

**Le Programme
d'adaptation des travailleurs âgés**

Rapport d'évaluation

Octobre 1996

Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada



REMERCIEMENTS

Le programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA) était financé et administré conjointement par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les provinces partenaires. Toutes les provinces ont participé au programme, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et de l'Alberta.

La présente étude d'évaluation a été réalisée par Les Associés de recherche Ekos inc. pour le compte de la Direction générale de l'évaluation et développement des données (EDD) de DRHC. L'équipe chargée de l'évaluation désire remercier les membres du comité consultatif de l'évaluation, formé d'employés du PATA et d'EDD ainsi que de représentants du groupe de la Politique stratégique, pour leur précieuse contribution à ce projet. Les membres de l'équipe ont apprécié leurs conseils et leur professionnalisme. Nous désirons souligner le travail des employés de la Direction de l'exploitation des données et des services techniques, qui nous ont offert des conseils et un soutien techniques tout au long de ce projet.

Nous désirons également remercier la société Assurance vie Desjardins-Laurentienne qui nous a fourni une base de données administratives sur les participants du PATA. Enfin, nous remercions tous les participants au programme qui nous ont si généreusement fait part des répercussions du PATA sur leur vie et fourni des renseignements précieux au sujet du programme et de ses prestations.



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1 INTRODUCTION	1
1.1 Vue d'ensemble	1
1.2 Questions à explorer	2
1.3 Méthodologie de l'évaluation	5
1.4 Organisation du rapport	8
2 DESCRIPTION DU PROGRAMME	9
2.1 Objectifs	9
2.2 Gestion	9
2.3 Processus d'approbation	10
2.4 Ressources	11
3 PROFIL DES PARTICIPANTS	13
3.1 Profil socio-démographique	13
3.2 Expérience du marché du travail	14
3.3 Caractéristiques du licenciement/de l'employeur	16
3.4 Région et taille de la collectivité	16
4 RÉSULTATS DE LA PRESTATION	19
4.1 Délai de l'approbation	19
4.2 Expérience à l'égard du programme	20
4.3 Autres services d'adaptation	21

5	RÉSULTATS	23
5.1	Recherche d'emploi	23
5.2	Répercussions sur le marché du travail	23
5.3	Gains et revenu	24
5.4	Actif et passif	27
5.5	Répercussions à l'extérieur du marché du travail	28
6	RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	31



RÉSUMÉ

Vue d'ensemble et objectif

Depuis 15 ans, le rythme de la restructuration économique s'est accéléré au Canada. Alors que certains travailleurs y ont acquis de nouvelles possibilités, d'autres s'en sont trouvés plus vulnérables. Il en va ainsi le plus souvent pour les travailleurs âgés. Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), implanté en 1987, a pour but d'aplanir certaines des difficultés auxquelles font face les travailleurs âgés qui perdent leur emploi. Le PATA veut aider ceux d'entre eux qui sont peu susceptibles de trouver un autre emploi, en leur offrant une indemnité qui leur permettra d'effectuer la transition entre leur mise à pied et la retraite.

Notre étude avait pour objectif général d'évaluer les effets du PATA sur les travailleurs âgés et, pour objectif particulier, d'en comparer le résultat en regard d'autres travailleurs âgés n'ayant pas participé au programme. Conformément à notre mandat, l'évaluation a porté sur quatre grandes questions : 1) le bien-fondé du programme; 2) sa conception; 3) ses effets, et 4) les solutions de rechange.

Description du programme

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés a été créé en 1987. D'abord placé sous l'égide de Travail Canada, il relève maintenant de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et des provinces qui en sont partenaires. Au moment de notre évaluation, 11 751 personnes étaient inscrites au programme à la suite de 916 licenciements.

Le PATA s'adresse aux travailleurs approchant l'âge de la retraite (entre 55 et 64 ans), qui ont perdu leur emploi en raison d'un congédiement collectif. L'admissibilité au programme est établie en deux temps : la désignation du licenciement et l'acceptation des travailleurs individuels. La désignation du licenciement se fonde sur des facteurs comme le degré de bouleversement économique qu'un licenciement a provoqué et la proportion de travailleurs âgés

qui ont été touchés. L'acceptation des individus dépend de l'âge, de leurs années de service et de leur statut d'employé. Une fois acceptés, les participants peuvent toucher une aide financière jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans. Le mode de calcul ainsi que le montant des prestations et des déductions (en raison, par exemple, d'un régime de retraite privé ou d'un revenu d'emploi) varient selon les provinces. Les prestations du PATA sont versées par l'entremise des assureurs privés.

Depuis sa création, le programme a connu trois régimes et a fait l'objet de nouvelles ententes cadres. Le deuxième régime, adopté en 1992, comportait des modifications tendant à rendre la structure des prestations plus équitable, à mieux cibler les travailleurs âgés à faible revenu et à faciliter l'accès des femmes au PATA. Notre évaluation concerne surtout les participants du régime 2. Aucun nouveau projet ne sera dorénavant accepté parce qu'on a mis fin au programme à la fin de l'exercice de 1996-97.

Méthodologie

Pour cette évaluation, notre méthodologie était fondée sur une information de sources multiples. La recherche préparatoire comportait les éléments suivants :

- ***Un examen de la documentation pertinente.*** Nous avons étudié la documentation relative au déplacement des travailleurs âgés ainsi qu'à l'expérience internationale touchant les programmes d'adaptation de ces travailleurs. Nous avons également examiné à fond la documentation relative au PATA. Nous avons ainsi mis au point une description du programme qui comprend notamment un modèle de la logique du programme.
- ***Des entrevues auprès d'informateurs clés.*** Le grand nombre d'entrevues effectuées auprès d'informateurs clés, c'est-à-dire les responsables du programme à l'Administration centrale, nous ont permis de dégager le contexte nécessaire à l'évaluation et de nous renseigner sur les sources de données administratives.
- ***Des groupes de discussion pré-enquête.*** Durant la phase d'élaboration de la recherche, nous avons formé deux groupes de discussion avec des participants du PATA. Les renseignements obtenus ont contribué à la rédaction des questionnaires de l'enquête.
- ***L'analyse des données administratives.*** Nous avons analysé, dans le cadre de ce projet, trois sortes de données administratives : la base de données des inscriptions au PATA, les dossiers administratifs de DRHC et le dossier des prestations du PATA.
- ***Une enquête auprès des participants.*** Au total, nous avons complété 1 050 entrevues au moyen d'un échantillon aléatoire de personnes ayant touché des prestations du PATA, mises à pied entre 1989 et 1993.
- ***Une enquête auprès des participants non confirmés.*** Nous avons effectué une petite enquête auprès de personnes admissibles au PATA (c.-à-d. qui figuraient dans sa base de données administratives) mais qui n'ont pas participé au programme. Ainsi, nous avons interrogé : 1) 150 personnes n'ayant pas fait leur inscription; 2) 100 personnes de la catégorie « prestation nulle » et 3) 51 personnes qui se sont retirées du programme.

- **Une enquête auprès d'un groupe témoin.** Il y a eu, en tout, 612 entrevues de personnes faisant partie d'un groupe témoin, qui ont été licenciées au cours de la période à l'étude mais qui ne se sont pas prévalu du programme. Par souci de comparabilité, nous avons choisi en trois étapes les membres du groupe témoin afin de nous assurer : 1) que l'importance du licenciement et la taille de la communauté visée ressemblaient à celles du groupe participant; 2) que l'âge des personnes choisies correspondait au critère du programme et 3) que les personnes choisies remplissaient les autres critères d'admissibilité au PATA (années de service, caractère permanent du licenciement).

Résultats

Ciblage du programme

Le PATA s'adresse à une couche de travailleurs déplacés ayant besoin d'un soutien du revenu. Selon le profil des participants, ces travailleurs ont fait, dans l'ensemble, peu d'études et se concentrent dans des secteurs qui n'exigent pas beaucoup de qualifications. Le manque de formation et de compétence transférable se traduit, pour ces travailleurs, par des perspectives d'emploi peu reluisantes.

Il est probable que le PATA ne rejoigne pas tous les travailleurs âgés qui pourraient tirer avantage du programme. Le rayonnement du PATA se trouve en quelque sorte restreint en raison de ses moyens limités et de la discrétion qui entoure le programme. Les critères d'admissibilité en réduisent aussi l'accès. L'exclusion des licenciements mineurs écarte certaines couches de la main-d'oeuvre parmi les plus vulnérables, soit les travailleurs âgés que de petites entreprises ont licenciés en ne leur offrant, pour peu qu'elles le fassent, que de maigres indemnités de départ ou de pensions de retraite.

Prestation et délais

De façon générale, les participants se montrent très satisfaits du programme, quoique ceux du deuxième régime le soient un peu moins. Dans leur optique, le délai entre le début de leur admissibilité et le moment où ils ont commencé à toucher leurs prestations est source de mécontentement. Certains délais ne sont pas attribuables au fonctionnement du programme mais dépendent, entre autres, du retard dans la présentation des demandes ou de la lenteur dans la mise au point des ententes cadres.

Services d'adaptation

Les participants du PATA étaient plus susceptibles que les membres du groupe témoin d'avoir, à la suite de leur licenciement, reçu des services d'adaptation comme des conseils en matière de recherche d'emploi ou de planification à la retraite. Compte tenu du genre de licenciement dont les participants du PATA ont été victimes (licenciement majeur, fermeture

d'usine), ils ont été plus susceptibles de se faire offrir ces services. Tant au sein des participants que du groupe témoin, seule une minorité de travailleurs ont poursuivi leur formation après avoir été mis à pied.

Répercussions sur le marché du travail

Parmi les participants tout comme au sein du groupe témoin, les travailleurs âgés déplacés ont eu peu d'occasions de se faire réembaucher; ils ne sont qu'une minorité à avoir trouvé du travail après leur licenciement. Bien que la plupart des travailleurs visés aient cherché un emploi après avoir été remerciés, les participants du PATA ont été moins susceptibles que les membres du groupe témoin d'en trouver un à plein temps ou à temps partiel. Les emplois que les participants du PATA ont trouvés étaient plutôt susceptibles d'être temporaires, à temps partiel et dotés d'un salaire et d'avantages sociaux inférieurs à ceux du groupe témoin. Il est évident, d'après notre évaluation, que le PATA décourage quelque peu la participation au marché du travail. Les modifications apportées au programme dans le deuxième régime n'ont pas non plus stimulé les prestataires à participer davantage au marché du travail.

En matière de revenu d'emploi, les données d'évaluation montrent que les travailleurs faisant partie aussi bien des participants que du groupe témoin ont éprouvé une baisse importante après leur licenciement. Cette perte financière était sensiblement plus élevée pour les participants que pour les membres du groupe témoin. Malgré une baisse de revenu supérieure, les participants du PATA s'en sont mieux tirés que les membres du groupe témoin, du moins à court terme, en ce qui concerne leur revenu global après leur mise à pied.

D'après les données sur le revenu, le PATA ne tend pas à promouvoir l'autonomie financière des participants ni ne les encourage à s'affranchir des autres formes d'aide gouvernementale. Au contraire, ainsi qu'il est prévu dans sa conception même, le PATA est en relation avec les autres programmes d'aide gouvernementaux, qu'il vient compléter. Étant donné que près de 90 p. 100 des participants et des membres du groupe témoin ont touché respectivement des prestations anticipées du RPC/RRQ, on peut penser que le RPC/RRQ est utilisé comme programme national d'adaptation de la main-d'œuvre en ce qui concerne les travailleurs âgés.

Qualité de vie

Le PATA semble avoir contribué à améliorer la qualité de vie de ses participants. Ceux du premier régime, en particulier, se sont dits plus satisfaits à propos de certains aspects de leur vie comme la possibilité de passer plus de temps en famille et de prendre part à des activités sociales et de loisirs.

Apport à la communauté

Bien qu'on n'ait pas mesuré précisément le degré d'apport à la communauté, le PATA a procuré à ses participants un niveau de revenu supérieur qui a sans doute été avantageux pour la collectivité en raison de dépenses plus élevées. Le PATA contribue également à maintenir dans leur milieu les travailleurs âgés licenciés. Il y a peu d'indices selon lesquels la participation à la vie communautaire sous forme de bénévolat en aurait été accrue.

Conclusions

Il ressort de notre évaluation que le PATA a constitué une stratégie d'adaptation précieuse pour de nombreux travailleurs âgés ayant perdu leur emploi, et qu'il a comblé un besoin réel pour cette portion de la main-d'oeuvre. Vu le profil du groupe cible et la réalité actuelle du marché du travail, le programme fonctionne surtout comme stratégie de soutien passive qui procure aux travailleurs une aide financière nécessaire.

Toutefois, les critères du programme causent beaucoup d'inégalité. Notamment, la restriction de l'admissibilité aux seuls licenciements majeurs a pour effet d'écarter du programme beaucoup de travailleurs licenciés qui en auraient besoin. Ces travailleurs font face à des situations d'adaptation souvent plus difficiles et qui leur posent un défi encore plus insurmontable que dans le cas des participants du PATA.

1

INTRODUCTION

1.1 Vue d'ensemble

Depuis 15 ans, le rythme de la restructuration économique s'est accéléré au Canada. Alors que certains travailleurs y ont acquis de nouvelles possibilités, d'autres en sont devenus plus vulnérables. Les travailleurs âgés font le plus souvent partie de ce dernier groupe. En comparaison des travailleurs déplacés des autres catégories d'âge, ceux de 55 ans et plus tendent à vivre de plus longues périodes de chômage qui débouchent souvent non pas sur un nouvel emploi mais sur leur sortie du marché du travail. Ceux qui trouvent de l'emploi subissent en moyenne (en regard de leur emploi précédent) une baisse de rémunération supérieure à celle des autres groupes d'âge. Les difficultés d'adaptation sont particulièrement graves pour les personnes qui travaillaient dans des secteurs en déclin, au sein de marchés du travail déprimés.

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) a été mis sur pied en 1987 afin d'aplanir quelques-unes des difficultés auxquelles font face les travailleurs âgés ayant perdu leur emploi. Le PATA a pour but d'aider les travailleurs âgés peu susceptibles d'être réembauchés en leur procurant une indemnité pour la période de transition entre la mise à pied et la retraite.

La présente étude a pour objet général d'évaluer les effets du PATA sur les travailleurs âgés et, en particulier, de comparer la situation de ces derniers à celle de travailleurs âgés qui n'ont pas participé au programme. L'évaluation comprenait les objectifs suivants :

- fournir un profil des participants et des non-participants au programme;
- évaluer le bien-fondé du programme;
- étudier les résultats du PATA;
- établir les effets du PATA sur le marché du travail, et
- établir les effets du PATA à l'extérieur du marché du travail.

1.2 Questions à explorer

Le mandat confié aux auteurs de la présente étude prévoyait quatre grands domaines à évaluer :

1. Le bien-fondé
2. La conception du programme et l'atteinte des objectifs
3. Les effets
4. Les solutions de rechange

Chacun de ces sujets de recherche est discuté en détail ci-dessous.

(a) Le bien-fondé

En matière de bien-fondé, il s'agissait de s'interroger sur la pertinence du PATA et sur la logique générale du programme. Les raisons qui ont justifié sa mise en oeuvre existent-elles toujours? Le programme est-il toujours nécessaire? Les ressources du programme sont-elles ciblées comme il se doit? En ce qui concerne le bien-fondé, l'évaluation du PATA devait répondre aux questions suivantes :

- Dans quelles conditions le gouvernement doit-il fournir aux travailleurs âgés mis à pied avant l'âge de la retraite (entre 55 et 64 ans) une aide financière (sous forme de versement périodique)?
- Les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi avant l'âge de la retraite (entre 55 et 64 ans) dans le cadre d'un licenciement majeur peuvent-ils vivre sans un soutien gouvernemental jusqu'à ce qu'ils atteignent 65 ans?

(b) La conception du programme et l'atteinte des objectifs

En matière de conception du programme, les questions à l'étude touchent le fonctionnement du programme et la mesure dans laquelle les paramètres du programme influent sur l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés. En ce qui concerne la conception du programme et l'atteinte des objectifs, l'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les principaux objectifs du PATA? Quels sont ses objectifs secondaires (p. ex., soutien du revenu temporaire, soutien financier de dernier recours pour les travailleurs touchés par un licenciement majeur après de longues années de service, adaptation au marché du travail, etc.)?
- Le PATA a-t-il permis aux participants de vivre sans autre forme de soutien gouvernemental du revenu? Le PATA a-t-il fourni une aide suffisante aux prestataires?
- Les critères d'un licenciement majeur sont-ils adéquats pour qu'une aide soit offerte aux travailleurs qui en ont le plus besoin? Des personnes ayant besoin d'aide se trouvent-elles exclues en raison de ces critères? Le PATA procure-t-il de l'aide à des personnes qui n'en ont pas besoin?
- Quels changements ont été subis par les critères du PATA et les niveaux de prestation au fil du temps et quelles ont été les répercussions de ces changements sur les personnes, les industries et la collectivité?

(c) Les répercussions et les effets

Les répercussions et les effets constituent les conséquences d'ordre général du programme. Il s'agit aussi bien des résultats sur le marché du travail ou sur l'emploi que des résultats extérieurs au marché du travail. Cette dernière catégorie de répercussions et d'effets sera particulièrement importante dans le contexte actuel, compte tenu des objectifs du programme et de sa clientèle. En matière de répercussions, le mandat de l'évaluation prévoyait les questions suivantes:

- Dans quelle mesure les prestataires du PATA diffèrent-ils de l'ensemble des travailleurs ayant perdu leur emploi avant l'âge de la retraite en ce qui concerne les activités de main-d'oeuvre?

- De quelle façon les prestataires du PATA continuent-ils à contribuer à la collectivité, tant du point de vue financier qu'autrement?
- Quel genre de vie les prestataires du PATA m nent-ils actuellement et dans quelle mesure sont-ils satisfaits de leur situation, notamment en ce qui concerne leur niveau de vie, leurs loisirs, leurs perspectives et leurs aspirations ainsi que leurs activités de main-d'oeuvre?
- Dans quelle mesure le PATA a-t-il permis aux prestataires d'atteindre un certain degré d'autonomie grâce à un emploi ou à d'autres sources de revenu non gouvernementales (revenu de pension, d'épargne, d'investissement, etc.)?
- Les prestataires du PATA demeurent-ils au sein de la collectivité o ils ont travaillé lorsqu'ils commencent à toucher leurs prestations?

(d) Les solutions de rechange

Les questions touchant les solutions de rechange refl tent le caract re prospectif de l'évaluation. Il s'agissait de savoir s'il existe des solutions d'un meilleur rapport co t-efficacité que celui de la configuration actuelle du programme, solutions qui puissent produire des résultats identiques ou supérieurs. Au chapitre de solutions de rechange, les questions à évaluer étaient les suivantes :

- Existe-t-il des programmes ou des stratégies d'un bon rapport co t-efficacité qui puissent atteindre les m mes objectifs que le PATA?
- Quel est le rapport relatif co t-efficience et co t-efficacité du PATA en regard d'autres formes de soutien du revenu?
- Dans quelle mesure est-il rentable ou efficace de verser les prestations du PATA par l'intermédiaire du secteur privé (c.-à-d. sous forme de rente) au lieu d'utiliser les mécanismes gouvernementaux habituels?

Il n'a pas été possible d'aborder toutes les questions de rentabilité au cours de la présente évaluation. Aucune information compl te et fiable sur les co ts n'était accessible en provenance des données administratives de DRHC ou de sources externes. Les rapports annuels des compagnies d'assurance et le fichier de versement des prestations du PATA se sont avérés les deux sources de données accessibles pour l'évaluation des co ts liés au Programme. Selon les rapports annuels des

compagnies d'assurance, il était pratiquement impossible de calculer les coûts réels d'un plan de rente particulier étant donné que les sommes non dépensées pouvaient être appliquées à de nouveaux contrats de rentes. La seconde source de données (le fichier de versement des prestations du PATA) n'était accessible qu'auprès d'une compagnie et n'offrait que le total versé à un individu au cours d'une année donnée et non pas l'ensemble des coûts liés à cette personne depuis le début du régime de rentes. Étant donné l'absence d'information sur les coûts, l'équipe d'évaluation a consacré davantage d'efforts à d'autres activités de recherche, notamment l'élaboration d'un profil détaillé des participants et du groupe témoin à la lumière des données administratives.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

Pour la présente évaluation, la méthodologie était fondée sur une information de sources multiples. La recherche préparatoire comportait les éléments suivants :

- *l'examen de la documentation pertinente.* Nous avons étudié la documentation relative au déplacement de travailleurs âgés ainsi qu'à l'expérience internationale touchant les programmes d'adaptation de ces travailleurs. Nous avons également examiné à fond la documentation relative au PATA. Nous avons ainsi mis au point une description du programme qui comprend notamment un modèle logique.
- *des entrevues auprès d'informateurs clés.* Nous avons interviewé un grand nombre de responsables du programme à l'Administration centrale. Ces entrevues nous ont permis de dégager le contexte nécessaire à l'évaluation et de nous renseigner sur les sources de données administratives.
- *des groupes de discussion pré-enquête.* Durant la phase d'élaboration de la recherche, nous avons organisé deux groupes de discussion avec des participants du PATA. Les renseignements obtenus ont contribué à la rédaction des questionnaires de l'enquête.

Les deux sources de données les plus importantes de l'évaluation ont été les enquêtes auprès des participants du PATA, de participants non confirmés et d'un groupe témoin formé de non-participants, ainsi que l'analyse des données administratives. Ces méthodes sont exposées ci-dessous.

(a) L'enquête auprès des participants

Aux fins de l'étude, nous avons défini comme participants du PATA les personnes ayant reçu des prestations du programme (c.-à-d. les participants confirmés) et qui ont été mises à pied entre 1989 et 1993¹. Au total, nous avons complété 1 050 entrevues au moyen d'un échantillon aléatoire d'environ 10 000 participants du PATA ayant été licenciés au cours des années retenues.

(b) L'enquête auprès des participants non confirmés

Nous avons effectué une petite enquête auprès de personnes admissibles au PATA (c.-à-d. qui figuraient dans sa base de données administratives) mais qui n'ont pas participé au programme. Nous avons interrogé trois catégories de participants non confirmés : 1) 150 personnes n'ayant pas donné suite aux premières démarches, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas répondu à l'invitation d'assister à une séance d'information sur le PATA parce qu'elles étaient inadmissibles, avaient trouvé un autre emploi ou touchaient une pension assez élevée; 2) 100 personnes dans la catégorie « prestation nulle », c'est-à-dire des travailleurs répondant aux critères d'admissibilité du programme mais dont le montant des prestations était nul après déduction de leurs autres sources de revenu; 3) 51 personnes qui s'étaient retirées du programme.

(c) L'enquête auprès d'un groupe témoin

Pour assurer la comparabilité de l'échantillon des non-participants, nous avons créé en trois étapes l'échantillon du groupe témoin. Il s'agissait d'abord de trouver des entreprises qui avaient fait des licenciements majeurs et possédaient des caractéristiques semblables à celle des entreprises ayant participé au PATA au cours de la période à l'étude. Nous avons inclus dans ce

1. L'enquête visait deux groupes de répondants. La majorité des participants du PATA que nous avons interviewés (950) provenaient d'une population de participants qui présentait, sur le plan géographique, une correspondance avec des mises à pied ayant touché les membres du groupe témoin. Un autre sous-groupe, plus petit (150), comprenait des travailleurs licenciés mais sans correspondance géographique avec les mises à pied du groupe témoin.

premier échantillon les entreprises ayant mis à pied au moins 20 employés au cours d'une année civile comprise entre 1989 et 1993. Nous avons ensuite soumis à un autre critère, soit, la taille de la collectivité, les entreprises ayant satisfait à notre critère initial. L'admissibilité d'une entreprise au PATA devait être fonction de l'ampleur du licenciement et de la taille de la collectivité. Les entreprises du groupe témoin qui ne satisfaisaient pas au critère de l'ampleur du licenciement ni à celui de la taille de la collectivité ont été écartées². Enfin, nous avons sélectionné les travailleurs mis à pied parmi les entreprises admissibles du groupe témoin. Ces travailleurs devaient être âgés de 55 à 64 ans au moment de leur licenciement. Pour assurer la comparabilité avec le groupe des participants du PATA, le sondage téléphonique comportait des postes de sélection fondés sur les critères d'admissibilité au programme. Ces questions ont permis d'exclure les répondants qui n'avaient pas la citoyenneté canadienne ou n'étaient pas des immigrants reçus, ceux qui avaient travaillé moins de 13 ans au cours des 20 années précédant leur licenciement, et ceux dont le licenciement était temporaire.

(d) L'analyse des données administratives

Dans le cadre de notre étude, nous avons analysé trois sortes de données administratives. Nous avons commencé par analyser au complet la base de données des candidats du PATA. Cette base renferme des renseignements sur plus de 30 000 demandes que des travailleurs licenciés entre 1986 et 1995 ont adressées au PATA. L'analyse a permis de dresser le profil des participants du PATA et d'examiner l'adhésion au programme.

En deuxième lieu, nous avons établi des liens entre les fichiers administratifs de DRHC, la base de données des inscriptions au PATA et les répondants du sondage téléphonique auprès du groupe témoin³. Les fichiers administratifs de DRHC, en particulier ceux de l'État des demandes, du Relevé d'emploi et des Formulaires T1, nous ont procuré d'importants renseignements

2. En raison des caprices d'estimation de la taille de la collectivité, nous avons accepté un sous-échantillon de licenciements de moindre envergure pour en atténuer la sous-représentation dans l'échantillon principal du groupe témoin.
3. Nous avons renoncé à utiliser aux fins de l'analyse un groupe témoin composé d'un plus grand nombre de travailleurs âgés mis à pied qui figuraient dans les données administratives, parce que certains renseignements devant assurer la comparabilité avec les participants du PATA faisaient défaut (p. ex., en ce qui concerne le dossier d'emploi et le caractère permanent du licenciement). Par conséquent, nous n'avons employé les données administratives que pour les répondants du sondage téléphonique.

au sujet des participants du PATA et des membres du groupe témoin dans l'ordre des antécédents et des résultats, notamment en ce qui a trait aux prestations d'assurance-chômage et au revenu global⁴. Enfin, dans le cadre de notre analyse des données administratives, nous avons consulté le fichier des prestations du PATA. Cette analyse nous a renseignés sur les prestations du programme et sur les effets que les modifications apportées au programme ont eus sur la structure des prestations.

1.4 Organisation du rapport

Le présent rapport renferme cinq autres chapitres. Le deuxième chapitre décrit brièvement le PATA. Le chapitre trois présente le profil des participants du PATA. Les résultats du programme sont exposés au chapitre quatre. Le chapitre cinq donne les résultats finaux du programme. Nos conclusions se trouvent au chapitre six.

4. Le fichier de l'état des demandes comporte de l'information sur le recours à l'assurance-chômage. Celui du relevé d'emploi contient des données sur les périodes d'emploi et de chômage. Le fichier des formulaires T1 est de nature fiscale.

2

DESCRIPTION DU PROGRAMME

2.1 Objectifs

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés est entré en vigueur en 1987. Il succédait à d'autres programmes d'adaptation des travailleurs, dont celui des Prestations d'adaptation pour les travailleurs, qui a existé de 1982 à 1987. D'abord placé sous l'égide de Travail Canada, le programme relève maintenant de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et des provinces partenaires. Le PATA s'adresse aux travailleurs approchant l'âge de la retraite qui ont perdu leur emploi en raison d'un licenciement majeur. Il a pour but 1) d'offrir un soutien du revenu aux travailleurs âgés mis à pied et qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage; et 2) d'assurer une répartition plus équitable des effets des licenciements majeurs.

2.2 Gestion

Alors que les programmes antérieurs étaient financés à part entière par le gouvernement fédéral, le PATA est un programme fédéral-provincial à financement et gestion partagés. Le gouvernement fédéral assume 70 p. 100 du coût des prestations, et la province en assume le reste. Les provinces ne participent pas toutes au PATA. Entre 1988 et 1991, huit d'entre elles ont conclu une entente avec le gouvernement fédéral. Les ententes en vigueur actuellement touchent la Nouvelle-Écosse, le Québec, l'Ontario, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la

Colombie-Britannique. La Saskatchewan a conclu des ententes relatives aux licenciements individuels.

Comme ces ententes fédérales-provinciales sont de nature distincte, le montant des prestations ainsi que leur niveau varient, selon les provinces, en fonction des sommes prévues dans chaque entente-cadre. Dans certains cas, les prestations du PATA dépendent des prestations d'assurance-chômage reçues antérieurement, alors que dans d'autres, une prestation minimum a été fixée pour tous les participants. Le revenu de pension ou d'emploi fait l'objet d'une déduction mais, encore là, les taux varient selon les provinces.

2.3 Processus d'approbation

L'admissibilité au PATA est établie en deux étapes : la désignation du licenciement et l'acceptation des travailleurs individuels. Les responsables du programme (à l'échelle fédérale ou provinciale) analysent d'abord les licenciements susceptibles d'en faire partie. Ce premier examen concerne divers facteurs, comme l'importance du licenciement en regard de la population locale, l'ampleur du bouleversement économique qu'il a provoqué et la proportion de travailleurs âgés (entre 55 et 64 ans) qui ont été touchés. Les analyses sont soumises à l'approbation d'un comité fédéral-provincial du PATA. Si le PATA donne son approbation, des recommandations sont alors présentées à l'approbation du Ministre et du Conseil du Trésor.

Quand un licenciement a été jugé admissible au PATA, on passe à la seconde phase, celle de l'acceptation des individus mis à pied. Tous les candidats admissibles sont invités à une séance d'information. À cette occasion, l'admissibilité de chacun est évaluée en fonction des critères suivants :

- être âgé de 55 à 64 ans lors du licenciement;
- avoir épuisé son droit aux prestations d'assurance-chômage;
- être citoyen canadien ou immigrant reçu;
- avoir travaillé au moins 13 ans au cours des 20 dernières années et avoir accumulé au moins 750 heures de travail annuellement.

Depuis sa mise en œuvre, le PATA a connu trois régimes et fait l'objet de nouvelles ententes cadres. Le deuxième régime, adopté en 1992, comportait des modifications tendant à

rendre la structure des prestations plus équitable, à mieux cibler les travailleurs âgés à faible revenu et à faciliter l'accès des femmes au PATA. Ainsi, le critère d'admissibilité relatif aux années de travail a été abaissé de 15 à 13 ans au cours des 20 années antérieures au licenciement. Sous le deuxième régime, le montant moyen des prestations a également été réduit en raison de la diminution du plafond des prestations et de la déduction intégrale d'une pension provenant du secteur privé (la déduction pour pension ne faisait pas partie du premier régime). Sous le premier régime, les prestations mensuelles s'établissaient à 856 \$ en moyenne. Sous le deuxième régime, la somme a été réduite de 219 \$ par mois ou 26 p. 100.

Il est à noter que notre évaluation a surtout porté sur les participants du deuxième régime. L'expérience de ces personnes correspond davantage à la conception actuelle du programme. Dans le cadre de notre évaluation, nous n'avons pas tenu compte du troisième régime qui n'a été adopté que tout récemment, en 1994.

Selon les données administratives du PATA, environ 89 p. 100 des candidats admissibles ont été acceptés dans le régime 1. La proportion a été réduite à 71 p. 100 dans le deuxième régime. La différence s'explique surtout par la déduction intégrale du revenu de pension, en vigueur sous le deuxième régime, qui a donné dans un grand nombre de cas de « prestation nulle » (et réduit à zéro le montant des prestations de certains participants). Sous le premier régime, il n'existait pratiquement pas de prestations nulles.

À l'inverse d'autres programmes gouvernementaux qui procurent directement des services à la clientèle, les prestations du PATA passent par l'intermédiaire d'assureurs privés. À l'occasion d'un appel d'offres fait selon les règles de la concurrence, ces institutions financières passent avec le gouvernement un marché en vue de verser une rente mensuelle aux participants du PATA jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

2.4 Ressources

Au moment de notre évaluation, la base de données du PATA indiquait qu'au cours de la durée du programme, 11 751 personnes y avaient pris part à la suite de 916 licenciements.

En septembre 1995, des rentes de l'ordre de 424,7 millions de \$ avaient été achetées. La contribution fédérale s'est élevée à 297,4 millions de \$, et celle des provinces, à 127,3 millions de \$. La majorité des dépenses fédérales ont été effectuées au Québec (155 millions de \$) et en Ontario (94,5 millions de \$). Le gouvernement fédéral a dépensé en moyenne 20 000 \$ par participant⁵.

Le PATA a maintenant pris fin (1996). Aucun nouveau projet ne sera dorénavant accepté mais les projets en cours vont se poursuivre jusqu'à échéance.

5. Rapport d'activité du PATA, septembre 1995.

3

PROFIL DES PARTICIPANTS

3.1 Profil socio-démographique

(a) L'âge

L'âge des participants du PATA au moment de leur licenciement s'établissait en moyenne à près de 59 ans. Environ les deux tiers des participants (63 p. 100 sous le premier régime et 65 p. 100 sous le deuxième régime) avaient entre 55 et 60 ans lorsqu'ils ont été licenciés, et le tiers avaient plus de 60 ans. Le pourcentage assez faible de travailleurs dans la catégorie plus âgée témoigne de leur taux d'activité inférieur. En moyenne, à l'heure actuelle, les participants du premier régime sont âgés de 65 ans, ceux du deuxième régime ont 63 ans.

(b) Le sexe

Les participants du PATA sont très majoritairement de sexe masculin. Le premier régime comprenait 79 p. 100 d'hommes et 21 p. 100 de femmes. Cette participation inhabituellement élevée des hommes au programme serait attribuable au ciblage des licenciements majeurs dans l'industrie manufacturière où la main-d'œuvre a toujours été à prédominance

masculine. Le rapport homme / femme s'est amélioré sous le deuxième régime où la part des participantes atteint 31 p. 100. Cette hausse peut s'expliquer en partie par la diminution des années de travail nécessaires en vertu du deuxième régime (l'exigence est passée de 15 à 13 années de travail au cours des 20 ans précédant le licenciement). Toutefois, au moins la moitié de cette hausse de participation des femmes est due aux effets d'autres modifications apportées au programme (comme la déduction intégrale d'une pension), ce qui a réduit le taux d'adhésion des hommes au programme.

(c) *La scolarité et la compétence*

Les participants du PATA sont peu scolarisés. Soixante-dix-huit pour cent des participants du premier régime et 75 p. 100 de ceux du deuxième régime n'avaient pas de diplôme d'études secondaires. Une grande proportion n'étaient même pas passés par l'école secondaire; sous le régime, 2,34 p. 100 n'avaient fait que leurs études primaires. Le manque de scolarisation n'a pas été compensé par des études techniques. Près de 81 p. 100 des participants ont déclaré n'avoir aucun certificat de formation technique ou professionnelle.

Compte tenu de leurs faibles taux de scolarisation et de certification, il n'est pas étonnant que les participants du PATA se soient montrés peu optimistes au sujet de leur aptitude à se trouver un autre emploi et de leurs chances à cet égard. Ils étaient à raison de 48 p. 100 fermement en désaccord avec l'énoncé selon lequel, au moment de leur licenciement, ils avaient l'impression de pouvoir se trouver sans difficulté un bon emploi, et 56 p. 100 étaient fermement d'accord pour dire que leurs compétences ne pouvaient être utiles que dans le même secteur.

3.2 Expérience du marché du travail

La majorité des participants du PATA avaient une expérience du marché du travail supérieure à l'exigence du programme. La plupart avaient travaillé en moyenne pendant 19 des 20 années précédant leur licenciement. Dans l'ensemble, 80 p. 100 des participants du deuxième régime avaient travaillé pendant plus de 30 ans.

Les participants du PATA étaient en majorité (65 p. 100 sous les deux régimes, employés dans le secteur manufacturier au moment de leur mise à pied. Dans ce secteur, les participants provenaient surtout d'industries à forte intensité de main-d'oeuvre (comme le cuir, le textile, les vêtements et les meubles). Entre le premier régime et le deuxième régime, il s'est produit une baisse importante dans la catégorie « autre » du secteur primaire, soit de 16 à 7 p. 100. La hausse la plus forte était dans le secteur manufacturier fondé sur la recherche (comme le matériel de chauffage, l'avionnerie et les pièces d'avionnerie, les produits électriques et électroniques), secteur qui a grimpé de 10 à 17 p. 100 du premier au deuxième régime.

Les participants du PATA semblent provenir d'industries où la main-d'oeuvre est la moins spécialisée et dont on peut s'attendre que les travailleurs aient de la difficulté à se réinsérer sur le marché du travail après un licenciement. Par exemple, les travailleurs du secteur manufacturier à forte intensité de main-d'oeuvre — catégorie industrielle la plus importante parmi les participants — étaient sensiblement moins susceptibles d'entrer dans la catégorie à prestation nulle, signe que leurs emplois étaient vraisemblablement moins avantageux et moins rémunérés.

Les dossiers de l'assurance-chômage et l'information touchant les pertes d'emploi antérieures révèlent chez les participants du PATA un dossier d'emploi très stable avant leur mise à pied. Bien qu'ils aient subi deux licenciements ou plus depuis 1987, il semble s'être agi pour la plupart de licenciements temporaires. La majorité des participants du PATA n'avaient pas touché de prestations d'assurance-chômage depuis 1987 (64 p. 100 pour le premier régime et 51 p. 100 pour le deuxième régime) ou n'en avaient reçu que pour une période allant d'une à 13 semaines (15 p. 100 pour le premier régime et 19 p. 100 pour le deuxième régime).

L'année précédant leur mise à pied, les participants du premier régime avaient gagné environ 32 000 \$, et ceux du deuxième régime, 28 000 \$. Il ressort de chaque régime peu de différence selon l'âge des travailleurs.

3.3 Caractéristiques du licenciement/ de l'employeur

Conformément au critère du programme, les participants du PATA tendent à provenir de licenciements majeurs (pour 70 p. 100 d'entre eux, le licenciement avait affecté plus d'une centaine de travailleurs). Les licenciements acceptés par le programme comportaient aussi une concentration élevée de travailleurs âgés et leur proportion dépassait de beaucoup l'exigence du programme; en moyenne, les participants provenaient de licenciements où 20 p. 100 des personnes mises à pied avaient entre 55 et 64 ans alors que le programme exige une proportion de 8 p. 100. Presque par définition, les participants du PATA tendent aussi à provenir de grosses entreprises. Sous les deux régimes, la taille moyenne des entreprises était de plus de 500 employés. Près de 60 p. 100 des participants provenaient d'entreprises ayant plus de 200 employés. Les participants du PATA avaient connu surtout une fermeture d'usine plutôt qu'un licenciement — 94 et 87 p. 100 respectivement du premier et second régime provenaient de fermetures d'usine. La majorité des participants du PATA (71 p. 100) ont déclaré avoir reçu un préavis de licenciement, d'un délai de 17 semaines en moyenne. Ils ont aussi touché dans une proportion semblable une indemnité quelconque de licenciement.

3.4 Région et taille de la collectivité

Sous le premier régime, environ 84 p. 100 des candidats confirmés étaient de l'Ontario et du Québec. La proportion est passée à 88 p. 100 sous le deuxième régime. La prédominance de l'Ontario et du Québec est attribuable au fait que la majorité des licenciements visés par le PATA ont eu lieu dans ces deux provinces. Le fait que certaines provinces n'ont pas conclu d'entente cadre explique encore pourquoi la vaste majorité des candidats confirmés proviennent de l'Ontario et du Québec.

La taille de la collectivité est tenue pour être un indice clé de l'aptitude des travailleurs âgés à se trouver un emploi convenable après leur licenciement. Une importante proportion des participants du PATA proviennent de petites collectivités (moins de 30 000 habitants). Sous le premier régime, près de 48 p. 100 vivaient dans des localités de 30 000 habitants ou moins et 25 p. 100 seulement provenaient de localités de 100 000 habitants et plus.

Malgré une faible hausse des participants confirmés provenant de localités plus importantes sous le deuxième régime — 34 p. 100 provenaient de communautés de 100 000 habitants et plus — la majorité étaient néanmoins issus de petites collectivités.

4

RÉSULTATS DE LA PRESTATION

4.1 Délai de l'approbation

Le temps écoulé entre la date du licenciement et l'approbation ministérielle de ce dernier s'établissait en moyenne à 67 semaines sous le premier régime et à 98 semaines sous le second régime. Bien que ce délai puisse sembler long, la plupart des participants ne sont pas admissibles aux prestations du PATA avant au moins une année après leur licenciement (65 semaines sous le deuxième régime) et ils doivent avoir épuisé leur indemnité de départ et leurs prestations d'assurance-chômage. La période d'attente entre le moment où le candidat était jugé admissible aux prestations du PATA et l'approbation du ministre s'établissait en moyenne à cinq semaines sous le premier régime et à 32 semaines sous le deuxième régime. Le délai plus long du deuxième régime s'explique en partie par l'intervalle qui s'est installé entre l'arrivée à terme de l'entente cadre du premier régime et la conclusion d'une nouvelle entente cadre sous le second régime, et du fait que les dispositions financières du deuxième régime ont entraîné un problème de liquidités.

4.2 Expérience à l'égard du programme

(a) Sensibilisation et inscription

Moins de la moitié des participants avaient entendu parler du PATA avant d'être convoqués à une séance d'information sur le programme. Sous le premier régime, 36 p. 100 en avaient déjà entendu parler. Ils étaient 48 p. 100 sous le deuxième régime. Les sources les plus fréquentes de renseignement sur le programme étaient les camarades de travail, le syndicat et, en troisième lieu, l'employeur.

Une faible proportion des candidats admissibles n'ont pas adhéré au PATA (ils ne se sont pas présentés ou se sont retirés). Nos données de sondage révèlent, comme principale raison de ne pas participer parmi ceux qui se souviennent d'avoir été convoqués à une séance d'information sur le PATA, le fait de toucher un autre revenu (34 p. 100), de ne pas se croire admissible (25 p. 100) et d'avoir trouvé un autre emploi (21 p. 100).

(b) Satisfaction

La satisfaction est très élevée en ce qui concerne divers aspects de la prestation du PATA. La majorité des participants sont très satisfaits de la qualité du service, bien que les degrés de satisfaction aient été supérieurs parmi les participants du premier régime en comparaison du deuxième régime (88 p. 100 des participants du premier régime se disent très satisfaits en regard de 77 p. 100 pour ceux du deuxième régime). Moins de 3 p. 100 des participants se disent très insatisfaits. En général, les participants s'estiment également satisfaits des premiers renseignements obtenus au sujet du programme, malgré une baisse du degré de satisfaction d'un régime à l'autre; sous le premier régime, 88 p. 100 se disent très satisfaits en comparaison de 65 p. 100 sous le deuxième régime.

Le délai survenu entre le moment où les candidats ont été jugés admissibles au PATA et celui où ils ont commencé à toucher leurs prestations semble avoir causé des ennuis à certains participants. Malgré le fait qu'un retard dans le versement des prestations ait été compensé

par une somme forfaitaire, les répondants du sondage ont exprimé une nette préférence pour des versements mensuels réguliers.

4.3 Autres services d'adaptation

Nous avons recueilli des renseignements sur la participation à d'autres services d'adaptation afin d'établir si les participants du PATA étaient peu portés à se prévaloir d'autres programmes et services en raison de leur participation au programme, et pour nous assurer que les différences dans les résultats touchant l'emploi ne pouvaient s'expliquer par la participation à d'autres programmes et services d'adaptation. Selon nos données, les participants du PATA sont plus susceptibles que le groupe témoin d'avoir pris part à des services d'adaptation après leur licenciement. Environ 48 p. 100 des participants du premier régime et 58 p. 100 de ceux du deuxième régime disent avoir pris part à au moins une forme de service d'adaptation après leur licenciement, alors qu'il en a été ainsi pour seulement 40 p. 100 des membres du groupe témoin. Les conseils en matière de recherche d'emploi et de planification à la retraite sont les services les plus souvent mentionnés. Étant donné que les participants du PATA étaient plus susceptibles d'avoir fait l'objet d'une fermeture d'usine et d'un licenciement majeur, ils peuvent avoir eu à leur disposition un plus grand nombre de services d'adaptation que les membres du groupe témoin. Les licenciements désignés par le PATA se sont souvent aussi accompagnés de services d'adaptation grâce au financement obtenu dans le cadre du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI).

Les participants du PATA non plus que les membres du groupe témoin ne semblent témoigner beaucoup d'intérêt pour la formation. En fait, dans les deux groupes, pas plus de 10 p. 100 des travailleurs ont suivi, après leur licenciement, une formation officielle de plus de 40 heures. Vu leur âge et leur peu de scolarité, il n'est pas étonnant que le taux de participation de ces travailleurs à un programme de formation soit aussi faible.

5

RÉSULTATS

5.1 Recherche d'emploi

Il y a très peu de différence entre les participants du PATA et le groupe témoin en ce qui concerne la recherche d'un emploi après le licenciement. Les participants du PATA sont légèrement plus nombreux (69 p. 100) que les membres du groupe témoin (64 p. 100) à déclarer avoir cherché activement du travail. Les uns comme les autres ont été enclins de façon égale à commencer leur recherche avant d'être effectivement mis à pied. Plus de 80 p. 100 des répondants des deux groupes disent avoir cherché un emploi l'année après leur mise à pied.

5.2 Répercussions sur le marché du travail

Bien que similaires, les activités en matière de recherche d'emploi ont eu des effets fort différents pour les participants du PATA et le groupe témoin, notamment en ce qui concerne la mesure clé, celle de savoir si les travailleurs ont trouvé de l'emploi après leur licenciement. Les résultats bidimensionnels indiquent pour les participants du PATA une incidence de réinsertion plus faible après leur mise à pied que celle des membres du groupe témoin. Les modifications apportées au programme sous le deuxième régime n'ont pas accru la participation du premier groupe au marché du travail. En vertu des deux régimes, seulement 19 p. 100 des participants du PATA ont trouvé un emploi à plein temps ou à temps partiel après leur licenciement. Il s'agit d'une différence

marquée en regard des travailleurs du groupe témoin, dont 39 p. 100 ont trouvé du travail après leur licenciement. En ce qui concerne leur situation d'activité actuelle, peu de membres du groupe de participants ou du groupe témoin ont un emploi (4 p. 100 des participants du premier régime et 7 p. 100 de ceux du deuxième régime travaillaient à plein temps ou à temps partiel au moment de l'enquête, en comparaison de 20 p. 100 des membres du groupe témoin). Les emplois que se sont trouvés les participants du PATA étaient moins stables et moins bien rémunérés que ceux du groupe témoin. Parmi les participants du PATA qui ont travaillé après leur licenciement, leur emploi actuel ou le plus récent était souvent temporaire ou saisonnier (47 p. 100) et comportait moins de 40 heures par semaine (51 p. 100). Le salaire hebdomadaire moyen était de 581 \$, et un petit nombre seulement de travailleurs bénéficiaient d'avantages sociaux au travail (18 p. 100).

Bien que l'analyse bidimensionnelle révèle des différences marquées entre les participants du PATA et les membres du groupe témoin en ce qui concerne les répercussions sur le marché du travail, nous avons effectué une analyse pluridimensionnelle afin de déterminer si ces différences étaient attribuables à la participation au PATA ou si elles découlaient de différences préalables entre les groupes. D'après les données sur le profil, les participants et les membres du groupe témoin se différencient sensiblement en ce qui a trait à leurs antécédents de base (comme la scolarité, l'âge et le revenu).

Les résultats pluridimensionnels ont confirmé que les participants du PATA étaient moins susceptibles que les membres du groupe témoin de s'être trouvé un emploi à plein temps dans la période suivant leur mise à pied. Il en est notamment ainsi pour les travailleuses les plus âgées. Les employés du secteur des services, ceux qui avaient un niveau de scolarité plus élevé (sous le deuxième régime seulement) et ceux qui étaient mieux rémunérés avant leur mise à pied sont plus susceptibles d'avoir trouvé du travail après leur licenciement.

5.3 Gains et revenu

(a) Les gains

Nous avons étudié les données touchant les gains et le revenu tant des participants que du groupe témoin, ce, à l'aide des données administratives. Tous les groupes faisant partie de l'évaluation — participants du PATA, participants non confirmés et groupe témoin — ont accusé de lourdes pertes financières au cours des années suivant leur mise à pied, et leurs gains moyens ont constamment diminué d'année en année.

Les résultats concernant les gains ont été répartis selon l'âge et comprennent l'ensemble des travailleurs (qu'ils aient ou non gagné un revenu). L'année précédant leur licenciement, les plus jeunes des participants du PATA (entre 55 et 59 ans) ont gagné environ 32 000 \$ (ceux du premier régime) et 29 000 \$ (ceux du deuxième régime). Dans la première année de leur licenciement, le revenu gagné des participants les plus jeunes n'était que de 4 000 \$ sous le premier régime (soit une baisse de 28 000 \$ en regard de l'année précédant le licenciement) et que d'environ 2 000 \$ sous le deuxième régime (ce qui représente une baisse de près de 27 000 \$).

Les résultats relatifs aux gains confirment en outre que les modifications apportées au programme dans le cadre du deuxième régime n'ont pas stimulé la participation au marché du travail. Les participants du premier régime ont eu des gains d'un niveau égal, en général, à ceux des participants du deuxième régime. Toutefois, il est ressorti des différences selon l'âge des participants, les plus âgés (entre 60 et 64 ans) ayant éprouvé des pertes plus importantes que celles des plus jeunes.

Les gains moyens du groupe témoin au cours de l'année précédant le licenciement étaient semblables à ceux des participants du premier régime du PATA mais supérieurs d'environ 4 000 \$ aux participants du deuxième régime. Cependant, les membres du groupe témoin ont eu, après leur licenciement, des gains sensiblement supérieurs à ceux des participants du PATA parce qu'ils étaient proportionnellement plus nombreux à travailler et qu'ils touchaient en moyenne un salaire plus élevé que celui des participants du PATA. Par exemple, les travailleurs les plus jeunes du groupe témoin ont éprouvé une perte de revenu gagné de l'ordre de 20 000 \$ au cours de l'année suivant leur licenciement.

Les modèles pluridimensionnels confirment que les participants du PATA ont touché, après leur mise à pied, des gains provenant d'un emploi qui étaient inférieurs à ceux du groupe témoin. En contrôlant les gains de l'année suivant le licenciement, on constate que les

participants du premier régime ont gagné environ 2 000 \$ de moins que ceux du groupe témoin deux ans après leur licenciement, et 2 600 \$ de moins que ceux de ces derniers quatre ans après leur licenciement. Pour les participants du deuxième régime, le revenu gagné était inférieur de 1 500 \$ à celui du groupe témoin deux ans après le licenciement, et de 3 300 \$ quatre ans après le licenciement. L'indice le plus significatif de ce que serait le revenu gagné deux et quatre années après le licenciement était le revenu gagné dans l'année suivant le licenciement.

(b) Le revenu global

Dans l'année antérieure à leur licenciement, les participants au premier régime du PATA avaient un revenu global annuel d'environ 37 000 \$, alors que pour la même période sous le deuxième régime, le revenu annuel moyen était inférieur, s'établissant à 34 000 \$. Bien que le revenu gagné global ait baissé de beaucoup dans l'année du licenciement (selon le moment de l'année civile où le licenciement s'est produit), les autres sources de revenu, comme les indemnités de départ et les prestations d'assurance-chômage, ont fait en sorte que le revenu global annuel s'élève souvent en moyenne au-dessus de ce qu'il était l'année précédant le licenciement.

Dans l'année suivant le licenciement, les participants du PATA ont subi une importante baisse de revenu, soit de quelque 13 000 \$. La perte était à peu près semblable, quels que soient le régime et le groupe d'âge des participants. Le revenu des participants s'est ensuite plus ou moins stabilisé et il s'est même accru graduellement à compter de la deuxième année de leur licenciement.

Comme pour le groupe des participants, le revenu global des travailleurs du groupe témoin a baissé, dans la première année de leur licenciement, d'environ 12 000 à 13 000 \$. Au cours de la deuxième année de leur licenciement, les membres du groupe témoin ont subi une autre baisse de revenu de 2 000 à 3 500 \$. Leur revenu s'est stabilisé dans la troisième année et quatrième, il a augmenté au cours de la quatrième.

Les sources de revenu gouvernementales et les pensions ont joué un rôle important aussi bien pour les participants que pour le groupe témoin. Au cours de l'année du licenciement et celle qui l'a suivi, l'assurance-chômage a constitué la source de revenu gouvernementale la plus importante. L'assurance-chômage a revêtu encore plus d'importance pour le groupe témoin, en

particulier les travailleurs les plus jeunes. Les prestations du RPC/RRQ gagnent de l'importance à chaque année suivant le licenciement, à mesure que les travailleurs atteignent l'âge de 60 ans (la majorité ont demandé leur pension avant d'avoir 65 ans). Seule une minorité des participants et du groupe témoin ont touché de l'aide sociale après leur mise à pied (5 et 8 p. 100 respectivement).

Bien que source de revenu importante pour tous les groupes, les régimes de retraite privés l'ont été davantage pour les participants du premier régime que pour ceux du second régime. Le fait de toucher une pension de retraite de l'employeur a de grandes répercussions sur le revenu des travailleurs âgés mis à pied. Le groupe à prestation nulle qui touchait une pension de retraite de niveau supérieur présentait aussi le revenu global moyen le plus élevé. À l'inverse, les non-participants dont le licenciement n'était pas admissible au programme (d'ordinaire parce qu'il ne remplissait pas le critère du PATA concernant son ampleur), avaient le plus faible revenu de retraite provenant de l'employeur et le revenu moyen le plus bas.

Après contrôle des gains la première année du licenciement, l'analyse pluridimensionnelle a montré que bien que le revenu gagné des participants du PATA ait été de beaucoup inférieur à celui du groupe témoin, leur revenu global deux ans après le licenciement était plus élevé que celui du groupe témoin dans le cas du premier régime (soit environ 3 000 \$ de plus) et que, dans le cas du deuxième régime, il était à peu près égal. Quatre années après le licenciement, l'avantage initial des participants du premier régime en matière de revenu s'estompe, et les participants du deuxième régime ont, quant à eux, un revenu global moyen inférieur d'environ 3 300 \$ à celui du groupe témoin.

5.4 Actif et passif

Nous avons employé des données de sondage bidimensionnelles pour étudier les effets du programme sur la situation financière globale des participants. Les participants du PATA avaient une moins bonne sécurité financière que les membres du groupe témoin au moment de leur licenciement. Ils possédaient moins d'économies et moins de capital immobilier. La différence nette dans la situation financière des travailleurs entre le moment de leur licenciement et celui de l'entrevue varie sensiblement parmi les groupes. Les participants du premier régime avaient amélioré leur situation financière — pour une différence positive de 2 460 \$. Cependant, le

changement dans la situation financière des participants du deuxième régime a été négatif — soit une perte d'environ 1 350 \$ depuis leur licenciement. Le groupe témoin a amélioré sa situation, la valeur de son actif net s'étant accrue de quelque 5 000 \$ entre le moment du licenciement et celui de l'entrevue.

L'analyse pluridimensionnelle comprenait un modèle servant à prédire l'actif net actuel (les épargnes moins les dettes) en contrôlant les épargnes et les dettes au moment de la mise à pied. Il n'est pas ressorti de différences sensibles entre l'actif net actuel des participants du premier régime et celui du groupe témoin. L'actif net actuel du groupe témoin s'élevait à 4 000 \$ de plus que celui des participants du deuxième régime mais, après contrôle des gains un an après la mise à pied, la différence n'était plus significative.

Les répondants étaient invités à dire à quels genres de conséquences financières leur mise à pied a donné lieu. La majorité des travailleurs (plus de 80 p. 100 des groupes de participants et du groupe témoin) ont dit que leur licenciement avait provoqué au moins une conséquence financière. La plus vraisemblable aussi bien pour les participants que pour le groupe témoin était la réduction de leurs dépenses — près des trois quarts des travailleurs de tous les groupes ont affirmé avoir dû réduire leurs dépenses à la suite de leur mise à pied. La conséquence mentionnée le plus souvent en deuxième lieu concerne leurs économies personnelles. Conformément aux données financières ci-dessus, les participants du deuxième régime ont été un peu plus susceptibles que ceux du premier régime à devoir puiser dans leurs économies à la suite de leur licenciement.

Les autres effets du licenciement, comme les emprunts auprès d'une institution financière, de la famille ou des amis, la vente de ses biens, la demande d'aide à des organismes de charité ou la déclaration en faillite ont été mentionnés beaucoup moins souvent. Les fois où ils l'ont été, c'était dans une proportion semblable de la part des participants et du groupe témoin.

5.5 Répercussions à l'extérieur du marché du travail

Une part considérable de travailleurs de tous les groupes ont l'impression que leur niveau de vie actuel est bien inférieur à celui d'avant leur licenciement. Les participants au deuxième régime du PATA étaient le plus enclins à exprimer ce sentiment.

Les participants du PATA étaient plus satisfaits de leur qualité de vie en général que l'étaient les membres du groupe témoin. Environ la moitié des participants du premier régime et 46 p. 100 de ceux du deuxième régime se sont dits très satisfaits de leur vie, dans l'ensemble, en regard du tiers du groupe témoin. Sur tous les indicateurs (p. ex., satisfaction à propos du temps passé en famille, des loisirs), les participants du premier régime ont exprimé des degrés de satisfaction plus élevés que ceux du second régime. C'est au chapitre de leur situation financière que tous les groupes se sont montrés le moins satisfaits.

La majorité des travailleurs (entre 77 et 80 p. 100) ne font pas partie d'organismes caritatifs, bénévoles ou communautaires. Ceux qui en sont membres y sont très actifs puisqu'ils consacrent entre 18 et 23 heures par mois en moyenne à leur bénévolat. Les participants du PATA, aussi bien du premier que du deuxième régime, n'étaient que légèrement plus enclins que le groupe témoin à faire partie d'une organisation bénévole et consacraient à ces activités entre cinq et six heures par semaine de plus que les membres du groupe témoin.

Environ le tiers des participants interrogés ont qualifié d'excellent leur état de santé actuel, tandis que 7 p. 100 et moins se sont dits en très mauvaise santé. Les participants du PATA, en particulier ceux du deuxième régime, se considéraient en moins bonne santé que le groupe témoin. Le profil des répondants d'âge plus avancé se traduit par un recours intensif aux services de soins de santé bien que, sur ces indicateurs, les différences entre les groupes soient assez peu sensibles.

Les travailleurs de tous les groupes sont, en très grande majorité (entre 82 et 91 p. 100), demeurés dans leur localité depuis leur licenciement. Ceux du groupe témoin sont les plus susceptibles de tous les groupes à être déménagés à l'extérieur de leur localité après leur mise à pied.

6

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le présent chapitre résume nos observations et nos conclusions fondées sur les données recueillies en vue d'évaluer le PATA.

Ciblage du programme

Le PATA s'adresse à une couche de travailleurs déplacés qui ont besoin d'un soutien du revenu. Selon le profil des participants du PATA, ces travailleurs ont fait, dans l'ensemble, peu d'études et se concentrent dans des secteurs exigeant peu de spécialisation. Le manque de diplôme et de compétences transférables n'offre pas à ces travailleurs de très bonnes perspectives d'emploi.

Le PATA ne rejoint sans doute pas tous les travailleurs âgés qui pourraient bénéficier de ce programme. Le rayonnement du PATA se trouve en quelque sorte restreint en raison de sa disponibilité limitée et de la discrétion qui entoure le programme. Les critères d'admissibilité en réduisent aussi l'accès. L'exclusion des licenciements mineurs écarte certaines tranches de la main-d'oeuvre parmi les plus vulnérables, soit les travailleurs âgés que de petites entreprises mettent à pied en leur offrant, pour peu qu'elles le fassent, de maigres indemnités de départ et pensions de retraite.

Prestation et délais

De façon générale, les participants se montrent très satisfaits du programme, quoique ceux du deuxième régime le soient un peu moins. Dans l'optique des participants, le délai entre le début de leur admissibilité et le moment où ils commencent à toucher leurs prestations est une source de mécontentement. Certains délais ne sont pas attribuables au programme mais dépendent, entre autres, du retard dans la présentation des demandes ou de la lenteur dans la mise au point des ententes cadres.

Services d'adaptation

Les participants du PATA étaient plus susceptibles que les membres du groupe témoin d'avoir, à la suite de leur licenciement, reçu des services d'adaptation comme des conseils en matière de recherche d'emploi ou de planification à la retraite. Compte tenu du genre de licenciement dont les participants du PATA ont été victimes (licenciement majeur, fermeture d'usine), ils ont été plus susceptibles de se faire offrir ces services. Tant chez les participants qu'au sein du groupe témoin, seule une minorité de travailleurs ont poursuivi leur formation après avoir été mis à pied.

Répercussions sur le marché du travail

Tant parmi les participants qu'au sein du groupe témoin, les travailleurs âgés déplacés n'ont pas eu beaucoup d'occasions de se faire réembaucher; ils ne sont qu'une minorité à avoir trouvé du travail après leur licenciement. Bien que la plupart aient cherché du travail après avoir été remerciés, les participants du PATA ont été moins aptes que les travailleurs du groupe témoin d'en trouver un à plein temps ou à temps partiel. Les emplois que les prestataires du PATA ont trouvés étaient plus susceptibles d'être temporaires, à temps partiel et dotés d'un salaire et d'avantages sociaux inférieurs à ceux du groupe témoin. Il est évident, d'après notre évaluation, que le PATA décourage quelque peu la participation au marché du travail. Les modifications apportées au programme dans le deuxième régime n'ont pas amené non plus les prestataires à participer davantage au marché du travail.

En ce qui concerne le revenu, les données d'évaluation montrent que les travailleurs faisant partie aussi bien des participants que du groupe témoin ont éprouvé une baisse importante après leur licenciement. Cette perte financière était sensiblement plus élevée pour les participants que pour les membres du groupe témoin. Malgré une baisse de revenu supérieure, les participants du PATA s'en sont mieux tirés que les membres du groupe témoin, du moins à court terme, en ce qui concerne leur revenu global après leur mise à pied.

D'après les données sur le revenu, le PATA ne tend pas à promouvoir l'autonomie financière des participants ni ne les encourage à s'affranchir des autres formes d'aide gouvernementale. Au contraire, ainsi qu'il est prévu dans sa conception même, le PATA est en relation avec les autres programmes d'aide gouvernementaux, qu'il vient compléter. Étant donné que 87 et 88 p. 100 des participants et des membres du groupe témoin ont touché respectivement des prestations anticipées du RPC/RRQ, on peut penser que le RPC/RRQ est utilisé comme programme national d'adaptation de la main-d'œuvre en ce qui concerne les travailleurs âgés.

Qualité de vie

Le PATA semble avoir contribué à améliorer la qualité de vie de ses participants. Ceux du premier régime, en particulier, se sont dits plus satisfaits à propos de certains aspects de leur vie, comme la possibilité de passer plus de temps en famille et de prendre part à des activités sociales et de loisirs.

Apport à la communauté

Bien qu'on n'ait pas mesuré précisément le degré d'apport à la communauté, le PATA a procuré à ses participants un niveau de revenu supérieur qui a sans doute été avantageux pour la collectivité sous forme de dépenses plus élevées. Le PATA contribue également à maintenir dans leur milieu les travailleurs âgés licenciés. Il y a peu d'indices selon lesquels la participation à la vie communautaire sous forme de bénévolat en aurait été accrue.

Conclusions

Il ressort de notre évaluation que le PATA a constitué une stratégie d'adaptation précieuse pour de nombreux travailleurs âgés ayant perdu leur emploi, et qu'il a comblé un besoin réel pour cette portion de la main-d'oeuvre. Vu le profil du groupe cible et la réalité actuelle du marché du travail, le programme fonctionne surtout comme stratégie de soutien passive qui procure aux travailleurs une aide financière nécessaire.

Toutefois, les critères du programme causent beaucoup d'inégalité. Notamment, la restriction de l'admissibilité aux seuls licenciements majeurs a pour effet d'écartier du programme beaucoup de travailleurs licenciés qui en auraient besoin. Ces travailleurs font face à des situations d'adaptation souvent plus difficiles et qui leur posent un défi encore plus insurmontable que dans le cas des participants du PATA.