

***Appels en matière d'assurance-emploi  
Étude d'évaluation pilote***

**Rapport final**

**Évaluation et développement des données  
Politique stratégique  
Développement des ressources humaines Canada**

**décembre 1998**

SP-AH074F-12-98  
(also available in English)



# *Table des matières*

<b>Sommaire</b> .....	<b>i</b>
<b>Réponse de la Direction</b> .....	<b>iii</b>
<b>1.0 Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2.0 Description du projet</b> .....	<b>3</b>
2.1 Historique.....	3
2.2 Aspects de l'évaluation et questions.....	3
2.3 Méthode.....	4
2.4 Collecte des données .....	5
2.4.1 Données quantitatives .....	5
2.4.2 Données qualitatives .....	6
2.5 Approche analytique .....	6
<b>3.0 Constatations</b> .....	<b>7</b>
3.1 Analyse des données statistiques .....	7
3.1.1 Incidences sur la conduite de l'audience .....	8
3.1.2 Incidences sur les ressources .....	10
3.1.3 Incidences sur les résultats des audiences.....	10
3.1.4 Opinions des représentants de la Commission.....	12
3.2 Résultats qualitatifs.....	12
3.2.1 Incidences perçues sur la conduite et les résultats des audiences.....	13
3.2.2 Incidences sur les charges de travail, le moral et l'organisation des CRHC .....	14
3.2.3 Genres de causes.....	15
3.2.4 Politique nationale de représentation de la Commission ....	15
<b>4.0 Conclusions</b> .....	<b>17</b>
4.1 Incidences sur les audiences.....	17
4.2 Incidences sur les ressources.....	18



# Sommaire

## I. Historique

Ce rapport présente les résultats d'un projet pilote ayant pour objectif d'évaluer les répercussions et les effets que peut comporter la représentation en personne de la Commission de l'assurance-emploi en réponse à la représentation des appelants par un tiers aux audiences destinées à instruire les appels interjetés à la suite des décisions du Ministère. Le projet, amorcé en 1995, a produit des données qualitatives aussi bien que quantitatives pour neuf emplacements au Canada. Ce projet a été mis en œuvre à la demande de la Commission après que les points de service eurent signalé une augmentation sensible de la fréquence à laquelle les prestataires étaient représentés par un tiers mandataire parajuridique aux audiences devant les conseils arbitraux (CA).

## II. Aspects de l'évaluation et questions

Le projet pilote portait sur un éventail d'aspects et de questions servant à évaluer :

- les effets que peut comporter la représentation en personne de la Commission sur les résultats des audiences des CA;
- les avantages et les inconvénients associés à la représentation de la Commission;
- les effets que peut comporter la représentation de la Commission quant à la compréhension des enjeux d'une cause et à la position de la Commission;
- les effets que peut comporter la représentation de la Commission sur les instances;
- les effets de la présence d'agents aux audiences sur leur compréhension du processus.

## III. Méthode

Dans le cadre du projet pilote, des causes ont été attribuées au hasard à un groupe expérimental (avec représentation en personne de la Commission) et à un groupe témoin (sans représentation de la Commission). L'évaluation était divisée en deux phases distinctes. Pour le volet qualitatif, divers groupes dont les membres et les greffiers des CA, les appelants, les représentants des appelants, ainsi que les agents et les gestionnaires de la Commission ont pris part à des groupes de discussion, à des séances de compte rendu et à des entrevues menées avec des informateurs clés. Pour le volet quantitatif, des formulaires et des questionnaires de sondage ont servi à réunir des mesures objectives de l'activité et des évaluations subjectives des opinions des divers groupes participant au processus d'appel.

## **IV. Constatations et conclusions**

Dans l'ensemble, il ressort de l'étude que la représentation en personne de la Commission n'a pas d'effets appréciables sur les résultats des audiences, du point de vue des causes rejetées, des causes ajournées et des demandes admises. Les réponses concernant la plupart des aspects varient parmi les groupes participant à l'étude. Dans la plupart des cas, les indications provenant de la collecte des données qualitatives sont corroborées par celles qui se dégagent de l'analyse des données quantitatives.

Les membres des CA estiment que la présence d'un représentant de la Commission les aide à mieux comprendre la position de cette dernière. Parallèlement, les membres des CA, tout comme les représentants des appelants, mentionnent que cette présence donne un caractère plus formel aux audiences et cause plus de tension et d'affrontements.

Les participants de DRHC sont d'avis que la représentation contribue à influencer les issues des causes et la qualité des décisions des conseils. Toutefois, ces effets perçus ne sont pas appuyés par l'analyse statistique.

Beaucoup s'entendent pour dire que les incidences les plus significatives sont peut-être l'édification et l'instruction des agents représentant la Commission aux audiences. Les agents acquièrent une bonne expérience en ce qui a trait au processus décisionnel et à la façon de mieux présenter les faits pertinents dans les exposés écrits à l'intention des conseils arbitraux.

Les répercussions sur la charge de travail et le moral varient d'un emplacement participant à l'autre. Les incidences éventuelles sur les ressources sont fonction du volume d'activité et de l'organisation interne des ressources. Il importe de définir plus clairement les rôles des représentants de la Commission et des membres des CA.

L'étude démontre que la représentation devrait dépendre du genre de cause et que, pour qu'elle soit la plus efficace possible, il faudrait faire appel à des ressources spécialisées ayant les compétences, les aptitudes et la formation voulues.

# ***Réponse de la Direction***

La Direction générale de l'assurance a examiné l'évaluation des répercussions et des effets que peut comporter la représentation en personne de DRHC aux audiences destinées à instruire les appels interjetés à la suite des décisions du Ministère. La direction estime que ce document renferme d'importants renseignements qui aideront à améliorer les procédures aux audiences d'appel.

La Direction générale de l'assurance fait remarquer que l'évaluation a démontré que les résultats n'appuient pas la prémisse sur laquelle s'appuyait initialement l'essai pilote, à savoir qu'un grand nombre de prestataires étaient représentés par des mandataires juridiques ou parajuridiques aux audiences du Conseil arbitral (CA).

Les conclusions indiquent que la présence de représentants de DRHC n'a pas eu d'influence sur les résultats des audiences. La direction croit donc que la représentation de DRHC aux audiences d'appel devrait être limitée aux cas complexes, sans nécessairement être limitée aux conflits de travail, et aux cas de fraudes importantes ou de gains non déclarés. La Direction des appels rédigera et publiera des lignes directrices au sujet des types de cas qui justifient une telle représentation.

L'évaluation signale que les participants ont répondu différemment pour ce qui est de la valeur de la représentation de DRHC. Par exemple, les membres du CA ont indiqué que le degré d'ouverture et d'honnêteté s'était amélioré à cause de la présence des représentants de DRHC. Quelques employés de DRHC ont précisé que c'était un bon moyen de formation, tandis que d'autres ont fait remarquer que certaines audiences étaient plus stressantes et davantage axées sur la confrontation. Cette rétroaction aidera à élaborer un meilleur cadre à la représentation en personne de DRHC aux audiences des appels.

Selon les indications, les bénéficiaires connaissent mal le rôle et les responsabilités des représentants de DRHC. Le programme de formation des agents comprendra dorénavant une section sur les rôles et les responsabilités de chacun lors des audiences, et donnera en plus aux membres du Conseil l'occasion de mieux expliquer les rôles et les responsabilités des représentants de DRHC qui assistent à des audiences.

Les résultats concernant l'issue des audiences révèlent également que le nombre d'ajournements a été élevé pendant l'essai pilote. La direction est aussi d'accord sur ce point et elle a entrepris un projet pilote visant à déterminer les raisons de cette situation, et elle entend prendre les mesures correctives qui s'imposent.

La direction admet que l'essai pilote expérimental a été utile pour évaluer les répercussions et les effets des demandes visant à obtenir la présence de DRHC aux audiences des appels. L'essai pilote a aussi servi à obtenir l'opinion du personnel de DRHC, des membres des Conseils arbitraux et des prestataires concernant le processus d'appel. Ces résultats aideront

à développer et à mettre en œuvre un système plus efficace de représentation de DRHC lors des cas particuliers.







# ***1.0 Introduction***

Le présent rapport documente et analyse les constatations issues d'un projet pilote ayant pour objectif d'évaluer les répercussions et les effets que peut comporter la représentation en personne de la Commission de l'assurance-emploi en réponse à la représentation des appelants par un tiers aux audiences destinées à instruire les appels interjetés à la suite des décisions du Ministère. Le rapport débute par une brève description de l'historique du projet, suivie d'un résumé des aspects pertinents et de la méthode utilisée. Les constatations de l'évaluation sont suivies des conclusions basées sur les indications ressortant de l'étude.



## **2.0 Description du projet**

### **2.1 Historique**

L'assurance-emploi a pour objet d'assurer un soutien du revenu temporaire aux personnes sans emploi qui ne reçoivent plus de salaire. Ce soutien temporaire est accordé sous réserve de règles et de règlements particuliers. Il arrive parfois que des demandes de prestations soient rejetées en raison d'infractions présumées aux règles et aux règlements. Dans ce cas, les prestataires ont le droit d'en appeler de la décision rendue. Le processus d'appel peut comporter quatre paliers : ceux du conseil arbitral, du juge-arbitre, de la Cour fédérale, puis de la Cour suprême du Canada. Le projet pilote d'évaluation avait trait à l'étape initiale des audiences devant un conseil arbitral.

Ce projet est né après que des points de service eurent signalé une nette augmentation du nombre de décisions portées en appel devant des conseils arbitraux et, plus particulièrement, de la fréquence à laquelle les appelants sont représentés par un tiers. La Commission voulait donc savoir si la représentation en personne de la Commission aurait, ou non, des effets importants sur le déroulement et les résultats des audiences devant le conseil arbitral.

Au départ, la Commission a pris en considération l'existence d'une accumulation d'appels, ainsi que les demandes présentées par les points de service pour que la Commission soit représentée. Afin de déterminer les répercussions et les effets que peut comporter la représentation de la Commission aux audiences d'appel devant les conseils arbitraux, la Commission a demandé qu'une évaluation soit entreprise. Reconnaissant qu'il ne serait pas possible de procéder à une analyse coûts-avantages complète, la Commission et les évaluateurs ont décidé de lancer un projet pilote expérimental. En 1995, la Direction de l'évaluation et développement des données a conçu un projet expérimental à mettre en œuvre dans certains emplacements, pour évaluer les incidences de la représentation en personne de la Commission sur le processus d'appel, les résultats, les diverses parties en cause et, jusqu'à un certain point, les coûts et les avantages éventuels. Le projet pilote comprenait deux phases distinctes : un volet quantitatif basé sur l'élaboration d'une base de données statistiques et un volet qualitatif basé sur des groupes de discussion, des séances de compte rendu et des entrevues avec des informateurs clés en vue d'évaluer des aspects non quantitatifs des procédures d'appel.

### **2.2 Aspects de l'évaluation et questions**

L'objectif du projet pilote était de déterminer s'il était faisable et utile que la Commission soit représentée en personne dans les causes en appel où l'appelant est représenté par un tiers mandataire juridique ou parajuridique. L'évaluation portait sur un éventail d'aspects et de questions concernant les effets possibles, volontaires ou involontaires, d'une représentation

en personne. Les aspects généraux de l'étude comprenaient les effets positifs et négatifs d'une représentation en personne de la Commission, à savoir si cette représentation rendrait le processus d'appel plus légaliste, et si elle rationaliserait ce processus en faisant en sorte que le conseil arbitral soit mieux informé et que les jugements soient plus éclairés.

En particulier, le projet pilote avait pour objectif de déterminer :

- les effets directs que peut comporter la représentation de la Commission sur les résultats des audiences du conseil arbitral;
- les coûts et les avantages possibles de la représentation de la Commission, bien qu'il soit reconnu qu'un projet pilote d'envergure limitée ne permette pas une analyse coûts-avantages complète;
- si la présence d'un agent de la Commission aurait des incidences sur le degré de compréhension des enjeux et de la position de la Commission;
- si la présence d'un agent de la Commission aux audiences aurait des incidences sur les instances mêmes;
- si la présence d'agents aux audiences aurait des incidences sur leur compréhension de la conduite de l'audience.

## **2.3 Méthode**

Dans le cadre du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e., des causes ont été attribuées au hasard à un groupe expérimental et à un groupe témoin. Si la taille des échantillons est suffisamment grande, une attribution aléatoire permet de tirer, par déduction, des conclusions fiables au sujet des effets sur la population cible.

La population cible de ce projet pilote comprenait tous les appels où l'appelant était représenté par un tiers mandataire juridique ou parajuridique dans certains emplacements représentatifs de l'ensemble des emplacements possibles. Les emplacements devant participer initialement au projet pilote étaient Bathurst, Longueuil, Laval, Toronto (North York et Newmarket), Winnipeg et Vancouver. En raison de difficultés administratives, Bathurst s'est retiré, tandis que d'autres emplacements se sont ajoutés, à savoir Mississauga, Brampton, Victoria et Prince George. L'emplacement de Prince George n'a cependant pas fourni de données de sorte que seules neuf emplacements ont participé en fait au projet mis en œuvre.

La période de référence devait comprendre les 12 mois suivant la fin de novembre 1995. Toutefois, les emplacements qui se sont ajoutés par la suite, tout comme les emplacements initiaux, avaient besoin d'une plus longue période pour organiser les activités requises. Afin d'assurer l'intégrité des échantillons et des conclusions, les évaluateurs ont modifié chaque emplacement.

Les causes étaient intégrées à l'échantillon dès que la Commission était avisée que l'appelant allait être représenté par un tiers mandataire juridique ou parajuridique. Les emplacements bénéficiaient d'une grande marge de manœuvre pour adapter la mise en œuvre du projet pilote à leurs propres besoins et circonstances. D'après une formule appliquée au numéro d'assurance sociale de l'appelant, les causes ont été attribuées soit au groupe expérimental (c.-à-d. avec représentation en personne de la Commission), soit au groupe témoin (sans représentation en personne de la Commission). Par exception, à Vancouver, les causes ont été attribuées au groupe expérimental et au groupe témoin en fonction du jour de la semaine où l'audience devait avoir lieu, étant donné les aspects logistiques liés à l'emplacement des CRHC et aux lieux d'audience.

Il y a eu d'autres variations évidentes au niveau de la mise en œuvre. Par exemple, certains emplacements ont choisi de faire appel à des représentants en personne sur une base volontaire, alors que d'autres procédaient à tour de rôle. À Toronto, la représentation était confiée à une unité spécialisée des appels en matière d'a.-e. À Montréal, la représentation en personne incombait à un seul agent par emplacement.

Ces variations du point de vue de la mise en œuvre ont eu des incidences sur les répercussions observées et ont compliqué le travail de généralisation des résultats.

## **2.4 Collecte des données**

Dans le cadre du projet pilote, les évaluateurs ont recueilli des données qui pouvaient servir à mettre en contraste les résultats du groupe expérimental et ceux du groupe témoin. L'une des principales considérations relatives à la collecte des données était de ne pas accroître de façon excessive la charge de travail du personnel exécutant et des autres parties en cause. Des données quantitatives aussi bien que qualitatives ont été recueillies au cours de l'étude.

### **2.4.1 Données quantitatives**

La base de données quantitatives comprenait des mesures objectives des événements, des dates et des durées, ainsi que des évaluations graduées de mesures plus subjectives telles que les opinions et les impressions. Ces données quantitatives ont été tirées de plusieurs formulaires et questionnaires de sondage remplis par toutes les parties au processus d'appel, dont les appelants, les représentants des appelants, les gestionnaires et les agents de la Commission, ainsi que les membres des conseils arbitraux. Les formulaires ont été remis aux répondants par les greffiers des conseils arbitraux et ils ont été recueillis immédiatement après l'audience pour limiter le nombre de formulaires oubliés ou incomplets.

### **2.4.2 Données qualitatives**

Outre la collecte de données quantitatives au moyen de questionnaires de sondage, les évaluateurs ont prévu un vaste volet qualitatif pour étudier de façon plus étendue et plus approfondie les répercussions éventuelles de la représentation en personne de la

Commission. Ce volet était basé sur une série de groupes de discussion, de séances de compte rendu et d'entrevues individuelles avec des informateurs clés dans les emplacements participant au projet pilote. Ces séances ont fourni des renseignements sur les perceptions des participants en ce qui a trait aux avantages et aux inconvénients de la représentation en personne de la Commission. Les participants aux séances de collecte des données qualitatives comprenaient les conseils arbitraux et leurs greffiers; les agents représentant la Commission aux audiences; les agents ayant rendu les décisions initiales et (ou) ayant préparé des exposés écrits à présenter aux audiences; les appelants du groupe expérimental et du groupe témoin; les représentants des appelants; ainsi que les gestionnaires et les agents des CEC / CRHC dans les emplacements participants.

## **2.5 Approche analytique**

Les évaluateurs ont analysé la base de données quantitatives, sous réserve des limites imposées par la taille des échantillons, afin de déceler tout écart significatif entre le groupe expérimental et le groupe témoin. Les renseignements provenant de la collecte des données qualitatives ont été réunis à partir des sommaires détaillés de chaque groupe de discussion, séance de compte rendu et entrevue. Une grille portant sur les aspects à l'étude a été préparée et chaque commentaire a été noté sous l'aspect approprié. Enfin, tout en veillant à jauger le niveau de consensus ou de contradiction parmi les groupes de répondants et les centres participants, les évaluateurs ont fait la synthèse des renseignements contenus dans la grille, pour chacun des aspects, dans le compte rendu des constatations.

Les évaluateurs ont examiné les constatations provenant de l'analyse quantitative et de l'analyse qualitative pour déterminer dans quelle mesure l'une corroborait l'autre. Les conclusions sont fondées sur une synthèse des constatations.



## 3.0 Constatations

Les constatations issues de l'évaluation jettent un certain doute sur la prémisse sur laquelle s'appuyait le projet au départ, à savoir la « nette » augmentation du nombre d'appels et, plus particulièrement, de la fréquence de la représentation des appelants par un tiers. D'après les statistiques administratives, les prestataires sont représentés par un mandataire parajuridique dans seulement de 5 à 10 p. 100 des causes en appel. Après une année complète de mise en oeuvre du projet pilote dans les neuf emplacements choisis, force a été de constater qu'un nombre relativement faible d'appels appartenait à la population cible.

### 3.1 Analyse des données statistiques

Le tableau 1 indique le nombre total de causes incluses dans l'étude pilote. Il n'y avait pas assez de causes pour permettre une analyse statistique détaillée dans chacun des emplacements. Pour disposer de renseignements fiables, il aurait fallu retrouver au moins 80 causes dans le groupe expérimental et dans le groupe témoin, respectivement.

**Tableau 1**  
**Causes réglées par emplacement**

Emplacement	Groupe expérimental	Groupe témoin	Total
Vancouver	44	38	82
Victoria	6	3	9
Winnipeg	35	30	65
York	12	12	24
Newmarket	10	4	14
Mississauga	12	3	15
Brampton	9	14	23
Laval	11	27	38
Longueuil	52	65	117
Total	191	196	387

Source : Base de données du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e.

Pour l'analyse des résultats, les données ont été regroupées en quatre secteurs, à savoir Vancouver, Winnipeg, Toronto et Montréal. Les évaluateurs ont pondéré l'ensemble des données en fonction du niveau de réponse dans les différents centres afin de fournir un aperçu plus juste des incidences probables de la représentation en personne de la Commission.

### **3.1.1 Incidences sur la conduite de l'audience**

Pour déterminer les incidences de la représentation sur la conduite de l'audience, les évaluateurs ont élaboré une série de questions destinées à mesurer les opinions des répondants d'après les barèmes suivants :

1. Atmosphère de l'audience -5 (très tendue) à +5 (très détendue)
2. Compréhension de la position de la Commission 0 (pas du tout) à 10 (très bien)
3. Incidence de la présence sur la compréhension de la position de la Commission -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)
4. Incidence de la présence sur la compréhension de la législation pertinente -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)
5. Incidence de la présence sur la compréhension des faits relatifs à la cause -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)
6. Dans quelle mesure la présence a aidé à se concentrer sur les enjeux de la cause -5 (confusion) à +5 (éclaircissement)

Ces facteurs ont été évalués par les appelants, leur représentants, ainsi que les membres des conseils arbitraux. Le tableau 2 présente les constatations issues de la collecte des données.

Les comparaisons entre le groupe témoin et le groupe expérimental révèlent que les appelants ne constatent aucune différence significative du degré de tension aux audiences ou de leur niveau de compréhension de la position de la Commission par suite de la présence d'un agent de la Commission aux audiences. De l'avis des représentants des appelants et des membres des CA, la présence d'un agent de la Commission augmente légèrement le niveau de tension aux audiences des conseils. En outre, les membres des CA signalent que la représentation en personne de la Commission aide à comprendre un peu mieux la position de celle-ci aux audiences.

Parmi les causes expérimentales, les appelants et leurs représentants indiquent, tout au plus, des effets marginaux pour ce qui est de comprendre la position de la Commission et de concentrer l'audience sur les enjeux de la cause. De plus, ces groupes ne perçoivent pour ainsi dire aucun effet sur la compréhension de la législation pertinente et des faits relatifs à la cause. Dans au moins deux emplacements participants, les représentants des appelants connaissent très bien la législation puisqu'ils interviennent dans un pourcentage très important des appels interjetés.

Comparativement aux appelants et à leurs représentants, les membres des conseils arbitraux voient d'un œil légèrement plus positif les effets de la représentation en personne de la Commission sur l'ensemble des facteurs.

**Tableau 2**  
**Incidences de la représentation en personne de la Commission**  
**sur la conduite de l'audience**

Facteur	Barème	Appelants		Repr. des appelants		Membres des CA	
		Gr. exp.	Gr. tém.	Gr. exp.	Gr. tém.	Gr. exp.	Gr. tém.
Atmosphère des audiences	-5 à +5	1,8	2,4	2,4*	3,3*	2,7*	3,2*
Compréhension de la position de la Commission	0 à 10	5,8	5,8	8,5	7,3	7,7*	7,2*
Effet de la représentation sur la compréhension de la position de la Commission	-5 à +5	1,1	s.o.	1,6	s.o.	2,6	s.o.
Effet sur la compréhension de la législation	-5 à +5	0,9	s.o.	0,7	s.o.	2,1	s.o.
Effet sur la compréhension des faits relatifs à la cause	0 à 10	0,9	s.o.	0,7	s.o.	2,2	s.o.
Aide à se concentrer sur les enjeux	-5 à +5	1,0	s.o.	0,8	s.o.	2,4	s.o.

s.o. Sans objet

\* Statistiquement significatif au niveau de confiance de 95 p. 100.

Source : Base de données du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e.

### **3.1.2 Incidences sur les ressources**

Les évaluateurs ont recueilli des données, figurant au tableau 3, pour jeter de la lumière sur les répercussions probables de la représentation en personne de la Commission quant aux besoins en ressources. Ces répercussions ont été évaluées du point de vue de la durée des audiences et du temps nécessaire à la préparation et à la vérification de l'information.

**Tableau 3**  
**Durée des audiences et**  
**temps moyen de préparation et de vérification**

	Causes expérimentales	Causes témoins
Durée des audiences	59 min*	52 min*
Temps de préparation et de vérification	245 min	235 min

\* Statistiquement significatif au niveau de confiance de 95 p. 100.

Dans les causes où la Commission était représentée en personne, la durée moyenne des audiences et le temps moyen de préparation et de vérification n'étaient que légèrement supérieurs à ceux des causes où la Commission n'était pas représentée en personne. L'analyse révèle que la légère augmentation de la durée des audiences est statistiquement significative, contrairement à l'augmentation apparente du temps de préparation et de vérification. Ce constat porte à croire que la représentation en personne pourrait nécessiter plus de ressources, mais que ces incidences sont vraisemblablement minimes.

D'autres indications ont été obtenues auprès des représentants de la Commission au sujet du temps dont ils avaient besoin pour se préparer et pour assister aux audiences. L'estimation de la moyenne de participation des représentants de la Commission aux audiences s'approchait de 2,5 heures. Par extrapolation, les ressources estimatives nécessaires au traitement de quelque 400 causes du genre pourraient s'établir à 0,5 année-personne.

### **3.1.3 Incidences sur les résultats des audiences**

Les évaluateurs ont cherché à déterminer les incidences de la représentation en personne de la Commission sur les issues ou les résultats mêmes des audiences. Les mesures de ces résultats visaient à déterminer s'il y avait une différence significative entre le groupe témoin et le groupe expérimental quant au nombre d'appels accueillis en totalité ou en partie, comme l'illustre le tableau 4.

**Tableau 4**  
**Proportion des demandes admises**  
**par rapport aux demandes rejetées**

Demandes admises ou rejetées	Groupe expérimental	Groupe témoin
Demandes admises		
Totalement	44 %	42 %
Partiellement	6 %	15 %
Demandes rejetées	50 %	43 %

Dans l'ensemble, 50 p. 100 des prestataires du groupe expérimental ont vu leurs appels rejetés, comparativement à 43 p. 100 pour le groupe témoin. Dans le groupe expérimental, 44 p. 100 des appels ont été accueillis en totalité, tandis que 6 p. 100 des demandes ont été admises en partie. Dans le groupe non expérimental, 42 p. 100 des appels ont été accueillis en totalité et 15 p. 100, en partie. Les différences apparentes entre le groupe témoin et le groupe expérimental, en ce qui a trait à l'issue des audiences, ne sont pas considérées comme statistiquement significatives. Autrement dit, la présence d'un représentant de la Commission n'a pas d'incidences appréciables reconnues sur l'issue des audiences.

De même, les statistiques globales ne révèlent aucun écart significatif de la fréquence des ajournements entre le groupe témoin et le groupe expérimental. Il y a eu ajournement de 110 causes où la Commission était représentée et de 111 causes où elle ne l'était pas. Toutefois, les statistiques varient d'un emplacement à l'autre. Un emplacement en particulier affiche un ratio relativement élevé d'ajournements des causes témoins par rapport aux causes expérimentales.

Les motifs d'ajournement variaient. Les représentants de la Commission à Toronto ont fait remarquer qu'un des avantages de la représentation par un agent était la possibilité de demander un ajournement. Si le prestataire disposait de nouveaux renseignements ayant trait à l'appel, les représentants de la Commission demandaient un ajournement. Dans un autre emplacement, les représentants des appelants demandaient un ajournement si leur cause devait avoir lieu une journée de la semaine où la Commission était représentée. Selon les indications, les représentants des appelants préféraient comparaître devant le CA lorsque la Commission n'était pas représentée. On constate que les représentants des appelants connaissent mieux les avantages d'un ajournement que le prestataire moyen. Les ajournements donnent plus de temps pour préparer le dossier de la cause sans qu'il y ait de conséquences négatives.

### 3.1.4 Opinions des représentants de la Commission

Enfin, les évaluateurs ont cherché à connaître la perception des représentants de la Commission relativement aux incidences de leur présence, et quant à leur niveau de satisfaction à l'égard des résultats des audiences. Le tableau 5 présente les constatations à ce sujet.

**Tableau 5**  
**Opinions des représentants de la Commission au sujet**  
**des effets de la représentation en personne de la Commission**

	Causes expérimentales
Atmosphère des audiences (barème de -5 à +5)	1,8
Mesure dans laquelle le représentant s'estime entendu (barème de 0 à 10)	7,6
Incidence estimative de la représentation (barème de -5 à +5)	2,0
Satisfaction à l'égard des résultats des audiences (barème de -5 à +5)	1,8

Dans les causes expérimentales, les représentants de la Commission considèrent que l'atmosphère aux audiences est assez détendue et ne constatent aucune tension significative. De toute évidence, ils estiment avoir communiqué efficacement leurs positions devant les conseils. Ils jugent que leur présence a des effets positifs, bien que modérés, et ils ne se disent pas entièrement satisfaits des résultats des audiences.

## 3.2 Résultats qualitatifs

Comme on s'y attendait, les opinions et les positions sur la plupart des aspects variaient beaucoup entre les différents groupes de participants aux groupes de discussion, aux séances de compte rendu et aux entrevues.

Les attentes au départ oscillaient entre l'ambivalence à l'optimisme. Les membres des conseils arbitraux ne voyaient pas de motif sérieux justifiant la mise sur pied d'un projet pilote. Les agents et les superviseurs de la Commission s'attendaient à ce que la représentation ait des incidences positives sur le processus d'appel et sur les résultats.

Les prestataires avaient décidé de se faire représenter par un tiers pour trois raisons principales :

- Préoccupation ou manque de compréhension relativement à leur cause;

- Complexité de leur cause;
- Préoccupation au sujet de leur aptitude à communiquer en anglais ou en français.

Les points de vue subséquents des appelants, concernant l'utilité d'être représentés par un tiers varient selon qu'ils aient gagné ou perdu leur appel. Dans au moins un emplacement, les appelants soutiennent, tout comme leurs représentants, que le conseil arbitral n'a permis qu'une participation minimale de ces derniers, préférant entendre l'appelant directement.

### **3.2.1 Incidences perçues sur la conduite et les résultats des audiences**

Les agents qui représentaient la Commission dans le processus d'appel estiment de façon générale que leur présence influe sur les résultats de certaines causes et sur la qualité des décisions des conseils. Toutefois, la plupart des autres participants à l'étude considèrent que les incidences sont relativement secondaires. Beaucoup s'entendent pour dire que les incidences les plus importantes tiennent peut-être à l'édification et à l'instruction des agents participant au processus. La mesure dans laquelle les leçons tirées sont communiquées aux autres employés des CRHC varie beaucoup étant donné l'absence de mécanismes structurés de diffusion de l'information. Néanmoins, les agents représentants ont appris à bien connaître le processus décisionnel et à mieux présenter les faits pertinents dans leurs exposés écrits. En outre, dans au moins un emplacement, les agents ayant comparu devant le conseil arbitral semblent avoir acquis une certaine crédibilité qui a joué en faveur de la Commission lors d'appels où celle-ci n'était pas représentée en personne.

Les incidences sur les résultats mêmes des appels étaient difficiles à jauger à partir des constatations qualitatives. Les participants ne provenant pas de DRHC sont unanimes à dire que la représentation de la Commission n'a absolument aucune incidence sur les décisions. À l'inverse, la plupart des employés de DRHC jugent que la présence d'un agent de la Commission influe sur au moins certains résultats et, plus souvent, qu'elle améliore la qualité des décisions. Ces avantages perçus sont attribués à la possibilité qu'ont les représentants de la Commission de contester les déclarations faites par les prestataires et de veiller à ce que le conseil arbitral se concentre sur les points saillants de la cause et sur les aspects pertinents de la législation. Les incidences perçues sur les résultats ne sont pas confirmées par les données quantitatives, lesquelles n'indiquent pas d'effets significatifs sur la fréquence des causes rejetées, des causes ajournées ou des demandes admises, en totalité ou en partie.

Les représentants de la Commission peuvent apporter certains éclaircissements sur les faits entourant une cause ou sur des questions de droit. De plus, les agents et les membres des CA sont d'opinion générale que la présence de représentants de la Commission améliore le niveau de transparence et d'honnêteté.

En général, la représentation en personne de la Commission donne un caractère plus formel au processus d'appel et rend souvent l'atmosphère plus stressante et intimidante pour les appelants.

En ce qui a trait aux incidences sur la durée du processus d'appel, sur la fréquence des ajournements et sur le cheminement et le rythme des audiences, les commentaires sont limités et variés. Les répercussions sur ces aspects semblent dépendre des personnalités des parties et de la nature de la cause. En outre, les variations entre les divers emplacements sur le plan de la mise en œuvre ont pu avoir des effets sur les résultats observés, en particulier sur le nombre d'ajournements.

Il ne semble pas que la représentation de la Commission ait aidé les prestataires à mieux comprendre leur cause ou la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les appelants et leurs représentants semblent douter quelque peu de l'objectivité des conseils arbitraux. Dans certains cas, le CA siège au même endroit où se situe le CRHC, et les membres du CA sont rémunérés par le gouvernement et formés par le personnel de DRHC. Le lien entre le conseil arbitral et DRHC est flou pour les prestataires, qui ne savent pas qui les membres des CA représentent. Ils ne savent pas qu'un membre du CA représente les travailleurs. Dans certains cas, on considère que les membres du CA étaient mal préparés et que le président du conseil a exercé une influence excessive sur les résultats.

### **3.2.2 Incidences sur les charges de travail, le moral et l'organisation des CRHC**

Les évaluateurs ont cherché à déterminer les répercussions éventuelles sur les charges de travail, le moral, ainsi que l'organisation des CRHC. Ils ont constaté que ces facteurs varient selon : a) la répartition du travail au CRHC et la proximité des agents par rapport aux lieux d'audience des CA; b) la méthode de mise en œuvre de l'étude pilote dans chaque emplacement (p. ex., le caractère volontaire ou involontaire de la représentation).

Dans la plupart des emplacements, le processus d'appel est confié à des agents de niveau II, une catégorie de superviseur principal. Dans les emplacements où tous les agents de niveau II formulent les appels par écrit (et ont donc tous participé à l'étude pilote en tant que représentants), les charges de travail sont nettement supérieures, ce qui comporte des effets défavorables prévisibles sur le moral et le niveau de stress dans l'organisation. Lorsque la formulation des appels et (ou) la représentation de la Commission incombent à un seul ou à quelques agents de niveau II (c.-à-d. des ressources spécialisées), on constate des incidences positives sur le moral, la charge de travail et le stress organisationnel.

Dans les emplacements où les agents sont chargés aussi bien de préparer les exposés écrits que de représenter la Commission aux audiences, ces agents estiment avoir appris à mieux comprendre le conseil arbitral et que l'expérience les aidera à rédiger des exposés plus efficaces. Dans d'autres emplacements, il n'y a aucun processus structuré de communication des leçons et des observations entre les représentants de la Commission et les agents préparant les arguments écrits.



### **3.2.3 Genres de causes**

En général, les participants s'entendent pour dire que la représentation de la Commission devrait dépendre de la complexité et de la nature d'un appel plutôt que du fait que l'appelant est représenté ou non par un tiers. La Commission devrait être représentée lorsqu'il y a inconduite, collusion entre employeur et employé, fraude ou suspicion de fraude, ou lorsque des sommes considérables sont en jeu. Les causes comportant des interprétations simples de la législation peuvent être traitées sans la présence d'un représentant.

### **3.2.4 Politique nationale de représentation de la Commission**

Les évaluateurs ont cherché à savoir s'il y a lieu d'adopter une politique nationale de représentation de la Commission. Les réponses sont nettement divisées entre les divers groupes participant à l'étude. Même les personnes qui prônent l'adoption d'une politique de représentation nuancent considérablement leur opinion.

Les agents représentants appuient le concept, mais souhaitent que les problèmes liés à la charge de travail soient réglés et que le rôle de représentant de la Commission soit accepté de façon volontaire. Les gestionnaires, le personnel de l'administration régionale et les superviseurs y voient des avantages, mais dans certains emplacements, ils s'inquiètent des répercussions sur la charge de travail et le moral du personnel.

Les membres des CA sont ambivalents, mais certains jugent que la représentation de la Commission a été d'une certaine utilité. Dans deux emplacements, les membres des CA préféreraient que des agents soient disponibles selon les besoins. Dans un autre emplacement, les membres des CA appuient l'adoption de la politique dans la mesure où les agents de DRHC aient un rôle clairement défini et qu'ils aient reçu une formation appropriée. Les greffiers des CA s'inquiètent de l'augmentation éventuelle de leur propre charge de travail.

Les appelants et leurs représentants sont, à quelques exceptions près, généralement opposés à ce que la Commission soit représentée. Les personnes qui y sont opposées jugent que la Commission en tire un avantage injuste et que cela intimide les prestataires. Pour bien des membres de ces groupes, la présence d'un représentant de la Commission crée de la tension et des affrontements. Les représentants des prestataires y sont surtout opposés en raison du facteur d'intimidation, et ils ne considèrent pas que l'apport des représentants au cours du projet pilote de la Commission était positif. De plus, ils sont d'opinion que la représentation en personne de la Commission, combinée aux exposés écrits, donne à la Commission deux occasions de faire valoir ses arguments, alors que les appelants n'en ont qu'une. Certains trouvent que la représentation en personne est superflue.

D'après les constatations générales, la plupart des prestataires seraient sans doute intimidés par la présence d'un représentant de la Commission à leur audience; du moins, ils trouveraient le processus plus stressant. Cette perspective n'aurait cependant aucune

incidence sur la décision de l'appelant de se faire représenter, ni sur le genre de représentation qu'il choisirait.

Les participants ont été interrogés sur les changements qu'il y aurait lieu d'apporter au mécanisme actuel si une politique nationale de représentation de la Commission était adoptée. Les points de vue sont partagés quant à savoir si l'agent qui formule l'appel par écrit devrait également représenter la Commission à l'audience. Cependant, selon d'autres constatations, la représentation devrait toujours être volontaire et être assurée par des personnes ayant les compétences et les aptitudes voulues à cette fin.

Les participants s'entendent pour dire qu'il faudrait définir plus clairement les rôles respectifs des représentants de la Commission et des membres des CA. Les agents qui doivent représenter la Commission aux audiences devraient recevoir une formation pertinente. Il y a de nombreux appuis pour l'affectation de ressources spécialisées à la représentation de la Commission.

Aucun consensus ne se dégage quant au rôle approprié des représentants de la Commission. Les membres des CA et les appelants, opposés à l'idée d'une politique de représentation de la Commission, voient les représentants de la Commission comme des personnes-ressources auxquelles on fait appel si des éclaircissements se révèlent nécessaires. Les employés de DRHC, en particulier les agents représentants, veulent jouer un rôle plus actif dans le processus d'appel.

## 4.0 Conclusions

Cette section présente les principales conclusions pouvant être tirées des constatations quantitatives et qualitatives issues du projet pilote sur les appels en matière d'a.-e. Les évaluateurs ont constaté qu'il n'y a pas eu d'augmentation sensible du nombre d'appels et, en particulier, que les appelants n'étaient pas souvent représentés par des tiers. Dans l'ensemble, la représentation en personne de la Commission n'a pas eu d'incidences appréciables sur les issues des audiences, bien que des résultats légèrement positifs aient été constatés par ailleurs. Dans une large mesure, les indications provenant de l'analyse des données quantitatives ont été corroborées par celles qui se dégagent de la collecte des données qualitatives.

### 4.1 Incidences sur les audiences

Il semble que la représentation en personne de la Commission ait des incidences légèrement positives. D'après les constatations d'ordre quantitatif, les membres des CA jugent que la présence d'un représentant de la Commission les aide à mieux comprendre la position de cette dernière. Par contre, tant les membres des CA que les représentants des appelants sont d'avis que la représentation en personne de la Commission rend les audiences plus stressantes qu'elles ne le seraient autrement.

Jusqu'à un certain point, les agents peuvent fournir des renseignements et des éclaircissements immédiats aux membres des CA ainsi qu'aux appelants et à leurs représentants. Les agents connaissent relativement bien la législation et peuvent présenter la jurisprudence la plus récente. Les représentants de la Commission apportent un contrepois aux déclarations faites par les prestataires et leurs représentants.

Les constatations qualitatives donnent à penser que les répercussions perçues peuvent être attribuables aux genres de causes et aux personnalités des parties. De plus, elles laissent entendre que la représentation en personne devrait être basée sur les circonstances de la cause plutôt que sur la représentation de l'appelant par un tiers. Par exemple, il serait sans doute nécessaire que la Commission soit représentée aux audiences mettant en cause une présumée de fraude et (ou) des sommes considérables.

La représentation en personne contribue sans doute à enrichir l'expérience et la connaissance des agents représentants. Les représentants apportent des précisions utiles et veillent à ce qu'on ne perde pas de vue les enjeux de la cause. La présence de représentants de la Commission rehausse, ne serait-ce que légèrement, le niveau d'honnêteté et de transparence des audiences.

Dans l'ensemble, la présence de représentants de la Commission ne semble pas aider les prestataires à mieux comprendre leur cause ou la *Loi sur l'assurance-emploi*.

## 4.2 Incidences sur les ressources

Les répercussions sur les charges de travail, le moral et l'organisation varient selon l'organisation interne du CRHC visé. Selon les constatations d'ordre qualitatif, les incidences sont positives lorsque la représentation est assurée volontairement par des membres du personnel ayant les compétences et les aptitudes requises. Les données quantitatives font état d'une augmentation légèrement significative de la durée des audiences, sans toutefois révéler d'incidences significatives sur le temps de préparation ou de vérification nécessaire.

L'étude nous amène à conclure que, lorsque la présence d'un représentant de la Commission est envisagée ou est jugée nécessaire, la représentation sera plus efficace si elle est entreprise volontairement par un personnel consciencieux ayant les compétences, les aptitudes et la formation voulues. En outre, il importe de définir plus clairement les rôles respectifs des membres des CA et des représentants de la Commission afin que les gens connaissent parfaitement les paramètres dans lesquels ils doivent évoluer.

Il ressort également de l'étude qu'il y a peut-être lieu d'accorder plus de temps pour la préparation des causes et de revoir le processus de formulation des appels par écrit à la lumière des commentaires exprimés par les agents ayant représenté la Commission lors d'audiences. Un processus plus efficace de recherche et de communication à l'étape de l'enquête pourrait réduire le nombre d'appels déposés.

De toute évidence, la quantité d'appels où la Commission serait représentée en personne est un facteur déterminant des répercussions sur les ressources. Les données issues du projet pilote laissent entendre qu'il pourrait falloir jusqu'à 0,5 année-personne de plus pour 400 causes du genre.

Les participants à l'étude semblent indiquer que le projet pilote est une bonne façon d'évaluer la politique de représentation de la Commission et permet d'en observer les effets véritables.

Les représentants des appelants et les superviseurs des Services d'assurance suggèrent d'entreprendre une évaluation de tout le processus d'appel. Ils sont d'avis que ce dernier comporte certaines lacunes dont on a pas tenu compte dans le cadre du projet pilote, particulièrement en ce qui a trait aux modifications prévues par le nouveau régime d'assurance-emploi.