

Rapport de contrôle et d'évaluation 1998

Régime d'assurance-emploi

présenté au :

**Ministre du Développement des ressources humaines
du Canada**

Le 18 décembre 1998

par

La Commission de l'assurance-emploi du Canada

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Sommaire	3
Introduction	10
Chapitre 1 - Contexte	12
Chapitre 2 - Prestations de revenu	19
Chapitre 3 - Prestations d'emploi et mesures de soutien	43
Chapitre 4 - Adaptation des collectivités	56
Chapitre 5 - Administration du régime	66
Chapitre 6 - Économies	75
Chapitre 7 - Conclusion	81
Annexe 1 - Éléments de la réforme	
Annexe 2 - Tableaux des données sur les prestations de revenu	
Annexe 3 - Tableaux des données sur les prestations d'emploi et les mesures de soutien	
Annexe 4 - Tableaux des données sur l'adaptation des collectivités	
Annexe 5 - Administration du régime	

Sommaire

Voici le second rapport d'une série de cinq rapports annuels que la Commission de l'assurance-emploi du Canada doit présenter sur les effets de la réforme du régime d'assurance-emploi instauré en juillet 1996 et en janvier 1997. Cette réforme constituait la suite logique d'une tendance qui avait débuté à la fin des années 1980 en vue d'éliminer les contre-incitations au travail et de réduire les coûts du régime, tout en ciblant davantage l'aide aux chômeurs. Les nouvelles mesures législatives ayant pour effet de restructurer le régime en profondeur, le gouvernement du Canada s'est engagé à étudier l'adaptation aux changements des collectivités, des gens et de l'économie sur cinq années (de 1997 à 2001).

Les rapports de contrôle et d'évaluation ont trait essentiellement aux deux grands volets de la Loi : la Partie I, portant sur les prestations de revenu et prévoyant un soutien temporaire du revenu pour les Canadiens qui se trouvent entre deux emplois; la Partie II, portant sur les prestations d'emploi et les mesures de soutien et prévoyant des mesures en vue d'aider les chômeurs à réintégrer le marché du travail.

Dans notre premier rapport, déposé en février 1998, nous n'avons pu présenter que des données préliminaires. Le présent document est plus exhaustif, car il vise la totalité de la première année financière pendant laquelle le nouveau régime a été en vigueur. Cependant, les résultats ne sont pas complets du fait que certains renseignements ne seront disponibles pour analyse qu'après quelques mois, voire des années (de décalage) et que certaines mesures n'ont pas encore été appliquées au complet. À mesure que le régime se stabilisera et que le

comportement des prestataires de l'assurance-emploi se précisera, les rapports présenteront un portrait de plus en plus précis des effets de la réforme.

L'arrivée de la réforme coïncidait avec une période d'amélioration marquée de l'économie et du marché du travail. Entre 1995-1996 et 1997-1998, l'économie canadienne a engendré 500 000 nouveaux emplois, dont un grand nombre à temps plein. La croissance de l'emploi a entraîné plus de gens à joindre le marché du travail, et ce sont dans les métiers hautement spécialisés qu'ils ont trouvé le plus de débouchés. La vigueur de l'économie et l'accroissement consécutif du nombre de gens entrant sur le marché du travail ont eu un effet tout à fait normal de la phase de reprise dans le cycle économique – soit un nouveau profil de la population de chômeurs. Un plus grand nombre des chômeurs d'aujourd'hui sont des gens qui n'ont jamais eu d'emploi, n'ont plus d'emplois depuis longtemps ou sont travailleurs autonomes. Les membres de ces groupes sont peu susceptibles d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Les deux facteurs – croissance de l'emploi et réduction du nombre de prestataires admissibles – ont contribué à la diminution du nombre de demandes de prestations d'assurance-emploi et à la baisse des prestations totales versées.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Prestations de revenu

Au cours de la période visée (1995-1996 à 1997-1998), les nouvelles demandes d'assurance-emploi ont diminué d'environ 14 pour cent, tandis que le montant des prestations versées est passé d'approximativement

12 milliards de dollars à 10 milliards de dollars.

Le niveau moyen des prestations hebdomadaires est demeuré pratiquement le même, tandis que la durée de la période donnant droit aux prestations (semaines de prestations permises) s'est accrue légèrement.

La baisse du nombre de nouvelles demandes a été surtout attribuable à la diminution du nombre de travailleurs licenciés, les plus susceptibles d'être admissibles aux prestations régulières (la plus importante catégorie de prestations). Les demandes et les versements totaux sont demeurés beaucoup plus stables dans les deux autres catégories de prestations, soit les prestations de pêcheurs et les prestations spéciales (pour congé de maternité ou de maladie et congé parental).

En voici la ventilation :

- Les demandes de prestations régulières ont diminué de 18 pour cent, tandis que le total des prestations versées dans cette catégorie a baissé de 19 pour cent;
- Les demandes de prestations de pêcheurs se sont accrues de 8 pour cent, et les prestations versées ont légèrement diminué (-1,7 pour cent);
- Les demandes de prestations spéciales ont diminué de 2,5 pour cent, tandis que les prestations spéciales versées ont baissé de 1 pour cent au total.

Parmi les bénéficiaires de prestations régulières, deux groupes, les jeunes et les femmes, ont été particulièrement touchés. Les demandes des femmes ont chuté de 20 pour cent, alors qu'on note une baisse de 16 pour cent chez les hommes. Les jeunes de moins de 25 ans ont présenté 27 pour cent de

moins de demandes de prestations qu'avant la réforme.

Cette baisse des demandes des femmes et des jeunes peut s'expliquer par le régime de travail des deux groupes. Parmi les jeunes et les femmes, en effet, se trouvent de nombreuses personnes qui arrivent ou reviennent sur le marché du travail, soit des gens moins susceptibles d'être admissibles à l'assurance-emploi. De plus, les jeunes ont tendance à trouver des emplois à temps partiel et de courte durée et les femmes tendent à travailler moins d'heures que les hommes, des facteurs qui influent sur l'admissibilité.

Cependant, le nouveau régime d'assurance-emploi procure des gains importants aux femmes, grâce à certains éléments traités ci-dessous. (Supplément familial, Programme d'ajustement relatif aux petites semaines). Par exemple :

- Les deux tiers des prestataires qui reçoivent le nouveau Supplément familial sont des femmes;
- Quinze pour cent des femmes prestataires ont reçu le Supplément familial par rapport à 8 pour cent des hommes;
- Plus de la moitié de toutes les demandes touchant les petites semaines ont été faites par des femmes;
- Les prestations hebdomadaires moyennes des femmes recevant des prestations régulières ont augmenté de 2 pour cent tandis que celles des hommes ont légèrement diminué;
- Le total des prestations de revenu versées a diminué de 13,5 pour cent pour les femmes et de 18 pour cent pour les hommes.

Les profils des demandes de prestations ont varié d'une province à l'autre, en

suivant généralement la croissance régionale de l'emploi. La baisse a été la plus marquée en Alberta, où le marché du travail était vigoureux, et la plus faible dans la région de l'Atlantique, où le taux de chômage est demeuré élevé. La diminution du nombre de demandes de prestations et du montant des prestations versées est également conforme aux profils de l'emploi dans divers secteurs de l'économie. Les prestations versées aux employés du secteur manufacturier ont diminué de 19 pour cent, et aux travailleurs de la construction de 21 pour cent, ce qui traduit bien l'amélioration du marché du travail; les prestations versées aux fonctionnaires ont diminué de 47 pour cent, ce qui fait suite au ralentissement de la restructuration dans ce secteur.

Les pêcheurs indépendants n'ont connu qu'une légère diminution de leurs prestations en raison de l'assouplissement des règles, qui a facilité l'établissement de leur admissibilité et la soumission de plus d'une demande de prestations par année.

Par ailleurs, les montants versés au titre des prestations spéciales ont peu diminué. Tel que prévu, les prestations de maternité et les prestations parentales, qui sont versées principalement aux femmes, car ce sont elles qui font presque toutes les demandes dans cette catégorie, sont demeurées relativement stables.

Les demandes émanant de personnes qui ont déjà fait des demandes de prestations antérieurement ont diminué de 13 pour cent au cours des deux premières années du nouveau régime, mais leur période donnant droit aux prestations a augmenté, passant de 31 semaines à 34.

Voici nos conclusions sur certaines dispositions particulières :

La règle de l'intensité, qui réduit le taux de prestations lors de demandes successives, a commencé à se faire sentir. La règle vise à décourager le recours à l'assurance-emploi comme supplément habituel de revenu, sans pénaliser outre mesure les personnes qui touchent des prestations de longue durée ou à répétition. La disposition a touché 21 pour cent de tous les prestataires de la catégorie régulière et de celle des pêcheurs. Cependant, les prestataires touchés par l'application de la règle de l'intensité n'ont pas subi de réduction importante de leurs niveaux de prestations. En fait, leurs prestations hebdomadaires n'ont diminué en moyenne que de six dollars.

Le Supplément familial s'est traduit par l'apport de prestations accrues à un groupe moins grand, mais mieux ciblé de prestataires au sein de familles à faible revenu. En vertu de l'assurance-emploi, un seul conjoint peut recevoir le Supplément familial, ce qui a réduit le nombre de prestataires recevant le Supplément. Cependant, cela a plus que doublé le montant hebdomadaire moyen, lequel a atteint 29 dollars. Les deux tiers des prestataires qui reçoivent le Supplément sont des femmes.

D'après les résultats préliminaires, le remboursement des prestations (récupération fiscale) s'est accru, passant de 20 millions de dollars en 1995 à 70 millions en 1996. Cette disposition vise les personnes à revenu élevé.

Les projets d'ajustement relatifs aux petites semaines – des projets pilotes conçus pour encourager les prestataires à accepter des semaines de travail rémunérées à moins de 150 dollars –

donnent des résultats prometteurs. D'après les données préliminaires, les projets ont permis à un nombre important de travailleurs de recevoir des prestations plus élevées - de 19 dollars en moyenne par semaine - et de maintenir un lien accru avec le marché du travail. En moyenne, le nombre total d'heures travaillées par les participants à ces projets a augmenté d'environ 7 pour cent. Plus de la moitié des clients qui ont rempli des demandes de prestations avec petites semaines étaient des femmes. Les projets ont pris fin en novembre 1998 et ont été remplacés par un nouveau projet qui devrait durer trois ans.

Prestations d'emploi et mesures de soutien

Le nouveau régime d'assurance-emploi met l'accent sur la réintégration au marché du travail au moyen des dispositions appelées prestations d'emploi et mesures de soutien.

Celles-ci s'attaquent au chômage structurel et visent particulièrement l'efficacité, l'atteinte de résultats, la responsabilisation et la prise de décisions locale. Grâce à des partenariats, appelés " ententes sur le développement du marché du travail ", établis avec les provinces et les territoires, les prestations d'emploi et les mesures de soutien peuvent être adaptées aux besoins du marché du travail local. Le gouvernement fédéral a conclu des ententes avec toutes les provinces et les deux territoires, exception faite de l'Ontario; les négociations en vue d'une entente avec cette province ont commencé en avril 1998. La mise en œuvre des ententes est en bonne voie dans certaines administrations, mais n'a pas encore été entreprise ailleurs. Le gouvernement fédéral continue d'offrir les prestations d'emploi et les mesures de soutien dans certaines administrations.

Les nouvelles mesures prévoient que les achats de formation par le gouvernement fédéral cesseront progressivement, d'ici au 30 juin 1999. Comme mesure de remplacement, les provinces et les territoires fourniront une aide comparable aux particuliers au moyen de prêts et de subventions pour la formation spécialisée. La mise en œuvre de cette nouvelle approche axée sur le client se fait à un rythme qui varie selon les administrations. Des projets-pilotes qui utilisent cette approche ont été entrepris, sont en voie de l'être ou sont prévus dans un certain nombre de provinces et de territoires. L'élimination progressive des achats de formation devrait s'accélérer avec l'achèvement des projets-pilotes.

Globalement, les prestations d'emploi et les mesures de soutien se révèlent efficaces, atteignant une clientèle plus nombreuse à un coût moindre par client. En 1997-1998, il y a eu près de 500 000 interventions, soit une hausse de 9 pour cent par rapport à la participation à des arrangements comparables dans l'ancien régime. Chaque région a offert un ensemble de programmes et de services différents qui répondait aux besoins individuels des clients et à la situation locale du marché du travail. Les dépenses au titre des prestations d'emploi et des mesures de soutien ont totalisé 2 milliards de dollars, dont 78 pour cent ont servi à des interventions à long terme (c'est-à-dire, interventions comme la formation qui durent habituellement plus de quelques semaines et comportent une aide financière). Un autre 12 pour cent des dépenses ont servi à des mesures à court terme (c'est-à-dire, interventions comme le counselling qui durent habituellement entre une demi-journée et quelques semaines). Le coût des interventions à long terme a diminué d'environ 1 300 dollars par participant entre 1995-1996 et 1997-1998, en raison surtout de la possibilité accrue

d'adapter les interventions aux besoins locaux.

Les ententes sur le développement du marché du travail prévoient la prestation des services et des programmes dans les deux langues officielles lorsque la demande le justifie. Cependant, l'évaluation des services en langues officielles débutant à peine, nous ne disposons que d'un nombre infime de données portant sur la question dans le cadre du présent rapport.

L'application d'un cadre de travail aux programmes liés aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien a beaucoup progressé. Ce cadre, qui vise à accroître la responsabilisation et à axer les programmes davantage sur les résultats, précise des objectifs – nombre de prestataires d'assurance-emploi réintégrant le marché du travail, économies de coûts réalisées et nombre de clients desservis – et des cibles à atteindre par objectif. Selon les données déclarées, les cibles ont été dépassées en ce qui concerne les prestataires réintégrant le marché du travail et presque atteintes quant aux économies de coûts. Les cibles pour le nombre de prestataires desservis n'étaient pas complètement en place pour 1997-1998, nous n'avons donc pas de résultats pour cet objectif.

Pour faciliter l'adaptation au nouveau régime d'assurance-emploi dans les régions qui connaissent un taux élevé de chômage, le gouvernement a mis sur pied un programme appelé le Fonds transitoire pour la création d'emplois. L'évaluation préliminaire révèle que ce programme triennal de 300 millions de dollars remplit ses objectifs. Le Fonds devrait entraîner la création de 29 500 emplois d'ici à la fin de mars 1999; 89 pour cent de ces emplois seront maintenus pendant un an et demi, et la plupart (66 pour cent) sont destinés à des ouvriers spécialisés.

Adaptation des collectivités

Pour évaluer l'adaptation des collectivités au nouveau régime d'assurance-emploi, nous avons suivi les effets de la réforme dans 14 collectivités choisies au Canada. Notre analyse comprend des entrevues auprès des dirigeants des collectivités et des séances de groupes de discussion. Quatre rondes d'évaluation ont eu lieu jusqu'à présent, et les trois premières ont été prises en considération dans le Rapport de contrôle et d'évaluation de 1997. Quant à la quatrième, tenue en juillet et août 1998, elle est au centre du présent rapport.

Cette dernière phase de l'évaluation a permis de découvrir que le régime d'assurance-emploi est de mieux en mieux connu et compris, surtout chez les travailleurs saisonniers et les employeurs. Les membres des collectivités trouvent le régime fondé sur les heures plus équitable et appuient les services d'emploi et les mesures de soutien. Notre analyse révèle aussi que les travailleurs se sont adaptés au régime d'assurance-emploi en changeant de comportement, par exemple en travaillant un plus grand nombre d'heures (pour devenir admissibles à l'assurance-emploi) et en ayant recours aux nouvelles technologies pour accéder à l'information sur l'assurance-emploi et l'emploi. Par ailleurs, les travailleurs, les employeurs et le personnel de DRHC croient que moins de gens essaient de frauder le régime.

Bien que les comportements changent, l'analyse a mis au jour certains obstacles à la réalisation de plus de changements. En voici deux : le manque de connaissance de certains des éléments complexes de la Partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* parmi les travailleurs et leur ignorance des

ressources gouvernementales et autres auxquelles ils peuvent recourir dans leurs collectivités et qui les aideraient à réintégrer le marché du travail.

Administration du régime

La réforme de l'assurance-emploi comprenait des mesures visant à uniformiser et à simplifier l'administration du régime. Des changements ont été apportés dans les domaines de la structure financière et des procédures administratives concernant les employeurs. De plus, un programme déjà en vigueur concernant des séances d'information de groupe s'est vu mis en évidence et utilisé davantage. Le programme fournit aux prestataires des habiletés en recherche d'emplois et les aide à comprendre leurs droits et obligations dans le cadre du régime d'assurance-emploi.

Économies

L'un des objectifs de la réforme consistait à réduire les coûts du régime d'assurance-emploi. On s'attendait à ce que la réforme permette des économies grâce aux changements apportés aux prestations de revenu versées, à l'accroissement des enquêtes et des contrôles, et aux mesures prévues pour aider les chômeurs à réintégrer le marché du travail. Ces mesures ont eu une incidence véritable, mais les améliorations marquées du marché du travail et de l'économie y ont également contribué.

Nous avons examiné trois facteurs qui ont contribué à la réduction de deux milliards de dollars de l'ensemble des prestations versées au cours des deux années d'existence du nouveau régime : diminution du nombre de prestataires d'assurance-emploi, réduction de la durée moyenne de la période d'admissibilité et baisse des prestations hebdomadaires moyennes. Parmi ces

facteurs, le premier a eu le plus de portée.

Les deux tiers environ de la réduction du nombre de prestataires étaient attribuables au raffermissement de l'économie. L'autre tiers incombait en partie au fait que la réforme a réduit le nombre de personnes admissibles à l'assurance-emploi.

Lorsqu'on tient compte de tous les facteurs, nous pouvons attribuer près de la moitié de la réduction des prestations versées à la réforme de l'assurance-emploi et l'autre moitié à l'évolution du marché du travail, notamment à la diminution du nombre de licenciements et au nouveau profil de la population de chômeurs.

La détection de la fraude et de l'abus, la prévention ainsi que l'utilisation accrue des séances d'information de groupe ont produit des économies totales supérieures à 577 millions de dollars en 1997-1998.

Conclusion

Le nouveau régime fournit un soutien temporaire du revenu aux Canadiennes et aux Canadiens qui se trouvent entre deux emplois tout en leur donnant les outils nécessaires pour retourner sur le marché du travail et en décourageant la dépendance excessive à l'égard de l'assurance-emploi. Ce faisant, on réalise d'importantes économies. La moitié ou presque de la diminution du nombre total de demandes de prestations et des prestations versées sont attribuables au renforcement de l'économie, lequel a permis à de nombreux Canadiens et Canadiennes de se trouver un emploi et d'avoir moins besoin de l'assurance-emploi. L'autre moitié de la diminution est due aux mesures de la réforme qui encourageaient à une plus grande participation au marché du travail et

offraient des programmes facilitant la réintégration des chômeurs. Des mesures particulières de soutien comme le Supplément familial sont mieux ciblées sur les personnes qui en ont besoin, tandis que certaines mesures destinées à prévenir l'abus du système donnent aussi des résultats.

Tout bien considéré, la plupart des résultats obtenus de la réforme étaient

prévus, quoiqu'il nous faille des données supplémentaires pour comprendre certains résultats à fond. Nous aurons ces données en main pour les prochains rapports, ce qui nous permettra de fournir un bilan plus exhaustif des répercussions de la réforme de l'assurance-emploi au cours des trois prochaines années.

Introduction

Le nouveau régime d'assurance-emploi, instauré en juillet 1996 et en janvier 1997, constitue la plus importante restructuration du régime d'assurance-chômage des 25 dernières années. C'est pourquoi le gouvernement du Canada s'est engagé, en vertu de la Loi, à observer et à évaluer les effets de la réforme pendant cinq ans.

Plus particulièrement, le paragraphe 3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* stipule que :

« La Commission observe et évalue :

- a) la façon dont les personnes, les collectivités et l'économie s'adaptent aux changements apportés par la présente loi aux programmes d'assurance et d'aide à l'emploi prévus par la *Loi sur l'assurance-chômage*;
- b) dans quelle mesure les économies escomptées au titre de la présente loi ont été réalisées;
- c) l'efficacité des prestations et autres formes d'aide mises en œuvre en application de la présente loi, notamment en ce qui a trait à :
 - (i) la façon dont elles sont utilisées par les employés et les employeurs;
 - (ii) leur effet sur l'obligation des prestataires d'être disponibles au travail et de faire des recherches d'emploi, de même que sur les efforts faits par les employeurs en vue de maintenir une main-d'œuvre stable. »

Ce document est le deuxième d'une série de cinq rapports annuels de la Commission de l'assurance-emploi du Canada, présentés au Parlement pour les années 1997 à 2001 par le ministre du Développement des ressources humaines. La Commission n'a pu effectuer qu'une analyse préliminaire dans le cadre du premier rapport, car le nouveau régime venait tout juste d'être instauré. Ce second rapport porte sur la période du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998 – premier exercice complet pendant lequel le régime d'assurance-emploi était en place – et compare les données de cette période avec celles de la période de 1995-1996, dernier exercice complet précédant la réforme de l'assurance-emploi. Ce document présente une analyse détaillée des effets connus de la réforme de l'assurance-emploi sur les prestations de revenu, et traite des principaux éléments de la réforme, tels le système d'admissibilité basée sur les heures travaillées et le supplément familial.

Toutefois, bien que nous disposions d'une plus grande quantité de données pour le rapport de cette année, nos résultats demeurent incomplets. Nous ne disposons d'un tableau complet des prestations d'un bénéficiaire qu'une fois la demande terminée. Les données administratives complètes ne sont disponibles, à des fins d'analyse, que plusieurs mois après la fermeture d'un dossier. De plus, l'information se rapportant à certaines mesures comme le remboursement de prestations (récupération fiscale) provient du système fiscal et n'est disponible qu'après un délai de deux ans (les données de 1997 se rapportant à la première année de changements seront accessibles en 1999).

Nos données sur les mesures visant à aider les chômeurs à réintégrer le marché du travail demeurent incomplètes, car ce domaine fait l'objet d'ententes sur le développement du marché du travail, qui n'ont pas encore toutes été mises en œuvre.

En ce qui a trait à l'ensemble de la réforme, certains éléments, comme la règle de l'intensité et les nouvelles mesures de remboursement des

prestations (récupération fiscale), seront graduellement appliqués à mesure que seront constitués les dossiers de prestations touchées depuis juillet 1996.

De plus, le plein impact du nouveau Supplément familial n'est pas encore évident, car le taux de prestations maximal pour les bénéficiaires de ce complément, qui a commencé à 65 pour cent en 1997, atteindra 80 pour cent en l'an 2000.

Chapitre 1 - Contexte

I. LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Le marché canadien du travail a subi de grands changements pendant la période de 1995-1996 à 1997-1998. Le taux mensuel moyen de chômage au début de cette période se situait à 9,5 pour cent. Il a grimpé à 9,7 pour cent en 1996-1997 pour redescendre à 9 pour cent en 1997-1998. Cette diminution est encore plus substantielle lorsqu'on tient compte des données mensuelles. En avril 1997, le taux de chômage se situait à 9,5 pour cent et il avait chuté d'un point complet de pourcentage l'année suivante, en mars 1998, pour s'établir à 8,5 pour cent. En avril 1997, il y avait 1,46 million de chômeurs. En mars 1998, ce nombre était passé à 1,31 million.

L'abaissement du taux de chômage n'a pas été le même pour tous les groupes d'âge. Dans l'ensemble, les jeunes travailleurs de la catégorie des 15-24 ans n'ont pas profité des nouvelles possibilités d'emploi et ont, en fait, connu une légère hausse de leur taux de chômage. Ceux qui ont un niveau d'instruction élevé se sont mieux débrouillés, mais les jeunes travailleurs des deux sexes qui détenaient, au mieux, un diplôme d'études secondaires ont souffert davantage de la réduction du nombre d'emplois pour les jeunes. Les gagnants ont été les travailleurs de la catégorie des 25-44 ans, les hommes étant plus avantagés que les femmes.

La composition de la population au chômage a également changé depuis 1995-1996. À cette époque, les travailleurs mis à pied représentaient 54 pour cent des chômeurs. À mesure que la situation de l'emploi s'est améliorée, un nombre moins élevé de travailleurs ont été mis à pied. En

1996-1997, les travailleurs mis à pied représentaient 48 pour cent des chômeurs et, en 1997-1998, la proportion avait chuté à 38 pour cent.

L'amélioration de la situation de l'emploi a également attiré plus de travailleurs vers le marché du travail. En 1995-1996, les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active représentaient 31 pour cent des chômeurs. En 1997-1998, cette proportion avait grimpé à 52 pour cent. Cela peut expliquer les taux de chômage plus élevés auxquels sont confrontés les jeunes travailleurs.

En 1995-1996, un total de 13,5 millions de Canadiens détenaient un emploi; en 1997-1998, ils étaient 14 millions. Les hommes ont obtenu 280 000 des nouveaux emplois, et les femmes, 220 000. Toutefois, la croissance de l'emploi a été plus forte chez les personnes détenant plus qu'un diplôme d'études secondaires, cette observation s'appliquant autant aux hommes qu'aux femmes. En 1995-1996, la proportion de travailleurs détenant un diplôme d'études secondaires s'établissait à 41,6 pour cent; en 1997-1998, elle avait chuté à 38,6 pour cent.

Un marché du travail plus favorable a donné lieu non seulement à la création de nouveaux emplois, mais également à une plus grande stabilité professionnelle. En 1995-1996, 85,4 pour cent des travailleurs occupaient leur emploi depuis plus de six mois; en 1997-1998, la proportion s'élevait à 86,1 pour cent. Cette amélioration est liée à la réduction du taux de roulement et du nombre de

travailleurs mis à pied, tel qu'il a été mentionné précédemment.

On a observé une expansion du marché de l'emploi dans les catégories de temps plein et de temps partiel. Les travailleurs à temps plein représentaient 81,3 pour cent de la main-d'œuvre en 1995-1996 et en 1997-1998.

La forte croissance du marché de l'emploi notée en 1997-1998 s'inscrit dans le cadre d'une tendance débutée après la dernière récession. Le moteur de cette tendance observée au cours de la première moitié des années quatre-vingt-dix est peut-être la croissance des petites entreprises (comptant moins de 50 employés). Entre 1992 et 1994 – la plus récente période pour laquelle des données sont disponibles – les petites entreprises regroupaient plus de 40 pour cent de tous les emplois à temps plein et à temps partiel au pays, et 42 pour cent des emplois offerts aux personnes accédant au marché du travail pour la première fois.

Au cours des dernières décennies, l'économie et le marché du travail canadiens ont évolué, délaissant le secteur de la transformation pour celui des services, où la capacité de s'adapter à une économie mondiale qui évolue rapidement permet d'exiger et d'obtenir des salaires supérieurs. Avec la disparition d'anciens métiers, on assiste à l'émergence de nouvelles professions à un rythme sans précédent. Celles-ci exigent une grande capacité d'adaptation et une formation continue, car elles font face aux défis d'une économie mondiale sans cesse en mouvement. Les possibilités d'emploi qui s'offrent à ceux dont le niveau d'instruction est moins élevé se raréfient et le taux de chômage au sein de ce groupe est plus élevé que chez les plus instruits. Le marché du travail a

su montrer à tous ses participants que l'instruction est essentielle pour obtenir un emploi bien rémunéré.

Les modifications au régime d'assurance-emploi ont été apportées alors que le marché du travail créait davantage d'emplois et que le taux de chômage était à la baisse. Pour satisfaire réellement aux besoins du marché du travail et faciliter les transitions, un régime d'assurance-emploi doit s'adapter à l'évolution du marché de l'emploi. L'amélioration du marché du travail sous-entend un recours moins fréquent aux prestations d'assurance-emploi, mais aussi la nécessité d'aider davantage les travailleurs à acquérir les aptitudes requises pour tirer profit de la croissance de l'emploi. Si telle est la situation, elle indiquerait que le régime d'assurance-emploi répond adéquatement aux besoins du marché du travail.

II. PERSPECTIVE HISTORIQUE DU RÉGIME

L'assurance-chômage, telle qu'elle a été instaurée dans la *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*, était fondée sur des principes solides en matière d'assurance. La définition des risques assurés, de même que les conditions de versement des prestations, étaient clairement établies. Au cours des premières années, la Loi s'appliquait à 42 pour cent des travailleurs canadiens – ceux qui faisaient face à un risque imprévisible de perte d'emploi. Les gens dont le risque de chômage était peu élevé (p. ex. les fonctionnaires) et ceux dont la perte d'emploi était presque certaine (p. ex. les travailleurs saisonniers) n'étaient pas assurés. Toutefois, l'aspect « social » de cette assurance était démontré par des mesures telles que des taux plus élevés de prestations pour les prestataires

ayant des personnes à charge.

Évoluant durant une période de croissance économique stable et d'amélioration des conditions financières, le régime d'assurance-chômage a graduellement incorporé des mesures sociales plus larges. Le taux de prestations a été haussé et l'assujettissement a été étendu non seulement aux travailleurs saisonniers, mais également aux pêcheurs indépendants. Ce virage a atteint un sommet avec la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, qui traduisait la stabilité des finances fédérales et l'évolution du marché canadien du travail. La Loi s'appliquait à 90 pour cent des travailleurs, réduisait les normes d'admissibilité, haussait les prestations et instaurait des prestations en période de maternité et de maladie. Elle offrait également d'autres avantages pour les régions qui connaissent des taux élevés de chômage; cette mesure a été renforcée plus tard au cours de la décennie par une diminution des normes d'admissibilité dans les régions à taux élevés de chômage.

Pendant les années quatre-vingt, l'état des finances publiques a changé et le Canada a fait face, année après année, à des déficits budgétaires. Cette réalité, de même que la préoccupation croissante que le régime pouvait diminuer l'incitation au travail, ont mené à l'élaboration de trois réformes, en 1990, 1993 et 1994. La première de ces trois réformes laissait présager l'établissement de l'assurance-emploi, en allouant 1,3 milliard de dollars additionnels pour le versement de prestations spéciales et la création de mesures actives visant à aider les prestataires à retourner au travail. Les nouvelles initiatives ont été financées par une réduction des versements totaux de prestations, grâce aux mesures suivantes : hausse des normes

d'admissibilité pouvant aller jusqu'à six semaines dans les régions présentant des taux de chômage peu élevés, réduction de la durée de versement des prestations pouvant aller jusqu'à quinze semaines et prolongation de la période d'exclusion pour les travailleurs ayant volontairement quitté leur emploi sans raison valable. Trois ans plus tard, le taux de prestations a été abaissé de 60 pour cent à 57 pour cent et les travailleurs ayant volontairement quitté leur emploi sans motif valable ont été complètement exclus.

La réforme de 1994 a restreint encore davantage l'admissibilité au régime, haussé les normes minimales d'admissibilité dans les régions à taux élevés de chômage et établi un taux de prestations à deux paliers : 60 pour cent pour les prestataires membres de familles à faible revenu avec dépendants et 55 pour cent pour les autres prestataires. Des évaluations ont toutefois démontré que le taux de 60 pour cent n'était pas adéquat et n'aidait pas les personnes dans le besoin. D'autres éléments de la réforme de 1994 se sont révélés plus efficaces. On a pu faire des économies de l'ordre de 2,4 milliards de dollars en réduisant la période moyenne d'admissibilité aux prestations. Toutefois, la réforme n'a pas vraiment touché les travailleurs des régions à taux élevés de chômage. Ceux-ci ont généralement été en mesure de trouver du travail pendant le nombre de semaines supplémentaires nécessaires pour satisfaire aux normes plus sévères d'admissibilité, malgré une baisse marquée du travail saisonnier.

Les réformes du début des années quatre-vingt-dix ont réduit les coûts de l'assurance-chômage en resserrant les normes d'admissibilité, en limitant la durée de versement des prestations et en abaissant le taux des prestations. Pendant cette période, on a également

assisté à l'élaboration d'une réforme structurelle mettant davantage l'accent sur les mesures actives qui visent à aider les travailleurs à retourner sur le marché du travail.

III. RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI

S'appuyant sur les réformes du début des années quatre-vingt-dix, la nouvelle *Loi de 1996 sur l'assurance-emploi* a apporté des changements fondamentaux au régime.

1. Partie I – Prestations de revenu

La réforme de l'assurance-emploi a conservé au programme son rôle de soutien du revenu, mais a davantage favorisé les principes d'assurance en établissant une nouvelle structure de prestations et de nouvelles règles pour les utilisateurs fréquents. Les autres changements comprennent :

- un supplément familial pour les prestataires membres de familles à faible revenu avec enfants;
- des normes d'admissibilité plus strictes pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active;
- une réduction du nombre maximal de semaines d'admissibilité (qui est passé de 50 à 45 semaines).

Le régime s'est également adapté davantage à la nature changeante du secteur de l'emploi. Il a établi un système d'admissibilité fondé sur les heures, qui permet d'assurer tout le travail à temps partiel. Il comporte aussi une nouvelle structure de cotisations, afin que les travailleurs paient des cotisations sur tous leurs gains jusqu'à concurrence d'un montant annuel maximal. Il n'y a donc plus de minimum

ou de maximum hebdomadaires déterminant les gains assurables.

En vertu du nouveau système fondé sur les heures, chaque heure travaillée est assurable. Certaines personnes deviennent ainsi plus facilement admissibles à l'assurance-emploi. Le taux des prestations, toutefois, est établi en fonction de la rémunération moyenne obtenue au cours d'une période fixe. Par conséquent, les « petites semaines » (semaines pour lesquelles la rémunération est inférieure à 150 dollars), qui n'étaient pas assurables en vertu de l'ancien régime, peuvent abaisser le niveau de prestations de certains travailleurs. Cette situation peut dissuader ces derniers d'accepter des petites semaines de travail.

Cherchant à résoudre ce problème, le gouvernement a lancé des projets d'ajustement en mai et en août 1997 dans 29 régions à taux de chômage élevé. Dans le cadre de ces projets, les petites semaines excédant un nombre minimal de semaines travaillées pouvaient être regroupées (au Québec et dans les provinces de l'Atlantique) ou exclues (en Ontario et dans les provinces de l'Ouest) au moment de l'établissement du taux hebdomadaire de prestations d'un prestataire. Ces projets ont pris fin le 14 novembre 1998 et un nouveau projet a débuté à ce moment-là. Le chapitre 2 contient plus de détails.

L'annexe 1.1 offre un aperçu de la réforme de la Partie I et du fondement de celle-ci. Le chapitre 2 contient des détails sur les effets de cette réforme.

2. Partie II - Prestations d'emploi et mesures de soutien

Toujours pour tenir compte de la nature changeante du secteur du travail, le régime d'assurance-emploi met

davantage l'accent sur l'incitation à retourner au travail par des mesures actives appelées « prestations d'emploi et mesures de soutien ». D'ici 2000-2001, on investira chaque année 800 millions de dollars additionnels pour l'application de ces mesures, haussant le budget annuel total à 2,2 milliards de dollars. Quelque 500 millions de dollars, provenant du budget des prestations de revenu de la Partie I, seront également versés aux clients des mesures actives. Sont admissibles aux prestations et aux mesures de soutien les personnes qui ont touché des prestations régulières au cours des trois dernières années, les personnes qui ont touché des prestations de maternité ou parentales au cours des cinq dernières années et celles qui sont actuellement admissibles aux prestations de la Partie I.

On a amélioré les mesures actives en créant cinq nouvelles prestations d'emploi et trois mesures de soutien, qui allient des méthodes innovatrices et des éléments gagnants des régimes précédents.

Les nouvelles mesures s'attaquent non seulement au problème du chômage structurel, mais elles mettent aussi l'accent sur l'efficacité, les résultats, la responsabilisation et la prise de décisions locale. Grâce à de nouveaux partenariats avec les provinces et les territoires, les prestations d'emploi et les mesures de soutien peuvent être adaptées aux besoins des marchés locaux de l'emploi. Les normes d'admissibilité et un cadre de responsabilisation axé sur les résultats assurent l'intégrité du régime. Ce cadre de responsabilisation met l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus. L'objectif est d'évaluer jusqu'à quel point les prestations et les mesures de soutien de la Partie II aident les clients à retourner au travail, plutôt que d'accorder de l'importance

uniquement au nombre d'interventions et au montant des dépenses. D'autres renseignements sur les prestations d'emploi et les mesures de soutien sont fournis au chapitre 3 qui présente des données récentes sur les partenariats avec les provinces et les territoires et une analyse des effets de ces prestations et de ces mesures de soutien. L'annexe 1.2 décrit les cinq nouvelles prestations d'emploi et les trois mesures de soutien.

IV. RATIO PRESTATAIRES-CHÔMEURS

Dans le premier Rapport de contrôle et d'évaluation, Développement des ressources humaines Canada s'est engagé à étudier le ratio prestataires-chômeurs, qui correspond au nombre de bénéficiaires de prestations régulières de l'assurance-emploi divisé par le nombre de chômeurs. Cette étude est terminée et les résultats ont été publiés en octobre 1998 dans un document intitulé « Analyse de la couverture assurée par le régime d'assurance-emploi ».

Le ratio prestataires-chômeurs a diminué de façon constante depuis le début des années quatre-vingt-dix. En évaluant les raisons pouvant motiver cette baisse, les responsables de l'étude ont observé que moins de 50 pour cent de la baisse du ratio entre 1990 et 1997 pouvait être attribuée aux changements apportés au régime d'assurance-emploi. Plus de 50 pour cent de la baisse s'explique par d'autres facteurs, notamment les changements de la composition des groupes de la population active et de chômeurs (nombre accru de chômeurs de longue durée, par exemple).

L'étude a conclu que le ratio prestataires-chômeurs était un piètre indicateur de l'efficacité du régime d'assurance-emploi à atteindre son

objectif principal, qui est de fournir un soutien de revenu temporaire aux Canadiens, entre deux emplois. D'autres indicateurs évalués dans le cadre de l'étude montrent que le ratio prestataires-chômeurs masque la mesure dans laquelle le régime parvient à atteindre son objectif. Par exemple, 78 pour cent des travailleurs mis à pied ou qui ont quitté leur emploi pour des motifs valables en 1997 étaient admissibles aux prestations d'assurance-emploi. De plus, les résultats ont révélé qu'un nombre appréciable de chômeurs qui n'ont pas reçu de prestations en 1997 n'y auraient pas eu droit non plus avant 1990.

Le rapport complet peut être consulté sur Internet à l'adresse : <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/>.

V. CONCLUSION

La réforme de l'assurance-emploi a été mise en œuvre en 1996 et 1997, alors que le marché de l'emploi était relativement fort et que se poursuivait la reprise qui avait suivi la récession du début des années 90. Malgré la croissance de l'emploi dans son ensemble et le recul des taux de chômage, tous n'ont pu en profiter au même degré. Ainsi, les taux de chômage restent plus élevés chez les personnes moins instruites ou moins spécialisées.

Au cours des deux dernières années, les personnes qui cherchaient un premier emploi et celles qui n'avaient pas occupé récemment un emploi rémunéré ont freiné la baisse du chômage. Il faut répondre aux besoins des personnes qui n'ont jamais versé de cotisations par d'autres moyens que le régime d'assurance-emploi.

Cependant, les personnes qui ont présenté antérieurement des demandes peuvent maintenant se prévaloir des prestations d'emploi et des mesures de soutien, même si elles ne sont pas actuellement admissibles aux prestations de revenu.

La réforme de l'assurance-emploi a mis l'accent sur le retour au travail et sur le soutien du revenu en périodes de chômage. Le nouveau régime poursuit donc sur la lancée des réformes amorcées à la fin des années 80.

Cependant, la réforme vise à limiter la croissance du niveau moyen des prestations plutôt qu'à réduire l'accès au régime. Les prestations destinées aux travailleurs à faible revenu ont été améliorées, particulièrement celles destinées aux travailleurs avec enfants dont les revenus familiaux totaux sont peu élevés. Le passage au système fondé sur les heures vise à traiter équitablement l'effort de travail, sans égard aux tendances hebdomadaires. La réforme a accordé plus d'importance aux mesures actives. Une partie des économies réalisées a été consacrée à l'ajout de ressources pour aider les gens à retourner au travail – il s'agit d'un réinvestissement annuel de 800 millions de dollars d'ici 2001-2002. Puis, pour mieux utiliser les ressources, on a offert aux provinces et aux territoires de signer des ententes sur le développement du marché du travail et de participer à la mise en place des mesures financées par le régime d'assurance-emploi.

Il faut évaluer la présente réforme en tenant compte de l'évolution du marché du travail et des réformes précédentes. La transformation du marché du travail nous a amenés à instaurer des mesures pour aider les Canadiens et Canadiennes à acquérir de nouvelles compétences, à s'adapter à la

croissance du travail non conventionnel, et à aider les chômeurs à intégrer ou à réintégrer la population active. Fort des réformes précédentes, le régime d'assurance-emploi propose de nouvelles prestations de revenu et des mesures actives afin de relever tous ces défis.

Chapitre 2 – Prestations de revenu

Le présent chapitre traite des changements notés au niveau du nombre de nouvelles demandes de prestations soumises et du montant versé en prestations depuis la mise en œuvre de la réforme de l'assurance-emploi. Nous comparons les données de 1995-1996, le dernier exercice complet avant la réforme, aux données de 1997-1998, le premier exercice complet après la réforme. Dans l'ensemble, nous ne faisons pas état des résultats de 1996-1997, puisqu'il s'agissait d'une année de transition.

Nous évaluerons dans quelle mesure les effets observés sont attribuables au nouveau régime ou à l'évolution du marché de l'emploi. Après l'étude du montant total versé en prestations de revenu, nous aborderons la question des prestations régulières et des prestations de pêcheurs, y compris le cas des utilisateurs fréquents de ces deux types de prestations. Ensuite, nous analyserons les changements observés en matière de prestations spéciales (les prestations de maternité et de maladie et les prestations parentales). Pour chaque catégorie de prestations, nous examinerons les normes d'admissibilité (le nombre d'heures de travail requises pour être admissible aux prestations), la durée de la période de prestations (période pendant laquelle les prestataires ont le droit de recevoir des prestations) et les prestations hebdomadaires (le montant auquel ils ont droit).

Nous étudierons également certains éléments importants de la réforme qui se rapportent aux prestations de revenu et nous évaluerons dans quelle mesure ils ont eu l'effet souhaité.

Nous traiterons plus particulièrement :

- du système fondé sur les heures;
- du supplément familial;
- du travail permis pendant le versement des prestations;
- du remboursement des prestations (récupération fiscale);
- de la règle de l'intensité.

Enfin, nous ferons état des résultats des projets d'ajustement relatifs aux petites semaines, mis sur pied pour inciter les gens à accepter les petites semaines de travail.

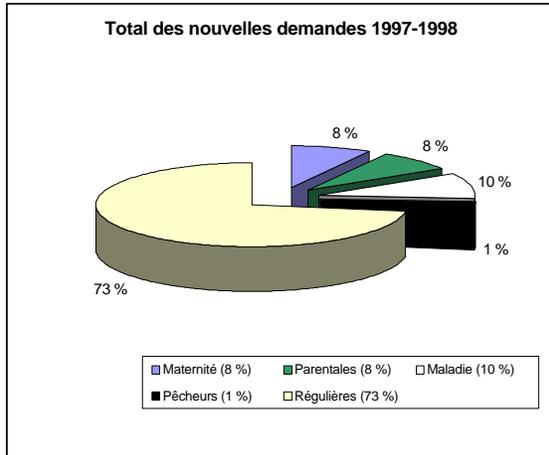
Tout au long du chapitre, nous invitons le lecteur à se reporter aux annexes qui se trouvent à la fin du rapport. L'annexe 2.1 présente les taux de chômage par région de l'assurance-emploi. Le reste de l'annexe 2 donne l'ensemble complet de tableaux de données pour les prestations régulières, spéciales et de pêcheurs.

I. TOTAL DES PRESTATIONS DE REVENU

Entre 1995-1996 et 1997-1998, on a observé une baisse générale du nombre de demandes soumises et de prestations versées. Toutefois, la prestation hebdomadaire moyenne à laquelle les prestataires avaient droit est demeurée la même, à 278 dollars.

Le nombre de nouvelles demandes soumises pour toutes les catégories de prestations a diminué de 14 pour cent, passant de 2,1 millions à 1,8 million (voir l'annexe 2.2). Les données, par catégorie de prestations, se répartissent comme suit :

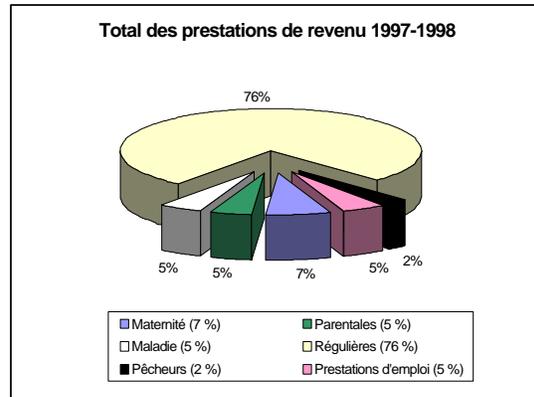
- les demandes de prestations régulières ont baissé à 1,5 million (- 18 pour cent);
- les demandes de prestations de pêcheurs ont augmenté à 26 970 (+ 8 pour cent);
- les demandes de prestations spéciales ont baissé à 371 450 (- 2,5 pour cent).



Pendant la même période, le nombre total de prestations de revenu a chuté de 16 pour cent, passant de 12 milliards à 10 milliards de dollars. Les données, par catégorie de prestations, se répartissent comme suit :

- les prestations régulières ont chuté à 7,7 milliards de dollars (-19 pour cent);
- les prestations d'emploi ont baissé à 465 millions de dollars (-19 pour cent);
- les prestations de pêcheurs ont diminué à 215 millions de dollars (-1,7 pour cent);
- les prestations spéciales ont baissé à 1,6 milliard de dollars (-1 pour cent).

Les prestations régulières, qui offrent un soutien de revenu temporaire aux travailleurs qui se retrouvent involontairement sans emploi, représentent la plus grande portion des



prestations versées en vertu du régime d'assurance-emploi; elles totalisaient 76 pour cent des prestations versées en 1997-1998. Bien des éléments de la réforme de l'assurance-emploi avaient pour objet de réduire les prestations régulières. La réduction du maximum de la rémunération assurable, la nouvelle méthode de calcul des taux hebdomadaires de prestations, le dénominateur minimal et la réduction du taux de prestations en vertu de la règle de l'intensité pour les utilisateurs fréquents ont probablement tous eu une incidence. Nous estimons que, collectivement, ces éléments de la réforme sont responsables d'environ la moitié de la réduction des prestations en 1997-1998. L'autre moitié est attribuable aux changements survenus dans l'économie et dans le marché du travail. Nous y reviendrons plus en détail au chapitre 6.

Comme l'indique le diagramme à secteurs, 5 pour cent de toutes les prestations de revenu sont constitués de prestations régulières versées à des prestataires qui se prévalent des prestations d'emploi et des mesures de soutien. On trouvera de plus amples renseignements à ce sujet au chapitre 3.

Les prestations versées aux pêcheurs indépendants ont représenté 2 pour cent de toutes les prestations de revenu

versées en 1997-1998. Le total des prestations versées aux pêcheurs a diminué en 1996-1997, puis augmenté en 1997-1998 – de sorte que, dans l'ensemble, il y a eu très peu de changements. Entre 1995-1996 et 1996-1997, les versements totaux aux pêcheurs ont chuté de 15 pour cent, pour s'établir à 184,5 millions de dollars, avant d'augmenter à nouveau de 16 pour cent et d'atteindre 215,1 millions de dollars en 1997-1998.

Les utilisateurs fréquents ont reçu environ 41 pour cent du total des prestations régulières et des prestations de pêcheurs versées en 1995-1996 et en 1997-1998. Au cours de cette période, les versements ont reculé de 4,2 milliards de dollars à 3,5 milliards de dollars.

Les prestations spéciales (de maternité, parentales et de maladie) ont représenté 17 pour cent de toutes les prestations versées aux prestataires de l'assurance-emploi en 1997-1998. Ces prestations ont totalisé 1,60 milliard de dollars, un montant légèrement inférieur à celui de 1995-1996, soit 1,62 milliard de dollars.

Comme il est indiqué à l'annexe 2.3, de 1995-1996 à 1997-1998, les industries saisonnières (certains secteurs de la construction, le commerce de détail et l'agriculture, par exemple) ont connu de fortes réductions de prestations de revenu par rapport à d'autres secteurs. Seules deux industries saisonnières ont connu des baisses de prestations relativement modestes. Les prestations versées aux travailleurs de l'industrie forestière ont diminué de 6 pour cent, alors que celles des travailleurs de la pêche et de la trappe (à l'exclusion des pêcheurs indépendants) ont chuté de 13 pour cent. À l'opposé, les prestations de revenu versées aux

pêcheurs indépendants ont connu une légère augmentation, soit 1 pour cent. C'est le secteur public qui a accusé une des plus fortes baisses (47 pour cent). Ce secteur d'emploi a récemment affiché une plus grande stabilité, à la suite d'une importante réduction des effectifs de tous les paliers de gouvernement, entre 1993 et 1995.

L'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi constitue l'une des principales sources d'information sur la façon dont les personnes s'adaptent à la réforme. Fondée sur de vastes échantillons trimestriels de personnes qui ont subi une cessation d'emploi (relevés d'emploi), l'enquête est conçue spécialement pour fournir des renseignements exacts, avant et après la mise en œuvre de la réforme, pour en contrôler et en évaluer les effets. Statistique Canada réalise l'enquête pour le compte de Développement des ressources humaines Canada et fournit des renseignements détaillés sur les antécédents de travail d'une personne, ses activités de recherche d'emploi et leurs résultats, la formation qu'elle a reçue, les prestations d'assurance-chômage et d'assurance-emploi qui lui ont été versées, les revenus du ménage, son actif financier et ses dettes.

D'après les données de l'Enquête disponibles à ce jour, il nous est possible de tirer deux conclusions au sujet des effets de la réforme de l'assurance-emploi. Tout d'abord, il ne semble pas que les ménages aient réduit leurs dépenses de consommation à la suite d'une perte d'emploi et de la baisse de revenus consécutive, avant ou après la réforme. Ensuite, les quelques changements statistiquement significatifs dans la proportion des répondants ayant déclaré avoir eu recours à l'aide sociale après une perte d'emploi ont tous été des réductions.

II. PRESTATIONS RÉGULIÈRES

Au moment de la réforme, nous nous attendions à ce que le montant versé en prestations régulières baisse, mais que le nombre de demandes de prestations demeure à peu près le même.

Toutefois, le nombre de nouvelles demandes et le montant total des prestations régulières versées ont tous deux connu une diminution au cours de la période suivant la réforme (voir l'annexe 2.4). Ces baisses sont attribuables, en partie, à l'amélioration du marché du travail depuis la mise en œuvre de la réforme. La croissance de l'emploi, jumelée à une réduction du nombre de chômeurs, a contribué à une diminution importante du nombre de demandes de prestations. La modification de la composition des groupes de chômeurs, pendant cette période, a aussi eu une incidence sur la baisse. La proportion de chômeurs peu susceptibles d'être admissibles au régime d'assurance-emploi (c'est-à-dire les chômeurs de longue durée, les personnes n'ayant jamais travaillé, celles qui réintègrent la population active après plus d'un an et les travailleurs autonomes) a augmenté, alors que celle des personnes fort susceptibles d'être admissibles au régime d'assurance-emploi (les travailleurs mis à pied) a diminué. Les changements apportés par la réforme ont aussi contribué à la baisse, surtout pour les prestataires dont les périodes de travail sont brèves.

Pour bien comprendre les effets de la réforme sur les bénéficiaires de prestations régulières, examinons les données se rapportant à trois aspects du régime : les normes d'admissibilité, la durée de la période d'admissibilité et les prestations hebdomadaires.

1. Admissibilité

À compter de juillet 1996, les nouveaux

venus sur le marché du travail et les personnes qui avaient une expérience de travail minimale au cours des deux dernières années devaient, pour être admissibles au régime, cumuler 26 semaines de travail, plutôt que 20 semaines avant la réforme. À la suite de l'application, en janvier 1997, du système fondé sur les heures, les 26 semaines ont été converties en 910 heures.

Tous les autres bénéficiaires de prestations régulières doivent dorénavant accumuler entre 420 et 700 heures (l'équivalent en heures de l'ancienne norme d'admissibilité de 12 à 20 semaines de travail). En passant d'un système fondé sur les semaines à un autre fondé sur les heures, on a déterminé que la semaine de travail comportait 35 heures, soit le nombre d'heures de travail accomplies en moyenne par les travailleurs depuis 1976, selon l'Enquête sur la population active de Statistique Canada.

Nous ne prévoyions pas que le système fondé sur les heures allait provoquer une diminution du nombre de demandes. Une fois la transition au système horaire achevée, nous nous attendions à une augmentation du nombre de demandes de travailleurs qui n'étaient pas admissibles auparavant, qui aurait été plus ou moins compensée par une diminution correspondante du nombre de nouveaux venus sur le marché du travail et de personnes réintégrant la population active qui seraient admissibles.

Entre 1995-1996 et 1997-1998, le nombre de demandes de prestations régulières a chuté à 1,5 million, une baisse de 18 pour cent. Attribuable aux différentes conditions d'emploi, cette baisse a varié selon les provinces,

l'Alberta et l'Ontario présentant les réductions les plus marquées (30 pour cent et 24 pour cent, respectivement). Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick ont affiché des réductions beaucoup moins importantes (10 pour cent, 2 pour cent et 11 pour cent, respectivement).

Les demandes présentées par les femmes ont chuté de 20 pour cent, comparativement à 16 pour cent pour les hommes. Les femmes travaillent en moyenne moins d'heures par semaine, de sorte qu'il leur faut plus longtemps pour être admissibles aux prestations. Les différences au niveau des régimes de travail pourraient également expliquer la baisse de 27 pour cent chez les prestataires de moins de 25 ans, comparativement à celle de 8 pour cent chez les 45-54 ans. Les jeunes ont tendance à changer d'emploi plus souvent que les travailleurs âgés et à dépendre davantage d'emplois à temps partiel. Le nombre restreint d'heures de travail qu'offrent ces emplois entraîne une baisse des demandes. Également en raison de leurs régimes de travail, les femmes et les jeunes ont sans doute été plus touchés par les normes d'admissibilité plus élevées imposées aux nouveaux venus et aux personnes qui réintègrent le marché du travail.

La baisse était de 24 pour cent pour les prestataires occasionnels, comparativement à 13 pour cent pour les utilisateurs fréquents. Les femmes et les jeunes sont plus susceptibles d'être des prestataires occasionnels, ce qui montre qu'en dépit de leurs régimes de travail, ils dépendent moins du régime d'assurance-emploi, sauf en période de récession.

Afin de mieux expliquer la diminution du nombre de demandes, nous avons examiné l'évolution de la durée des emplois assurés (voir les annexes 2.5 et 2.6). Les résultats de 1996-1997

montrent une augmentation du nombre de demandes de prestations comportant deux semaines de travail de plus que la période minimale d'admissibilité, alors que tous les autres types de demandes affichent une baisse. Cela porte à croire que l'introduction de la règle du dénominateur minimal a eu l'effet souhaité, c'est-à-dire inciter certains prestataires à travailler plus longtemps pour éviter une réduction de leurs prestations hebdomadaires. Toutefois, la diminution du nombre de demandes consécutives à de longues périodes d'emploi suggèrent que les conditions favorables sur le marché du travail au cours de la période ont réduit le besoin d'avoir recours aux prestations d'assurance-emploi. Des périodes de travail plus longues expliquent également, en partie, la réduction du nombre de demandes de prestations qui satisfont tout juste aux normes minimales d'admissibilité.

Entre 1996-1997 et 1997-1998, la proportion des demandes liées à de courtes périodes d'emploi a reculé davantage que celles liées à de plus longues périodes d'emploi. Deux éléments de la réforme y ont sans doute contribué. La règle du dénominateur minimal incitait les travailleurs à accepter des durées d'emploi plus longues. En outre, avec le passage au système fondé sur les heures plutôt que sur les semaines :

- les personnes qui travaillent de longues heures pendant de courtes périodes (comme les prestataires saisonniers) peuvent sembler maintenant travailler plus longtemps;
- les personnes dont le nombre d'heures de travail hebdomadaire est inférieur à la moyenne doivent travailler plus longtemps pour être admissibles.

Pendant ces deux années, le nombre de

demandes se rapportant à de brèves périodes de travail a chuté de façon marquée. Cela a entraîné une diminution du nombre de demandes satisfaisant tout juste aux normes minimales d'admissibilité, qui est passé de 9 pour cent en 1995-1996 à 5 pour cent en 1997-1998. Cependant, les demandes se rapportant à des périodes d'activité plus longues (plus de six mois) ont connu une hausse, passant de 69 pour cent à 79 pour cent de l'ensemble des demandes.

Dans l'ensemble, nous avons découvert que la baisse du nombre de demandes de prestations régulières était attribuable à divers facteurs :

- les changements apportés par la réforme de l'assurance-emploi,
- l'amélioration des conditions du marché du travail;
- la modification de la composition des groupes de chômeurs.

2. Durée de la période d'admissibilité

La réforme a réduit de 50 à 45 semaines la période maximale pendant laquelle une personne peut recevoir des prestations. Cette mesure ne touche que les prestataires résidant dans les régions à taux de chômage élevés et qui, dans l'ancien régime, étaient admissibles à plus de 45 semaines de prestations.

Par contre, on prévoyait que le nouveau système fondé sur les heures allait augmenter la durée de la période d'admissibilité des prestataires qui travaillent plus de 35 heures par semaine. Plus ils travaillent d'heures, plus longue est la durée de la période d'admissibilité.

Étant donné que des prestataires dans certaines régions peuvent recevoir jusqu'à 45 semaines de prestations, les demandes soumises en 1997-1998

peuvent être encore actives bien après la fin de cet exercice. C'est pourquoi nous nous attarderons au nombre de semaines de prestations, déterminé au moment où la demande est présentée, plutôt qu'à la durée réelle des demandes soumises en 1997-1998.

Nous avons constaté que, pendant ces deux ans, la durée moyenne d'admissibilité aux prestations régulières est passée de 33 semaines en 1995-1996 à 34 semaines en 1997-1998, et que cette situation est en partie attribuable au nouveau système fondé sur les heures. L'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi montre que lorsqu'il y a cessation d'emploi (et qu'un Relevé d'emploi est établi) le nombre d'heures travaillées en moyenne par semaine se situe entre 37 et 38 heures, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de 35 heures pour l'ensemble des travailleurs. Cette augmentation est également due au nombre accru de demandes se rapportant à des périodes d'activité de plus longue durée et, par conséquent, à des périodes d'admissibilité plus longues.

3. Prestations hebdomadaires

La règle du dénominateur minimal constitue l'un des principaux changements touchant les versements hebdomadaires. Les prestations hebdomadaires sont calculées de la façon suivante : on divise tous les gains assurables des 26 dernières semaines par le dénominateur minimal (variant entre 14 et 22) de la région en question, ou par le nombre réel de semaines travaillées pendant cette période, selon le plus élevé, et on multiplie le résultat par 55 pour cent ou par le taux de prestations applicable. Les prestations des bénéficiaires diminuent si le dénominateur minimal est supérieur au nombre de semaines pendant lesquelles ils ont travaillé. Cela incite les gens à

trouver au moins assez de travail pour atteindre le dénominateur minimal dans leur région.

La réduction du maximum de la rémunération assurable, qui a abaissé les prestations hebdomadaires maximales de 465 dollars à 413 dollars, a également contribué à la diminution des versements hebdomadaires.

Malgré ces modifications au régime et la forte diminution des versements totaux, la moyenne des prestations régulières hebdomadaires auxquelles les prestataires étaient admissibles a connu une légère augmentation, passant de 276 dollars en 1995-1996 à 277 dollars en 1997-1998. Il y a eu une baisse de 1 pour cent en 1996-1997, suivie d'une hausse de 2 pour cent en 1997-1998.

Cela montre que les hausses salariales pendant cette période ont, dans une certaine mesure, compensé les effets de la réforme sur les versements hebdomadaires. Cependant, malgré la légère augmentation notée, la réduction du taux maximal de prestations hebdomadaires (413 dollars) a permis de garder à un niveau plus bas qu'il ne l'aurait été le taux de versement hebdomadaire moyen.

Nous en concluons que ces deux changements de la réforme (la règle du dénominateur minimal et le maximum de la rémunération assurable) ont entraîné, comme nous nous y attendions, une baisse des prestations hebdomadaires en 1996-1997, alors que les hausses salariales ont permis de compenser cette réduction en 1997-1998.

4. Sommaire

Entre 1995-1996 et 1997-1998, les versements totaux aux bénéficiaires de prestations régulières ont chuté de 19 pour cent, alors que le nombre de

demandes de prestations régulières a diminué de 18 pour cent. Cette dernière baisse est attribuable, en partie, à la forte croissance de l'emploi pendant la période à l'étude et, par conséquent, à une moins grande utilisation du régime. La modification de la composition des groupes de chômeurs (une proportion accrue de chômeurs de longue durée, de nouveaux venus sur le marché du travail et de personnes réintégrant la population active après plus d'un an) a fortement contribué à réduire le nombre de demandes de prestations régulières. Les changements apportés au régime qui visaient à favoriser de longues périodes d'activité, comme la règle du dénominateur minimal, peuvent avoir eu une incidence sur la baisse du nombre de nouvelles demandes.

Les versements hebdomadaires ont connu une légère augmentation malgré les répercussions de la règle du dénominateur minimal et de la réduction du maximum de la rémunération assurable, car les hausses salariales ont eu un effet compensateur pendant cette période.

Dans l'ensemble, ces résultats sont conformes aux objectifs du régime d'assurance-emploi de favoriser une plus grande participation au marché du travail et une réduction du recours au soutien du revenu.

III. PRESTATIONS DE PÊCHEURS

La plupart des éléments de la réforme touchant les bénéficiaires de prestations régulières s'appliquent également aux pêcheurs indépendants. Cela comprend:

- la règle du dénominateur minimal
- la réduction de la prestation hebdomadaire maximale
- le remboursement des prestations (récupération fiscale)

- la règle de l'intensité.

Toutefois, les conditions d'admissibilité des pêcheurs et leurs taux de prestations sont établis, depuis janvier 1997, en fonction de leurs gains au cours de la saison de pêche plutôt que du nombre d'heures travaillées. L'adoption, pour les pêcheurs, d'un système fondé sur la rémunération était recommandée dans le rapport de novembre 1993 du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique. Il est difficile de vérifier le nombre d'heures travaillées par les pêcheurs, car ils n'ont pas d'employeur réel. Cependant, les paiements (rémunération) qu'ils reçoivent des acheteurs pour leurs prises sont facilement vérifiables.

On s'attendait que la réforme réduise substantiellement les prestations des pêcheurs, mais on a observé peu de changements à ce niveau depuis deux ans. Cela peut s'expliquer, en partie, par la facilité accrue qu'ont les pêcheurs, depuis la réforme, à présenter consécutivement des demandes pour la période de prestations d'été et celle d'hiver (demandes multiples).

1. Admissibilité

La réforme a assoupli les normes d'admissibilité applicables aux pêcheurs en prolongeant la période d'admissibilité saisonnière et la période de versement des prestations. La période d'admissibilité pour les saisons de pêche estivales et hivernales est passée de 27 à 31 semaines. La période de versement des prestations a été allongée de huit semaines (quatre semaines au début et quatre semaines à la fin de la période). Cette mesure permet à une personne qui pêche en hiver (du 1^{er} septembre au 31 mars) de recevoir des prestations plus tôt, de pêcher à nouveau tard pendant la

saison estivale étendue (du 1^{er} mars au 1^{er} novembre) et d'être encore une fois admissible aux prestations au cours du même exercice.

En vertu du régime d'assurance-chômage, les pêcheurs devaient accumuler de 12 à 20 semaines de travail assurable, selon le taux de chômage dans leur région. Depuis janvier 1997, les pêcheurs doivent également tirer de leurs activités de pêche une rémunération assurable minimale se situant entre 2 500 dollars et 4 199 dollars pour être admissibles aux prestations, selon le taux de chômage régional. (Pour les nouveaux venus et les personnes réintégrant la population active, ce seuil a été fixé à 5 500 dollars).

Entre 1995-1996 et 1997-1998, le nombre de demandes de prestations de pêcheurs s'est accru de 8 pour cent, passant de 25 022 à 26 970, bien que le nombre de prestataires soit demeuré relativement inchangé. (Voir l'annexe 2.7.) Cela s'explique par la présentation de demandes au cours de périodes consécutives d'hiver et d'été par certains pêcheurs. Le nombre de prestataires ayant soumis des demandes multiples s'établissait à 175 en 1995-1996 et à 2 194 en 1997-1998 (soit 8 pour cent de toutes les demandes de pêcheurs).

À la suite de l'application de la règle du dénominateur minimal, le nombre de demandes de prestations de pêcheurs comportant deux semaines de travail de plus que la période minimale d'admissibilité a connu une augmentation de 40 pour cent en 1996-1997 par rapport à l'année précédente, alors que celui des demandes satisfaisant tout juste aux normes d'admissibilité chutait de 20 pour cent. Cette tendance est particulièrement évidente entre octobre et décembre, période pendant laquelle

la plupart des demandes sont présentées. Durant ce trimestre, le nombre de demandes comportant deux semaines de travail de plus que la période minimale d'admissibilité a fait un bond de 58 pour cent par rapport au même trimestre de l'année précédente. Cela porte à croire que de nombreux pêcheurs ont été en mesure de trouver des semaines de travail supplémentaires et, par conséquent, d'éviter la réduction de leurs taux hebdomadaires de prestations.

Nous ne pouvons établir des comparaisons directes entre 1996-1997 et 1997-1998, parce que nous sommes passés d'un système fondé sur les semaines de travail à un système fondé sur la rémunération. Par conséquent, nous avons évalué les changements qui se sont produits en nous basant sur le pourcentage des demandes satisfaisant tout juste aux normes d'admissibilité.

En 1997-1998, conformément à l'admissibilité fondée sur la rémunération assurable, seulement 5 pour cent des demandes environ satisfaisaient tout juste aux normes minimales d'admissibilité (2 500 dollars - 4 199 dollars). La plupart des demandes (85 pour cent) comportaient des gains dans la tranche supérieure assurable de 6 650 dollars et plus. Par contre, en 1995-1996, en vertu de l'ancien système, 83 pour cent des demandes de prestations de pêcheurs satisfaisaient tout juste au nombre minimal de semaines de travail (entre 12 et 20).

Ce virage laisse supposer que la norme d'admissibilité minimale a été grandement abaissée avec l'adoption d'un système fondé sur la rémunération plutôt que sur les semaines de travail. Ainsi, le seuil relativement peu élevé en matière de rémunération, jumelé à une plus grande souplesse des périodes d'admissibilité et de versement des

prestations, a contribué à l'augmentation du nombre de demandes multiples depuis l'application de la réforme.

2. Durée de la période d'admissibilité

La durée maximale d'admissibilité, pour chaque demande, est maintenant fixée à 26 semaines. Avant la réforme, cette période variait entre 14 et 17 semaines, selon le taux de chômage régional.

Étant donné que la durée d'admissibilité est établie à 26 semaines, nous avons accès à des données sur toute la durée des versements. Entre 1995-1996 et 1997-1998, la portion de versements reçus est passée d'environ 81 pour cent à 89 pour cent, indiquant des périodes de prestations plus longues.

3. Prestations hebdomadaires

La diminution du nombre total de prestations versées aux pêcheurs en 1996-1997 est attribuable à la réduction des prestations hebdomadaires versées à certains pêcheurs, causée par la règle du dénominateur minimal et la réduction du maximum de la rémunération assurable. Ce dernier élément a eu un effet important sur les prestataires, car ceux-ci ont tendance à remplir les conditions requises pour obtenir les prestations hebdomadaires maximales ou presque. Par exemple, en 1995-1996, leurs prestations hebdomadaires s'établissaient à 393 dollars tandis que les bénéficiaires de prestations régulières touchaient 276 dollars. L'abaissement du taux maximal de la rémunération assurable semble avoir contribué à faire reculer à 351 dollars les prestations hebdomadaires en 1996-1997. Des revenus de pêche inférieurs dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, en 1996, ont également donné lieu à une réduction du niveau de la rémunération assurable et, par le fait

même, à une diminution des taux de prestations hebdomadaires. En 1997-1998, les prestations hebdomadaires moyennes sont passées à 356 dollars, en partie en raison des revenus de pêche plus élevés en 1997. Cette hausse des prestations hebdomadaires a contribué à l'augmentation globale des prestations de pêcheurs en 1997-1998. Les autres facteurs qui y ont contribué sont :

- le prolongement de la période de versement des prestations,
- le prolongement de la période d'admissibilité pour certains prestataires, qui a été établie à 26 semaines,
- l'augmentation du nombre de demandes multiples,
- les compléments de prestations, sous forme de supplément familial.

Par contre, environ 52 pour cent des pêcheurs prestataires en 1997-1998 ont subi une réduction de leurs prestations hebdomadaires en raison de la règle de l'intensité.

4. Sommaire

Les prestations totales versées aux pêcheurs ont baissé en 1996-1997 pour remonter à nouveau en 1997-1998, donnant lieu, dans l'ensemble, à un très faible changement. La réduction du maximum de la rémunération assurable, qui a entraîné une baisse des prestations hebdomadaires et les revenus de pêche peu élevés en 1996-1997 semblent avoir contribué à la majeure partie des diminutions observées la première année. La règle du dénominateur minimal n'a eu qu'une incidence limitée pour les pêcheurs au cours de la première année seulement, car bon nombre de ceux qui satisfaisaient tout juste aux normes

d'admissibilité ont été en mesure de travailler plus longtemps et d'éviter ainsi la réduction des versements hebdomadaires.

L'accroissement du nombre de demandes, en 1997-1998, s'explique par l'augmentation du nombre de demandes multiples. L'augmentation du nombre de semaines de versement des prestations et la hausse des taux hebdomadaires de prestations ont aussi contribué à l'accroissement des versement totaux aux pêcheurs en 1997-1998. Toutefois, les versements hebdomadaires, et par conséquent, les prestations totales, auraient été beaucoup plus élevés sans les réductions amenées par la règle de l'intensité et l'abaissement du seuil maximal de la rémunération assurable. En outre, l'augmentation de la valeur des prises entre 1996-1997 et 1997-1998 peut aussi avoir entraîné une hausse des versements hebdomadaires et du montant total des prestations.

IV. PRESTATAIRES FRÉQUENTS

Nous avons classé comme prestataires fréquents les personnes qui avaient présenté au moins trois demandes de prestations régulières ou de pêcheurs au cours des cinq dernières années. Les personnes qui avaient fait leurs demandes précédentes à peu près à la même période de l'année que celle pour l'année en cours ont été considérées comme des prestataires saisonniers. Les demandes antérieures de la plupart des prestataires fréquents suivent un modèle saisonnier. De 1995-1996 à 1997-1998, le chevauchement des prestataires fréquents et des prestataires saisonniers a augmenté d'environ 75 à 80 pour cent. Les résultats observés pour les prestataires saisonniers et les prestataires fréquents sont donc très semblables.

1. Admissibilité

Le nombre total de nouvelles demandes de prestations régulières ou de pêcheurs a fléchi de 18 pour cent en 1997-1998 par rapport à 1995-1996. Par contre, la diminution du nombre de demandes faites par les prestataires fréquents ou saisonniers n'a été que de 12 pour cent (voir l'annexe 2.8).

La baisse de l'ensemble des demandes de prestations est attribuable à la fois à l'amélioration des conditions économiques et à la réforme de l'assurance-emploi. Les prestataires fréquents sont cependant moins touchés par le cycle économique que par les régimes de travail saisonniers. En outre, ils sont plus susceptibles d'être avantagés par le nouveau système fondé sur les heures parce que bon nombre d'emplois saisonniers comportent un nombre d'heures par semaine plus élevé que la moyenne.

Le taux de diminution variait selon les régions. Les diminutions les plus grandes ont été observées en Alberta (29 pour cent), en Saskatchewan et au Manitoba (21 pour cent), et en Ontario (17 pour cent). La diminution dans la région de l'Atlantique a varié de 12 pour cent à Terre-Neuve à 3,5 pour cent à l'Île-du-Prince-Édouard. La Colombie-Britannique et le Québec ont connu des reculs de 7,7 et 7,4 pour cent, respectivement.

Le nombre de demandes de prestations fréquentes faites par les hommes a chuté plus que celui des femmes (13 pour cent contre 9 pour cent). Le taux de diminution variait également selon le groupe d'âge. La baisse chez les participants de moins de 25 ans (33 pour cent) était sans doute attribuable au fait que les jeunes prestataires sont en général de nouveaux venus sur le marché du travail

et n'ont donc pas fait de demande auparavant.

Puisqu'ils ont tendance à travailler plus d'heures, les prestataires fréquents et saisonniers semblent profiter davantage du système fondé sur les heures que l'ensemble des prestataires. Nous avons constaté qu'en 1997-1998, les prestataires fréquents et saisonniers avaient en moyenne travaillé 60 heures de plus que l'ensemble des prestataires. En outre, un pourcentage plus élevé des prestataires fréquents ont été en mesure de s'éloigner des catégories minimales ou presque minimales d'entrée par rapport à l'ensemble des prestataires, encore une fois parce qu'ils ont tendance à travailler plus de 35 heures par semaine.

2. Durée de la période d'admissibilité

Les prestataires fréquents et saisonniers ont vu leur admissibilité s'accroître, passant de 31 à 34 semaines par rapport à une augmentation de 33 à 34 semaines pour l'ensemble des prestataires. L'augmentation est attribuable à l'amélioration du marché du travail et au système fondé sur les heures, puisque les emplois saisonniers comportent plus d'heures de travail.

3. Prestations hebdomadaires

Même si dans l'ensemble, les prestations des demandeurs de prestations régulières et de pêcheurs ont augmenté légèrement, de 1995-1996 à 1997-1998, les prestataires fréquents ont vu leurs prestations hebdomadaires moyennes fléchir de 2,3 pour cent, passant de 310 dollars à 303 dollars. Ce recul est attribuable à deux changements

apportés au régime. La réduction du maximum de la rémunération assurable les a touchés parce qu'ils tendent à recevoir des prestations supérieures à la moyenne, du fait que le travail saisonnier est très rémunérateur.

La nouvelle règle de l'intensité, qui réduit le taux de prestations des demandeurs qui ont touché précédemment plus de 20 semaines de prestations (depuis juillet 1996), a réduit les prestations des prestataires fréquents. Au cours de l'année 1997-1998, environ 38 pour cent des prestataires fréquents ont été touchés par la règle de l'intensité, par rapport à 21 pour cent pour tous les demandeurs de prestations régulières et de pêcheurs.

4. Sommaire

Les prestataires fréquents ont eu tendance à profiter de bon nombre de nouvelles dispositions, particulièrement du système fondé sur les heures. Puisque les emplois saisonniers comportent souvent beaucoup d'heures sur de courtes périodes, un grand nombre des prestataires fréquents pouvaient plus facilement répondre aux conditions d'admissibilité que les autres demandeurs, et recevoir des prestations plus longtemps que les autres demandeurs. Parallèlement, les prestataires fréquents sont moins touchés par le cycle économique et continuent de connaître des interruptions de travail même dans les périodes où les autres travailleurs peuvent conserver leur emploi. C'est ce qui explique que le nombre de demandes des prestataires fréquents ait diminué relativement moins au cours des deux années que pour l'ensemble des demandeurs.

Par contre, les demandeurs fréquents ont été touchés plus que les autres au niveau des prestations hebdomadaires

moyennes. Comme une grande proportion de ces demandeurs ont des revenus plus élevés que le maximum annuel de 39 000 dollars, et qu'ils ont présenté des demandes antérieurement, les prestataires fréquents ont été touchés à la fois par le rabaissement de la prestation hebdomadaire maximale et par la règle de l'intensité.

V. PRESTATIONS SPÉCIALES

L'assurance-emploi accorde trois types de prestations spéciales :

- les prestations de maternité s'appliquent aux mères biologiques qui s'absentent du travail durant la grossesse et l'accouchement;
- les prestations parentales sont versées aux mères et aux pères biologiques et adoptifs qui restent à la maison pour s'occuper d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté;
- les prestations de maladie sont versées aux prestataires qui sont trop malades pour travailler.

Le système fondé sur les heures et le supplément familial sont deux éléments de la réforme de l'assurance-emploi qui ont une incidence sur les prestations spéciales.

Nous nous attendions que le système fondé sur les heures permette à plus de personnes qui travaillent à temps partiel et particulièrement aux travailleurs occupant plus d'un emploi d'être admissibles aux prestations spéciales. Puisque les personnes qui demandent ces prestations ont une assez forte participation au marché du travail, nous prévoyions que très peu de prestataires devraient travailler plus longtemps pour être admissibles aux prestations spéciales.

Le supplément familial aide les demandeurs faisant partie de familles à faible revenu avec enfants en offrant un taux hebdomadaire de prestations maximal de 70 pour cent en 1998, et qui augmentera pour atteindre un maximum de 80 pour cent en janvier 2000.

D'autres éléments de la réforme de l'assurance-emploi, comme la règle de l'intensité et les exigences plus sévères d'admissibilité pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active ne s'appliquent pas aux prestations spéciales. En outre, nous ne nous attendons pas à ce que le dénominateur minimal ait beaucoup d'effet sur les prestations spéciales, étant donné les exigences d'admissibilité précédentes de 20 semaines (maintenant 700 heures) s'appliquant à ces prestations.

1. Admissibilité

Depuis le 5 janvier 1997, les prestataires doivent compter 700 heures d'emploi assurable pour être admissibles aux prestations spéciales. Dans l'ancien système, les prestataires pouvaient, en principe, être admissibles avec seulement 300 heures de travail (20 semaines de 15 heures chacune). En réalité, cependant, en 1995-1996 les deux tiers des demandeurs de prestations spéciales comptaient plus de 46 semaines de travail, soit presque 700 heures, même dans le cas où chaque semaine n'aurait compté que 15 heures. En 1997-1998, 99 pour cent des personnes qui ont demandé des prestations de maternité comptaient plus de 700 heures d'emploi assurable. Comme il n'y a pas eu de regroupement des demandes de prestations au seuil de 700 heures, on pourrait croire que peu de femmes qui ont demandé des prestations de maternité ont été pénalisées par le système fondé sur les heures.

Le nombre total de demandes de prestations pour lesquelles n'importe laquelle des prestations spéciales ont été versées a diminué de 2,5 pour cent entre 1995-1996 et 1997-1998 (Voir l'annexe 2.9). Le nombre de demandes pour lesquelles des prestations de maladie ont été versées a diminué de 1,8 pour cent. Dans le cas des prestations de maternité, l'augmentation a été de moins de 1 pour cent, tandis que le nombre de prestations parentales a diminué d'environ 2 pour cent. Le nombre de demandes pour lesquelles des prestations de maternité ou parentales ont été versées a reculé de 1,6 pour cent. Une augmentation du nombre de demandes portant sur plus d'un type de prestations a fait en sorte qu'aucune des composantes (prestations de maternité, de maladie ou parentales) n'a diminué autant que le nombre total de demandes de prestations spéciales. (Voir les annexes 2.10 à 2.13).

Le taux de natalité des femmes faisant partie de la population active rémunérée est la principale explication des variations du nombre des demandes de prestations de maternité ou parentales. Bien que nous n'ayons pas d'information sur ce groupe en particulier pour la période à l'étude, les données de Statistique Canada révèlent que le nombre total de naissances a baissé ces dernières années. Entre juillet 1995 et juin 1998, le nombre des naissances a baissé de 4,6 pour cent, passant de 372 444 à 355 290.

La vaste majorité des demandeurs de prestations parentales sont des femmes. Pour les demandes faites en 1997-1998, 95 pour cent des personnes touchant des prestations parentales pour s'occuper d'un nouveau-né étaient des mères biologiques. Quatre-vingt-huit pour cent des personnes s'occupant d'un enfant adopté étaient des mères adoptives.

2. Durée de la période d'admissibilité

L'assurance-emploi prévoit 15 semaines de prestations de maternité pour les mères biologiques et 10 semaines de prestations parentales pour les parents biologiques ou adoptifs; des prestations parentales pour dispenser des soins spéciaux peuvent être versées pendant cinq semaines de plus si l'enfant souffre de troubles physiques, psychologiques ou émotifs. En outre, l'assurance-emploi prévoit 15 semaines de prestations de maladie. Au total, des prestations spéciales peuvent être versées à un prestataire pendant 30 semaines au cours d'une seule période de prestations.

Nous avons constaté que jusqu'à présent, le nombre moyen de semaines pour lesquelles des prestations spéciales étaient payées n'avait à peu près pas varié entre 1995-1996 et 1997-1998. La durée des prestations de maternité était relativement stable, à environ 14,4 semaines en 1997-1998 par rapport à 14,5 semaines en 1995-1996. Dans le même ordre d'idées, la durée des prestations parentales versées aux parents biologiques a diminué très légèrement, passant de 9,4 semaines à 9,1 semaines et la durée des prestations parentales versées aux parents adoptifs a augmenté, passant de 10,8 semaines à 11,4 semaines. La durée moyenne des prestations de maladie est restée stable à 8,9 semaines.

3. Prestations hebdomadaires

Même si les demandeurs de prestations spéciales ne sont pas touchés par la règle de l'intensité, ils peuvent être admissibles au supplément familial. Environ 20 pour cent des demandeurs de prestations de maternité ou parentales et 12 pour cent des

demandeurs de prestations de maladie ont reçu le supplément familial en 1997-1998. Il en a résulté une augmentation du supplément moyen de ces prestataires, qui est passé de 14 dollars en 1995-1996 (d'après l'ancien taux de dépendance de l'assurance-chômage) à 27 dollars en 1997-1998.

Au cours des deux dernières années financières, le niveau des prestations de maternité hebdomadaires moyennes a diminué de 4 pour cent, passant de 287 dollars en 1995-1996 à 275 dollars en 1997-1998; par ailleurs, les prestations parentales versées aux parents biologiques ont diminué de 3 pour cent, passant de 292 dollars à 284 dollars; les prestations parentales versées aux parents adoptifs pour leur part ont diminué de 3 pour cent, pour passer de 344 dollars à 333 dollars.

Ces diminutions semblent être attribuables à la réduction du maximum de la rémunération assurable. Une grande proportion de ces demandeurs ont des revenus dépassant la limite annuelle de 39 000 dollars et par conséquent, ils sont touchés par le maximum de 413 dollars pour les prestations hebdomadaires. Dans le cas des prestations de maladie, elles sont restées inchangées à 253 dollars par semaine.

4. Sommaire

Comme prévu, nous n'avons pas constaté de changements importants des prestations spéciales au cours des deux ans à l'étude. Le nombre de demandes, la durée de l'admissibilité et les prestations hebdomadaires sont tous demeurés relativement stables tout au long de la période.

En outre, puisque nous ne disposons pas encore des données complètes sur toutes les demandes de prestations

spéciales faites vers la fin de 1997-1998, il est possible que soient sous-estimés le nombre de demandeurs qui reçoivent à la fois les prestations de maternité et les prestations parentales, et la durée moyenne de tous les types de prestations spéciales.

VI. ÉLÉMENTS CLÉS

1. Système fondé sur les heures

Dans le cadre de la réforme de l'assurance-emploi, l'admissibilité aux prestations et la durée de l'admissibilité depuis janvier 1997 sont fondées sur le nombre d'heures de travail plutôt que sur le nombre de semaines. Ce système tient mieux compte de l'évolution des réalités du marché du travail et assure un traitement plus équitable des prestataires dont les régimes de travail sont différents. Cette section donne un aperçu des effets de ce changement.

Sous le régime de l'assurance-chômage, il fallait travailler au moins 15 heures ou avoir des revenus supérieurs à un minimum établi au cours de toute semaine de travail pour être assuré pour cette semaine. Les personnes qui occupaient un emploi dont le nombre hebdomadaire d'heures était constamment bas et dont les revenus étaient inférieurs au seuil minimal n'étaient pas assurées par le programme. Dans le système fondé sur les heures, la protection a été étendue à toutes les personnes qui avaient au moins un dollar de rémunération assurable. Le système est devenu plus souple, apportant une protection à un plus vaste groupe de travailleurs.

Les travailleurs occupant plus d'un emploi qui ne répondaient pas aux critères sur les revenus hebdomadaires ou les heures de travail minimum n'étaient pas assurés auparavant. Peu importe le nombre total d'heures qu'ils

avaient travaillées au cours de la semaine pour tous les emplois (par exemple, trois emplois de 13 heures chacun, soit 39 heures), ces travailleurs n'avaient pas de revenus assurables et par conséquent, ils n'étaient pas admissibles à des prestations dans l'éventualité où ils auraient perdu un ou tous leurs emplois. Sous le régime d'assurance-emploi, les travailleurs occupant plus d'un emploi peuvent additionner toutes leurs heures de travail de chaque emploi pour répondre aux critères d'admissibilité et déterminer leur admissibilité aux prestations.

Sous le régime de l'assurance-chômage, une semaine de quinze heures comptait autant qu'une semaine de 35 ou de 50 heures. Il s'agissait dans chaque cas d'une semaine de travail assurable.

Dans la transition du système fondé sur les semaines à un système fondé sur les heures, nous avons utilisé un facteur de conversion de 35, la semaine de travail moyenne au Canada. Les variations par rapport à cette moyenne se répercutent sur le nombre de semaines que les employés doivent travailler pour accumuler les heures de travail requises pour faire une demande de prestations et sur le nombre de semaines de prestations auxquelles ils ont droit. Par conséquent, les personnes qui travaillent plus de 35 heures par semaine peuvent accumuler le nombre minimum d'heures requis pour présenter une demande de prestations dans une période plus courte que dans le régime précédent. Le contraire est aussi vrai pour les personnes qui travaillent moins de 35 heures.

Nous avons constaté que le passage au système fondé sur les heures a fait diminuer le nombre de demandes de prestations consécutives à de courtes périodes d'emploi. (Voir les

annexes 2.5 et 2.6.) Cela est également vrai pour les personnes qui travaillent moins de 35 heures par semaine. Puisque ces personnes doivent travailler plus longtemps pour accumuler le nombre d'heures minimal nécessaire pour présenter une demande de prestations, le nombre des nouvelles demandes de prestations a diminué.

La diminution du nombre de demandeurs ayant travaillé moins de 35 heures devrait être compensée dans une certaine mesure par l'augmentation du nombre de demandeurs de prestations qui travaillent plus de 35 heures par semaine et par les demandeurs nouvellement assurés, notamment les travailleurs occupant plus d'un emploi. Cependant, il semble que le régime incite dorénavant les personnes à rester plus longtemps sur le marché du travail, soit en travaillant plus d'heures, soit en conservant leur emploi plus longtemps.

Comme le système fondé sur les heures a une incidence sur l'admissibilité et sur la durée des prestations, il devrait modifier les régimes d'emploi des prestataires. Jusqu'à présent, nous avons constaté que la proportion des demandes de prestations régulières qui répondaient tout juste aux exigences d'admissibilité minimales a diminué pour passer de 9 pour cent en 1995-1996 à 5 pour cent en 1997-1998. Il semblerait que le système fondé sur les heures ait commencé comme prévu à favoriser de plus longues durées de travail.

Par contre, au moins une partie de cette diminution est peut-être attribuable au fait que le régime fondé sur les heures tient compte des régimes de travail plus intensifs de certains demandeurs. Le dénominateur minimal est sans doute aussi un facteur, puisqu'il incite les gens à se trouver assez de travail pour éviter une réduction de leurs

prestations hebdomadaires.

2. Supplément familial

Le supplément familial remplace la disposition de l'assurance-chômage sur les personnes à charge et il vise à mieux cibler les demandeurs dans le besoin - ceux qui font partie d'une famille à faible revenu avec enfants à charge. Sous le régime d'assurance-chômage, les demandeurs de prestations à faible revenu hebdomadaire pouvaient être admissibles au taux de prestations de 60 pour cent au lieu de 55 pour cent s'ils avaient des personnes à charge conformément à la définition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'admissibilité était déterminée seulement d'après le revenu du demandeur (peu importe le salaire du conjoint) avec un faible revenu, défini comme un revenu hebdomadaire de moins de 408 dollars en 1996. Les deux conjoints d'une famille qui répondaient aux critères étaient admissibles au taux de 60 pour cent et les deux pouvaient recevoir ce taux en même temps.

Par contre, l'admissibilité au supplément familial de l'assurance-emploi est fonction du revenu familial. Pour être admissible à un supplément, les demandeurs doivent recevoir les prestations fiscales pour enfants qui indiquent qu'ils ont au moins un enfant à charge et un revenu familial net de 25 921 dollars ou moins. Seul un conjoint dans une famille peut recevoir le supplément dans une période donnée. Les bénéficiaires du supplément familial ont reçu jusqu'à 65 pour cent en 1997 et 70 pour cent en 1998 de leur revenu assurable moyen. Le taux atteindra un maximum de 75 pour cent en 1999 et de 80 pour cent en 2000. Cependant, les prestations hebdomadaires maximales pour ces prestataires sont de 413 dollars, soit le même maximum que pour tous les autres prestataires.

En tout, en 1997-1998, 204 640 nouvelles demandes étaient admissibles au supplément familial et 201 180 prestataires (11 pour cent de toutes les demandes) ont reçu des prestations hebdomadaires plus élevées grâce au supplément - environ 42 pour cent de moins que le nombre de personnes qui ont reçu de l'aide en vertu de la disposition de l'assurance-chômage sur les personnes à charge en 1995-1996. (Voir l'annexe 2.14). Les 3 460 prestataires qui étaient admissibles mais pour lesquels aucun supplément n'a été accordé recevaient déjà les prestations hebdomadaires maximales (413 dollars).

En 1997-1998, les suppléments versés aux bénéficiaires admissibles au supplément familial totalisaient 104,8 millions de dollars, environ 3 pour cent de moins que ceux payés conformément à l'ancien taux de 60 pour cent en 1995-1996. La baisse est attribuable au changement du groupe-cible – les prestataires des familles avec un revenu annuel peu élevé plutôt que les personnes dont les revenus hebdomadaires sont peu élevés. La nouvelle restriction selon laquelle seulement un des conjoints pouvait recevoir le supplément dans une période donnée peut aussi avoir contribué à cette baisse. Cependant, le supplément familial est plus généreux car il prévoit des niveaux de supplément plus élevés pour les prestataires admissibles.

La vaste majorité de ces prestataires (77 pour cent) sont âgés de 25 à 44 ans. La proportion des hommes qui sont admissibles au supplément du revenu familial a augmenté. Cependant, près des deux tiers des nouveaux prestataires qui recevaient ce supplément en 1997-1998 étaient des femmes. En général, environ 15 pour cent de toutes les femmes prestataires de l'assurance-emploi ont reçu le

supplément, par rapport à 8 pour cent des hommes. En outre, environ 20 pour cent des bénéficiaires de prestations de maternité ou parentales et 12 pour cent des bénéficiaires de prestations de maladie ont reçu le supplément.

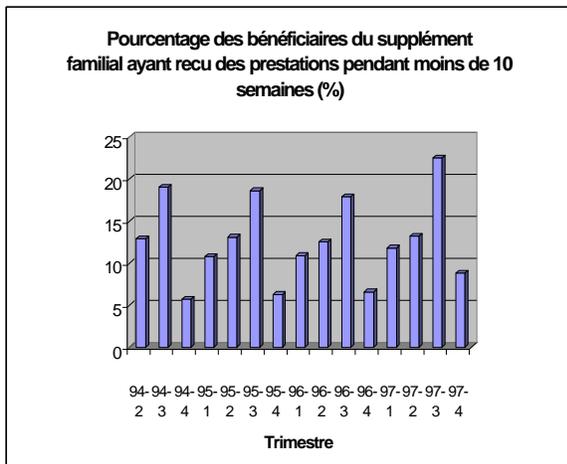
En vertu du nouveau supplément familial, les prestataires qui ont un revenu hebdomadaire élevé mais un faible revenu familial (par exemple, les travailleurs saisonniers), peuvent être admissibles au taux de prestations plus élevé pour la première fois. Par conséquent, les prestataires qui sont admissibles au supplément familial reçoivent des prestations hebdomadaires plus élevées. Les prestations hebdomadaires se sont établies en moyenne à 238 dollars en 1997-1998, soit 29 pour cent de plus que la moyenne de 185 dollars en 1995-1996. Cette hausse peut aussi être en partie attribuable au taux de prestations plus élevé (65 pour cent d'avril à décembre 1997 et 70 pour cent de janvier à mars 1998). Puisque les hommes ont tendance à gagner un salaire plus élevé que les femmes, les prestations hebdomadaires moyennes pour les hommes recevant le supplément familial étaient de 283 dollars en 1997-1998 par rapport à 211 dollars pour les femmes.

Le retrait du plafond des revenus hebdomadaires et les taux de prestations plus élevés prévus dans le cadre du supplément familial sont responsables de l'augmentation du supplément hebdomadaire moyen, qui est passé de 14 dollars en 1995-1996 à 29 dollars en 1997-1998. Le retrait du plafond imposé aux revenus hebdomadaires semble également avoir été à l'avantage des pêcheurs qui ont tendance à être admissibles à des niveaux élevés de prestations hebdomadaires. En 1997-1998, environ 9 pour cent de ces prestataires

recevaient le supplément familial par rapport à moins de 4 pour cent en 1995-1996.

Les prestations plus élevées qu'offrait le supplément familial peuvent avoir dissuadé des gens de se trouver un nouvel emploi rapidement mais rien ne nous indique que tel est le cas. Le tableau ci-dessous indique le pourcentage des bénéficiaires du supplément familial qui ont reçu des prestations pendant moins de 10 semaines.

Le tableau indique que sur une base nationale, le pourcentage de ces prestataires a été plus élevé à chaque trimestre de 1997 par rapport à 1996. Cette augmentation des demandes de courte durée indique que rien ne porte à croire que les bénéficiaires du supplément familial soient plus lents à retourner au travail que sous l'ancien régime.



Dans l'ensemble, le supplément familial a apporté des niveaux de prestations plus élevés à un plus petit nombre de prestataires, mais ceux-ci sont toutefois mieux ciblés. Le niveau plus élevé d'aide reflète un supplément moyen supérieur versé aux prestataires à la

suite du changement du critère d'admissibilité, qui est dorénavant basé sur les revenus annuels de la famille plutôt que sur les revenus hebdomadaires de l'individu. La baisse du nombre de demandes admissibles au supplément est attribuable principalement au fait que nous ciblons maintenant les familles à faible revenu avec enfants.

3. Travailler tout en recevant des prestations

Les prestataires de l'assurance-emploi peuvent dorénavant gagner jusqu'à 50 dollars par semaine, ou 25 pour cent des prestations hebdomadaires, selon la somme la plus élevée, tout en touchant des prestations d'assurance-emploi. Tout revenu dépassant cette somme est déduit, dollar pour dollar, des prestations. Le nouveau seuil de 50 dollars par semaine sur la déduction des revenus ne touche que les prestataires qui reçoivent moins de 200 dollars par semaine, puisqu'au-dessus de cette somme, les 25 pour cent de prestations qui peuvent être reçues sans déduction deviennent le seuil. Il s'agit d'inciter les prestataires à faible revenu à maintenir leur participation au marché du travail et à accroître leurs revenus provenant du travail. Nous nous attendons que cet aspect de la réforme fasse grimper le nombre de prestataires qui travaillent tout en recevant des prestations.

Nous avons étudié les données sur les prestataires qui avaient déclaré des revenus pendant qu'ils recevaient des prestations. Il est important de faire la distinction entre cela et la simple déclaration de revenus avec possibilité de réduire les prestations à zéro, ce qui est plus courant. Puisque le seuil de 50 dollars n'est entré en vigueur qu'en janvier 1997 et que la période la plus récente avec information complète sur les prestations est 1996-1997, nous

n'avons pas encore observé de répercussions significatives. Parmi les bénéficiaires de prestations régulières de 200 dollars ou moins en 1996-1997, environ 203,000 ou 43,6 pour cent, ont déclaré des revenus alors que cette proportion s'établissait à 42,5 pour cent 1995-1996. De tous les bénéficiaires de prestations régulières en 1996-1997, 651 000 prestataires, soit 40,3 pour cent, gagnaient des revenus pendant qu'ils recevaient des prestations; leur part relative n'a affiché qu'une hausse relativement modeste, puisque le pourcentage était de 39,9 pour cent en 1995-1996. (Voir l'annexe 2.15).

En adoptant une autre approche, on a pu considérer des données plus récentes pour mesurer le travail effectué pendant la période de prestations. D'après les données administratives de l'assurance-emploi, nous connaissons la proportion des bénéficiaires de prestations régulières qui déclarent des revenus au cours d'une semaine en particulier, la semaine de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. Comme cet « instantané » des prestataires ne tient pas compte du travail au cours des autres semaines, la proportion des personnes qui déclarent des revenus est naturellement inférieure. La proportion des personnes qui déclarent des revenus dans la semaine de l'Enquête sur la population active a augmenté, passant de 13,9 pour cent en 1995-1996 à 14,2 pour cent en 1996-1997, pour retomber à 13,6 pour cent en 1997-1998. On ne dispose pas encore de données suffisantes pour expliquer ces résultats.

Des données complètes sur les demandes de prestations indiquent que le seuil de 50 dollars a incité des prestataires à accepter du travail, à tout le moins ceux dont le taux de prestations était inférieur à 200 dollars en 1996-1997. Néanmoins, les

données sur les prestataires dans la semaine de l'Enquête sur la population active indiquent une certaine baisse de la proportion des personnes qui déclarent un travail en 1997-1998, ce qui laisse croire que d'autres facteurs peuvent avoir compensé l'effet du seuil de 50 dollars. Il faudrait procéder à une étude plus approfondie pour pouvoir expliquer la situation de façon plus complète. Un de ces facteurs peut être le manque de connaissance au sujet du seuil de 50 dollars. Au chapitre 4 du rapport, nous signalons que certains travailleurs qui ont participé aux groupes de discussion n'avaient pas accepté de travail pendant qu'ils touchaient des prestations parce qu'ils ne savaient pas que les 50 premiers dollars n'allaient pas réduire leurs prestations d'assurance-emploi de la semaine en question.

4. Remboursement des prestations (récupération fiscale)

Les nouvelles dispositions sur le remboursement ont été instaurées pour réduire les prestations versées aux personnes dont le revenu annuel est élevé. Parmi les changements, notons la diminution du seuil de revenu net pour le remboursement des prestations, qui est passé de 63 570 dollars à 48 750 dollars (de 1,5 fois le maximum annuel de la rémunération assurable en 1995 à 1,25 fois en 1996). Cela s'applique aux prestataires occasionnels (ceux qui comptent 20 semaines ou moins de prestations au cours des cinq dernières années) et à tous les demandeurs de prestations spéciales. Ces personnes remboursent 0,30 dollar pour chaque dollar de revenu dépassant ce seuil, jusqu'à un maximum de 30 pour cent de leurs prestations.

Les personnes qui ont reçu plus de 20 semaines de prestations au cours des cinq dernières années font l'objet maintenant d'un traitement différent.

Même si elles sont réimposées au même taux (30 pour cent), elles commencent à rembourser lorsque leur revenu net atteint 39 000 dollars (maximum de la rémunération assurable) et elles remboursent jusqu'à un maximum allant de 50 pour cent à 100 pour cent de leurs prestations, selon le nombre de semaines pendant lesquelles elles ont reçu des prestations au cours des cinq dernières années.

La consignation des données sur les prestations aux fins de la disposition sur les mesures de recouvrement a débuté le 30 juin 1996, peu importe le seuil de revenu net applicable.

Puisque cette mesure est administrée par le truchement du système fiscal, les résultats sont consignés sur une année fiscale (c'est-à-dire une année civile) plutôt que sur un exercice financier. Les données les plus récentes remontent à 1996. Comme prévu, les remboursements des prestations ont augmenté sensiblement à la suite du resserrement des règles - d'environ 20 millions de dollars pour l'année fiscale 1995 à environ 70 millions de dollars pour 1996. Le nombre de personnes qui ont dû rembourser une partie des prestations a augmenté, passant de 19 000 (environ 0,7 pour cent des personnes avec un revenu d'assurance-chômage) en 1995 à 82 000 personnes (environ 3 pour cent des personnes ayant un revenu d'assurance-chômage/assurance-emploi) en 1996. Les augmentations les plus marquées se sont produites en Ontario et dans les provinces de l'Ouest et les moins marquées, dans les provinces du Québec et de l'Atlantique. (Voir l'annexe 2.16).

Comme prévu, les nouvelles dispositions ont entraîné une très importante augmentation des remboursements de la part des

prestataires qui ont les revenus les plus élevés.

5. Règle de l'intensité

En vertu de la règle de l'intensité, le taux des prestations est réduit d'un point de pourcentage par 20 semaines de prestations régulières ou de pêcheurs touchées au cours des cinq dernières années. La réduction maximale est de cinq points de pourcentage. Par exemple, si une personne a reçu des prestations pendant 21 à 40 semaines au cours des cinq dernières années, le taux de prestations diminuera pour passer de 55 pour cent à 54 pour cent. Comme l'historique des demandes n'a commencé qu'en juillet 1996, la règle de l'intensité n'est entrée en vigueur qu'au début de 1997.

Cette règle vise à décourager le recours à l'assurance-emploi comme supplément du revenu régulier, sans toutefois pénaliser excessivement les personnes qui reçoivent des prestations sur une longue période ou fréquemment. La règle de l'intensité ne s'applique pas aux prestataires qui reçoivent un supplément familial. Elle ne s'applique pas non plus aux prestations spéciales (maternité, parentales ou de maladie). Enfin, le travail effectué pendant la période de prestations réduit l'incidence de cette disposition.

En 1997-1998, la règle de l'intensité a touché 318 390 demandes de prestations, c'est-à-dire 21 pour cent de toutes les demandes de prestations régulières ou de pêcheurs, ce qui a réduit de 38 millions de dollars le montant total versé en prestations. (Voir l'annexe 2.17). Le taux des prestations a été réduit d'un point de pourcentage pour 93 pour cent de ces demandes, de deux points de pourcentage pour 7 pour cent des demandes et de trois points de

pourcentage pour moins de 1 pour cent des demandes. Environ 71 pour cent des prestataires touchés sont des hommes, ce qui laisse croire qu'ils sont plus susceptibles de compter sur un emploi à court terme ou saisonnier qui entraîne des demandes plus fréquentes d'assurance-emploi. Seulement environ 10 pour cent de ces prestataires avaient moins de 25 ans, tandis qu'environ 54 pour cent avaient entre 25 et 44 ans.

Puisque bon nombre de ces personnes occupent des emplois saisonniers, l'effet de la règle se fait plus sentir dans les provinces de l'est que dans les provinces de l'ouest. L'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ont enregistré les proportions les plus élevées de demandes de prestations visées, c'est-à-dire 51 pour cent, 48 pour cent et 43 pour cent, respectivement. Ceci se compare à des pourcentages de 7 à 13 pour cent dans les provinces à l'ouest du Québec. Au Québec, les 25 pour cent des demandes de prestations de pêcheurs et de prestations régulières qui ont été touché représentent un grand nombre de demandes, étant donné la plus grande population du Québec par rapport à celle des provinces de l'Atlantique.

Près de 14 000 demandes de prestations de pêcheurs ont été touchées par cette disposition, ce qui représente un peu plus de la moitié de toutes les demandes de prestations de pêcheurs en 1997-1998 et traduit la tendance générale de s'en remettre à l'assurance-emploi comme soutien du revenu durant les périodes d'inactivité.

Malgré la réduction de leurs taux de prestations, les prestataires touchés par la règle de l'intensité ont reçu des prestations d'assurance-emploi relativement élevées en 1997-1998. Les prestations hebdomadaires moyennes étaient de 284 dollars

(environ 5,70 dollars de moins que celles que les prestataires auraient reçues sans la règle de l'intensité) par rapport à 277 dollars pour l'ensemble des prestataires qui ont reçu des prestations régulières. Cela laisse supposer que même si ces prestataires présentent des demandes répétées attribuables au chômage saisonnier ou à court terme, ils ont tendance en général à recevoir des salaires moyens plus élevés.

VII. PROJETS D'AJUSTEMENT RELATIFS AUX PETITES SEMAINES

En mai et août 1997, des projets d'ajustement relatifs aux petites semaines ont été mis en place dans 29 régions de l'assurance-emploi où le chômage est élevé (voir l'annexe 2.1) pour éliminer la contre-incitation à accepter les petites semaines de travail. Ces projets permettaient aux prestataires qui avaient des petites semaines (gains de moins de 150 dollars) de regrouper ou d'exclure les petites semaines aux fins du calcul des prestations hebdomadaires.

Les données préliminaires indiquent qu'entre mai-août 1997 et la fin de mars 1998, près de 12 pour cent de toutes les demandes faites dans les régions admissibles comptaient des petites semaines de travail. Ce sont 95 650 demandes faites par un nombre à peu près égal de personnes.

Cependant, les variations entre les régions étaient importantes. À la partie inférieure du spectre, les demandes comportant des petites semaines ne représentaient que 1,5 pour cent de toutes les demandes dans le nord du Manitoba, 3,9 pour cent au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et 4 pour cent dans l'est de l'Ontario. Les proportions les plus élevées se retrouvaient dans les provinces de l'est.

Mentionnons Trois-Rivières (Québec) à 20,8 pour cent, Yarmouth (Nouvelle-Écosse) à 19,8 pour cent et Chicoutimi-Jonquière (Québec) à 18,5 pour cent. Cette situation est notamment attribuable à des taux de chômage moyens de près de 15 pour cent au cours de la période au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, par rapport à presque 11 pour cent dans les autres régions participantes.

Les femmes ont présenté plus de la moitié (58 pour cent) des demandes avec des petites semaines. Le taux de participation était beaucoup plus élevé pour les femmes que pour les hommes. Les demandes de prestations avec des petites semaines déposées par les femmes représentaient 19 pour cent de toutes les demandes établies dans les régions visées par les projets; les demandes faites par les hommes représentaient 9 pour cent de toutes les demandes.

Environ 20 pour cent des demandes ont été présentées par des personnes de 25 ans et moins; cependant, si nous incluons les personnes de 25 à 30 ans, le pourcentage de ces demandes passe à 30 pour cent.

La vaste majorité (87 pour cent) des demandes avec des petites semaines de travail provenaient du Québec et des provinces de l'Atlantique, ce à quoi nous nous attendions, puisque les projets d'ajustement relatifs aux petites semaines visent les régions ayant un taux de chômage élevé. Le Québec comptait à lui seul la moitié des demandes, ce qui ne surprend pas puisque les régions peuplées comme Montréal et Québec ont participé aux projets.

Entre mai 1997 et mars 1998, le niveau moyen des prestations auquel les personnes qui ont déclaré des petites semaines ont eu droit était de

201 dollars, soit 19 dollars de plus en moyenne que ce qu'elles auraient reçu sans les projets. Les 19 dollars supplémentaires correspondent à une augmentation de 11 pour cent du niveau moyen des prestations. Par province, l'augmentation des niveaux de prestations attribuables aux projets d'ajustement était la plus élevée à Terre-Neuve, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse (13 pour cent), et elle était la plus basse en Colombie-Britannique (7 pour cent), en Ontario et dans les Territoires du Nord-Ouest (8 pour cent). En outre, 12 pour cent des prestataires avec des petites semaines étaient admissibles au supplément familial et presque 70 pour cent d'entre eux étaient des femmes.

Environ 43 pour cent (40 880) des prestataires avec petites semaines ont été touchés par la règle de l'intensité, démontrant qu'ils ont des antécédents de demandes fréquentes. Toutefois, seulement 38 pour cent ont vu leur niveau de prestations réduit; les autres n'ont pas été touchés parce qu'ils étaient admissibles au supplément familial et étaient par conséquent exemptés de la règle de l'intensité.

Les projets d'ajustement relatifs aux petites semaines ont permis à un grand nombre de travailleurs de toucher des prestations plus élevées et de participer davantage au marché du travail. Les résultats préliminaires indiquent que le nombre total d'heures de travail du participant moyen a augmenté d'environ 7 pour cent. Les données complètes sur les projets d'ajustement relatifs aux petites semaines n'étaient pas disponibles et elles n'ont pu être incluses dans le présent rapport; cependant, une évaluation complète des projets est en cours.

Les projets d'ajustement ont pris fin le 14 novembre 1998. Puisqu'il faut plus de données et de temps pour évaluer la

contre-incitation à l'acceptation des petites semaines de travail, un nouveau projet-pilote a été mis en place. Le nouveau projet est en vigueur dans les 29 régions qui ont participé aux projets originaux, ainsi que dans deux autres régions : Hull (Québec) et Sudbury (Ontario). Le projet, qui devrait durer trois ans, repose sur la méthode de «l'exclusion» des petites semaines de travail du calcul des prestations hebdomadaires, parce que l'analyse préliminaire des projets originaux révèle que cette méthode est plus facile à expliquer et à comprendre, qu'elle coûte moins cher à administrer, et qu'elle produit exactement le même résultat que la méthode de regroupement.

VIII. CONCLUSION

Le total des versements aux prestataires de l'assurance-emploi a reculé de 16 pour cent, pour passer de 12 milliards de dollars en 1995-1996 à 10 milliards de dollars en 1997-1998. La diminution des prestations versées est attribuable au moins grand nombre de personnes qui présentent des demandes, au nombre de semaines pendant lesquelles elles touchent des prestations et au montant hebdomadaire des prestations qu'elles reçoivent. On a constaté que la diminution des versements est principalement attribuable à la chute de 14 pour cent du nombre de nouvelles demandes d'assurance-emploi établies durant la période. Le niveau moyen des prestations hebdomadaires pour toutes les demandes est demeuré pratiquement le même, tandis que la durée d'admissibilité aux prestations a très légèrement augmenté. Cette tendance générale s'observe pour la plupart des types de prestations.

Le nombre de demandes de prestations régulières a diminué de 18 pour cent, ce qui a contribué pour une bonne part à la baisse des versements effectués aux

bénéficiaires de prestations régulières. La chute du nombre de demandes et du montant des prestations versées est attribuable aux changements apportés au régime et à des facteurs liés au marché du travail.

Les améliorations observées sur le marché du travail durant la période, y compris l'augmentation de la durée d'occupation des emplois, font que les gens dépendent moins de l'assurance-emploi pour le soutien du revenu. Il semble en outre que le régime fondé sur les heures et le dénominateur minimal favorisent, comme prévu, une plus forte participation à la vie active. De même, la composition du groupe des sans-emploi a considérablement changé, de sorte qu'ils sont plus nombreux à avoir peu de chances d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Les personnes qui devraient être admissibles aux prestations (celles possédant une expérience de travail récente) dépendre peut être moins du régime d'assurance-emploi parce qu'elles travaillent plus longtemps.

Les jeunes, dont beaucoup occupent à temps partiel un emploi de courte durée, ont subi une baisse supérieure à la moyenne pour ce qui est du nombre de demandes et du montant des prestations versées. De même, la diminution plus importante du nombre de demandes présentées par les femmes par rapport à celles présentées par les hommes semble liée à des régimes de travail différents.

Les prestations versées aux pêcheurs indépendants ont diminué en 1996-1997, pour augmenter en 1997-1998, de sorte qu'il y a eu très peu de changements dans l'ensemble. Il semble toutefois que la réforme ait facilité l'admissibilité des pêcheurs aux prestations et que certains d'entre eux présentent des demandes consécutives

pour les périodes de prestations d'été et d'hiver. Le nombre de nouvelles demandes de prestations présentées par des pêcheurs a donc augmenté en 1997-1998 et le montant des prestations versées a très peu changé dans l'ensemble.

Les prestations spéciales (de maternité, parentales, et de maladie) n'ont pas beaucoup changé. La somme totale de ces prestations a légèrement diminué, ce qui traduit la chute du nombre de demandes de prestations parentales et de maladie, ainsi qu'une diminution du niveau des prestations hebdomadaires pour certains types de demandes.

Certains éléments de la réforme produisent les résultats escomptés. La règle de l'intensité entraîne une réduction des prestations des utilisateurs fréquents. Le complément que donne le supplément familial fournit des prestations de montants supérieurs à un groupe plus petit, mais mieux ciblé,

de prestataires. Moins de prestataires reçoivent cette aide, mais le supplément familial moyen a plus que doublé pour s'établir à 29 dollars par semaine. Il est trop tôt pour faire un rapport complet des effets de certains des éléments de la réforme, car toutes les données ne sont pas encore disponibles. C'est le cas notamment des dispositions sur le remboursement des prestations (la récupération fiscale) et le seuil de 50 dollars de gains permis pendant qu'on reçoit des prestations.

Les résultats des projets originaux d'ajustement des petites semaines ont jusqu'ici été plutôt positifs. Nous avons constaté que les projets ont permis à un nombre important de travailleurs de toucher des prestations plus élevées et de continuer à participer davantage au marché du travail.

Chapitre 3 – Prestations d'emploi et mesures de soutien

Dans le présent chapitre, nous faisons le point sur les nouveaux partenariats avec les gouvernements provinciaux et territoriaux aux termes des ententes sur le développement du marché du travail. Nous faisons également rapport de l'effet qu'ont eu les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues à la Partie II durant la deuxième année de mise en oeuvre, comparativement aux interventions d'emploi similaires intitulées utilisations productives de l'assurance-chômage qui existaient dans la précédente *Loi sur l'assurance-chômage*. Nous comparons l'information sur les prestations d'emploi et les mesures de soutien pour 1997-1998 aux renseignements sur les utilisations productives de l'assurance-chômage pour 1995-1996. Nous examinons :

- les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des ententes;
- l'élimination progressive des achats de formation;
- le nombre de clients desservis et les coûts connexes;
- la mise en oeuvre du cadre de responsabilisation fondé sur les résultats.

Nous fournirons en outre de l'information sur l'efficacité du Fonds transitoire pour la création d'emplois créé en juillet 1996 pour aider les gens des régions où le chômage est élevé à s'adapter au nouveau régime d'assurance-emploi.

I. PARTENARIATS AVEC LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES

En mai 1996, le gouvernement du Canada a offert à toutes les provinces et à tous les territoires de conclure des

partenariats fédéraux-provinciaux/territoriaux qui permettraient de répondre aux besoins particuliers des Canadiens sans emploi de chacune des provinces et de chacun des territoires en fonction de la nature particulière de chacun des marchés du travail. La nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi* confiait au gouvernement du Canada le mandat de collaborer avec les provinces et avec les territoires à la mise en place de mesures actives pour mieux aider les Canadiens sans emploi à s'intégrer au marché du travail.

La Loi établit aussi un cadre pour assurer que l'administration des prestations d'emploi et des mesures de soutien respecte diverses grandes lignes directrices, dont les suivantes :

- mettre l'accent sur les résultats;
- les évaluer;
- promouvoir la collaboration et les partenariats sur le marché du travail;
- prendre les décisions localement;
- éliminer les chevauchements et les doublages inutiles;
- inciter les gens à assumer personnellement la responsabilité de leur retour au travail;
- assurer le service au public dans les deux langues officielles là où la demande est importante.

Le gouvernement du Canada a maintenant conclu onze ententes sur le développement du marché du travail. Comme le prévoyait la proposition formulée par le gouvernement fédéral en mai 1996, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, le Québec, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest ont décidé d'assumer la responsabilité de la

conception et de l'application de mesures actives d'aide à l'emploi financées par le régime d'assurance-emploi. Les ententes englobent également certaines fonctions du Service national de placement. Cependant, seules les ententes avec l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba ont été mises en œuvre durant la période de référence 1997-1998. Le Ministère a continué durant l'année à offrir ses programmes dans les autres provinces et territoires. La mise en œuvre complète de ces ententes de transfert se fera graduellement, ce qui respectera la capacité de chaque province et de chaque territoire d'assumer les responsabilités en jeu.

Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon ont opté pour la cogestion, ce qui signifie que le gouvernement du Canada et celui de chaque gouvernement provincial ou territorial assument conjointement la responsabilité de la planification, de la conception et de l'évaluation des mesures actives d'aide à l'emploi, tandis que le Ministère continue d'offrir des programmes et des services par son réseau de prestation de services. En Nouvelle-Écosse, l'entente se veut un cadre de partenariat stratégique. Étant donné que les ententes de cogestion ont été mises en œuvre à leur signature, la plupart étaient en place au cours de la période de référence 1997-1998. On a établi des structures de cogestion et mis au point des mécanismes de collaboration pour toutes les questions liées au marché du travail.

L'entente Canada-Colombie-Britannique incluait l'engagement de tendre vers un accord qui permettrait à la province d'assumer davantage de responsabilités relativement aux mesures actives d'aide à l'emploi. En juin 1998, la Colombie-Britannique a amorcé les négociations

en vue d'en arriver à une entente de transfert complet et les pourparlers se poursuivent. Les négociations visant une entente avec l'Ontario ont officiellement débuté en avril 1998.

Se reporter à l'annexe 3.1 pour un résumé des ententes.

Nous traitons principalement dans le présent rapport des programmes et des services offerts par Développement des ressources humaines Canada. Nous disposons d'information pour l'Alberta et le Nouveau-Brunswick; étant donné, cependant, que 1997-1998 est la première année de mise en œuvre des ententes conclues avec ces provinces, nous ne disposons pas dans tous les cas de données complètes. Comme le Manitoba continue d'utiliser les systèmes du Ministère, les données concernant cette province sont saisies plus rapidement.

À noter que l'Alberta, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick n'ont été chargés des activités liées aux PEMS que pendant une partie de 1997-1998, étant donné que les ententes avec ces provinces sont entrées en vigueur à des moments différents au cours de l'exercice.

On avait prévu au budget 2,28 milliards de dollars pour 1997-1998 aux fins des ententes. De ce montant, 2,03 milliards étaient destinés aux mesures actives d'aide à l'emploi aux termes des ententes de transfert et de cogestion, et à l'Ontario. Ce montant incluait environ 500 millions de dollars en mesures de soutien du revenu prévues à la Partie I pour les prestataires d'assurance-emploi qui reçoivent des prestations d'emploi. Les 250 autres millions de dollars sont réservés à des activités de développement du marché du travail pancanadien administrées par le gouvernement du Canada, ce qui englobe certaines activités administrées

par des ententes régionales bilatérales pour les Autochtones et des activités destinées à appuyer l'emploi des jeunes.

On trouvera à l'annexe 1.2 une description des différentes prestations d'emploi et des mesures de soutien.

II. ÉLIMINATION PROGRESSIVE DES ACHATS DE FORMATION

1. Élimination progressive

Le Premier ministre avait annoncé en novembre 1995 que le gouvernement fédéral allait se retirer de la formation liée au marché du travail, annonce réitérée dans le discours du Trône de février 1996. C'est pourquoi la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit l'élimination progressive des achats de formation d'ici au 30 juin 1999. On veut ainsi assurer au Canada un système d'adaptation au marché du travail plus efficace et davantage axé sur la clientèle, et nouer avec les provinces et avec les territoires de meilleures relations qui respecteront leur compétence en matière d'éducation.

On veut maintenant fournir de l'aide pour permettre aux gens d'avoir accès à des possibilités de formation grâce à un régime de prêts et subventions de perfectionnement. L'expérience canadienne et l'expérience internationale confirment qu'il vaut mieux adopter, pour le perfectionnement des compétences, une approche axée sur la clientèle, plutôt qu'acheter des places en bloc auprès d'établissements provinciaux et territoriaux.

Le Ministère a conclu avec chaque gouvernement provincial et territorial une entente qui définit très précisément comment il se retirera des achats de formation. Les ententes tiennent compte des conditions et des priorités

propres à chaque province et à chaque territoire. Certaines ententes visent des accords d'achat de gouvernement à gouvernement, en vertu desquels le Ministère achète directement des cours de formation du territoire ou de la province concerné. D'autres sont très ciblées et ne visent, par exemple, que les apprentis. En outre, le rythme de retrait varie d'une entente à l'autre. (On trouvera à l'annexe 3.2 un résumé des ententes.) Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ont néanmoins été informés que les achats par le gouvernement fédéral de cours de formation doivent prendre fin au 30 juin 1999.

2. Passage graduel aux prêts et aux subventions de perfectionnement

Destinés à remplacer les achats en bloc de formation, les prêts et subventions de perfectionnement aident directement les participants à avoir accès à des cours de formation où ils peuvent acquérir des compétences en vue d'obtenir un emploi.

Dans les provinces où le Ministère a conservé la responsabilité d'offrir les programmes financés par l'assurance-emploi, on a offert une solution de rechange provisoire pendant l'instauration des prêts et subventions de perfectionnement. Cette mesure provisoire, intitulée prestations bonifiées aux stagiaires payants, fournit directement aux gens une aide financière destinée à leur permettre d'acquitter leurs frais de scolarité et leurs autres dépenses de formation. En 1997-1998, le Ministère a réalisé puis mis en œuvre des projets-pilotes de prêts et subventions de perfectionnement en Alberta et au Nouveau-Brunswick, dont les gouvernements ont conclu des ententes de transfert, et il a réalisé des projets-pilotes en Nouvelle-Écosse.

Au cours de 1998-1999, le Ministère fera une première évaluation des projets-pilotes de prêts et subventions de perfectionnement en Nouvelle-Écosse et il planifie leur mise en œuvre pour le début de 1999. Il réalise des projets-pilotes de prêts et subventions de perfectionnement de moindre envergure à l'Île-du-Prince-Édouard. Il collabore avec les gouvernements de Terre-Neuve et de l'Ontario pour mettre la dernière main à la conception et, avec le consentement des provinces, il a l'intention d'élargir les projets-pilotes ou de les mettre en œuvre au début de 1999.

En conclusion, le personnel régional et local du Ministère signale que, même là où s'effectuent encore des achats de formation, dans bien des régions, on n'achète plus des blocs de cours, mais on établit des plans individuels d'action en vue du retour au travail des clients, ce qui constitue un changement fondamental.

La réduction des achats de formation auprès des gouvernements provinciaux a été graduelle et s'est faite à des rythmes différents dans les diverses provinces. La mise en œuvre du système axé sur la clientèle devrait s'accélérer à mesure que les projets-pilotes prendront fin et que les modèles de prêts et de subventions de perfectionnement seront pleinement appliqués. On trouvera à l'annexe 3.3 des renseignements détaillés par province.

III. INTERVENTIONS

1. Généralités

En 1997-1998, il y a eu 482 000 interventions au titre des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Pour y être admissibles, les gens doivent recevoir des prestations

d'assurance-emploi ou en avoir reçu au cours des trois dernières années, (ou des cinq dernières années s'il s'agissait de prestations de maternité ou de prestations parentales).

On peut diviser les prestations d'emploi et les mesures de soutien en trois grandes catégories aux caractéristiques très différentes. Les prestations d'emploi, qui sont des interventions à long terme, incluent les prestations bonifiées aux stagiaires payants et les prêts et subventions de perfectionnement, les prestations au titre de l'aide au travail indépendant, les subventions salariales ciblées et les prestations aux fins des partenariats pour la création d'emplois. Les achats de formation se sont également poursuivis en 1997-1998 puisque leur élimination se fait sur une période de trois ans. Ces interventions à long terme durent habituellement plus de quelques semaines et comportent une aide financière à l'employeur, à une tierce partie ou à la personne pour préparer les clients à l'emploi. Ensemble, ces prestations ont représenté 45 pour cent des interventions. Les interventions à plus court terme, qui incluent les services d'aide à l'emploi, le counselling et les services de groupe, ont représenté 53 pour cent des interventions. Ces interventions durent habituellement entre une demi-journée et quelques semaines et fournissent du counselling et de l'information pour aider les personnes à retourner sur le marché du travail. Les autres prestations d'emploi et mesures de soutien ont représenté 2 pour cent des interventions.

Il s'agit d'une hausse de 9 pour cent des interventions par rapport à 1995-1996.

Les autres activités prévues à la Partie II, comme la recherche et les innovations et les partenariats du marché du travail, n'étaient pas

centrées sur les participants, mais sur la mise à l'essai de nouvelles idées et le développement des capacités à l'échelle nationale, provinciale et locale.

PEMS et UPAC Interventions 1995-1996 et 1997-1998		
Interventions	UPAC 1995-1996	PEMS 1997-1998
	N ^{bre} et %	N ^{bre} et %
Total des interventions à long terme	200 613 (45,4 %)	217 759 (45,2 %)
Total des interventions à court terme	238 923 (54,0 %)	257 732 (53,4 %)
Autres prestations et mesures	2 567 (0,6 %)	6 568 (1,4 %)
Total	442 103 (100 %)	482 059 (100 %)

Source : ensemble de données sur la clientèle

(Voir les annexes 3.4 et 3.5 pour plus de détails.)

Même s'ils représentent un plus faible pourcentage des interventions à long terme (de 51 pour cent en 1995-1996 à 40 pour cent en 1997-1998), les achats de formation sont demeurés l'intervention la plus souvent utilisée (87 000); venaient ensuite les prestations bonifiées aux stagiaires payants (57 000). Parmi les interventions à court terme, on a surtout utilisé les services de groupe (131 000). C'est en Ontario que le Ministère a eu le plus recours à cette intervention. Cette province s'est classée au premier rang (187 000), suivie du Québec (116 000). (Se reporter aux annexes 3.4 et 3.5.)

Les provinces et les territoires ont recours à des combinaisons différentes d'interventions à court et à long terme car leurs besoins sont différents. Dans l'ensemble, le Ministère a davantage utilisé les interventions à court terme en Ontario. Il a favorisé dans la plupart des autres provinces les interventions à long terme mais en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Colombie-Britannique, il a eu recours à peu près également aux deux types d'interventions.

Les achats de formation n'ont pas toujours été l'intervention à long terme la plus souvent utilisée. À Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et au Québec, le Ministère a eu plus fréquemment recours aux prestations bonifiées aux stagiaires payants. S'il a fait appel dans l'ensemble du Canada aux subventions salariales ciblées dans 7 pour cent des cas, les pourcentages d'utilisation de cette intervention en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Ontario ont cependant été supérieurs à la moyenne nationale. Pour ce qui est des partenariats pour la création d'emplois, seuls Terre-Neuve et le Québec les ont utilisés dans une proportion beaucoup plus élevée que la moyenne nationale. L'aide au travail indépendant est l'intervention à long terme dont le pourcentage d'utilisation a le moins varié d'une province à l'autre.

Les services de groupe ont représenté environ la moitié des interventions à court terme (131 000). Certaines provinces ont nettement préféré un type d'intervention par rapport aux autres. Ainsi, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard ont surtout utilisé les services d'aide à l'emploi, tandis que l'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont favorisé les Services de groupe, et que Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan ont mis davantage l'accent sur le counselling.

Malgré l'amélioration importante de la documentation sur la clientèle et du suivi l'an dernier, il semble qu'on ne suit pas actuellement le dossier de tous les clients. C'est peut-être davantage le cas dans les provinces dont les gouvernements ont signé des ententes de transfert. Le suivi des anciens prestataires semble aussi poser problème, étant donné qu'ils ne constituaient que 20 pour cent de tous

les participants en 1997-1998. Contrairement aux prestataires actuels d'assurance-emploi, on ne suit pas automatiquement ces clients par l'utilisation qu'ils font des prestations de revenu prévues à la Partie I.

IV. DÉPENSES TOTALES

On a dépensé en 1997-1998 quelque 2 milliards de dollars au titre des prestations d'emploi et des mesures de soutien, dont environ 465 millions de dollars en prestations de soutien du revenu prévues à la Partie I pour les prestataires d'assurance-emploi qui participaient à ces mesures. Environ 78 pour cent de toutes ces sommes ont été consacrées à des interventions à long terme, 12 pour cent à des interventions à court terme, et 10 pour cent à d'autres prestations d'emploi et mesures de soutien. Les dépenses consacrées en 1995-1996 aux interventions à long terme constituaient 92 pour cent des dépenses totales.

Les chiffres de 1997-1998 n'incluent que les fonds qui figuraient dans les budgets régionaux, incluant la portion de 85 millions de dollars de l'allocation pancanadienne dont s'occupaient les régions. On a consacré à l'échelle nationale une somme additionnelle de 53 millions de dollars au développement des capacités (à la recherche et aux innovations et aux partenariats sectoriels) et 20 autres millions de dollars ont servi au développement des capacités dans les régions où il y avait une entente de transfert. Le reste de l'allocation pancanadienne a servi à constituer une réserve pour acquitter des coûts comme ceux reliés aux projets d'ajustement relatifs aux petites semaines. (Annexe 3.9)

Dans les interventions à long terme, on a consacré environ 640 millions de dollars (41 pour cent) à des achats de formation et 305 millions de dollars (20 pour cent) aux prestations accrues aux stagiaires payants. Dans les interventions à court terme, on n'a pas consigné de dépenses pour les services de groupe ni pour le counselling, étant donné qu'il s'agit surtout de postes salariaux qui font partie des dépenses de fonctionnement du Ministère. Cela a pour effet de sous-estimer dans l'ensemble les coûts des interventions à court terme. D'autre part, les dépenses engagées aux termes des services d'aide à l'emploi servent souvent de plate-forme pour les services mis à la disposition de l'ensemble des sans-travail. La tendance aux interventions moins coûteuses s'est maintenue en 1997-1998, ce qui nous a permis, en retour, de desservir davantage de clients. On peut attribuer cette tendance à un certain nombre de facteurs. Mentionnons la plus grande utilisation des fonds de programmes pour appuyer les services d'emploi grâce aux services d'aide à l'emploi. Le

PEMS et UPAC		
Dépenses par intervention (en milliers de dollars)		
1995-1996 et 1997-1998		
Interventions	UPAC	PEMS
	1995-1996	1997-1998
	Soutien du revenu/ recouvrement des prestations d'assurance-emploi en milliers de dollars et en %	Partie I et Partie II en milliers de dollars et en %
Total des interventions à long terme	1 704 574 (92,5 %)	1 564 805 (78,2 %)
Total des interventions à court terme	80 669 (4,4 %)	237 932 (11,9 %)
Autres PEMS	57 460 (3,1 %)	197 573 (9,9 %)
Total	1 842 703 (100 %)	2 000 310 (100 %)

Sources : ensemble de données sur la clientèle et système de gestion ministériel

(Voir les annexes 3.6, 3.7 et 3.8 pour plus de détails.)

Ministère a aussi «personnalisé» ses programmes, notamment en faisant varier la durée de l'aide au travail indépendant ou en offrant une aide négociée individuellement pour le soutien du revenu aux gens qui suivent des cours de formation. Enfin, il dispose de plus de souplesse pour adapter l'amalgame des programmes aux conditions locales et provinciales du marché du travail.

V. COÛT PAR INTERVENTION

Le coût moyen des interventions à long terme a été d'environ 7 200 dollars en 1997-1998 comparativement à 8 500 dollars en 1995-1996. (Se reporter à l'annexe 3.10). La diminution des coûts est causée par la possibilité accrue d'adapter les interventions aux besoins locaux. De plus, l'aide financière aux clients qui participent à une intervention à long terme mais qui ne reçoivent pas de prestations de revenu est fondée sur les besoins de la personne. Nous ne traitons pas ici des coûts moyens par participant des interventions à court terme, étant donné que certaines activités sont financées à partir des ressources administratives, plutôt qu'à partir du budget des prestations d'emploi et des mesures de soutien prévues à la Partie II. Nous avons exclu les «autres» prestations et mesures, parce qu'il s'agissait de dépenses qui servent à appuyer le développement des capacités et qu'elles ne permettent pas d'établir un rapprochement entre les coûts et les interventions.

Dans les interventions à long terme, la prestation la plus coûteuse en moyenne a été l'aide au travail indépendant (12 700 dollars), en raison de la durée plus longue de cette prestation, tandis que la moins coûteuse (5 400 dollars) a été la prestation bonifiées aux stagiaires payants.

Dans les interventions à long terme, la moyenne des coûts d'une province à l'autre a beaucoup varié. L'Alberta avait les interventions les moins coûteuses (5 000 dollars) et Terre-Neuve les plus coûteuses (8 400 dollars). À noter que les coûts moyens peuvent être surévalués parce que nous ne disposons peut-être pas de données complètes sur les participants pour toutes les régions.

VI. PROFIL DE LA CLIENTÈLE

1. Généralités

Aux termes de *la Loi sur l'assurance-emploi*, les anciens prestataires qui avaient formulé une demande de prestations dans les trois dernières années (ou les cinq dernières années dans le cas des demandes de prestations de maternité ou des prestations parentales) sont devenus admissibles aux prestations d'emploi. Les prestataires actuels d'assurance-emploi constituaient plus de 80 pour cent du nombre total de clients visés par la Partie II en 1997-1998, même s'il est possible qu'il y ait eu sous-déclaration d'anciens clients.

Les travailleurs de 25 à 44 ans représentaient en 1997-1998 plus de 60 pour cent des clients desservis. Les clients étaient plus susceptibles d'être des hommes (dans une proportion de 59 pour cent), du fait que leur taux de participation à la population active est plus élevé. (Se reporter à l'annexe 3.11).

2. Groupes désignés

Le Ministère fournit de l'information sur la participation aux programmes et aux services d'emploi des quatre groupes désignés : les femmes, les personnes handicapées, les Autochtones et les minorités visibles. Le Ministère

continuera de le faire dans le cadre des rapports sur les ententes. L'information sur les groupes désignés dépend cependant de l'auto-identification. L'on notera que, de 1995-1996 à 1997-1998, des changements ont été apportés à la programmation; certains programmes ne sont donc pas comparables. En outre, la saisie incomplète de données en 1997-1998 a entraîné une sous-représentation apparente de ces groupes dans certaines régions.

Le taux de participation des femmes est demeuré à environ 42 pour cent en 1995-1996 et 1997-1998. L'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, l'Ontario et le Manitoba ont des taux de participation des femmes plus élevés que la moyenne nationale en 1997-1998. La participation des femmes aux achats de formation a reculé de 1 pour cent et elle a diminué de 6 pour cent pour la formation fournie dans le cadre de projets. Par ailleurs, il y a eu une augmentation de 9 pour cent de la participation des femmes à l'aide au travail indépendant et de 2 pour cent aux subventions salariales ciblées. (Se reporter à l'annexe 3.12 pour les données de 1997-1998).

Le taux de participation aux interventions des personnes handicapées a progressé de 1995-1996 à 1997-1998 de 2 à 3,6 pour cent, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ayant réalisé des gains importants. On peut attribuer en partie cette augmentation à l'élaboration de stratégies régionales pour offrir des prestations d'emploi et des mesures de soutien en collaboration avec le Fonds d'intégration (un programme créé par le gouvernement fédéral pour aider les personnes handicapées non admissibles à l'assurance-emploi à obtenir un emploi). Il y a eu une augmentation de 2 pour cent du taux de participation de ces personnes à l'aide au travail indépendant et aux achats de

formation, une hausse de 1 pour cent de la participation à la formation dans le cadre de projets, et une hausse de 3 pour cent de la participation aux partenariats pour la création d'emplois. La participation aux subventions salariales ciblées a reculé de 4 pour cent, tandis que celle à l'aide à l'emploi a fléchi de 1 pour cent. (Se reporter à l'annexe 3.13, pour les données 1997-1998).

Le taux de participation des Autochtones aux interventions a augmenté, passant de 3 à 4 pour cent, lorsqu'on compare les dépenses pour les utilisations productives de l'assurance-chômage et les dépenses de l'assurance-emploi. Le taux de participation à la formation fournie dans le cadre de projets est demeuré à 13 pour cent et à environ 3 pour cent pour l'aide au travail indépendant. Il y a eu une diminution de 9 pour cent du taux de participation aux subventions salariales ciblées et de 2 pour cent à l'aide à l'emploi. Les différences les plus importantes ont été enregistrées au niveau des partenariats pour la création d'emplois, qui ont chuté de 24 pour cent entre 1995-1996 et 1997-1998.

Les chiffres pour 1997-1998 incluent les personnes desservies par les ententes régionales bilatérales et, dans une bien moindre mesure, par des organismes communautaires. Les coûts connexes de 76 millions de dollars font partie de l'allocation pancanadienne. (On trouvera à l'annexe 3.14 les données relatives aux participants.) En raison d'une importante sous-déclaration, il est difficile de déterminer le nombre exact de personnes desservies par les ententes régionales bilatérales et les autres organismes; on estime cependant que les 76 millions de dollars correspondent à environ 5 000 participants. Il est aussi important de souligner que les ententes régionales bilatérales ont entraîné en 1997-1998

des dépenses de 148,5 millions de dollars en crédits du Trésor, ce qui a permis de fournir de l'aide à 9 200 autres clients autochtones.

Le taux de participation des minorités visibles est demeuré aux environs de 4 pour cent pendant les deux années étudiées. On a constaté dans leurs cas une très légère diminution, aux environs de 2 pour cent, de leurs taux de participation à la formation dans le cadre de projets et une augmentation de 2 pour cent aux services d'aide à l'emploi. Leur participation aux subventions salariales ciblées a reculé de 4 pour cent. (Se reporter à l'annexe 3.15 pour les données de 1997-1998).

3. Langues officielles

Nous avons examiné dans le rapport de l'an dernier le recours aux langues officielles dans le cadre d'une évaluation formative des ententes sur le développement du marché du travail, pour déterminer l'accès aux services et le degré de satisfaction des clients sur le plan des services dans les deux langues officielles. D'après les principales conclusions de cette évaluation, l'accès aux services dans les deux langues officielles était satisfaisant là où la demande était importante et était souvent assuré là où la demande n'était pas importante.

La situation en 1997-1998 est plus compliquée car le Ministère a conservé la responsabilité d'offrir des prestations d'emploi et des mesures de soutien dans les provinces et dans les territoires dont les gouvernements ont conclu des ententes de cogestion, mais les gouvernements provinciaux l'ont assumée là où des ententes de transfert ont été signées et mises en oeuvre.

Aux termes des ententes de cogestion, le Ministère continue d'offrir des programmes et des services relatifs au

marché du travail, conformément à la *Loi sur les langues officielles*. Toutes les ententes de transfert sont assorties d'engagements clairs de la part des gouvernements provinciaux et territoriaux de voir à ce que les programmes et les services soient offerts dans les deux langues officielles là où la demande est importante. Ces engagements respectent toutes les exigences législatives qui sous-tendent les ententes sur le développement du marché du travail et les dépassent même dans certains cas.

Les cadres d'évaluation génériques des ententes, qui définissent des approches et des points fondamentaux, incluent des questions sur l'accessibilité des services et la satisfaction quant aux services, dans la langue officielle choisie lorsque la demande est importante. On pose des questions sur ces points aux participants aux enquêtes sur les évaluations des ententes.

Nous commençons à peine l'évaluation des ententes de transfert et de cogestion, ainsi que l'évaluation des activités du Ministère en Ontario. Nous ne disposons pour l'instant que des résultats préliminaires de l'évaluation formative de la première année de mise en oeuvre de l'entente Canada-Colombie-Britannique et des activités en Ontario.

Les premières conclusions révèlent que le service en français est offert dans la plupart des régions de la Colombie-Britannique, selon diverses formules. Dans un sondage auprès de 1 200 participants, 5 pour cent des répondants ont déclaré que le français était leur première langue officielle, mais seule une faible minorité (moins de 1 pour cent) a demandé des programmes ou des services d'emploi en français. Dans un petit sondage réalisé en Ontario, 78 pour cent des répondants ont déclaré

avoir l'anglais comme première langue officielle, 6 pour cent le français, et les autres ont donné une autre langue maternelle. Parmi ceux qui avaient donné le français comme langue maternelle, 90 pour cent ont dit qu'ils pouvaient obtenir de l'information sur les services d'emploi dans la langue de leur choix.

À mesure qu'avanceront les évaluations dans toutes les provinces et tous les territoires, nous serons mieux en mesure de faire rapport quant à l'accès aux services et aux interventions dans les deux langues officielles là où la demande est importante.

VII. RÉSULTATS DES PRESTATIONS D'EMPLOI ET MESURES DE SOUTIEN

La mise en œuvre d'un cadre de responsabilisation fondé sur les résultats a beaucoup progressé au cours de la deuxième année d'existence des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Nous avons établi des indicateurs destinés à informer les régions, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les partenaires des résultats mensuels ou trimestriels. Nous avons considérablement amélioré la saisie des données et les méthodes de calcul des indicateurs clés. Nous réalisons encore d'autres travaux qui visent à déterminer à quel point les prestations d'emploi et les mesures de soutien ont aidé les prestataires actuels et les anciens prestataires à trouver et à conserver un emploi par rapport aux personnes dans la même situation qui n'ont pas reçu cette aide.

Les trois indicateurs de succès mentionnés dans les ententes sur le développement du marché du travail sont les suivants :

Le nombre de clients de l'assurance-emploi qui retournent au travail : le nombre de participants (y compris les prestataires actuels et les anciens prestataires visés par la Partie I) qui ont un emploi rémunéré à l'heure actuelle et qui ont reçu de l'aide par l'entremise de programmes d'intervention directe;

Le montant des prestations prévues à la Partie I non versées à des prestataires d'assurance-emploi : le montant des prestations non versées, fondé sur la différence entre l'admissibilité maximale à des prestations régulières de revenu et le montant réel des prestations versées;

Le nombre de prestataires d'assurance-emploi desservis : le nombre de prestataires actuels visés par la Partie I qui ont accès aux ententes sur le développement du marché du travail. Dans certaines ententes, cet indicateur est le nombre minimal de prestataires à desservir; dans d'autres, c'est un pourcentage minimal (normalement 65 pour cent) de tous les prestataires desservis aux termes des ententes.

Le premier de ces indicateurs est un outil d'évaluation de toute la structure des activités prévues à la Partie II pour les clients qui bénéficient d'interventions documentées, allant de séances d'information d'une demi-journée aux prestations de plus longue durée, de formation et d'aide au travail indépendant. Le deuxième indicateur révèle les économies potentielles qui découlent du retour au travail des prestataires visés par la Partie I avant la fin de leur période de prestations.

Nous avons établi des objectifs pour ces indicateurs à l'aide d'estimations du rendement antérieur de l'ancien programme des utilisations productives de l'assurance-chômage en 1993-1994 et 1994-1995. Les données disponibles

sont limitées, car la façon dont les programmes sont conçus et offerts a beaucoup changé. C'est pourquoi nous ajusterons les objectifs à mesure que nous disposerons d'information sur les nouvelles mesures. Les objectifs sont établis conjointement par le Ministère et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

En 1997-1998, un total de 183 000 clients, comparativement à un objectif de 174 000, sont retournés au travail, ce qui représente 105 pour cent de l'objectif. Les prestations non versées se sont élevées à 674 millions de dollars, comparativement à un objectif de 763,5 millions de dollars, soit 88 pour cent de l'objectif. On trouvera à l'annexe 3.16 des détails sur les objectifs et sur les résultats de 1997-1998 par province et par territoire.

Dans le cas des prestations d'emploi et des mesures de soutien administrées par des ententes régionales bilatérales ou d'autres organismes, ce sont 1 500 clients qui sont retournés au travail à l'échelle nationale, ce qui s'est traduit par un montant d'environ 6,4 millions de dollars en prestations non versées.

Le degré de réalisation des objectifs varie considérablement d'une région à l'autre et d'une province à l'autre, ce qui est attribuable à divers facteurs. C'est en partie le reflet de la grande variété des types de programmes et de services offerts aux clients aux niveaux provincial et régional. Dans le cas de l'Ontario, l'objectif a été dépassé parce qu'on a eu recours à des stratégies locales de planification grâce auxquelles les clients reçoivent plus de services initiaux des partenariats communautaires. Cela inclut le recours accru aux interventions de services de groupe comme les séances d'information de groupe pour les prestataires d'assurance-emploi. Le Nouveau-Brunswick et l'Alberta, qui en

sont tous deux à leur première année de mise en œuvre des ententes, se heurtent à des systèmes et à des problèmes de production de rapports qui ont entraîné une certaine sous-déclaration. Les résultats inférieurs aux objectifs au Nouveau-Brunswick et en Alberta sont en partie attribuables au fait que les systèmes de dépistage des clients pour l'établissement de résultats et d'échange de données n'étaient pas pleinement opérationnels.

Nous fusionnons à l'échelle nationale les données opérationnelles à d'autres données d'évaluation de Développement des ressources humaines Canada, ce qui permet de vérifier les données opérationnelles. Les données d'évaluation ont jusqu'ici révélé un montant de prestations non versées de 615 millions de dollars, comparativement à 674 millions de dollars d'après les données opérationnelles, un écart d'environ 9 pour cent. Pour les retours au travail durant la période d'admissibilité, la mise à jour en a jusqu'ici révélé 123 000, comparativement à 120 000 dans les données opérationnelles, une différence de 2 pour cent. Ces résultats indiquent que les problèmes de saisie et de calcul des données observés en 1996-1997 ont en grande partie été réglés.

Nous avons constaté certaines variations dans les régions entre les résultats et les données d'évaluation, mais elles sont attribuables à des différences sur le plan de la méthodologie, de la composition de la clientèle, des options en matière de prestation de services et de l'accès aux données.

Pour ce qui est de l'indicateur «nombre de prestataires d'assurance-emploi desservis», les objectifs de 1997-1998 n'ont pas été complètement appliqués, car il s'agissait d'une année de transition pour les ententes de transfert. L'objectif

doit servir à garantir l'accès aux mesures actives pour les prestataires actuels d'assurance-emploi. Les données administratives révèlent cependant que 82 pour cent des 418 000 clients étaient des prestataires actuels et 18 pour cent, d'anciens prestataires. Même s'il peut y avoir eu une certaine sous-déclaration d'anciens clients, il semble clairement qu'on préfère desservir les clients actuels.

Le Ministère a aussi mis au point plusieurs produits d'information conçus pour aider les Canadiens dans leurs recherches d'emplois et il a commandé des sondages auprès des prestataires d'assurance-emploi pour déterminer dans quelle mesure ces produits leur sont utiles. Pour les six mois qui ont précédé janvier 1997, le sondage a révélé que 68 000 prestataires d'assurance-emploi qui n'ont pas bénéficié des prestations et des mesures de soutien ont déclaré qu'un produit d'information ou plus du Ministère les avait aidés dans leurs recherches d'un emploi, et 89 000 ont déclaré la même chose pour les six mois qui ont précédé janvier 1998.

VIII. FONDS TRANSITOIRE POUR LA CRÉATION D'EMPLOIS

Le Fonds transitoire pour la création d'emplois de 300 millions de dollars, d'une durée de trois ans, visait à faciliter l'adaptation au nouveau programme d'assurance-emploi dans les régions du pays où le chômage était élevé. Il y avait dans plusieurs de ces régions un grand nombre de gens qui, parce qu'ils occupaient des emplois saisonniers, en étaient arrivés à compter sur l'assurance-chômage comme mesure de soutien du revenu.

Le Fonds financé par le Trésor fournit une assistance financière destinée à

aider les collectivités à générer des activités économiques durables qui créent des emplois directs et stables dans les régions où le chômage est élevé (où il atteint 12 pour cent ou plus). Pour ce faire, le Fonds tisse des partenariats avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les municipalités, les autres ministères fédéraux et des partenaires communautaires. Avec tous ces partenaires, le ministère a élaboré des plans stratégiques qui définissent des secteurs économiquement prioritaires sur le plan régional et des secteurs qui offrent de bonnes perspectives de croissance afin de déterminer quelles activités le Fonds et ses partenaires devraient appuyer.

Essentiels à la réussite des projets, les partenariats sont intégrés au cadre de responsabilisation établi pour le programme. Les partenaires du Ministère doivent apporter une contribution correspondant à au moins 50 pour cent des coûts d'un projet. La contribution moyenne de ces sources de financement est de six dollars pour chaque dollar investi par le Fonds et elle atteignait au total 2 milliards de dollars le 27 octobre 1998. Le Ministère a réalisé la première phase d'une évaluation du Fonds de mars à mai 1998. La deuxième phase sera consacrée à évaluer les effets à plus long terme du programme. Voici les principales conclusions de la première phase d'évaluation :

- Le Fonds devrait créer 29 500 nouveaux emplois d'ici à la fin de mars 1999, environ le double de ce qui était prévu à l'origine. On estime que, sans le Fonds, 22 000 de ces emplois n'auraient pas été créés, c'est-à-dire qu'ils lui sont directement attribuables. Ces 22 000 emplois, dont certains sont saisonniers et à temps partiel,

constituent l'équivalent de 18 500 emplois à plein temps.

- Les promoteurs s'attendent que 89 pour cent des emplois créés grâce au fonds durent un an et demi. La plupart des promoteurs (59 pour cent) s'attendent également à ce qu'on puisse conserver les nouveaux emplois sans autre financement. (Cette conclusion repose sur les projets qui avaient été achevés au moment du sondage.)
- La plupart des emplois (66 pour cent) sont destinés à des travailleurs spécialisés et offrent un salaire moyen de 13 dollars l'heure.
- De tous les répondants au sondage, incluant les promoteurs, les fonctionnaires provinciaux et les représentants d'organismes de développement économique régional, 93 pour cent se sont dits satisfaits du programme.

Le Fonds transitoire pour la création d'emplois prend fin le 31 mars 1999¹.

IX. CONCLUSION

La signature et la mise en œuvre des ententes sur le développement du marché du travail ont énormément

progressé. Il semble qu'on dessert maintenant davantage de clients et qu'on ait réduit le coût des interventions par client. On offre aujourd'hui aux clients des programmes et des services différents en fonction de la région où ils se trouvent, de leurs besoins personnels et des conditions locales du marché du travail. Des problèmes de démarrage des systèmes dans certaines régions limitent les données, mais nous constatons que les choses s'améliorent. La réduction des achats de formation auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux s'est effectuée graduellement et l'élimination progressive de ces achats varie d'une région à l'autre. La mise en œuvre complète du système axé sur la clientèle devrait s'accélérer à mesure que les projets-pilotes mûriront et que les nouveaux programmes seront mis sur pied. La mise en œuvre du cadre de responsabilisation fondé sur les résultats pour les prestations d'emploi et mesures de soutien va bon train. Le calcul et la transmission des résultats se sont améliorés. L'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a révélé que le programme a beaucoup contribué à la création d'emplois durables dans les régions où le chômage est élevé, ce qui facilite l'adaptation à la réforme de l'assurance-emploi.

¹ Un programme semblable, appelé le Fonds du Canada pour la création d'emplois, sera mis en place. Ce nouveau programme permanent, dont le budget annuel s'élève à 110 millions de dollars, couvrira les régions ayant un taux de chômage de 10 pour cent et plus.

Chapitre 4 – Adaptation des collectivités

I. INTRODUCTION

La surveillance et l'évaluation de l'adaptation des collectivités comprend le repérage des répercussions de la réforme de l'assurance-emploi dans quatorze collectivités du Canada. Des méthodes qualitatives et quantitatives servent à rassembler et à analyser les données de chaque collectivité.

L'analyse qualitative est fondée sur des entrevues menées auprès de leaders communautaires², des groupes de discussion composés de travailleurs qui ont connu le chômage, d'employeurs et de préposés à la prestation de services. Parmi les méthodes quantitatives, mentionnons l'analyse longitudinale des données du Ministère et de Statistique Canada.

Le repérage suppose aussi l'intégration des résultats qualitatifs et quantitatifs pour brosser un tableau plus complet. L'information qualitative ajoute une importante dimension humaine à l'abondante information statistique découlant de l'analyse quantitative. C'est ainsi que les groupes de discussion peuvent fournir un excellent forum pour exprimer des perceptions et des expériences individuelles et collectives « de la réalité ». Il importe de souligner qu'il ne faudrait pas voir dans les commentaires des participants un résultat moyen. Ils peuvent cependant illustrer comment des membres de certaines collectivités et de certains groupes perçoivent le régime d'assurance-emploi, sa mise en œuvre

et ses répercussions. Les méthodes qualitatives peuvent également permettre de définir et d'examiner des relations de cause à effet à des niveaux de détail difficiles à atteindre autrement.

II. VUE D'ENSEMBLE DES QUATORZE COLLECTIVITÉS

Les quatorze collectivités retenues pour déceler les répercussions de l'assurance-emploi représentent une vaste gamme de collectivités au Canada. Les critères de sélection étaient les suivants : au moins une collectivité de chaque province et d'un territoire; et des différences suffisantes entre les collectivités sur le plan de la géographie, du type de collectivité (urbaine ou rurale), du taux de chômage, de l'utilisation des deux langues officielles et des régimes de travail (saisonnier/non saisonnier) pour permettre d'établir des comparaisons significatives.

Les quatorze collectivités retenues sont :

- Clarendville, à Terre-Neuve;
- L'Île-du-Prince-Édouard;
- Truro, en Nouvelle-Écosse;
- Miramichi, au Nouveau-Brunswick;
- Repentigny, au Québec;
- Le centre-est de Montréal;
- Le centre de Toronto;
- Hamilton Mountain, en Ontario;
- Saint-Boniface, au Manitoba;
- Prince-Albert, en Saskatchewan;
- Calgary, en Alberta;
- Kelowna, en Colombie-Britannique;
- Surrey, en Colombie-Britannique;
- Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest.

² Par exemple, des gestionnaires du Ministère et des représentants d'organismes de développement économique local, de chambres de commerce, d'organismes de services sociaux, de cégeps ou de collèges communautaires ou d'établissements de formation.

L'annexe 4.1 donne le sommaire des caractéristiques générales de ces collectivités.

Le Rapport de contrôle et d'évaluation 1997 résume les résultats des trois premières rondes de repérage de l'adaptation des collectivités. Les groupes de discussion ont constitué la principale source d'information. La première ronde de groupes de discussion a eu lieu en septembre 1996, la deuxième, en février 1997 et la troisième, en août et en septembre 1997. Un certain nombre de grands thèmes s'étaient dégagés dès la troisième ronde :

- les gens connaissaient et comprenaient mieux l'assurance-emploi, mais saisissaient encore mal certains aspects très importants de l'assurance-emploi, notamment les répercussions des changements sur les demandes et les prestations des participants;
- on a observé des changements de comportement, mais uniquement dans le cas de certains employeurs et travailleurs et de certaines régions;
- dans l'ensemble, les travailleurs en chômage et les employeurs appuyaient le passage au régime fondé sur les heures;
- la plupart des participants étaient d'avis que les changements aux prestations de revenu réduisaient les prestations et rendaient plus difficile l'admissibilité de certaines catégories de prestataires, en particulier les travailleurs à temps partiel, les jeunes et les femmes;
- dans l'ensemble, les participants estimaient que les changements apportés aux services d'emploi et à

d'autres mesures de soutien étaient positifs, mais que certains aspects devaient être améliorés, qu'il fallait, par exemple, mieux faire connaître les programmes et les services pour en accroître l'accès, et réduire les périodes d'attente dans les Centres de ressources humaines du Canada;

- beaucoup de travailleurs de l'est du Canada, surtout du Canada atlantique, considéraient que leurs possibilités d'emploi étaient limitées.

III. RÉSULTATS DE LA QUATRIÈME RONDE

La quatrième ronde de groupes de discussion a eu lieu de juillet à août 1998, au moins un an et demi après la mise en œuvre de la réforme de la Partie I de l'assurance-emploi. On a davantage axé cette ronde sur l'intégration des résultats qualitatifs et quantitatifs pour approfondir les thèmes qui étaient ressortis de la troisième ronde et pour examiner d'autres points.

1. Connaissance de l'assurance-emploi et accès à l'information sur l'assurance-emploi

Les gens comprennent mieux l'assurance-emploi, surtout les travailleurs saisonniers et les employeurs. Cette progression s'explique principalement par le fait que plus de personnes et de collectivités ont eu affaire à l'assurance-emploi. Les travailleurs et les employeurs du Canada atlantique comprennent toujours mieux l'assurance-emploi que leurs homologues des autres régions. C'est sans doute attribuable à la proportion relativement élevée de travailleurs qui occupent des emplois saisonniers, à la fréquence plus élevée des demandes présentées par les travailleurs et au fait que les employeurs de cette région ont plus souvent affaire au régime d'assurance-emploi. Parmi

les employeurs, ceux qui comptaient un grand nombre d'employés comprenaient mieux l'assurance-emploi que les employeurs qui en avaient moins.

Il subsiste toutefois des écarts importants. Beaucoup de travailleurs ne comprenaient toujours pas bien le fonctionnement de l'assurance-emploi, surtout les particularités plus complexes des prestations de revenu prévues à la Partie I. Un grand nombre, par exemple, ne comprenait toujours pas comment certaines caractéristiques (notamment le calcul des prestations) pouvaient avoir un effet sur leur admissibilité et leur droit aux prestations. Comme ils ne comprenaient pas parfaitement les grandes caractéristiques de l'assurance-emploi, il était difficile pour les travailleurs de modifier favorablement leur comportement. Par exemple, certains travailleurs sans emploi se refusaient, entre autres, à accepter un travail pendant qu'ils recevaient des prestations, parce qu'ils ne savaient pas que les 50 premiers dollars gagnés une semaine donnée (tout en touchant des prestations) ne réduiraient pas leurs prestations d'assurance-emploi pour la semaine en question. Les employeurs comprenaient mieux les aspects de l'assurance-emploi qui les touchaient directement, notamment le nouveau régime fondé sur les heures et le nouveau formulaire de Relevé d'emploi; mais ils ne connaissaient pas encore très bien d'autres particularités de l'assurance-emploi.

Les travailleurs et les employeurs n'avaient toujours pas une connaissance très élevée des services de réemploi offerts dans leur collectivité. Les membres de ces groupes ont souvent déclaré que les services n'étaient pas correctement annoncés et qu'il était difficile d'y avoir accès. Les travailleurs ont précisé qu'il fallait davantage faire connaître les

programmes et les services offerts. Certains employés du Ministère ont déclaré ne pas toujours savoir la mesure dans laquelle les services de réemploi étaient à la disposition des clients, ni comment ils pouvaient y avoir accès, en raison de la gamme et de la complexité des services existants. En outre, le transfert de services à certains gouvernements provinciaux a entraîné une période de transition et d'adaptation³. Dans certaines provinces où la formation avait été transférée du gouvernement fédéral au gouvernement provincial, le personnel des Centres de ressources humaines du Canada ne savait pas avec certitude comment diriger les travailleurs vers ces ressources. Il était un peu plus facile d'orienter les clients des collectivités où le personnel du gouvernement provincial responsable des services de réemploi était logé dans le même immeuble.

Par opposition aux rondes précédentes, on a constaté lors de la quatrième ronde que les travailleurs en chômage avaient plus facilement recours à la nouvelle technologie pour obtenir de l'information sur l'assurance-emploi. Les travailleurs estimaient souvent cependant qu'ils recevaient des réponses incohérentes lorsqu'ils posaient des questions sur

³ La plupart des collectivités étaient situées dans des provinces ayant conclu des ententes sur le développement du marché du travail : Clarendville, l'Île-du-Prince-Édouard, Truro, Miramichi, Repentigny, le centre-est de Montréal, Saint-Boniface, le centre de Calgary, Kelowna, Surrey et Yellowknife. Les collectivités où la responsabilité des prestations d'emploi et des mesures de soutien avait été transférée aux gouvernements provinciaux étaient Miramichi, Repentigny, le centre-est de Montréal, Saint-Boniface et le centre de Calgary. Dans les collectivités de Clarendville, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Truro, de Kelowna et de Surrey, il y avait cogestion des interventions, le personnel du Ministère et celui du gouvernement provincial concerné collaborant pour réduire le dédoublement des services et pour coordonner la mise en œuvre des initiatives d'emploi. En Ontario, il n'y avait pas d'entente. En Saskatchewan, on préparait le transfert au gouvernement provincial de la responsabilité des prestations et mesures.

leur situation lors de conversations en personne ou par téléphone. Une comparaison des résultats entre les régions a montré que les travailleurs des collectivités de l'Ouest signalaient moins d'incohérences au niveau de l'information.

Il y avait dans tous les groupes de discussion de la quatrième ronde avec des travailleurs en chômage au moins un participant qui avait assisté à une séance d'information en groupe. Ces séances fournissent à des clients spécialement choisis de l'information sur leurs droits et sur leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*, de même que certains renseignements sur les moyens à leur disposition pour faciliter leur réemploi. Les clients qui avaient assisté à des séances d'information étaient un peu plus au courant des services et des programmes à leur disposition; mais toutes les séances d'information en groupe tenues au Canada n'étaient pas identiques, et toutes n'insistaient pas sur l'information relative aux services communautaires. Le Ministère a réalisé une étude de contrôle des séances d'information en groupe, dont les résultats sont résumés au chapitre 5 du présent rapport.

Les employeurs ont en général déclaré qu'ils pouvaient avoir accès à l'information sur l'assurance-emploi dont ils avaient besoin. Beaucoup avaient assisté à des séances d'information au moment où on mettait en œuvre la réforme de l'assurance-emploi et ils avaient depuis reçu de la documentation supplémentaire. Certains ont souligné le manque de cohérence de l'information qu'ils ont obtenue, même s'ils étaient en général collectivement satisfaits de la façon dont on les avait servis dans les Centres de ressources humaines du Canada.

2. Critères d'admissibilité à l'assurance-emploi

Le régime fondé sur les heures reçoit un appui grandissant. Les travailleurs le considèrent comme plus équitable parce que toutes leurs heures sont prises en considération pour établir leur admissibilité à l'assurance-emploi et parce que les travailleurs à temps partiel qui ne font que quelques heures par semaine ont désormais droit à l'assurance-emploi. Les participants à la troisième ronde étaient plus susceptibles de juger qu'en raison de la réforme, il était devenu plus difficile pour les travailleurs à temps partiel d'établir leur admissibilité.

Les travailleurs de certaines industries (p. ex., la construction, la fabrication, le secteur minier et l'agriculture) trouvent qu'ils sont plus facilement admissibles. Les travailleurs à temps partiel qui effectuent plus de 15 heures mais moins de 35 heures par semaine ont pour leur part indiqué qu'il est plus difficile d'établir leur admissibilité. Dans des collectivités où les taux de chômage sont faibles, les participants aux groupes de discussion et les représentants locaux ont dit croire qu'il est plus difficile pour certains travailleurs (p. ex., les personnes peu scolarisées, les personnes handicapées, les immigrants, les membres des minorités visibles) de faire établir leur admissibilité en raison du nombre d'heures de travail nécessaire lorsque le taux de chômage est peu élevé. Dans les collectivités où le taux de chômage est élevé, on a souligné qu'un plus grand nombre de travailleurs partaient pour occuper un emploi dans une région à faible taux de chômage et revenaient ensuite dans leur collectivité pour faire établir leur admissibilité.

Contrairement à ce qu'ont dit certains travailleurs, l'analyse des données

administratives a révélé peu de variation dans la probabilité qu'une période de prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi soit établie après une cessation d'emploi dans les 14 collectivités. Après avoir effectué une pondération en fonction de facteurs économiques et démographiques, on constate, dans chacune des collectivités, une tendance à la baisse dans la probabilité d'établir une période de prestations au cours de la période de 1994 à 1997. Cependant, on ne note aucune modification spécifique de cette tendance dans la majorité des industries et des collectivités à la suite de la mise en oeuvre du régime d'assurance-emploi. À cet égard, le secteur du commerce de détail dans le centre-est de Montréal, à Toronto et à Saint-Boniface ainsi que les services d'éducation dans le centre-est de Montréal et à Kelowna font exception à la règle, en ce sens qu'on y a observé des déclinés plus marqués. Au cours de la cinquième ronde, on examinera cette question plus en profondeur.

Au sujet du régime fondé sur les heures, les employeurs sont divisés : certains accueillent favorablement la plus grande facilité d'accès à l'assurance-emploi pour les travailleurs à temps partiel, mais d'autres assimilent le nouveau régime à une augmentation des cotisations. Au cours de la quatrième ronde, les employeurs ont continué de se montrer satisfaits de la simplification des relevés d'emploi en ce qui concerne les employés à temps plein. Ils étaient cependant de plus en plus insatisfaits des détails additionnels à fournir sur les relevés à propos des employés à temps partiel et des employés occasionnels touchés par des interruptions d'emploi. Dans de nombreux cas, les employeurs estiment que les relevés demandent la même quantité d'information sur la rémunération qu'auparavant. Certains employeurs qui ont à leur service des employés à temps partiel et des

employés occasionnels s'opposent aux augmentations des cotisations et au fardeau administratif additionnel imputables au fait que ces catégories d'employés sont désormais admissibles. Ils expliquent que le fardeau additionnel est dû à l'augmentation du nombre de relevés d'emploi ainsi qu'à une perte d'uniformité dans leurs systèmes de paie (qui doivent maintenant faire la distinction entre les employés touchés par des interruptions d'emploi et ceux qui ne le sont pas et traiter les premiers différemment).

De plus, certains employeurs ne comprennent toujours pas très bien certains des renseignements exigés par le nouveau relevé d'emploi. Ce problème est à la source des écarts observés entre les renseignements fournis sur les relevés et ceux que présentent les travailleurs dans leur demande d'assurance-emploi. Les employeurs ont dit devoir souvent utiliser des ressources considérables pour répondre aux demandes de renseignements des Centres de ressources humaines du Canada à ce sujet. On a cité quelques cas d'entreprises qui se prévalent du Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs, lequel a été conçu pour alléger les cotisations des petites entreprises touchées par le passage à l'assujettissement au premier dollar gagné. La plupart des employeurs ne connaissent toutefois pas le programme.

Une fois de plus, on n'a tiré des groupes de discussion presque aucune indication comme quoi les employeurs avaient modifié leurs habitudes en matière d'emploi. L'exception notable demeure les employeurs saisonniers qui, dans certaines régions, disent avoir parfois tenté de donner aux travailleurs des heures additionnelles pour les rendre admissibles à l'assurance-emploi. Certains employeurs ont affirmé

que d'autres retenues à la source et considérations administratives les avaient dissuadés de modifier leurs habitudes. Seuls quelques employeurs ont dit réduire leurs travaux d'écriture en embauchant moins de travailleurs à temps partiel ou plus de travailleurs contractuels en raison de la réforme.

3. Niveaux de prestations

La plupart des travailleurs ne comprennent toujours pas bien la méthode de calcul de leurs prestations et affirment que leurs prestations hebdomadaires ont été réduites depuis l'adoption du régime d'assurance-emploi. Cependant, une analyse quantitative fait état de certains niveaux de prestations plus élevés. Des données administratives montrent que, une fois prises en compte les caractéristiques économiques et démographiques, les niveaux de prestations hebdomadaires moyens tendent à augmenter dans la majorité des collectivités et des industries depuis l'instauration du nouveau régime. Dans les collectivités où les taux d'emploi saisonniers sont élevés, on était cependant plus susceptible de trouver des industries où les niveaux de prestations avaient diminué (p. ex., la fabrication à Miramichi et à Prince Albert).

L'adoption du nouveau dénominateur minimal en juillet 1996 a encouragé les prestataires à travailler au-delà du temps minimum requis pour avoir droit aux prestations, de manière à éviter une réduction de leurs prestations hebdomadaires. Pour déterminer si les prestataires travaillaient maintenant plus de semaines que dans le cadre du régime d'assurance-chômage, on a eu recours aux données administratives.

Les analyses permettent de conclure à une augmentation constante de la

proportion de prestataires qui ont travaillé plus de semaines, dans la quasi-totalité des 14 collectivités. Par exemple, l'annexe 4.2 montre qu'à Clarendville la proportion de prestataires qui ont travaillé au moins deux semaines de plus que le minimum prescrit est passée de 53 pour cent au troisième trimestre de 1995 à près de 92 pour cent au troisième trimestre de 1997. Cependant, on n'a constaté dans aucune des collectivités une augmentation continue de la proportion de prestataires qui ont travaillé pendant le minimum de semaines prescrit, plus deux semaines d'emploi assurable exactement. Pour Clarendville, l'annexe 4.3 montre que la proportion de prestataires qui ont effectué le nombre minimal de semaines prescrit plus deux est passé de 6 pour cent au troisième trimestre de 1995 à 27 pour cent au troisième trimestre de 1996 (troisième ronde)⁴, mais est descendu à environ 5 pour cent au troisième trimestre de 1997.

Dès la quatrième ronde, les utilisateurs fréquents de l'assurance-emploi et les travailleurs saisonniers étaient plus au fait de la règle de l'intensité (qui a pour effet de réduire les prestations d'un prestataire qui a déjà eu recours à l'assurance-emploi). Dans toutes les collectivités, les travailleurs ont affirmé que la règle n'allait pas avoir d'influence sur leurs habitudes de travail. Les travailleurs saisonniers ont affirmé avoir peu de débouchés, de sorte qu'ils entendent garder leur emploi actuel et

⁴ Au cours de la troisième ronde, on a noté, dans certaines collectivités, une augmentation de la proportion de prestataires qui ont travaillé pendant le nombre minimal de semaines prescrit, plus deux semaines d'emploi assurable. La quatrième ronde a toutefois fait état d'un renversement de la tendance en 1997. L'écart entre les résultats de la troisième ronde et de la quatrième ronde s'explique peut-être par le passage, en janvier 1997, d'un régime fondé sur les semaines à un régime fondé sur les heures, ce dont la troisième ronde n'aurait pas rendu compte.

continuer de présenter des demandes de prestations malgré la règle de l'intensité.

La mise en œuvre des projets d'ajustement relatifs aux petites semaines semble avoir éliminé, dans certaines régions, la contre-incitation qui dissuadait les travailleurs d'accepter de petites semaines de travail. Par exemple, les employeurs de la région de l'Atlantique ont dit éprouver moins de difficulté à trouver des travailleurs pour de petites semaines de travail. De la même façon, des travailleurs se sont dits prêts à travailler pendant un nombre d'heures réduit chaque semaine en raison de la possibilité de regrouper ou d'exclure leurs petites semaines lorsque vient le temps de calculer leurs prestations.

4. Durée de la période d'admissibilité à l'assurance-emploi

Les travailleurs des collectivités de l'Ouest et du Nord ont indiqué que la durée de leur période d'admissibilité aux prestations était adéquate, tandis que ceux des collectivités de la région de l'Atlantique ont continué d'affirmer qu'elle n'était pas suffisante pour compenser les périodes d'inactivité propres à leur emploi saisonnier. Contrairement à ce que croient certains travailleurs de secteurs saisonniers, cependant, des analyses quantitatives révèlent qu'après l'entrée en vigueur du nouveau régime, le nombre moyen de semaines d'admissibilité des travailleurs de la construction, de l'agriculture, des transports, de la fabrication et des services aux entreprises a augmenté dans la plupart des collectivités.

5. Mauvais usage et abus de l'assurance-emploi

Les travailleurs et les employeurs croient à une diminution des cas de mauvais usage et d'abus. Ils sont peu nombreux à connaître l'étendue ou le niveau des pénalités infligées en cas d'utilisation frauduleuse de l'assurance-emploi; ils savent cependant que le gouvernement fédéral prend des mesures pour dissuader la fraude. Les travailleurs et les employeurs sont d'avis que les cas d'abus flagrants, par exemple la vente de relevés d'emploi, ont été pratiquement éliminés. Ils ont dit croire que le « travail au noir » se poursuivait probablement, mais nombre de travailleurs jugent la pratique acceptable, particulièrement lorsque le revenu additionnel est nécessaire pour faire face à une période de chômage. Les employeurs aussi ne considèrent pas toujours le travail au noir comme une forme d'utilisation frauduleuse de l'assurance-emploi.

Les employés des Centres de ressources humaines du Canada ont l'impression que moins de travailleurs tentent de frauder le régime et que les travailleurs fournissent des renseignements justes sur leur situation professionnelle. En outre, un plus grand nombre d'individus déclarent les périodes au cours desquelles ils ne sont pas disponibles pour travailler.

6. Accès et ressources communautaires

Dans l'ensemble, les participants aux groupes de discussion et les représentants locaux ont dit croire que les ressources communautaires gouvernementales et non

gouvernementales sont suffisantes pour aider les travailleurs à trouver un emploi, mais que les ressources mises à la disposition des employeurs pour répondre à leurs besoins en main-d'oeuvre sont moins nombreuses. Les participants ont également réitéré le fait qu'il arrive souvent que les travailleurs ne soient pas au courant des ressources offertes dans leur collectivité. Au moins la moitié des employés des Centres de ressources humaines du Canada interrogés ont imputé la pertinence actuelle des ressources communautaires à l'augmentation des services offerts par des tierces parties en vertu du nouveau régime ainsi qu'au redressement de l'économie.

Les employés des Centres de ressources humaines du Canada et les représentants locaux continuent d'affirmer que les services accusent des lacunes, particulièrement pour les jeunes et les personnes handicapées qui ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi. On a également cerné des lacunes dans le domaine des services de garderie. Les employés des Centres de ressources humaines du Canada font état d'une augmentation marquée du nombre de personnes qui demandent de l'aide pour lancer leur propre entreprise. La majorité des travailleurs se sont dits favorables à ce type d'aide, mais se préoccupent de l'accès aux capitaux de démarrage et du risque de faillite. Les employeurs continuent de croire à une surabondance (et au dédoublement) de services dans ce domaine. Les participants aux groupes de discussion se sont également demandé si l'affectation de fonds à ce type d'aide était efficace.

La plupart des travailleurs connaissent très bien les programmes d'aide à la formation parrainés par Développement des ressources humaines Canada, mais

leurs sentiments restent mitigés quant à la valeur de la formation. Certains travailleurs des collectivités où les débouchés sont limités estiment que, dans leurs régions, c'est de création d'emplois et non de formation qu'ils ont besoin pour trouver du travail. Selon au moins la moitié des travailleurs des groupes de discussion, on doit se perfectionner pour être compétitif sur le marché du travail. C'est aussi ce qu'ont affirmé les employés des Centres de ressources humaines du Canada et les employeurs, qui croient que les travailleurs, particulièrement dans les secteurs primaire et manufacturier, doivent s'alphabétiser et se recycler pour trouver du travail et poursuivre leur formation dans des domaines techniques et plus spécialisés. Dans les collectivités où le français est la langue dominante, les travailleurs ont dit avoir besoin de cours d'anglais, l'utilisation de cette langue au travail étant fort répandue.

De nombreux employés des Centres de ressources humaines du Canada ont dit avoir de la difficulté à répondre à la demande des travailleurs dans le domaine de la formation. Dans certaines collectivités, le phénomène est, selon eux, imputable aux compressions financières et aux incertitudes quant au niveau de gouvernement responsable de la formation. Les participants aux groupes de discussion se montrent toujours favorables à l'idée que les travailleurs assument une partie des coûts de leur propre formation. À leurs yeux, il s'agit d'un moyen d'accroître le sentiment de prise en charge et de responsabilité des travailleurs à l'égard de leur propre formation. On s'est toutefois dit préoccupé par la capacité des travailleurs de continuer à contribuer en raison de la hausse du coût des cours. Parmi les travailleurs interrogés, seuls quelques-uns avaient pris part aux programmes de subventions salariales

offerts dans leur collectivité. Dans la majorité des cas, il s'agissait de jeunes. En règle générale, les travailleurs demeurent incertains de la valeur de tels programmes, et nombreux sont ceux qui estiment que les placements subventionnés procurent au mieux du travail de courte durée. Parmi les employeurs participant aux groupes de discussion, au moins le tiers étaient inscrits à des programmes de subventions salariales. Même si, à leurs yeux, ce type d'aide favorise l'acquisition d'une expérience professionnelle précieuse, ils n'étaient pas en mesure de s'engager à fournir un emploi permanent une fois la subvention terminée.

Dans au moins le tiers des collectivités, les employeurs ont dit croire à la nécessité de programmes d'apprentissage pour préparer les travailleurs à occuper des emplois à long terme. Au cours des rondes précédentes, ce sont les employeurs de l'Ouest qui étaient les plus ardents partisans de ces programmes. Au moment de la quatrième ronde, les employeurs de la région de l'Atlantique s'y étaient à leur tour convertis.

Bon nombre de travailleurs demeurent insatisfaits de la qualité de l'information sur l'emploi offerte par les guichets-emplois. Les travailleurs sont plus nombreux à utiliser Internet pour chercher du travail; toutefois, ils ont tendance à consulter les sites Web des entreprises plutôt que celui du Service de placement électronique du Ministère. Contrairement aux observations faites à l'occasion de la troisième ronde, seuls quelques employeurs disent vouloir obtenir des Centres de ressources humaines du Canada une aide plus poussée pour recruter des travailleurs.

Au cours de la quatrième ronde, la plupart des employeurs ont dit privilégier le recrutement par références

personnelles, par le bouche à oreille ou par la sollicitation directe.

Dans au moins la moitié des collectivités, les participants aux groupes de discussion ont dit croire que l'assurance-emploi et l'aide sociale « jouent à la patate chaude » avec les travailleurs : ceux qui ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi doivent présenter une demande d'aide sociale. Une fois admis à l'aide sociale, ils sont inscrits à des mesures d'emploi pour faire établir leur admissibilité à l'assurance-emploi.

Plusieurs séances de groupes de discussion se sont tenues en français dans des collectivités francophones du Québec (centre-est de Montréal et Repentigny) et de l'extérieur du Québec (Miramichi au Nouveau-Brunswick et Saint-Boniface au Manitoba). Sur le plan des services et des prestations d'assurance-emploi, il semble y avoir peu de différences marquées entre les collectivités francophones et non francophones. Dans certaines collectivités, cependant, les participants disent croire que des cours d'anglais langue seconde leur seraient utiles, mais qu'ils n'ont pas facilement accès à ce type de cours.

Dans la région de l'Atlantique et dans le Nord, les modifications au régime peuvent avoir une certaine influence sur la décision des travailleurs de déménager. Selon les participants aux groupes de discussion, la conjoncture économique locale est le principal facteur qui influe sur la mobilité des travailleurs. Les travailleurs de la région Atlantique et du Nord ont tendance à déménager plus souvent que les autres.

IV. CONCLUSION

Au cours de la quatrième ronde, on a mis l'accent sur l'intégration des

résultats qualitatifs et quantitatifs pour contrevalider les résultats et établir des sources de données multiples. En approfondissant les thèmes définis à l'occasion de la troisième ronde, on a constaté que la connaissance et la compréhension du régime d'assurance-emploi avaient continué de s'améliorer, en particulier parmi les employeurs et les travailleurs saisonniers. De plus, on continue de se montrer favorable aux critères d'admissibilité fondés sur les heures ainsi qu'aux services d'emploi et à d'autres mesures de soutien. La quatrième ronde a aussi mis en lumière de nouvelles indications de changement de comportement (p. ex., périodes de travail plus longues, diminution du nombre d'abus et de mauvais usage et recours accru aux nouvelles technologies pour accéder à de l'information sur l'assurance-emploi et les emplois).

En même temps, la quatrième ronde a fait ressortir certaines raisons pour lesquelles les changements de comportement ne sont pas plus nombreux. Par exemple, beaucoup de travailleurs ne comprennent toujours pas très bien les dispositions complexes de la Partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ce qui les empêche de modifier leur comportement. De même, il arrive souvent que les travailleurs ne soient pas au courant des ressources gouvernementales et non gouvernementales offertes au sein de leur collectivité pour favoriser leur réemploi. Dans le cas des employeurs, d'autres facteurs (p. ex., les retenues à la source et des considérations administratives autres que l'assurance-emploi) dissuadent les employeurs de modifier leur pratique d'embauche.

Chapitre 5 — Administration du Régime

Le présent chapitre fait état des mesures adoptées dans le cadre de la réforme de l'assurance-emploi pour uniformiser et faciliter l'administration du régime. Nous y examinons les modifications apportées sur trois plans : la structure financière, la simplification des tâches administratives de l'employeur et les séances d'information de groupe.

I. STRUCTURE FINANCIÈRE

1. Assujettissement au premier dollar gagné

L'instauration du régime d'assurance-emploi a donné lieu à une nouvelle méthode de calcul des cotisations. Suivant la nouvelle structure, l'employeur et l'employé versent des cotisations à partir du premier dollar de rémunération, jusqu'à concurrence de 39 000 \$ par année. Cette façon de procéder a été considérée comme plus équitable et plus facile à administrer que la précédente, qui fondait le calcul de la rémunération assurable sur un minimum et un maximum hebdomadaires.

Nous ne disposons pas encore des données requises pour analyser en détail les effets des modifications apportées à la structure de cotisations. La principale source de données sur les cotisations est le relevé d'impôt « T-4 supplémentaire », qui renseigne sur la rémunération assurable et sur les cotisations versées au régime d'assurance-emploi. Ces renseignements ne seront accessibles qu'au bout de deux ans (p. ex., les données pour 1997, c.-à-d. celles qui portent sur la première année des modifications, seront connues en 1999).

2. Remboursement des cotisations

Dans le cadre du régime d'assurance-emploi, les cotisations sont remboursées aux travailleurs qui gagnent 2 000 \$ ou moins par année, car ceux-ci doivent verser des cotisations sans avoir accumulé un nombre d'heures suffisant pour être admissibles aux prestations. Selon les données préliminaires recueillies pour 1997, environ 25 millions de dollars seront remboursés à quelque 1 million de personnes.

3. Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs

Ce programme de deux ans offre une aide provisoire aux petites entreprises qui doivent composer avec une augmentation des cotisations à l'assurance-emploi en 1997 et en 1998. Les entreprises qui ont engagé des travailleurs et celles dont les employés à temps partiel ont versé pour la première fois des cotisations en vertu de l'assujettissement au premier dollar gagné peuvent bénéficier de cette aide.

Dans le cadre du programme, les petites entreprises dont les cotisations patronales n'ont pas excédé 60 000 \$ en 1996 pouvaient avoir droit à une aide financière allant jusqu'à 10 000 \$ pour chacune des deux années. Elles pouvaient toucher un remboursement équivalant à 100 pour cent, en 1997, et à 25 pour cent, en 1998, de toute hausse des cotisations qui dépassait de 250 \$ les cotisations versées en 1996.

Selon les données préliminaires tirées des déclarations d'impôt de 1997, près de 220 millions de dollars de cotisations ont été remboursés à 135 000 petites

entreprises durant la première année d'existence du programme, ce qui est quelque peu inférieur au montant de 350 millions de dollars prévu pour 1997. Il reste que le montant remboursé jusqu'à maintenant n'est pas définitif, car les employeurs ont jusqu'à trois ans pour demander un remboursement. Selon Revenu Canada, quelque 336 000 employeurs auraient droit au remboursement et le nombre de demandes pourrait augmenter jusqu'à atteindre 168 000, soit un taux de participation de 50 pour cent.

Le faible taux de participation pourrait s'expliquer en partie par le fait que les dirigeants d'entreprise connaissent assez peu le programme. Une enquête réalisée à la fin de 1997 a révélé que trois entreprises sur cinq n'avaient pas entendu parler du programme, presque un an après son entrée en vigueur. En outre, parmi ceux qui en avaient entendu parler, un sur quatre seulement savait qu'il s'adressait aux petites entreprises. La confusion régnait surtout auprès des petites entreprises, un tiers des répondants croyant que le programme visait les grandes organisations.

En outre, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a signalé qu'un grand nombre de petites entreprises ne demanderont pas de remboursement parce qu'elles jugent les formalités administratives trop lourdes. Une analyse approfondie des données tirées des déclarations d'impôt (au moment où elles seront connues en 1999) nous permettra de déterminer les raisons pour lesquelles le coût de la première année du programme est moins élevé que prévu.

On trouvera à l'annexe 5.1 une description sommaire du Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs.

Un nouveau programme d'allégement des cotisations pour les employeurs qui engagent des jeunes est maintenant en vigueur pour 1999 et 2000. Les employeurs en question n'ont pas à verser de cotisations pour les nouveaux emplois qu'ils créent à l'intention de jeunes Canadiens âgés de 18 à 24 ans.

II. SIMPLIFICATION DES TÂCHES ADMINISTRATIVES DE L'EMPLOYEUR

1. Irritants d'avant la réforme

Au fil des ans, plusieurs études ont été réalisées pour déterminer la meilleure façon de réduire la paperasserie administrative exigée des employeurs, qui doivent remplir un relevé d'emploi chaque fois qu'un travailleur termine son emploi. Deux importants comités ont mis en lumière les irritants et proposé des mesures correctives. Ce sont :

- le Forum mixte sur la réduction de la paperasserie, dirigé par le Conseil du Trésor et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante;
- un comité de mise en oeuvre de l'assurance-emploi, travaillant sous la direction conjointe de Développement des ressources humaines Canada et de l'Association canadienne de la paie, avec le concours de Revenu Canada et de trois membres de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Le comité s'est penché sur le nouveau relevé d'emploi proposé et sur son contenu.

Constat : la paperasserie administrative imposée aux entreprises était considérable, le principal problème étant le relevé d'emploi. Les employeurs devaient tenir un registre distinct pour

les seules fins de l'assurance-chômage, ce qui coûtait environ 100 millions de dollars au milieu des affaires. En outre, il fallait beaucoup de temps pour remplir chaque relevé – 20 à 25 minutes - surtout dans les petites entreprises. Qui plus est, Développement des ressources humaines Canada appelait l'employeur pour obtenir des éclaircissements dans 70 pour cent des cas, et 75 pour cent de ces communications entraînaient des appels de suivi. À lui seul, le programme de vérification postérieure de Développement des ressources humaines Canada a donné lieu à plus d'un million de communications annuelles à des fins d'enquêtes.

Le fardeau et les difficultés étaient attribuables à des règles d'assurabilité trop complexes qui dictaient le contenu du relevé d'emploi. Le formulaire était conçu pour s'appliquer à toutes les situations possibles, même les plus complexes, malgré le fait que les situations qui se présentent sont généralement très simples. En outre, 50 pour cent des renseignements qui figuraient sur le relevé ne servaient jamais pour toutes sortes de raisons, notamment le fait qu'un grand nombre de travailleurs trouvaient immédiatement un autre emploi et ne faisaient donc pas de demande de prestations.

Malgré l'existence d'un guide détaillé, les employeurs commettaient beaucoup d'erreurs en remplissant le relevé. La notion de semaine d'emploi assurable, conjuguée à celles du minimum et du maximum de la rémunération assurable et aux règles régissant les différentes formes de période de rémunération, venait compliquer les choses et donnait lieu à des inégalités de traitement d'un prestataire à l'autre.

2. Objectifs de la réforme

Le gouvernement fédéral s'est fixé trois objectifs touchant la simplification des tâches administratives de l'employeur :

- simplifier les règles d'assurabilité, de manière à réduire la paperasserie nécessaire pour traiter les renseignements provenant des dossiers de paie;
- éliminer la nécessité pour l'employeur de tenir un registre spécial uniquement pour Développement des ressources humaines Canada, qui aura à s'adapter à la façon dont l'employeur gère son régime de rémunération, fondé sur les périodes de paie plutôt que sur les semaines de travail;
- réduire la nécessité pour l'employeur de fournir des renseignements complémentaires en vue de protéger le Compte d'assurance-emploi contre la fraude.

Pour réaliser ces objectifs, Développement des ressources humaines Canada devait :

- modifier ses règles de fonctionnement pour s'adapter à une information basée sur les périodes de paie;
- éliminer les notions de minimum et de maximum hebdomadaires;
- s'aligner davantage sur la réalité des systèmes dont se servent les employeurs.

3. Réalisations

Le nouveau régime fonde l'admissibilité sur les heures travaillées, et non plus sur les semaines. Cette modification n'a

pas été apportée pour simplifier les tâches administratives, mais elle a permis d'alléger la gestion des registres de paie pour l'employeur. Par exemple, il n'est plus nécessaire de tenir un deuxième registre, car le Ministère se sert de l'information portant sur les périodes de paie, plutôt que de renseignements sur les semaines de travail.

Le fait d'éliminer le minimum et le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable a eu pour effet de simplifier le traitement de la paie, car l'employeur déclare maintenant toute la rémunération. Toutefois, le calcul des cotisations est toujours fondé sur le maximum de la rémunération annuelle.

Comme Développement des ressources humaines Canada accepte maintenant l'information basée sur les périodes de paie, plutôt que sur les semaines de travail, l'employeur n'a pas à fournir autant de renseignements pour les besoins des enquêtes sur les fraudes.

Le relevé d'emploi lui-même a été simplifié, au point que le guide ne comporte plus que quatre pages au lieu de 35. Aujourd'hui, l'employeur n'a qu'à donner des renseignements sur les heures d'emploi assurable accumulées et sur la rémunération. Dans 20 pour cent des cas seulement, il doit fournir des précisions, et cela se fait par période de rémunération plutôt que par semaine de travail.

Le nouveau système concorde davantage avec le mode de gestion de la paie chez les employeurs. Il privilégie les situations les plus courantes, plutôt que les cas d'exception. De ce fait, il réduit la paperasserie pour l'employeur.

4. Réaction des employeurs

Au printemps de 1997, avec l'aide de l'Association canadienne de la paie, Développement des ressources humaines Canada a effectué une tournée pancanadienne pour déterminer les réactions des employeurs au relevé d'emploi révisé. Des observations ont aussi été recueillies à la conférence annuelle de l'Association et auprès d'employeurs formant des groupes de discussion, rencontrés pendant l'été.

Ces consultations ont fait ressortir certaines préoccupations : les employeurs auraient aimé disposer de plus de temps pour se préparer aux modifications; seul un nombre limité de nouveaux relevés d'emploi était disponible au moment de la mise en oeuvre; tous les avantages de la simplification ne se concrétiseront qu'après la période de transition. Néanmoins, les employeurs ont eu une réaction très positive aux modifications et ont mentionné les améliorations suivantes :

- des règles nouvelles considérablement simplifiées;
- une brochure d'information facile à comprendre;
- un relevé d'emploi plus simple et moins long à remplir (deux fois plus rapidement que l'ancien);
- la possibilité de former les nouveaux employés du service de la paie plus facilement et en moins de temps;
- des demandes de renseignements moins fréquentes de la part de Développement des ressources humaines Canada.

Les employeurs ont demandé que les consultations se poursuivent, voire

qu'elles s'intensifient en vue des futurs changements, étant donné les bons résultats obtenus jusqu'à maintenant.

5. Ce qu'il reste à faire

Développement des ressources humaines Canada mène actuellement un sondage auprès de tous les employeurs pour mesurer leur degré de satisfaction à l'égard du nouveau relevé d'emploi et pour évaluer les économies que la réforme leur a permis de réaliser.

D'autres mesures visant à simplifier les tâches administratives pour les employeurs seront mises en place progressivement, à mesure qu'elles seront conçues. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- permettre aux employeurs de commander les relevés d'emploi sur Internet (service actuellement offert dans deux provinces);
- mettre en place à l'échelle nationale un système pour l'impression du relevé d'emploi à l'aide d'imprimantes à laser;
- à plus long terme, rendre possible la transmission électronique des données inscrites sur le relevé d'emploi.

VII. SÉANCES D'INFORMATION DE GROUPE

Les séances d'information de groupe font partie intégrante du projet *Façonner l'avenir*, lancé à l'appui de la réforme. Elles aident les gens à réintégrer plus rapidement le marché du travail. Ces séances d'information de groupe aident les prestataires et les employeurs à réduire leur dépendance à l'égard de l'assurance-emploi et à protéger l'intégrité du régime. Elles fournissent aux prestataires des renseignements clés sur leur demande de prestations, sur la marche à suivre pour chercher un

emploi, sur les services d'emploi et sur leurs droits et responsabilités concernant l'assurance-emploi.

Le concept n'a rien de neuf. Il a été instauré en 1990 dans les Centres de ressources humaines du Canada de Québec-Charlesbourg et de Medicine Hat. Un projet pilote officiel a eu lieu en 1991 au Centre de ressources humaines du Canada de London. Depuis ses modestes débuts, le projet s'est étendu et a évolué, à tel point que les séances mettent l'accent sur des points différents selon qu'elles sont données dans un centre ou un autre. Certains centres insistent sur les droits et responsabilités des prestataires, alors que d'autres donnent plutôt ce qui ressemble à des « séances de motivation » pour encourager la recherche d'un emploi.

La tenue de séances est facultative. Ce sont les responsables locaux qui décident de les inclure ou non dans leurs activités et qui choisissent les approches les mieux adaptées aux conditions locales (conjoncture économique, ressources, caractéristiques des prestataires, etc.).

Le tableau suivant illustre la répartition par province des bureaux qui organisent actuellement des séances d'information de groupe.

Province	Centres de ressources humaines du Canada		
	N ^{bre} avec séances	N ^{bre} sans séances	Total
T.-N.	3	7	10
Î.-P.-É.	1	3	4
N.-É.	0	11	11
N.-B.	2	11	13
QC	29	22	51
Ont.	28	9	37
Man.	1	4	5
Sask.	2	0	2
Alb.	11	3	14
C.-B.	15	0	15
Canada	92	70	162

Bien que la décision de donner ou non des séances appartienne aux centres, les prestataires doivent assister aux séances s'ils reçoivent pour consigne de le faire. S'ils choisissent de ne pas se présenter, cela peut déclencher une enquête au terme de laquelle ils peuvent être exclus du bénéfice des prestations ou jugés non admissibles. La séance ne sert pas exclusivement à des fins d'enquêtes et de contrôle. C'est aussi un moyen de livrer des renseignements susceptibles d'aider les prestataires à réintégrer plus rapidement le marché du travail.

Un suivi récent a porté sur trois Centres de ressources humaines du Canada, où on trouve différents exemples de l'orientation et de l'utilisation des séances. L'étude a permis d'établir que les séances avaient aidé les trois centres à atteindre leurs objectifs en matière d'assurance-emploi. C'est pourquoi on encourage d'autres centres à prendre connaissance des pratiques exemplaires et de l'expérience que l'étude a fait ressortir ainsi qu'à préparer leurs propres séances pour faciliter la réalisation de leurs objectifs. Les trois centres en question sont décrits ci-dessous.

- *Lethbridge (Alberta)* : Les « séances d'information de groupe d'Enquêtes et contrôle » sont dispensées par le personnel d'Enquêtes et contrôle aux bénéficiaires de prestations régulières entre la cinquième et la huitième semaine. Les séances traitent des droits et responsabilités des prestataires en application du régime d'assurance-emploi et renseignent sur les services d'emploi existants. Les prestataires qui ne se présentent pas aux séances font l'objet d'un suivi rigoureux, tout comme ceux qui ne peuvent fournir une attestation de leurs recherches d'emploi et ceux

dont la demande de prestations renferme des renseignements incorrects ou des omissions. Les séances durent 45 minutes environ et ne comportent que très peu d'interaction entre les animateurs et les participants. Si les participants le souhaitent, ils peuvent s'entretenir personnellement avec les animateurs après la séance.

- *York (Ontario)* : Le personnel du centre qui s'occupe de l'emploi offre des « séances d'information sur les droits et obligations » aux prestataires deux semaines environ après que ceux-ci aient demandé des prestations d'assurance-emploi. Il s'agit de mettre en lumière les droits et responsabilités des prestataires en application du régime d'assurance-emploi et de donner des renseignements sur les services conçus pour les aider à trouver du travail. Le déroulement des séances, qui durent environ 45 minutes, suit un scénario rigoureux. L'interaction entre les clients et le personnel de même que le suivi sont limités.
- *Mississauga (Ontario)* : Des « séances de motivation » sont données aux prestataires, par une tierce partie engagée à contrat, entre la huitième et la dixième semaine. La structure et le message central de la séance sont très différents de ceux des deux autres centres. À Mississauga, les séances reposent beaucoup sur l'interaction et durent environ six heures chacune. Peu de temps est consacré aux renseignements sur les droits et obligations des prestataires. Il s'agit surtout de rejoindre les prestataires « dans le creux de la vague » pour les aider à réévaluer leurs stratégies de recherche d'emploi, pour les motiver

et pour les munir de renseignements et d'outils pratiques. Les séances ont lieu dans un centre communautaire de ressources d'emploi, et les participants ont droit à un survol des installations et des services à leur disposition. Ils sont encouragés à s'inscrire à des cours, notamment sur la rédaction d'un curriculum vitae et sur les techniques d'entrevue. Un mois plus tard environ, un conseiller contacte chacun des participants pour s'informer de leurs stratégies de recherche d'emploi effectuée depuis la séance de motivation et pour l'aider à régler toute difficulté qui se présente.

L'étude de suivi portant sur les séances d'information de groupe a permis de recueillir des renseignements sur le processus de conception, la mise en oeuvre et l'application, les conséquences pour les clients, la satisfaction, le suivi des clients et les économies réalisées au profit du régime d'assurance-emploi. En outre, les auteurs de l'étude ont tenté de définir l'expérience tirée de la présentation des séances d'information dans les trois centres en question et de rendre compte des pratiques exemplaires constatées. L'étude se fondait sur une série d'entrevues réalisées auprès des principaux responsables du dossier, sur l'observation de séances d'information de groupe, sur les réponses des participants à des questionnaires, sur l'organisation de groupes de discussion composés de participants et de non-participants aux séances et sur l'analyse de données administratives. Bien que les conclusions de l'étude soient partielles et qualitatives, les observations suivantes peuvent être formulées :

- *Les séances d'information de groupe ont eu des effets favorables*

sur les clients. Alors que les séances tenues à York et à Lethbridge ont renseigné les prestataires sur leurs droits et leurs obligations en ce qui concerne le régime d'assurance-emploi, les séances de Mississauga ont vraiment réussi à changer la façon dont les prestataires perçoivent la recherche et la conservation d'un emploi. À Mississauga, les participants étaient les plus susceptibles d'indiquer que la séance de motivation était à la fois utile et instructive et qu'elle les avait rendus plus à même de recourir à des services de recherche d'emploi. Ces résultats concordent avec les objectifs que s'était donnés le centre en ce qui concerne les séances d'information de groupe.

- *Le personnel et les participants étaient satisfaits des séances d'information de groupe.* Dans les trois centres, la direction et le personnel étaient tout à fait satisfaits des résultats obtenus. Les prestataires étaient mieux renseignés sur l'assurance-emploi, leurs déclarations renfermaient moins d'erreurs, il y avait moins d'abus et de fraude, les clients étaient davantage motivés à chercher du travail et les possibilités d'économie pour le régime d'assurance-emploi s'en sont trouvées améliorées. De façon générale, les clients étaient satisfaits de tous les aspects de la séance d'information de groupe.
- *Les trois modèles (correspondant aux trois centres) ont permis d'atteindre les objectifs fixés et de réaliser des économies nettes depuis leur mise en oeuvre.* Les économies réalisées grâce aux séances d'information de groupe sont décrites au chapitre 6.

- *Les séances d'information de groupe sont une bonne façon de renseigner les clients sur l'assurance-emploi et sur le marché du travail.*
- *Les séances d'information de groupe peuvent servir à offrir un bon service à la clientèle et à entretenir des relations constructives avec les partenaires locaux.*
- *Les Centres de ressources humaines du Canada peuvent recourir aux séances d'information de groupe pour promouvoir la coopération parmi les différentes unités du centre et pour harmoniser leurs activités. Dans les centres, la participation de différents groupes d'employés à la conception et à l'animation des séances d'information de groupe a non seulement permis d'améliorer les séances, mais a aussi amené le personnel à discuter d'autres questions d'intérêt commun.*
- *Il est possible de maintenir et d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des séances d'information de groupe en faisant participer les Centres de ressources humaines du Canada expérimentés à la conception des séances d'autres centres.*
- *Les séances d'information de groupe ont montré aux clients qu'ils ont des ressources à leur disposition et que celles-ci les amènent directement en rapport avec le personnel des Centres de ressources humaines du Canada.*

Les coûts et les économies associés à ces programmes sont résumés dans le tableau suivant.

	CRHC		
	Leth-bridge	York	Missis-sauga
Nombre de clients inscrits	1 218	9 380	5 919
Coût par client inscrit	50 \$	9 \$	47 \$
Économies brutes par client inscrit	1 045 \$	79 \$	266 \$
Économies nettes par client inscrit	995 \$	71 \$	219 \$

Note : Données recueillies pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 1997

C'est de toute évidence à Lethbridge que les économies au Compte d'assurance-emploi les plus importantes par client ont été réalisées. Un facteur qui joue peut-être est l'importance accordée au suivi de la séance. Un autre facteur pourrait être le système ultra-perfectionné mis en place pour recueillir les données relatives aux séances. Ce système a sans doute permis d'accroître l'efficacité opérationnelle, et par conséquent les économies, mais certaines des différences au chapitre des économies peuvent être dues aux écarts qui existent dans la capacité des différentes régions de s'attribuer tout le mérite de leurs réalisations. Il vaut la peine de signaler que cette étude ne prenait pas en considération les économies à long terme, facteur qui peut influencer sur la position relative de chaque centre en ce qui concerne les économies au profit du régime d'assurance-emploi.

IV. CONCLUSION

Le présent chapitre a fait état des mesures instaurées pour simplifier l'administration du régime. Nous ne

disposons pas encore de données suffisantes pour évaluer tous les effets de la nouvelle structure financière, des remboursements de cotisations à ceux qui gagnent 2 000 \$ ou moins, et du Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs. Des données indiquent cependant que les employeurs considèrent le régime comme plus facile à administrer et que le programme des

séances d'information de groupe permet d'entretenir des relations constructives avec les partenaires locaux et de promouvoir un service à la clientèle qui se veut efficace.

Les rapports à venir feront le point sur les efforts du Ministère pour améliorer l'administration globale des programmes.

Chapitre 6 – Économies

En 1995, une réduction de 10 pour cent des coûts du régime d'assurance-emploi était annoncée dans le Budget fédéral des dépenses, au titre des mesures de compression budgétaire du gouvernement. Le nouveau régime d'assurance-emploi comportait des mesures pour réaliser les économies qui s'imposaient.

La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que le gouvernement surveille si les économies prévues à la suite de la réforme ont été réalisées. On s'attendait à réaliser des économies, grâce :

- à la réduction des prestations de revenu,
- à l'amélioration des services d'aide aux prestataires et
- à la réduction de l'abus et de la fraude.

Le présent chapitre décrit les économies réalisées depuis la réforme par suite de l'application de ces mesures.

I. LA BAISSÉ DES PRESTATIONS VERSÉES

La réforme des prestations de revenu de la Partie I comprenait plusieurs changements importants à l'admissibilité et au calcul des prestations. Ces changements visaient à :

- consolider les principes en matière d'assurance et les mesures d'incitation au travail,
- maintenir un soutien du revenu suffisant aux chômeurs temporaires et
- réduire le coût global du régime.

Au chapitre 2, nous avons traité de la diminution des prestations versées entre 1995-1996 et 1997-1998. Ainsi avons-nous signalé une chute de 16 pour cent des prestations versées pendant cette période biennale. Dans le présent chapitre, nous examinons cette diminution et séparons autant que possible les économies attribuables à la réforme de l'assurance-emploi et celles qui résultent des changements survenus sur le marché du travail ou dans l'économie.

En avril 1996, Développement des ressources humaines Canada a présenté un rapport sur les répercussions prévues de la réforme de l'assurance-emploi au Comité permanent du développement des ressources humaines. Cette estimation était fondée sur un modèle de micro-simulation permettant de calculer les prestations versées à un échantillon de prestataires, en fonction des règles de l'assurance-chômage et de l'assurance-emploi.

On avait prévu une baisse de 6 pour cent des prestations de revenu totales versées en 1997-1998 en vertu des règles de l'assurance-emploi par rapport à celles qui auraient été versées en vertu des règles de l'assurance-chômage en l'absence de la réforme. Cette estimation ne tenait pas compte des changements structurels du marché du travail, de l'évolution de l'économie, ni des changements de comportement des particuliers et des employeurs.

La baisse de 6 pour cent comprenait les répercussions prévues par la nouvelle disposition de remboursement (récupération fiscale) pour les prestataires à revenu plus élevé. Bien

que cette disposition ait, comme prévu, contribué à des économies, nous ne pouvons en mesurer précisément l'ampleur pour 1997-1998, car les données fiscales nécessaires à une analyse ne sont pas encore disponibles. Par conséquent, la présente partie porte essentiellement sur les économies de prestations de revenu versées qui sont imputables aux autres éléments de la réforme de l'assurance-emploi que celui de la récupération fiscale.

Au cours de la période de 1995-1996 à 1997-1998, nous avons observé que les prestations hebdomadaires moyennes avaient peu changé. La majeure partie de la diminution provenait plutôt de la baisse du nombre de prestataires d'assurance-emploi et d'une légère réduction, soit une demi-semaine, de la durée moyenne de leurs prestations. Nous attribuons la majeure partie de la diminution du nombre de prestataires et de la baisse du nombre moyen de semaines de prestations versées aux changements apportés aux prestations régulières, étant donné que le nombre de personnes recevant d'autres types de prestations a très peu diminué, tout comme le nombre moyen de semaines de prestations versées.

Les baisses observées sont attribuables aux changements apportés au régime et à l'évolution du marché du travail. Les deux sections qui suivent traitent principalement de la façon dont ces changements peuvent avoir affecté les prestations régulières d'assurance-emploi versées.

1. Nombre de prestataires de l'assurance-emploi et nombre de semaines de prestations utilisées

Pour distinguer les effets du marché du travail de ceux de la réforme de l'assurance-emploi sur le nombre de bénéficiaires de prestations régulières et sur la diminution du nombre moyen de

semaines de prestations reçues, nous devons utiliser les données mensuelles tirées de l'Enquête sur la population active et de l'Enquête sur le ratio prestataires-chômeurs. Ces données permettent d'analyser les changements de composition de la population active et peuvent servir à déterminer les types de personnes qui sont admissibles aux prestations d'assurance-emploi.

Les données mensuelles sur les prestataires traduisent les changements survenues à la durée moyenne des prestations aussi bien qu'au nombre de prestataires. Toutefois, comme nous ne disposons que de données partielles sur les antécédents de travail des travailleurs actifs, nous nous sommes penchés uniquement sur le cas des chômeurs qui reçoivent des prestations régulières et qui n'ont pas travaillé pendant leur période de prestations. Cependant, nous sommes en mesure d'appliquer notre analyse à tous nos bénéficiaires de prestations régulières, car seuls 15 pour cent d'entre eux travaillent pendant leur période de prestations et, comme l'indique le chapitre 2, le nombre de personnes travaillant tout en recevant des prestations a peu changé.

Ces données montrent, pour la période de 1995-1996 à 1997-1998, une baisse de 130 000 (20,5 pour cent) du nombre mensuel moyen de chômeurs qui touchent des prestations régulières. La majeure partie de cette baisse est attribuable à une diminution du nombre de personnes qui ont été mises à pied récemment – groupe qui est très souvent admissible aux prestations. De plus, nous avons noté une hausse du nombre de chômeurs qui n'auraient sans doute pas été admissibles aux prestations d'assurance-emploi, soit parce qu'ils avaient volontairement quitté leur emploi sans justification, qu'ils n'avaient pas eu d'emploi préalablement ou qu'ils avaient été sans

emploi pendant plus de 12 mois et avaient probablement utilisé toutes les prestations d'assurance-emploi de la Partie I auxquelles ils avaient droit. Ce changement de composition du groupe des chômeurs explique à elle seule à peu près les deux tiers de la baisse du nombre mensuel moyen de chômeurs qui ont touché des prestations régulières d'assurance-emploi au cours des deux dernières années. L'autre tiers de la baisse est surtout attribuable à la réforme de l'assurance-emploi et pourrait provenir soit de la diminution du nombre moyen de semaines de prestations d'assurance-emploi reçues, soit de la réduction du nombre de bénéficiaires de prestations.

Pour savoir dans quelle mesure chacun de ces changements avait contribué à ce tiers de la baisse, nous avons cherché les causes de la diminution d'une demi-semaine des prestations utilisées. Nous avons découvert que l'admissibilité moyenne aux prestations, en ce qui concerne les demandes d'assurance-emploi ayant pris effet en 1997-1998, avait augmentée d'une demi-semaine par rapport à 1995-1996 et que cette situation était attribuable à une augmentation de 15 à 20 heures du nombre d'heures travaillées avant le début de la demande de prestations. Ainsi, tout porte à croire que la légère diminution de la durée moyenne de la période de prestations est due uniquement aux changements survenus sur le marché du travail. C'est-à-dire qu'en moyenne les prestataires d'assurance-emploi réintègrent le marché du travail plus rapidement. Nous en concluons que les effets de la réforme de l'assurance-emploi sur le nombre mensuel de prestataires sont essentiellement attribuables à la baisse du nombre de personnes admissibles à l'assurance-emploi et non à une baisse du nombre de semaines auxquelles elles ont droit.

Nous en venons à la conclusion qu'environ les deux tiers de la baisse du nombre mensuel moyen de chômeurs qui ont touché des prestations régulières d'assurance-emploi sont attribuables à des changements survenus sur le marché du travail. Le dernier tiers de la baisse, que nous attribuons à la réforme de l'assurance-emploi, découle du moins grand nombre de personnes admissibles à l'assurance-emploi, non à la diminution du nombre moyen de semaines d'assurance-emploi auxquelles elles avaient droit.

2. Prestation hebdomadaire moyenne

La prestation hebdomadaire maximale a été établie à 448 dollars en 1995 et à 465 dollars au cours du premier semestre de 1996. Elle a été réduite pour se chiffrer à 413 dollars en juillet 1996 et a été bloquée à ce niveau jusqu'à l'an 2000. De plus, on s'attend que des éléments de la réforme tels que la règle de l'intensité, la période de base des 26 semaines de rémunération et la règle du dénominateur minimal fassent diminuer le montant de la prestation hebdomadaire moyenne. Toutefois, la prestation hebdomadaire moyenne n'a reculé que de 0,50 dollar entre 1995-1996 et 1997-1998, ce qui a eu un impact négligeable sur le total des prestations d'assurance-emploi.

Cela ne veut pas dire pour autant que ces éléments de la réforme n'ont eu aucun effet important sur la prestation hebdomadaire moyenne. Comme la rémunération hebdomadaire moyenne de tous les travailleurs a augmenté de 4,6 pour cent de 1995-1996 à 1997-1998, nous croyons que les effets de la réforme sur la prestation moyenne sont neutralisés par la croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne des clients de l'assurance-emploi. Pour bien comprendre l'incidence de la

réforme, il nous faudrait des données sur les changements occasionnés à la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires, mais ces données ne sont pas encore disponibles.

En résumé, l'analyse qui précède indique que les économies réalisées à cause de la réforme de l'assurance-emploi découlent à la fois de la réduction du nombre de prestataires d'assurance-emploi et de la réduction de la prestation hebdomadaire moyenne reçue. Bien qu'il soit impossible de mesurer avec précision les effets sur la prestation hebdomadaire moyenne, il y a lieu de croire que la réforme a été responsable tout au plus du tiers de la baisse du nombre des prestataires d'assurance-emploi entre 1995-1996 et 1997-1998. En ce qui concerne les effets de la réforme sur le total des prestations d'assurance-emploi versées, y compris la prestation hebdomadaire moyenne, tout porte à croire qu'ils se traduisent par une baisse de plus de cinq points de pourcentage, mais vraisemblablement de moins de 10 points, comparativement aux 16 pour cent de diminution des prestations. Nous en concluons que, selon toute vraisemblance, la réforme de l'assurance-emploi explique la moitié environ de la baisse de prestations versées et que l'autre moitié est attribuable à l'évolution du marché du travail.

II. SERVICES AMÉLIORÉS D'AIDE AUX PRESTATAIRES

Des économies supplémentaires étaient prévues en raison des améliorations apportées aux services d'aide aux prestataires. En particulier, nous nous attendions à ce que les séances d'information de groupe décrites au chapitre 5 permettent de réduire les prestations de revenu versées en aidant les prestataires d'assurance-emploi à retourner au travail plus

rapidement, (réduisant ainsi la durée des prestations), et en empêchant ou recouvrant les prestations versées en trop.

À l'échelle nationale, Développement des ressources humaines Canada suit de près les économies réalisées grâce aux séances d'information de groupe en prévenant ou en recouvrant les trop-payés. Certaines économies sont réalisées lorsque, durant une entrevue destinée à déterminer s'ils sont encore admissibles aux prestations, les prestataires donnent volontairement des informations sur leur rémunération ou sur leur disponibilité à travailler pendant leur période de prestations; on constate alors s'ils ont déjà reçu des trop-payés ou s'ils ne sont plus admissibles aux prestations. En 1997-1998, des économies de près de 3,5 millions de dollars ont pu ainsi être réalisées.

III. ÉCONOMIES PRODUITES PAR LES UNITÉS D'ENQUÊTES ET CONTRÔLE

1. Pénalités accrues en cas de fraude

La très grande majorité des employeurs et des prestataires qui participent au régime d'assurance-emploi sont honnêtes, mais des mesures doivent être prises pour déceler les fraudes et les prévenir. La réforme de 1996 a instauré des amendes plus élevées pour les prestataires et les employeurs, ainsi que des pénalités en cas de collusion des employeurs et des employés et des normes d'admission plus strictes pour les prestataires reconnus coupables de fraude. Ces sanctions plus rigoureuses renforcent le message suivant : la fraude et l'abus du régime d'assurance-emploi ne seront pas tolérés.

Il est très difficile d'évaluer les effets des changements législatifs sur les

prestataires, surtout parce qu'on ne connaît pas l'ampleur globale des fraudes. Le nombre moyen de pénalités infligées aux prestataires, par exemple, a légèrement diminué depuis l'introduction du nouveau régime. Cependant, il se peut que cette diminution soit attribuable davantage à l'application de mesures administratives temporaires qu'à une meilleure connaissance des nouvelles sanctions de la part des bénéficiaires.

Pour les employeurs, la pénalité moyenne a presque doublé : de 2 818 dollars qu'elle était avant la réforme de l'assurance-emploi, elle est passée à 5 520 dollars. Le facteur le plus important a été la nouvelle disposition prévoyant une amende maximale de 12 000 dollars pour la production ou la vente d'un relevé d'emploi falsifié. Des pénalités pour ces infractions ont été imposées dans 73 cas depuis juillet 1996 et représentent 1,1 million de dollars sur les 3,9 millions de dollars de pénalités servies aux employeurs.

2. Exigences accrues en matière d'admissibilité

En janvier 1997, la réforme de l'assurance-emploi a imposé des normes d'admissibilité plus rigoureuses aux prestataires qui ont déjà été pénalisés pour une infraction. Ces prestataires qui font une nouvelle demande sans avoir satisfait aux normes d'admissibilité supplémentaires génèrent des économies du fait des prestations qui ne leur sont pas versées. Ces cas ont commencé à apparaître dans le dernier trimestre de 1997-1998, et ont totalisé des économies de 403 265 dollars. À ce rythme, cette nouvelle disposition législative pourrait entraîner des économies

supplémentaires de plus de 1 million de dollars par année.

3. Séances d'information de groupe

Les séances d'information de groupe peuvent également donner lieu à des économies lorsque le personnel des unités d'Enquêtes et contrôle de Développement des ressources humaines Canada, fait enquête sur des personnes qui ne se présentent pas à ces séances. Il peut s'agir d'un prestataire qui n'est pas disponible pour travailler à ce moment-là ou qui a trouvé un emploi et n'a pas déclaré ses gains provenant d'un emploi. Comme pour les examens visant à établir si le prestataire est encore admissible, on réalise des économies en prévenant les trop-payés ou en les recouvrant. En outre, des pénalités sont imposées lorsqu'il y a lieu. Pour 1997-1998, le total des économies réalisées par Enquêtes et contrôle grâce aux séances d'information de groupe s'élevait à près de 37,6 millions de dollars.

4. Économies totales engendrées par les unités d'Enquêtes et contrôle

Dans l'ensemble, en 1997-1998, les unités d'Enquêtes et contrôle, de Développement des ressources humaines Canada, de tout le pays ont décelé des cas possibles de fraude et d'abus qui ont produit des économies totales de plus de 574 millions de dollars. Ces économies correspondent aux trop-payés et aux pénalités administratives, ainsi qu'à la valeur des prestations qui n'ont pas été versées en raison de l'intervention des unités d'Enquêtes et contrôle. Les interventions préventives représentent 46,6 pour cent de toutes les économies engendrées par les unités d'Enquêtes et contrôle, par rapport à 44 pour cent en 1996-1997. Cette tendance à la hausse

des interventions préventives s'est amorcée en 1993-1994.

Le montant de 574 millions de dollars représente une économie de plus de 10 dollars pour chaque dollar affecté aux activités d'Enquêtes et contrôle. Les activités d'Enquêtes et contrôle n'ont pas produit un rendement élevé uniquement pendant la période ayant suivi la réforme. Les rendements ont été constamment élevés depuis le début des années 1990. C'est pour cette raison qu'on a décidé d'élargir les activités d'Enquêtes et contrôle en y consacrant des ressources supplémentaires, en 1992-1993 et, encore une fois, avant la réforme de l'assurance-emploi, en 1995-1996.

IV. CONCLUSION

Au moment de la réforme, on avait prévu de réaliser des économies à

partir des éléments suivants :

- la réduction des prestations de revenu;
- l'amélioration des services d'aide aux prestataires;
- la réduction de la fraude et de l'abus.

Au cours des deux années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-emploi, les prestations de revenu ont diminué de 16 pour cent, mais il semble que seule la moitié de cette baisse soit attribuable aux modifications apportées au régime, l'autre moitié à l'évolution du marché du travail. En 1997-1998, Développement des ressources humaines Canada a réalisé des économies totales de plus de 577 millions dollars en relevant des cas douteux d'abus et de fraude et en tenant des séances d'information de groupe.

Chapitre 7 - Conclusion

Dans ce deuxième d'une série de cinq rapports annuels de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi, nous avons examiné la façon dont les individus, les collectivités et l'économie s'adaptent au nouveau régime instauré en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* en juillet 1996. Nous avons comparé les données de 1995-1996, dernière année financière complète avant l'entrée en vigueur des nouvelles mesures, aux données de 1997-1998, première année financière complète suivant la mise en œuvre de la réforme. Le présent chapitre résume les résultats obtenus à l'égard des points suivants et, dans la mesure du possible, en tire des conclusions :

- l'adaptation de l'économie;
- les prestations de revenu versées en vertu de la Partie I de la nouvelle Loi;
- les prestations d'emploi et les mesures de soutien relevant de la Partie II;
- l'adaptation des collectivités;
- l'administration du régime;
- les économies réalisées.

I. ADAPTATION DE L'ÉCONOMIE

S'il nous est impossible de distinguer les effets du régime et ceux des tendances plus générales du marché du travail pour évaluer pleinement l'adaptation de l'économie, nous pouvons formuler certaines observations en nous appuyant sur les grands indicateurs macro-économiques. Au cours des 21 mois suivant l'entrée en vigueur du régime d'assurance-emploi (de juillet 1996 à mars 1998), le PIB a enregistré une croissance annuelle de 3,17 pour cent en comparaison de 2,07 pour cent pour les 21 mois précédant la réforme.

La croissance de l'emploi s'est également accélérée, passant de 1,70 pour cent par année pour la période d'avant la réforme à 1,86 pour cent après, de même celle de la rémunération hebdomadaire (passant de 2,01 pour cent par année à 3,16 pour cent). Au cours de la même période, l'inflation a fléchi (de 1,64 pour cent à 1,56 pour cent par année), et le chômage - bien que relativement élevé - est passé de 9,56 pour cent avant la réforme à 9,30 pour cent après.

II. PRESTATIONS DE REVENU

Pour les prestations de revenu, nous avons étudié les changements survenus dans les prestations versées, dans le nombre de nouvelles demandes, dans la durée de l'admissibilité et dans les prestations hebdomadaires. En outre, nous avons examiné certains éléments de la réforme pour voir s'ils ont l'effet souhaité. Dans la mesure du possible, nous avons commenté les changements observés selon le sexe, l'âge, la région et le secteur d'activité.

Au cours de la période de deux ans, le montant total des prestations de revenu versées a chuté de 16 pour cent, passant de 12 milliards de dollars à 10 milliards de dollars. La répartition par type de prestations s'établit comme suit :

- les prestations régulières ont diminué pour s'établir à 7,7 milliards de dollars (-19 pour cent);
- les prestations d'emploi ont diminué pour s'établir à 465 millions de dollars (-19 pour cent);
- les prestations de pêcheur ont reculé pour s'établir à 215 millions de dollars (-1,7 pour cent);

- les prestations spéciales ont reculé pour s'établir à 1,6 milliard de dollars (-1 pour cent).

Le nombre de nouvelles demandes pour tous les types de prestations a diminué de 14 pour cent (de 2,1 millions à 1,8 million). La répartition de cette baisse par type de prestations s'établit comme suit :

- le nombre de demandes de prestations régulières a diminué à 1,5 million (-18 pour cent);
- le nombre de demandes de prestations de pêcheur a été porté à 26 970 (+ 8 pour cent);
- le nombre de demandes de prestations spéciales a reculé à 371 450 (-2,5 pour cent).

Comme prévu, il n'y a pas eu de baisse significative du montant des prestations spéciales ou du nombre de demandes de prestations spéciales. Les pêcheurs indépendants ont connu un très faible fléchissement de leurs prestations et une augmentation du nombre de demandes. La majeure partie de la baisse générale des prestations et des demandes concerne les prestations régulières, lesquelles représentent environ 80 pour cent de toutes les prestations versées. Nous attribuons cette baisse à un ensemble de facteurs, notamment à la hausse de l'emploi, au changement dans la composition de la population des chômeurs (une plus grande proportion de personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, et de chômeurs chroniques) et aux nouvelles mesures destinées à encourager de plus longues périodes de travail. Toutefois, ceux qui sont admissibles aux prestations régulières ont droit, en moyenne, à une semaine de prestations de plus, et la

prestation hebdomadaire moyenne à laquelle ils ont droit est demeurée stable.

Il est impossible d'isoler les répercussions de chacun des éléments du nouveau régime pris séparément, mais il y a lieu de croire que les nouvelles mesures ont les effets souhaités. Par exemple, nous avons constaté que :

- le système fondé sur les heures et le dénominateur minimal semblent inciter les gens à demeurer plus longtemps sur le marché du travail;
- le supplément familial apporte un complément hebdomadaire moyen de 29 \$ à un groupe de prestataires plus restreint mais mieux ciblé;
- l'abaissement du seuil de revenu pour le remboursement des prestations (récupération fiscale) a entraîné une importante augmentation des remboursements par les prestataires à revenu élevé;
- la règle de l'intensité a réduit le taux de prestations pour un nombre important de prestataires; leurs prestations hebdomadaires moyennes s'établissaient à environ 6 \$ de moins que ce qu'ils auraient reçu en l'absence de la règle de l'intensité;
- environ un million de travailleurs à faible revenu ont reçu un remboursement de leurs cotisations d'assurance-emploi;
- environ 135 000 petites entreprises ont reçu un remboursement de cotisations pour un total de 220 millions de dollars dans le cadre du Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs.

Par ailleurs, nous avons constaté que les projets d'ajustement relatifs aux petites semaines ont accru les prestations hebdomadaires moyennes de 19 \$ pour les prestataires des régions de l'assurance-emploi participantes.

Même si la réforme était censée avoir pour effet de réduire à la fois les prestations et le nombre de demandes de prestations, il est clair que les baisses observées entre 1995-1996 et 1997-1998 ne sont pas exclusivement attribuables aux nouvelles mesures. Il est impossible de distinguer clairement les effets des nouvelles mesures et les effets des changements survenus sur le marché du travail, mais les baisses semblent être attribuables pour moitié aux conditions du marché du travail et pour moitié à la réforme.

III. PRESTATIONS D'EMPLOI ET MESURES DE SOUTIEN

Pour les prestations d'emploi et les mesures de soutien, nous avons exposé les progrès réalisés dans la mise en œuvre des ententes sur le développement du marché du travail et nous avons examiné les changements survenus dans le nombre d'interventions, les dépenses, les profils des clients et l'efficacité générale des nouvelles prestations et mesures.

La négociation et la mise en œuvre des ententes ont enregistré des progrès importants. Il semble qu'un plus grand nombre de clients soient servis, et à un coût moins élevé par client. Partout au pays, les clients ont accès à un ensemble de programmes et de services correspondant à leurs besoins particuliers et aux conditions du marché du travail de leur localité.

De nombreux problèmes relatifs au démarrage des systèmes ont été réglés,

et d'autres améliorations sont en cours. L'abandon progressif des achats de formation a débuté graduellement et se poursuit à différents rythmes dans les provinces et les territoires. La mise en place complète d'un système axé sur les clients devrait s'accélérer à mesure que les projets pilotes arrivent à leur terme et que de nouveaux programmes sont mis en œuvre. L'implantation du cadre de responsabilisation axée sur les résultats pour les prestations d'emploi et les mesures de soutien progresse nettement. L'évaluation et la transmission des résultats se sont améliorées et sont en voie d'être validées.

L'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a révélé que le programme avait eu un impact considérable sur la création d'emplois durables dans les régions où le chômage est élevé : près du double des emplois prévus ont été créés.

IV. RÉPERCUSSIONS SELON LE SEXE

Entre 1995-1996 et 1997-1998, le total des prestations de revenu versées à des hommes a baissé de presque 18 pour cent. Chez les femmes, la baisse a été de 13,5 pour cent. Cette diminution moins marquée chez les femmes est en partie attribuable au supplément familial.

Les deux tiers des prestataires qui ont touché le supplément sont des femmes. Environ 15 pour cent des femmes ayant présenté une demande de prestations ont reçu le supplément, contre 8 pour cent chez les hommes. En outre, les femmes ont profité des projets d'ajustement relatifs aux petites semaines; plus de la moitié des demandes concernant les petites semaines ont été présentées par des femmes.

Puisque les femmes qui demandent des prestations de maternité ont une assez forte participation au marché du travail, il était prévu que très peu de femmes aient à travailler plus longtemps pour être admissibles aux prestations de maternité à cause du système fondé sur les heures. Comme prévu, en 1997-1998 presque cent pour cent des personnes qui ont demandé des prestations de maternité comptaient plus de 700 heures d'emploi assurable. Donc, on pourrait croire que peu de femmes qui ont demandé des prestations de maternité ont été pénalisées par le système fondé sur les heures.

La prestation hebdomadaire moyenne des femmes était moins élevée que celle des hommes tant en 1995-1996 qu'en 1997-1998, mais elle a augmenté de 2 pour cent au cours de cette période tandis qu'elle a légèrement diminué chez les hommes. Toutefois, le résultat le plus important observé chez les femmes prestataires a été une baisse de 20 pour cent des demandes de prestations régulières, par rapport à une baisse de 16 pour cent chez les hommes.

Nous avons examiné un certain nombre de facteurs qui peuvent avoir contribué à la baisse plus marquée chez les femmes, y compris les changements survenus sur le marché du travail et le nouveau système fondé sur les heures. Nous avons constaté que les facteurs liés au marché du travail pourraient avoir joué un rôle, mais ils ne semblent pas avoir causé la différence entre les hommes et les femmes pour ce qui concerne la baisse du nombre de demandes. Le taux de chômage moyen a augmenté d'environ 1,3 pour cent chez les femmes, tandis qu'il a diminué de 5,8 pour cent chez les hommes, ce qui ne cadre pas avec la baisse plus importante du nombre de demandes chez les femmes.

Le système fondé sur les heures pourrait avoir joué un rôle plus important dans cette baisse. De nombreuses femmes travaillent moins que la moyenne hebdomadaire de 35 heures. Avec l'ancien régime d'assurance-chômage, les personnes qui travaillaient moins de 15 heures par semaine n'étaient pas assurées. Elles ne versaient pas de cotisations et ne pouvaient jamais être admissibles aux prestations. Celles qui travaillaient 15 heures ou plus par semaine étaient assurées. Cependant, une semaine de 15 heures avait la même valeur qu'une semaine de 35 ou de 50 heures, chacune étant considérée comme une semaine d'emploi assurable.

En vertu du régime d'assurance-emploi, le travail est calculé en heures plutôt qu'en semaines, et toutes les heures sont assurées. Les femmes qui travaillent à temps partiel et moins de 15 heures par semaine et qui n'étaient pas assurées dans le cadre de l'ancien régime ont pu bénéficier du nouveau système fondé sur les heures, leur travail étant désormais assuré. En 1995-1996 et en 1997-1998, environ 9 pour cent des femmes salariées travaillaient moins de 15 heures par semaine, comparativement à 4 pour cent des hommes.

Toutefois, en 1995-1996, 26 pour cent des femmes travaillaient en moyenne entre 15 et 34 heures par semaine, et cette proportion est passée à 28 pour cent en 1997-1998. Ce pourcentage n'était que de 10 pour cent chez les hommes pour les deux périodes. Avec le régime d'assurance-emploi, ces personnes doivent travailler plus longtemps pour être admissibles aux prestations, car leur travail est mesuré en heures et non en semaines. Cela pourrait avoir ralenti la présentation de demandes de prestations chez les femmes de ce groupe, le système fondé sur les heures les obligeant désormais à

travailler plus longtemps pour être admissibles. Cependant, cela signifie aussi qu'elles prolongent leur participation au marché du travail, un objectif clé de la réforme.

Une autre raison de la diminution des demandes de prestations présentées par les femmes en chômage réside probablement dans la proportion croissante (de 20,5 pour cent à 29,9 pour cent) de femmes qui réintègrent le marché du travail pour se trouver un emploi et dont le dernier emploi a pris fin plus d'un an auparavant.

La plus grande proportion d'utilisatrices occasionnelles de l'assurance-emploi peut aussi expliquer la baisse plus importante du nombre de demandes de prestations régulières. Les utilisatrices fréquentes ont vu leurs demandes de prestations diminuer de 9 pour cent seulement, mais elles ne représentaient que le tiers des femmes prestataires. Les utilisateurs fréquents, pour leur part, ont fait l'objet d'une baisse de 13 pour cent, mais représentaient près de la moitié des hommes prestataires, ce qui explique en partie le déclin général plus faible chez les hommes.

En plus de faire état des changements survenus dans les prestations de revenu, nous avons étudié la participation des femmes (et d'autres groupes désignés) aux prestations d'emploi et des mesures de soutien. Ces données continueront d'être communiquées dans le cadre des rapports concernant les ententes sur le développement du marché du travail. Cependant, comme les clients doivent s'identifier eux-mêmes et que les données recueillies en 1997-1998 sont incomplètes, des groupes semblent

sous-représentés dans certaines régions.

Les bénéficiaires des prestations d'emploi et des mesures de soutien étaient le plus souvent des hommes (59 pour cent), ce qui traduit pour ces derniers un taux plus élevé de participation au marché du travail. Le taux de participation des femmes est demeuré à environ 42 pour cent en 1995-1996 et 1997-1998.

Le taux de participation des femmes a diminué de 1 pour cent pour les achats de formation et de 6 pour cent pour la formation fournie dans le cadre de projets. Il s'est accru de 9 pour cent pour l'aide au travail indépendant et de 2 pour cent relativement aux subventions salariales ciblées.

V. RÉPERCUSSIONS SELON L'ÂGE

Le recul du nombre de demandes de prestations régulières a aussi varié considérablement selon le groupe d'âge. Les prestataires de moins de 25 ans ont enregistré une baisse de 27 pour cent, contre 18 pour cent pour l'ensemble des prestataires. Tout comme pour les différences selon le sexe, une partie du phénomène s'explique par le nombre d'heures de travail.

Toutefois, le groupe de prestataires qui pourrait éventuellement bénéficier du système fondé sur les heures (ceux qui travaillent moins de 15 heures par semaine et ceux dont l'emploi n'était pas assuré dans le cadre de l'ancien régime d'assurance-chômage) semble très important. Environ 21 pour cent des jeunes appartenaient à cette catégorie en 1995-1996, et cette proportion est demeurée à peu près la même (20 pour cent) en 1997-1998, tandis que, chez

les travailleurs de 25 ans et plus, elle se situait à 4 pour cent pour les deux périodes. Parallèlement, la différence selon l'âge dans la proportion de ceux qui ont travaillé de 15 à 34 heures par semaine (ceux qui ont besoin d'occuper un emploi plus longtemps pour être admissibles en vertu du système fondé sur les heures) est également frappante. Pour les deux périodes, environ 31 pour cent des jeunes occupés tombaient dans cette catégorie. Pour ceux de 25 ans et plus, les proportions correspondantes étaient de 15 pour cent en 1995-1996 et de 16 pour cent en 1997-1998.

Même si le système fondé sur les heures semble pouvoir profiter à une proportion substantielle de jeunes qui travaillent moins de 15 heures par semaine, cette éventualité pourrait ne pas se réaliser étant donné la durée d'occupation insuffisante de leur emploi. Par exemple, un jeune qui travaille 14 heures par semaine aurait besoin d'au moins 30 semaines (ou environ 7 mois) d'emploi pour être admissible aux prestations. Pour les deux périodes, environ 65 pour cent des jeunes chômeurs ayant travaillé au cours de l'année précédente avaient occupé leur dernier emploi pendant moins de 7 mois, en comparaison de seulement 37 pour cent chez les 25 ans et plus.

L'examen des principaux changements survenus sur le marché du travail selon le groupe d'âge ne révèle aucun facteur évident pouvant expliquer le recul plus important du nombre de demandes des jeunes. Entre les deux périodes, les conditions ne se sont pas améliorées pour eux, contrairement à ce qui s'est passé pour l'ensemble des travailleurs. Alors que, pour l'ensemble des travailleurs, la croissance de l'emploi s'est accrue de 3,6 pour cent et que le nombre de chômeurs a diminué de 2,7 pour cent, chez les jeunes la

croissance de l'emploi a fléchi de 1,5 pour cent et le nombre de chômeurs a grimpé de 3,8 pour cent.

Même si un certain nombre de jeunes ont volontairement quitté leur emploi pour retourner aux études, la proportion de jeunes chômeurs dans cette catégorie est demeurée stable à 12 pour cent tout au long de la période de deux ans. Les causes du déclin des demandes de prestations pourraient résider en partie dans une augmentation (de 17 pour cent à 27 pour cent) de la proportion de jeunes chômeurs qui n'ont jamais travaillé et qui, par conséquent, ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi. Parmi les chômeurs de plus de 25 ans, le pourcentage de ceux qui n'avaient jamais travaillé était très faible pour les deux périodes, bien qu'étant passé de 2 pour cent à 4 pour cent.

VI. RÉPERCUSSIONS PAR PROVINCE

La structure de la croissance de l'emploi diffère d'une province à l'autre. Au cours des exercices 1995-1996 à 1997-1998, les Prairies ont connu une croissance de l'emploi la plus élevée, l'Alberta venant en tête avec 6,7 pour cent. La croissance de l'emploi a aussi été forte en Ontario avec 4,3 pour cent et en Saskatchewan avec 4,1 pour cent. Québec et la région de l'Atlantique ont connu une faible croissance (1,7 pour cent et 1,6 pour cent, respectivement), Terre-Neuve n'en ayant enregistré aucune.

La baisse des demandes de prestations régulières dans l'ensemble des provinces correspond, en gros, à l'amélioration de l'emploi. L'Alberta, la province au plus fort taux de croissance, témoigne de la plus importante diminution du nombre de demandes, avec 29,6 pour cent; elle est suivie de l'Ontario, avec 23,7 pour cent ainsi que

de la Saskatchewan et du Manitoba avec 22,6 pour cent et 20 pour cent, respectivement. Les provinces de l'Atlantique et le Québec ont connu les plus faibles reculs, qui vont de 1,8 pour cent à l'Île-du-Prince-Édouard à environ 14 pour cent en Nouvelle-Écosse et au Québec.

En Colombie-Britannique, malgré l'excellent comportement de l'emploi, la diminution du nombre des nouvelles demandes de prestations était de 9,9 pour cent, bien en deçà de la moyenne canadienne. La courbe de l'emploi saisonnier de cette province pourrait expliquer cette baisse moins marquée. Les travailleurs saisonniers ont bénéficié du système fondé sur les heures, et cette nouvelle mesure a fort probablement maintenu le nombre de demandes à un niveau plus élevé que prévu, compte tenu de la forte croissance de l'emploi.

VII. RÉPERCUSSIONS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

De 1995-1996 à 1997-1998, le secteur manufacturier a connu la plus forte croissance de l'emploi avec 7,1 pour cent; il est suivi du secteur des services avec 3,4 pour cent et de celui de la construction avec 3,2 pour cent. En revanche, l'emploi a fléchi de 1,6 pour cent dans le secteur de l'administration publique et de 1,3 pour cent dans le secteur primaire.

La répartition, par secteur d'activité, de la réduction des prestations versées correspond aux améliorations enregistrées dans l'emploi pour chacun des secteurs. Les prestations versées ont diminué de 47 pour cent pour les travailleurs des services gouvernementaux, de 19 pour cent pour ceux du secteur de la fabrication, de 21 pour cent pour ceux de la construction et de 22 pour cent pour ceux du commerce de détail.

Les habitudes de travail saisonnier dans le secteur primaire ont partiellement annulé la baisse des prestations qui aurait pu découler de la réduction de l'emploi, étant donné que les prestataires saisonniers ont en général bénéficié du nouveau système fondé sur les heures. Le calcul de l'admissibilité en fonction des heures de travail n'a cependant pas profité à tous les travailleurs saisonniers, seulement à ceux qui travaillent dans des industries saisonnières telles que le secteur primaire, où le travail à plein temps est courant et où les heures de travail sont nombreuses. Le commerce de détail, secteur saisonnier qui se caractérise par une grande proportion d'emplois à temps partiel et des heures de travail peu nombreuses, a connu une baisse des prestations, probablement parce que la moyenne des heures travaillées par semaine et par personne y est beaucoup moins élevée que dans le secteur primaire. Dans le secteur du commerce, environ 50 pour cent des gens travaillent plus de 40 heures par semaine, contre 70 pour cent dans le secteur primaire, l'agriculture mise à part. Dans le secteur des services gouvernementaux, la baisse marquée des prestations concorde avec la stabilisation de l'emploi qui a suivi une période de restructuration.

Le système fondé sur les heures a très probablement contribué à accroître l'admissibilité aux prestations et la durée de la période d'admissibilité pour les travailleurs du secteur primaire, tout en réduisant l'admissibilité des travailleurs du commerce de détail.

VIII. ADAPTATION DES COLLECTIVITÉS

Au moyen d'analyses qualitatives et parfois quantitatives portant sur les 14 collectivités canadiennes choisies, nous avons évalué la façon dont les collectivités s'adaptent. Cette année,

nous nous sommes davantage efforcés d'intégrer les résultats qualitatifs et quantitatifs, afin d'obtenir plusieurs sources de données qui nous permettraient de faire des recoupements. Nous avons constaté que la connaissance et la compréhension du régime d'assurance-emploi avaient continué de progresser, en particulier chez les travailleurs et les employeurs saisonniers. En outre, l'adoption d'un système fondé sur les heures a fait l'objet d'une collaboration soutenue, tout comme les services d'emploi et les autres mesures de soutien. Nous avons aussi constaté d'autres indices d'un changement de comportement (p. ex., des périodes d'emploi plus longues, une diminution du mauvais usage et des abus et un recours accru aux nouvelles technologies pour obtenir de l'information sur l'assurance-emploi et les emplois).

Par la même occasion, nous avons relevé un certain nombre de facteurs qui ont freiné l'évolution des comportements. Par exemple, de nombreux travailleurs ne comprenaient pas encore très bien les dispositions complexes de la Partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* et cette situation les empêchait d'adopter de nouvelles attitudes plus positives. Par ailleurs, beaucoup de travailleurs ignoraient que des ressources gouvernementales et non gouvernementales disponibles dans leur localité auraient pu les aider à retourner au travail. Les employeurs ont signalé d'autres facteurs (p. ex., les retenues à la source et les considérations administratives autres que l'assurance-emploi) qui les dissuadaient de modifier leurs pratiques d'embauche.

IX. ADMINISTRATION DU RÉGIME

Nous ne disposons pas encore de suffisamment de données pour évaluer

en profondeur les répercussions de la nouvelle structure financière, du remboursement des cotisations à ceux qui gagnent 2 000 \$ ou moins par année et du Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs. Toutefois, il apparaît que les employeurs trouvent le régime plus facile à administrer et que le programme des séances d'information de groupe peut favoriser un rapport positif avec les partenaires locaux et accroître l'efficacité des services aux clients.

L'adoption d'un système fondé sur les heures a allégé le travail des employeurs consistant à tenir les registres de paie. L'élimination des minima et des maxima hebdomadaires a simplifié le traitement de la paie, et l'abandon des données basées sur les semaines de travail au profit de données par période de paie a réduit la quantité de renseignements supplémentaires que les employeurs doivent fournir aux fins des enquêtes sur les fraudes. Le relevé d'emploi lui-même a été simplifié, de sorte que le guide qui l'accompagne ne compte plus que quatre pages au lieu de 35. Les employeurs n'ont plus qu'à fournir des données cumulatives sur les heures travaillées et la rémunération assurable, ce qui réduit le volume des écritures. En général, les employeurs se sont dits satisfaits des nouvelles mesures, même si ceux qui ont des employés à temps partiel déplorent le fait qu'ils doivent désormais remplir des relevés d'emploi pour des employés qui, auparavant, n'étaient pas visés par le régime d'assurance-chômage. Les employeurs ont demandé que, pour les changements à venir, la consultation se poursuive et même s'intensifie, étant donné les bons résultats obtenus jusqu'à présent.

Les séances d'information de groupe visent à aider les individus à retourner au travail plus rapidement, à réduire la

dépendance des travailleurs et des prestataires à l'égard de l'assurance-emploi et à protéger l'intégrité du régime. À l'occasion de ces séances, les prestataires reçoivent des renseignements clés sur leur demande de prestations, le processus de recherche d'emploi, les services d'emploi et leurs droits et responsabilités à l'égard de l'assurance-emploi. Une étude des séances d'information de groupe données dans trois bureaux locaux de Développement des ressources humaines Canada a révélé que le programme peut permettre d'entretenir des relations constructives avec les partenaires locaux et accroître l'efficacité des services aux clients. Parmi les principales observations formulées, on note ce qui suit :

- les employés et les participants sont satisfaits des séances;
- les trois bureaux ont atteint leurs objectifs et réalisé des économies nettes depuis la tenue de ces séances;
- les séances sont un bon moyen de communiquer aux clients de l'information sur l'assurance-emploi et sur le marché du travail;
- les séances ont montré aux clients que des ressources sont à leur disposition et les ont mis directement en contact avec le personnel des Centres de ressources humaines du Canada.

X. ÉCONOMIES RÉALISÉES

À cause de la réforme, on s'attendait de réaliser des économies grâce à :

- la diminution des prestations de revenu;
- l'amélioration des services aux clients;
- la réduction des fraudes et des abus.

Au cours de la période de deux ans écoulée depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime d'assurance-emploi, les prestations de revenu ont diminué de 16 pour cent, soit de 2 milliards de dollars. Cette baisse résulte cependant à la fois de la réforme et de l'évolution du marché du travail au cours de ces deux années. Pour isoler les effets de la réforme, nous avons examiné la baisse sur le plan des changements survenus dans le nombre de prestataires, du nombre de semaines de prestations reçues et des prestations hebdomadaires moyennes versées.

Nous sommes d'avis qu'environ les deux tiers de la baisse du nombre de prestataires sont attribuables à l'évolution du marché du travail; l'autre tiers est dû en partie aux nouvelles mesures qui ont eu pour effet de réduire le nombre de personnes admissibles aux prestations, et non à la réduction du nombre moyen de semaines d'admissibilité. Les répercussions des éléments du nouveau régime qui étaient censés réduire les prestations hebdomadaires moyennes (p. ex., la règle de l'intensité et la règle du dénominateur minimal) semblent avoir été annulées par l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne des clients de l'assurance-emploi. En résumé, l'analyse indique que la baisse des prestations entre 1995-1996 et 1997-1998 est attribuable pour moitié à la réforme et pour moitié à l'évolution du marché du travail.

Plus de 577 millions de dollars ont été économisés non seulement grâce à la réduction du total des prestations de revenu versées en 1997-1998, mais aussi par suite du dépistage des cas de fraude et d'abus et de l'amélioration des services, qui ont aidé les prestataires à retourner plus rapidement au travail.

XI. POUR RÉSUMER

L'entrée en vigueur du nouveau régime d'assurance-emploi a coïncidé avec une évolution positive du marché du travail, c'est-à-dire une hausse de l'emploi, une baisse du taux de chômage et des changements dans la composition de la population de chômeurs. Cette évolution s'est répercutée sur l'activité du régime, par une baisse du nombre total de demandes et du montant des prestations. La baisse du montant des prestations entre 1995-1996 et 1997-1998 est due pour moitié à l'évolution du marché du travail.

Les nouvelles mesures d'assurance-emploi ont également joué un rôle; elles expliquent pour moitié, elles aussi, la diminution du montant des prestations.

Le régime exige maintenant une participation plus longue au marché du travail, ce qui a vraisemblablement ralenti la présentation de demandes de prestations. Par ailleurs, la réforme a influé sur les prestations par l'intermédiaire de la réduction du maximum de la rémunération assurable, de la règle de l'intensité et de la récupération fiscale. Elle a parallèlement permis d'offrir un supplément familial majoré et mieux ciblé.

Dans l'ensemble, la plupart des résultats de la réforme étaient prévus, quoique certains d'entre eux nécessitent plus de données pour être mieux compris. Nous continuerons de contrôler et d'évaluer les répercussions du nouveau régime d'assurance-emploi.