

LES PRESTATIONS TRANSFÉRABLES :

Protéger les gens dans le nouveau monde du travail



Dans une économie en rapide évolution caractérisée par les emplois à temps partiel et les « petits boulots », le changement fréquent d'employeurs et le recyclage professionnel, le Canada devrait envisager de créer un système de pensions et de prestations souple, lié au travailleur plutôt qu'à l'employeur, et garantissant la facilité d'accès, la transférabilité, la couverture, et la générosité. [Par Sunil Johal et Wendy Cukier](#)



RÉSUMÉS ET RECOMMANDATIONS

Le ménage traditionnel à revenu unique où le travailleur occupe un emploi stable à temps plein et reçoit une pension et des avantages sociaux devient peu à peu le vestige d'une époque révolue. Au cours des dernières décennies, le nombre de postes temporaires et d'emplois à temps partiel a graduellement augmenté, tout comme la perspective inquiétante que l'économie numérique des petits boulots alimente une hausse importante des types d'emplois à la pique axés sur les tâches. Même les gros employeurs ont tendance à sabrer les régimes à prestations déterminées afin de réduire les dépenses.

La relation d'emploi traditionnelle dans l'après-guerre, période pendant laquelle la plupart des programmes sociaux du Canada ont été conçus, était caractérisée par des employeurs fournissant une sécurité du revenu de retraite et une assurance-maladie complémentaire. Ce soutien fourni par l'employeur était appuyé par les programmes gouvernementaux universels offrant des prestations relativement modestes comme le Régime de pensions du Canada, le Programme de la sécurité de la vieillesse et les programmes d'assurance-médicaments provinciaux pour les résidents à faible revenu et les personnes âgées.

Aujourd'hui, les Canadiens et Canadiennes vivent et travaillent d'une façon très différente de celle d'il y a 50 ans. L'émergence de l'économie des petits boulots et le changement dans les pratiques commerciales réduisent le nombre d'emplois stables à temps plein et, par conséquent, un plus grand nombre de travailleurs se retrouvent sans régime de pension et d'avantages sociaux adéquat. La solution consiste peut-être à explorer un modèle d'offre de prestations plus souple et plus ciblé appelé prestations transférables.

Pour aller de l'avant relativement à cet important enjeu en matière d'emploi, davantage de renseignements et d'analyses sont nécessaires sur les coûts et les avantages d'un régime de prestations transférables, ainsi que sur l'incidence qu'auraient de tels régimes sur les groupes sous-représentés. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient, à tout le moins :

- mener une analyse des coûts, des avantages et de la faisabilité (économique, opérationnelle, technologique, politique, juridique) d'un modèle à prestations transférables;
- tenir d'exhaustives consultations auprès des parties prenantes pour comprendre leurs intérêts et leurs besoins;
- évaluer les modèles existants de prestations transférables, en commençant par l'étude de cas de l'État de Washington mentionnée dans ce rapport de politiques.

Pourtant, cette situation ne représente plus la réalité pour de nombreux travailleurs canadiens. Les emplois atypiques, comme les postes temporaires, les emplois à temps partiel et le travail indépendant ont constitué 60 % de la création d'emplois dans les économies avancées depuis

le milieu des années 1990. Ces postes ont tendance à offrir un accès beaucoup plus restreint aux pensions et aux avantages sociaux. En 2011, moins du quart des travailleurs ontariens en situation d'emploi atypique avaient une assurance médicale (23 %), une assurance dentaire (22,8 %), une assurance-vie ou invalidité (17,5 %), ou un régime de retraite d'employeur (16,6 %). En comparaison, trois quarts des travailleurs dans des relations d'emploi traditionnelles (p. ex. postes à temps plein et permanents) avaient accès à l'assurance médicale et dentaire, et plus de la moitié avaient un régime de retraite.

Cependant, au 21^e siècle, un nombre croissant de travailleurs ne sont pas embauchés par de telles d'entreprises, ce qui les mène à se demander : si je n'ai pas accès à un régime de pension et d'avantages sociaux suffisant par l'intermédiaire de mon travail et que je ne suis pas non plus admissible aux programmes gouvernementaux, vers quoi vais-je me tourner?

Les prestations transférables pourraient être la prochaine étape logique

Un concept commence à faire du chemin : celui de comptes de prestations transférables auxquels les travailleurs, les employeurs – et même, éventuellement, le gouvernement – cotisent afin d'accroître le taux de prestations et d'augmenter l'accès dans des domaines tels que l'assurance-médicaments, l'assurance-vie, les soins de la vue et les services de santé mentale. L'un des avantages des prestations transférables est qu'elles sont liées à l'employé, non à l'employeur. Les prestations transférables offriraient non seulement une flexibilité et des avantages aux travailleurs, mais assureraient un accès accru pouvant également éliminer certains

facteurs défavorables à l'emploi qui ont été notés chez certains groupes marginalisés. Par exemple, les chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées vivant de l'aide sociale ont indiqué que l'un des « coûts » importants de l'acceptation d'un emploi est la perte de prestations gouvernementales telles que l'assurance-médicaments et l'assurance dentaire. Les prestations transférables pourraient réduire de façon considérable cet obstacle à l'emploi.

L'Ontario a reconnu le problème que peut représenter la perte des prestations gouvernementales en offrant la Prestation transitoire de santé si le prestataire n'est plus admissible au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées en raison de revenus d'emploi, de formation ou de travail autonome, et si des prestations similaires ne sont pas offertes par l'employeur. Mais ce n'est pas le cas dans l'ensemble du Canada. Fondamentalement, ce type de rééquilibrage des incitatifs et des obstacles entre les programmes et les situations d'emploi est basé sur la notion que, pour les gens, il vaut mieux travailler que toucher l'aide sociale.

Du point de vue du système, certaines données tendent à montrer que d'accroître l'accès à certains types de prestations, comme les services de santé mentale, les soins dentaires, la physiothérapie et les autres services paramédicaux, peut réduire les coûts totaux en santé en prévenant l'apparition ou l'aggravation de maladies qui nécessiteront plus tard des traitements plus coûteux ou qui entraîneront un handicap. De nombreux rapports indiquent que les entrepreneurs et les petites et moyennes entreprises génèrent une croissance économique, mais leur incapacité à offrir des avantages sociaux stables pourrait être une entrave au recrutement et à la rétention des employés dont ils



Essentiellement, un modèle à prestations transférables éliminerait la notion de catégorie d'emploi de l'équation des avantages sociaux. Que le travailleur occupe un emploi à temps plein, à temps partiel, à la pige ou un poste temporaire, il devrait avoir droit à des avantages sociaux.

ont besoin. Les prestations transférables pourraient aider à résoudre ces problèmes.

Applicable à toutes les catégories d'emploi

Une approche fondée sur les prestations transférables pourrait offrir aux travailleurs occupant des postes temporaires, des emplois à temps partiel ou à la pige une occasion de profiter d'un certain niveau de couverture pour leurs besoins en matière de santé et de retraite sans nécessiter d'énormes investissements publics ni imposer inutilement le fardeau de coûts supplémentaires élevés aux employeurs. De plus, cette approche pourrait éviter d'autres coûts sociaux et potentiellement favoriser l'entrepreneuriat.

Essentiellement, un modèle à prestations transférables éliminerait la notion de catégories d'emploi de l'équation des avantages sociaux. Que le travailleur occupe un emploi à temps plein, à temps partiel, à la pige ou un poste temporaire, il devrait avoir droit à des avantages sociaux. Les employeurs et les travailleurs pourraient tous deux être tenus de verser une portion des gains dans un compte centralisé et protégé, duquel il serait possible de faire un retrait dans des situations précises (p. ex.

comme revenu général à la retraite, pour des achats pharmaceutiques ou des soins de santé).

Un vaste éventail d'options pour un modèle à prestations transférables

L'ampleur précise du compte de prestations transférables et son modèle pourraient varier de façon importante. En pratique, des modèles similaires existent déjà dans certains secteurs. Par exemple, dans la ville de New York, le [Black Car Fund](#) offre des indemnités d'accident du travail aux chauffeurs de limousines depuis 1999 et a [récemment élargi son mandat pour inclure la couverture des soins de la vue et les rendez-vous avec un médecin pour les chauffeurs d'Uber et de Lyft](#).

Les 1,7 million de travailleurs canadiens dans le secteur sans but lucratif, dont près de la moitié sont contractuels ou travaillent à temps partiel, pourraient bientôt être en mesure de participer à un programme d'épargne-retraite transférable. Common Wealth travaille avec Prosperité Canada, la Maytree Foundation, les Repaires jeunesse du Canada et Centraide du Grand Toronto pour [évaluer l'intérêt des travailleurs](#) à l'égard d'un régime qui pourrait offrir des frais moins élevés qu'un fonds commun de placement, une transférabilité entre les

emplois, des taux de cotisation flexibles et des cotisations optionnelles de l'employeur.

D'autres ont suggéré que de nouvelles plateformes créant de nouvelles perspectives en matière de modalités de travail flexible pourraient également offrir de nouveaux types de réseaux sociaux pour les travailleurs. Par exemple, la plateforme en ligne Wonolo a pour mandat d'offrir une assurance-accident du travail. Certains estiment que ce modèle devrait être élargi afin d'offrir des plateformes en ligne créant un lien entre les personnes et les couvertures et avantages sociaux adaptés à leur situation particulière.

Les approches sectorielles sont intéressantes, car elles sont faciles à mettre en place chez les travailleurs salariés. Cependant, une approche plus universelle en matière de prestations transférables menée par le gouvernement fédéral permettrait de réaliser de plus importantes économies et d'avoir une plus grande efficacité par son envergure, en répartissant les risques dans un plus grand bassin de travailleurs. Une approche fédérale pourrait aussi avoir une influence sur le Régime de pensions

du Canada et le régime d'assurance-emploi administrés par Service Canada et Emploi et Développement social Canada.

L'étendue du programme est une autre considération clé dans conception de celui-ci, au-delà du fait de savoir qui le crée et l'administre. L'éventail des prestations offertes durant sa mise en œuvre initiale (que ce soit un large éventail ou une petite sélection de prestations) serait un facteur important dans la détermination des dépenses liées au programme et de son étendue. La question si le programme serait universel ou non est aussi un facteur important, puisqu'un programme universel pourrait réduire les taux de cotisation de façon considérable. Il serait avantageux pour une grande partie des travailleurs qui ne sont pas actuellement admissibles à l'assurance-emploi ni aux programmes de formation associés d'inclure des fonds pour la formation professionnelle. Cela serait particulièrement pertinent pour le futur monde du travail, où les travailleurs passeront fréquemment d'un poste à l'autre et nécessiteront différents niveaux de perfectionnement.

Pour un nombre grandissant de travailleurs la question est la suivante : si je n'ai pas accès à un régime de pension et d'avantages sociaux suffisant par l'intermédiaire de mon travail et que je ne suis pas non plus admissible aux programmes gouvernementaux, vers quoi vais-je me tourner?

UNE PANOPLIE DE QUESTIONS AUXQUELLES IL FAUDRA RÉPONDRE

Alors que de nombreuses discussions sur différents points de vue ont eu lieu sur les avantages possibles des prestations transférables (plusieurs modèles ont été créés et de nombreux projets pilotes lancés), il reste encore plusieurs défis à relever pour mettre en place un tel programme au Canada. À ce stade, il semble y avoir plus de questions que de réponses; de nombreux enjeux, qui méritent d'être analysés, ont fait surface. Certains organismes, comme l'institut Aspen, ont commencé à développer les lignes directrices de projets potentiels.

Voici certaines des questions qui ont été soulevées :

- Qui sera admissible? De quelle façon les droits aux prestations seront-ils accumulés et comment seront-ils suivis? Certains ont proposé l'idée d'une « banque d'heures », qui exigerait un minimum d'heures par mois, lesquelles pourraient s'accumuler (et être vérifiées) auprès de différents employeurs. Certains modèles s'appliquent aux travailleurs à la pique ayant des employeurs particuliers (p. ex. Uber), à certaines industries ou à des plateformes précises. Idéalement, le modèle serait universel et s'appliquerait à l'ensemble des travailleurs occupant des emplois atypiques. De plus, on s'interroge sur la possibilité du choix d'adhésion ou de retrait d'un éventuel programme.
- Quelle sera la couverture? Les prestations

ÉTUDE DE CAS DES PRESTATIONS TRANSFÉRABLES DANS L'ÉTAT DE WASHINGTON

L'État de Washington a présenté un projet de loi sur les prestations transférables pendant la session législative de 2017, puis encore une fois, pendant la session de 2018. Le projet de loi, qui a reçu l'appui public d'Uber, du Service Employees' International Union et de l'entrepreneur Rick Hanauer, prévoit un fonds de prestations transférables pour couvrir toute entreprise qui « facilite la prestation de services par des travailleurs à des consommateurs recherchant des services, où la prestation de services est taxée selon le statut 1099 ». Les entreprises assujetties à la loi seraient tenues de :

- contribuer un montant déterminé par le ministère du Travail américain à l'indemnisation des travailleurs;
- contribuer 15 % des coûts totaux d'une transaction facturée à un consommateur pour un service donné ou 2 \$ pour chaque heure durant laquelle le travailleur a donné un service au consommateur, le montant le moins élevé étant pris en compte;
- contribuer au fonds mensuellement.

En plus de l'indemnisation des travailleurs, les fournisseurs de prestations pourraient offrir une gamme d'autres options de prestations, déterminées avec la collaboration des travailleurs, que ce soit l'assurance-maladie, les congés payés ou les prestations de retraite.

seraient-elles choisies parmi une série d'options qui pourraient être adaptées à la situation d'un individu (en fonction des étapes de la vie et des besoins)? Y aurait-il des forfaits de base, avec possibilité d'extras, à coûts additionnels? De quelle façon un nouveau modèle pourrait-il s'adapter aux programmes existants tels le REER, le RPC et l'assurance-emploi, tout en évitant le dédoublement?

- Qui paiera? Comment les coûts seront-ils partagés entre le gouvernement, les employeurs et les prestataires? Ou encore, les frais supplémentaires seront-ils imposés aux consommateurs par les compagnies qui emploient des travailleurs à la pige?
- Qui les gèrera? De quelle façon les relations entre les fournisseurs de services du secteur privé, les employeurs, les employés et le gouvernement seront-elles pilotées? De quelle façon les différents ordres de gouvernement seront-ils impliqués? Aux États-Unis, plusieurs entreprises du secteur privé, entreprises sociales et syndicats se sont implantés dans ce marché, créant ainsi des possibilités de nouvelles collaborations et des partenariats public-privé.
- Comment pourra-t-on tirer parti de la technologie pour créer une plateforme de suivi et de soutien d'un régime de prestations partagées? Il existe des risques associés aux efforts pour développer de grandes plateformes centralisées et d'autres en lien avec la fragmentation sur des plateformes multiples. Il faudrait évaluer rapidement les différentes options pour assurer une approche coordonnée qui pourrait, de façon semblable aux dossiers médicaux, procéder au transfert vers les systèmes où les personnes gardent leurs

dossiers auprès d'un intermédiaire de confiance, pour les valider, les suivre et vérifier le tout.

- Quels seront les obstacles à la mise en œuvre? La mise en place de prestations transférables exigerait une refonte importante du droit du travail. Si l'utilisation d'une plateforme novatrice ou d'une chaîne de blocs autoorganisée était impossible, les prestations transférables exigeraient une certaine bureaucratie afin de les développer, de les administrer et de les appliquer.

Nous avons besoin de plus d'information pour évaluer les coûts et les avantages d'une telle initiative, tout comme son incidence potentielle sur les groupes sous-représentés et les individus. Prévoir des mécanismes visant à améliorer la santé dans les segments mal desservis de la population et supprimer les obstacles à l'emploi et au travail indépendant semblent avoir une valeur considérable, non seulement pour les individus, mais aussi pour les perspectives et les préoccupations financières dans l'ensemble du système. Cependant, compte tenu de l'éventail des intérêts et des divers intervenants, une importante consultation est requise.

Nous avons besoin d'une analyse plus détaillée des coûts, des avantages et de la faisabilité (économique, opérationnelle, technologique, politique, juridique) d'un modèle à prestations transférables. De plus, l'évaluation des programmes existants (p. ex. le [nouveau projet de l'État de Washington](#)) ou la mise au point d'évaluations à petite échelle de projets pilotes pourraient permettre de faire l'essai du concept dans un environnement à faible risque afin de formuler une politique et une mise en œuvre intelligentes, possiblement soutenues par le financement social. Pen-

dant que des approches législatives seraient considérées, on pourrait également évaluer des « zones d'innovation des prestations » localisées dans de plus petits territoires autonomes.

Les mesures de prestations transférables pourraient régler toute une gamme d'enjeux associés

au monde du travail présent et futur. Alors que le Canada est toujours aux prises avec des problèmes de transition vers l'économie numérique du 21e siècle, nos stratégies d'offres de prestations devraient aussi être reconsidérées en fonction de leur facilité d'accès, de leur transférabilité, de leur couverture et de leur générosité.

M. Sunil Johal est directeur des politiques au Mowat Centre de la Munk School of Global Affairs and Public Policy de l'Université de Toronto. Il dirige l'équipe et les activités de recherche du centre et enseigne divers cours de formation des cadres. Il détient une riche expertise en matière de politiques publiques, particulièrement dans les sphères économique, sociale, inter-gouvernementale et réglementaire.

Mme Wendy Cukier est l'une des spécialistes canadiennes les plus réputées en matière de technologies de rupture, de processus d'innovation et de diversité. Elle a à son actif plus de 200 articles publiés sur la technologie, l'innovation et la gestion. Elle est co-auteure du best seller « Innovation Nation: Canadian Leadership from Java to Jurassic Park ». Mme Cukier siège à de nombreux conseils d'administration dans les secteurs privés sans but lucratif et a participé à la création et à la croissance de plusieurs jeunes entreprises et entreprises sociales florissantes, dont Flybits, Think2Think et Growing North. Elle est directrice de l'Institut sur la diversité, qui propose des stratégies d'inclusion fondées sur des données probantes. Elle est directrice de l'Institut sur la diversité à l'Université Ryerson, qui propose des stratégies d'inclusion fondées sur des données probantes.



**FORUM DES
POLITIQUES
PUBLIQUES**