur important de la décision de s'inscrire était la probabilité de présenter une demande de prestations.

Un total de 14 millions de dollars avaient été versés en prestations en date du 31 mars 2013. Les prestataires participant aux groupes de discussion et à l'enquête de 2012 ont dit que le fait de recevoir des prestations leur avait procuré un temps précieux pour se rétablir ou se consacrer à leur famille, et qu'ils appréciaient la stabilité de revenu que leur procuraient les prestations. Les coûts d'administration pour mettre en œuvre la mesure et assurer les activités courantes ont totalisé 45 millions de dollars pour les exercices financiers 2009-2010 et 2013-2014. Depuis 2010-2011, les coûts d'administration ont décliné d'une année à l'autre et étaient estimés à 8 138 739 \$ pour 2013-2014. Cela dit, les coûts d'administration sont élevés par rapport aux sommes versées en prestations.

Bien que l'objectif des PSTA, qui est d'aider les travailleurs autonomes à mieux concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales, soit atteint sur une base individuelle, il reste à voir si la mesure, telle qu'elle est configurée présentement, constitue la meilleure approche. Compte tenu des conclusions de l'évaluation, la recommandation est la suivante :

Continuer d'approfondir la compréhension des besoins de la population diversifiée des travailleurs autonomes en ce qui a trait aux aspects suivants :

- Le soutien du revenu offert par la mesure des PSTA;
- La conception de la mesure et d'autres approches possibles;
- Le niveau de connaissance au sujet de la mesure.

## *Annexe 1 – Bibliographie*

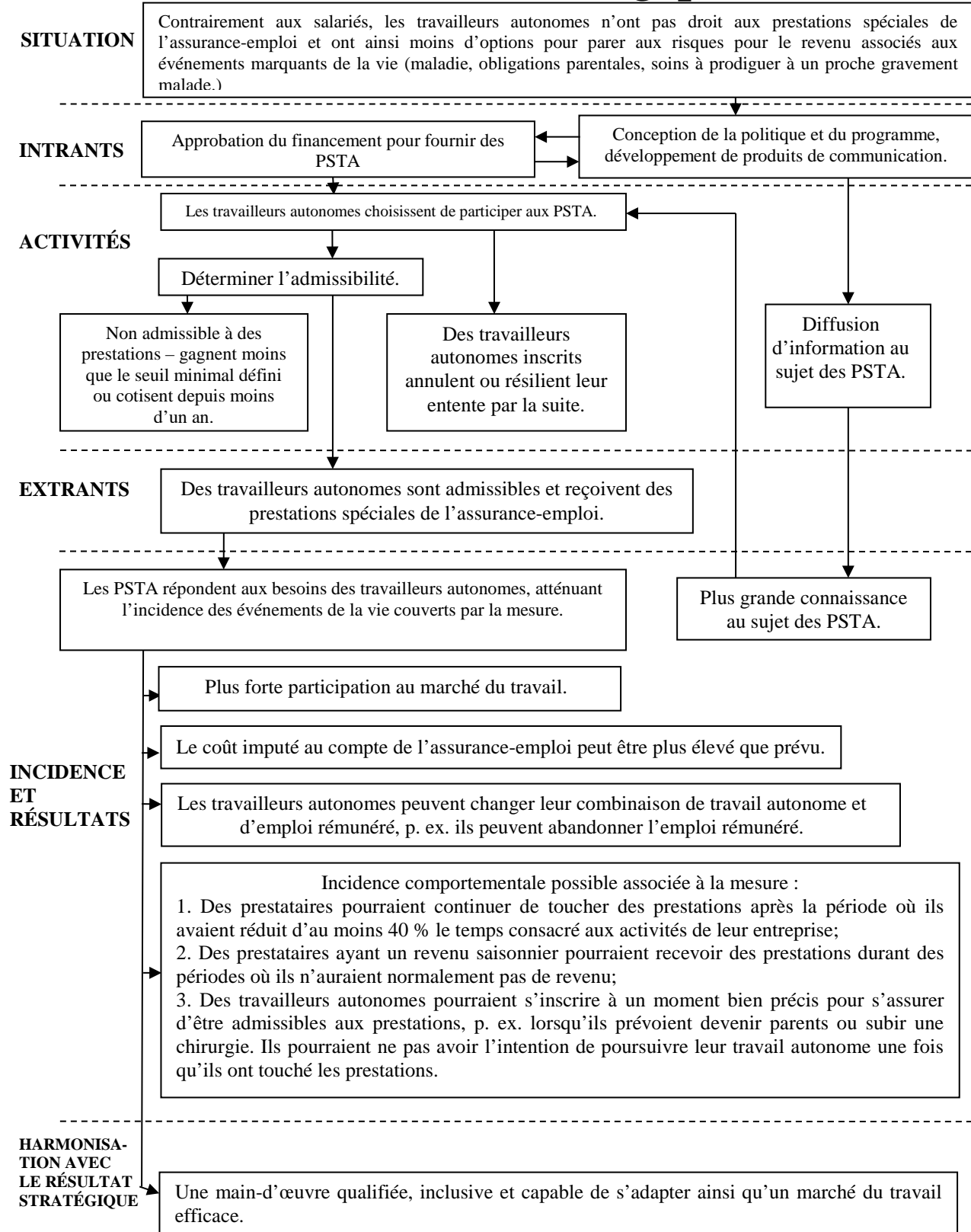
- Baltensperger, E., Bodmer, F., Zurich Financial Services (2011), “The Social and Economic Value of Insurance: A Primer”. (en anglais seulement)
- Banque du Canada (2005), “Recent Developments in Self-Employment”. (en anglais seulement)
- Chetty, R., Finkelstein, A. (2012), “Social Insurance: Connecting Theory to Data”, National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers: 18433. (en anglais seulement)
- Cohen, A., Siegelman, P. (2009), National Bureau of Economic Recherche Working Paper 15586, “Testing for Adverse Selection in Insurance Markets”. (en anglais seulement)
- EKOS Research (2013), “Focus Groups for the Evaluation of the Employment Insurance Special Benefits for Self-employed People”, préparé pour la Direction de l'évaluation d'EDSC. (en anglais seulement)
- EDSC (2006), « Enquête auprès des travailleurs autonomes de 2006 : perceptions des protections et couvertures », Phoenix SPI, commandée par EDSC.
- EDSC (2012), “Results of the 2012 Evaluation Survey of Self-employed People”. (en anglais seulement)
- EDSC (2014), “Descriptive Analysis for the Evaluation of the Special Benefits for Self-employed Workers”. (en anglais seulement)
- Goss Gilroy Inc. (2014), “Key Informant Interviews for the Evaluation of the Employment Insurance Special Benefits for Self-employed People”, préparé pour la Direction de l'évaluation d'EDSC. (en anglais seulement)
- Gurley-Calvez, T. (2011) “Will Tax-Based Health Insurance Reforms Help the Self-Employed Stay in Business?”, *Contemporary Economic Policy*, v. 29, numéro 3, p. 441-460. (en anglais seulement)
- Mullainathan, S., Shafir, E. (2013), Times Books, Henry Holt and Company, “Scarcity: why having too little means so much”. (en anglais seulement)
- OCDE (2009) « L'impact de la crise mondiale sur le financement des PME et de l'entrepreneuriat et les réponses en termes d'action des pouvoirs publics », dans Contribution à la réponse stratégique de l'OCDE à la crise financière et économique, Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local.
- Phipps, S. (2004), “EI and Work-Life Balance”, commandé par EDSC. (en anglais seulement)

R.A. Malatest and Associates (2012), “Methodology Report, 2011 Evaluation Survey of Self-employed People”, commandé par EDSC. (en anglais seulement)

Roy, A. (2011), “Literature Review of Work-life Balance and Special Benefits for Self-employed Workers”, commandé par EDSC. (en anglais seulement)

Schuetze, H. (2011), “International Comparison of Social Benefits Available to Self-employed Workers”, commandé par EDSC. (en anglais seulement)

## *Annexe 2 – Modèle logique des PSTA*



## *Annexe 3 – Questions d'évaluation*

	Analyse documentaire	Comparaison avec d'autres navs	Analyse de données	Enquête auprès des travailleurs autonomes	Groupes de discussion	Entrevues avec les informateurs clés
<b>Besoin du programme</b>						
1. Les travailleurs autonomes ont-ils besoin d'assurance-emploi pour composer avec les événements majeurs de la vie, et veulent-ils d'une telle protection?	X	X		X	X	X
2. Dans quelle mesure les travailleurs autonomes prennent-ils congé pour composer avec des événements de la vie liés à la maternité, aux obligations parentales, à la maladie ou au besoin de prendre soin d'un proche?	X			X	X	
3. Quelles solutions de remplacement, le cas échéant, les travailleurs autonomes trouvent-ils pour éviter les interruptions de travail et de revenu durant les événements marquants de la vie? Dans quelle mesure ces autres arrangements sont-ils satisfaisants, en termes de répercussions sur l'entreprise ou sur les revenus?	X			X	X	
4. Quels autres programmes existants fournissent aux travailleurs autonomes un soutien durant ces événements de la vie?	X	X				
<b>Harmonisation avec les priorités du gouvernement</b>						
5. Dans quelle mesure les PSTA sont-elles harmonisées avec les priorités du gouvernement?			X			
6. Dans quelle mesure les PSTA sont-elles harmonisées avec les résultats stratégiques du Ministère?			X			
<b>Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du fédéral</b>						
7. Est-ce le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral de faire des modifications conséquentes à la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i> pour atténuer les risques décrits auxquels font face les travailleurs autonomes?			X			
<b>Réalisation des résultats escomptés</b>						
8. Quel est le profil des travailleurs autonomes qui ont signé une entente et ceux qui ont touché des prestations dans le cadre de la mesure des PSTA, comparativement aux travailleurs autonomes qui n'ont pas signé d'entente?			X			
9. Qui (âge, sexe, province, niveau de revenu, etc.) s'inscrit au programme?			X			
10. Quels sont les facteurs sociodémographiques (choix du moment,			X	X	X	

	Analyse documentaire	Comparaison avec d'autres pays	Analyse de données	Enquête auprès des travailleurs autonomes	Groupes de discussion	Entrevues avec les informateurs clés
finances, arrangement personnel, sous-traitance, âge, sexe, état de santé, etc.) qui ont une influence sur la décision de signer une entente ou pas?						
11. Quelle proportion de travailleurs autonomes signe une entente visant les prestations spéciales?			X			
12. Dans quelle mesure l'éventualité d'événements marquants de la vie (devenir parent, la maladie, le besoin de prodiguer des soins à un proche gravement malade) influe-t-elle sur la décision de signer une entente?	X			X		
13. Quelle proportion des travailleurs autonomes n'est pas admissibles aux PSTA, c.-à-d. a un revenu inférieur à l'exigence relative au revenu minimum provenant d'un travail autonome?			X			
14. Quelle proportion d'ententes est résiliée et à quel moment la résiliation se produit-elle?			X			
15. Quels autres facteurs pourraient constituer des facteurs de dissuasion pour les travailleurs autonomes qui songent à signer une entente avec la Commission de l'assurance-emploi du Canada, comme le taux des cotisations à l'assurance-emploi à verser; l'exigence selon laquelle une fois que des prestations sont touchées, les cotisations sont payables sur tout futur revenu provenant du travail autonome; l'exigence selon laquelle le travailleur autonome doit réduire d'au moins 40 pour cent le temps qu'il consacre aux activités normales de son entreprise; le critère d'admissibilité d'attendre un an avant de pouvoir présenter une demande; l'exemption de gains; la récupération possible des montants de prestation de la part de l'Agence du revenu du Canada, etc.?	X			X	X	X
16. Quel est le taux de demandes de prestations, globalement et par type de prestation? Quelle proportion des demandes est rejetée? Quelle proportion des prestataires a dû estimer leur revenu aux fins de l'établissement du montant des prestations?			X	X		
17. Quel est le délai moyen entre l'inscription et la présentation d'une première demande de prestations?			X			
18. Y a-t-il des indications selon lesquelles les participants planifient le moment de s'inscrire alors qu'ils s'attendent à devenir parents ou à subir une chirurgie?		X	X			

	Analyse documentaire	Comparaison avec d'autres pays	Analyse de données	Enquête auprès des travailleurs autonomes	Groupes de discussion	Entrevues avec les informateurs clés
19. De quelle façon les prestations sont-elles combinées?			X			
20. Comment la durée des périodes de PSTA se compare-t-elle à celle des prestations spéciales payées au titre de la partie I de la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i> ?			X			
21. Y a-t-il des indications selon lesquelles des prestataires continuent de toucher des prestations après avoir cessé de réduire d'au moins 40 % le temps qu'ils consacrent aux activités de leur travail autonome?			X			
22. Y a-t-il des différences dans l'utilisation que les travailleurs autonomes font des prestations de maternité ou des prestations parentales du RQAP par rapport aux PSTA?			X			
23. Quelle incidence sur la qualité de vie des travailleurs autonomes les PSTA ont-elles sur ceux qui bénéficient de cette initiative?				X	X	
24. Quelles répercussions le fait pour des travailleurs autonomes de recevoir des prestations spéciales de l'assurance-emploi a-t-il sur leurs entreprises?				X		
25. Y a-t-il des indications selon lesquelles les PSTA auraient une incidence sur d'autres initiatives en matière d'assurance-emploi ou sur le marché du travail?		X	X			
26. Y a-t-il des indications selon lesquelles les PSTA ont une influence sur la proportion de personnes qui combinent à la fois un emploi rémunéré et le travail autonome?			X			
27. Y a-t-il des facteurs de dissuasion à la reprise du travail autonome après avoir reçu des prestations spéciales?					X	
<b>Démonstration de l'efficacité et de l'économie</b>						
28. Les PSTA constituent-elles une mesure appropriée pour aider les travailleurs autonomes à composer avec des événements marquants de la vie?	X	X			X	
29. Quelles autres mesures existe-t-il en termes d'exécution de programme ou de réglementation?	X	X				X
30. Dans quelle mesure le régime de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes est-il autosuffisant, c'est-à-dire n'entraînant pas de coûts supplémentaires pour la Commission de l'assurance-emploi?			X			
31. Existe-t-il des façons plus efficaces et économiques d'atteindre les objectifs et les résultats escomptés? Existe-t-il d'autres mesures de compétence fédérale, comme le Régime de pensions du Canada, un		X				



	Analyse documentaire	Comparaison avec d'autres pays	Analyse de données	Enquête auprès des travailleurs autonomes	Groupes de discussion	Entrevues avec les informateurs clés
régime d'épargnes exonéré d'impôt ou un programme de dépenses générales, qui pourraient servir de modalité pour fournir des prestations spéciales de l'assurance-emploi à ce segment de la population active?						
32. Dans quelle mesure un programme à participation obligatoire permettrait-il d'atteindre les objectifs à un coût moindre?	X	X				
<b>Problèmes relatifs à l'exécution du programme</b>						
33. Dans quelle mesure les travailleurs autonomes connaissent-ils et comprennent-ils le programme de prestations spéciales de l'assurance-emploi à leur intention (entente, prestations, lien avec le dossier d'impôt, critères d'admissibilité, estimation par eux-mêmes de leur revenu, etc.)?				X	X	X
34. Quels sont les questions les plus courantes ou les éléments nécessitant des éclaircissements?				X	X	X
35. Quels facteurs d'exécution du programme ont une influence sur le taux de participation (complexité des explications, lien entre les prestations de l'assurance-emploi et les données de l'ARC)?				X	X	X