Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Human Resources and Skills Development Canada

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

Novembre 2011

Évaluation sommative des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Rapport final

Novembre 2011

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

SP-1024-02-12F

Canada

Évaluation sommative des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Rapport final

Direction de l'évaluation
Politique stratégique et recherche
Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Novembre 2011

SP-1024-02-12F
(also available in english)

NB : le numéro de catalogue ministériel est situé en bas de la page couverture sur le côté gauche.

Vous pouvez obtenir cette publication en communiquant avec :

Services des publications
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
140, promenade du Portage
Phase IV, 12e étage
Gatineau (Québec)
K1A 0J9

Télécopieur : 819-953-7260
En ligne : http://www12.rhdcc.gc.ca

Ce document est offert en médias substituts sur demande (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC, ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes malentendantes ou ayant des troubles de la parole qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2012

Papier
ISBN : 978-1-100-
Nº de cat. : HS28-F

PDF
ISBN : 978-1-100-
Nº de cat. : HS28-

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction à des fins non commerciales est interdite, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à : droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca

Table des matières

Liste des abréviations ..... **i**
Sommaire ..... **iii**
Réponse de la direction ..... **v**
1. Introduction **1**
1.1 Aperçu 1
1.2 Objectifs de l'évaluation 2
1.3 Sources de données 2
1.3.1 Bilan documentaire 3
1.3.2 Revue de la littérature et comparaisons internationales 4
1.3.3 Analyse des données administratives longitudinales 4
1.3.4 Groupes de discussion 6
1.3.5 Entrevues avec des experts et des représentants du programme 7
1.3.6 Analyse des données – Recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi 8
1.3.7 Analyse des données – Impacts et effets des règles sur les Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active 9
1.3.8 Analyse des données – Jeunes travailleurs et Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active 10
1.3.9 Analyse des données – Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et immigrants 11
1.3.10 Limites de la méthodologie 12
2. Description de la disposition sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active **13**
2.1 Contexte 13
2.2 Objectif 13
2.3 Admissibilité 14
2.4 Population des Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active 15
2.5 Qui sont les Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active? 17
3. Principales constatations **21**
3.1 Raison d'être du programme 21
3.2 Atteinte des objectifs du programme 29
3.3 Impacts et effets sur le programme 34
3.4 Rapport coût-efficacité du programme et solutions de rechange 39
3.5 Application du programme 41
4. Conclusions **45**
Annexe I – Rapports techniques **47**
Annexe II – Questions de l'évaluation **49**
Annexe III – Textes législatifs sur l'assurance-emploi **51**

Liste des tableaux

Tableau 1.1 Sommaire de la participation aux groupes de discussion par ville 7
Tableau 2.1 Comparaison avec d'autres estimations sur les DEREMPA..... 16
Tableau 2.2 Comparaison avec d'autres estimations sur les DEREMPA..... 18
Tableau 3.1 Répartition des travailleurs mis à pied en fonction de leur qualité de DEREMPA selon le tout premier relevé d'emploi..... 30
Tableau A-II Matrice de l'évaluation 49

Liste des abréviations

DAL	Données administratives longitudinales
DEREMPA	Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active
ECPIE	Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi
EDTR	Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Sommaire

Le 1er septembre 1978, huit modifications ont été apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*. L'une de ces modifications visait les personnes que l'on appelle communément les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA), pour qui la norme d'admissibilité a été resserrée. Si l'objectif exact de cette modification n'a pas été énoncé explicitement, l'intention à la base des modifications dans leur ensemble était de réduire tout effet négatif sur l'activité sur le marché du travail qu'aurait pu entraîner l'élargissement du régime d'assurance-chômage en 1973. Plusieurs évaluations de l'impact des changements graduels ont déjà été entreprises, mais la présente évaluation est la première qui porte sur cette caractéristique du programme.

Il est généralement admis que la disposition relative aux DEREMPA a été adoptée pour deux raisons : (i) le recours à l'assurance-emploi tôt en carrière risque de créer chez le prestataire une dépendance à ce régime d'assurance-emploi, et (ii) la disposition est susceptible d'engendrer un effort de travail accru avant la présentation d'une demande de prestations d'assurance-emploi.

Suivant les constatations, il n'y a pas de type distinct de DEREMPA, bien que près de la moitié d'entre elles soient des personnes de moins de 25 ans (les immigrants récents forment environ cinq pour cent de tous les DEREMPA, et les nouvelles mères, deux pour cent), ce qui signifie qu'à peu près la moitié de toutes les DEREMPA n'appartiennent à aucun de ces trois groupes.

Les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue s'entendent généralement pour dire qu'au Canada, le recours à l'assurance-emploi est suffisamment fréquent pour justifier l'adoption de dispositions visant à renforcer la relation entre l'effort de travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi (ainsi que les règles sur les DEREMPA sont censées le faire). Toutefois, les diverses sources de données examinées aux fins de la présente évaluation permettent de penser que ce qui fait qu'un prestataire devient un utilisateur fréquent de ces prestations d'assurance-emploi n'a à peu près rien à voir avec la question de savoir s'il est une DEREMPA, et que ce sont plutôt le secteur d'activités, le caractère saisonnier de l'emploi et le taux de chômage régional qui en sont la cause. Le consensus chez les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue est qu'il n'existe aucun lien entre un recours fréquent à l'assurance-emploi par un prestataire et le fait que ce dernier ait présenté une demande (accueillie ou rejetée) au début de sa carrière professionnelle.

Une analyse statistique détaillée indique que le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi est plus élevé pour tous les nouveaux membres de la population active par rapport aux prestataires qui ne sont pas des nouveaux membres, sans égard au nombre d'heures travaillées ou à la question de savoir si les prestataires ont touché des prestations d'assurance-emploi après avoir reçu leur tout premier relevé d'emploi. Le recours ultérieur fréquent tend à être plus élevé chez les jeunes qui deviennent membres de la population active, chez les travailleurs de certains secteurs d'activités et chez ceux qui résident dans

des régions où le taux de chômage est élevé. Étant donné qu'il est plus difficile pour les nouveaux membres d'être admissibles à des prestations d'assurance-emploi et que le taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi demeure beaucoup plus élevé chez ces prestataires, il semble que la solution qui vise simplement à faire en sorte qu'il soit plus difficile pour les nouveaux membres de la population active d'être admissibles à l'assurance-emploi la première fois ne décourage pas le recours ultérieur fréquent à ce régime d'assurance-emploi.

Une analyse approfondie a permis de constater que le taux de recours ultérieur fréquent des travailleurs du secteur de la pêche, de la foresterie ou de la construction était plus élevé que le taux des travailleurs d'autres secteurs d'activités. En fait, ceux qui œuvrent dans l'un ou l'autre de ces trois secteurs et ne présentent pas de demande de prestations d'assurance-emploi après avoir obtenu leur tout premier relevé d'emploi présentent un taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi plus élevé que celui des travailleurs de n'importe quel autre secteur qui présentent une demande après avoir reçu leur tout premier relevé d'emploi. Cela appuie l'hypothèse que le fait de rendre plus difficile l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les nouveaux membres de la population active n'est pas le principal facteur qui mène à un recours ultérieur fréquent à ces prestations d'assurance-emploi.

Réponse de la direction

Introduction

La partie I du Régime d'assurance-emploi prévoit une aide financière temporaire pour les personnes en chômage pendant qu'elles cherchent du travail ou actualisent leurs compétences. Elle prévoit également une aide financière pour les personnes malades, les femmes enceintes ou les personnes qui prennent soin d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté ainsi que celles qui s'occupent d'un membre de leur famille gravement malade et qui risque de mourir.

À l'heure actuelle, la plupart des personnes doivent accumuler de 420 à 700 heures assurables pour être admissibles aux prestations ordinaires de l'assurance-emploi. Cependant, les personnes qui ont récemment fait leur entrée dans la population active pour la première fois ou celles qui la réintègrent après une absence de deux ans ou plus (appelées collectivement personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active ou DEREMPA) doivent accumuler 910 heures de travail, quelle que soit leur région de résidence.

Contexte

C'est en 1978 qu'a été instaurée pour la première fois la disposition sur les DEREMPA dans le cadre d'une série de modifications visant à améliorer les incitatifs au travail, à réduire les coûts de l'assurance-chômage et à améliorer la perception de l'assurance-chômage parmi le grand public. Cette règle avait pour objectif d'éliminer le problème de facilité d'entrée et de retour dans le régime d'assurance-chômage et de renforcer les principes de l'assurance en excluant les personnes qui montraient une participation marginale au marché du travail à l'époque. Les DEREMPA devaient alors accumuler au moins 20 semaines d'emploi assurable pour être admissible aux prestations d'assurence-emploi, tandis que les non-DEREMPA devaient accumuler de 12 à 20 semaines, selon le taux régional de chômage.

La réforme de l'assurance-emploi en 1996 a maintenu et consolidé cette disposition, en portant le minimum requis de 20 semaines (environ 700 heures) à 910 heures (environ 26 semaines) d'emploi assurable. Le critère d'entrée applicable aux non-DEREMPA est demeuré inchangé, mais a été converti en heures. Cette disposition applicable aux DEREMPA, telle que mise en œuvre en 1996, se justifiait comme suit :

- décourager un cycle de recours répété : veiller à ce que les travailleurs, en particulier les jeunes, montrent une présence appréciable sur le marché du travail avant de toucher des prestations d'assurance-emploi;
- veiller à ce que les travailleurs apportent une contribution raisonnable au régime avant de toucher des prestations;
- renforcer le lien entre l'effort au travail et le droit à des prestations.

Réaction aux conclusions et recommandations

La présente évaluation est la première à se pencher sur les résultats de ce volet du régime d'assurance-emploi. Ceux-ci illustrent que la majoration des critères d'admissibilité des personnes qui reçoivent des prestations régulières de l'assurance-emploi pour la première fois ne découragera peut-être pas le recours fréquent à l'assurance-emploi par la suite. De plus, les conclusions démontrent que la nature saisonnière du secteur dans lequel œuvre la personne sera peut-être un facteur plus déterminant dans le recours fréquent à l'assurence-emploi par la suite plutôt que la simple qualité de nouveau-venu sur le marché du travail. Bien que ces conclusions représentent une observation valable sur l'efficacité de la disposition sur les DEREMPA par rapport à ses objectifs initiaux depuis 1996, il faut tout de même redoubler de prudence lorsqu'on interprète ces résultats étant donné que les personnes qui deviennent membres de la population active sont les seules à avoir été examinées dans cette évaluation. C'est pourquoi il ne faudrait pas généraliser les résultats à l'ensemble des DEREMPA.

De décembre 2005 à décembre 2010, nous avons procédé, dans le cadre d'un projet pilote, à une analyse des répercussions des modifications apportées progressivement à la disposition sur les DEREMPA. Ce projet pilote, par sa conception, devait déterminer si le fait d'autoriser les DEREMPA à toucher des prestations régulières de l'assurence-emploi après 840 heures de travail plutôt que 910 heures et de les informer sur les programmes de formation menant à l'emploi offerts par l'assurance-emploi améliorerait leur employabilité et les aiderait à réduire leur recours futur aux prestations régulières de l'assurance-emploi. Les résultats du projet pilote des DEREMPA indiquent que le pourcentage de DEREMPA admissibles aux prestations régulières après avoir accumulé de 840 à 909 heures a augmenté, tandis que le pourcentage de DEREMPA admissibles aux prestations régulières après avoir accumulé de 910 à 949 heures assurables a diminué. Ces statistiques illustrent que les DEREMPA du projet pilote montraient une certaine latitude dans l'adaptation de leurs habitudes de travail.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à veiller à ce que le régime d'assurance-emploi réponde à des besoins précis. D'ailleurs, la direction du régime admet que les objectifs stratégiques énoncés et la justification de la disposition sur les DEREMPA devraient faire l'objet d'un nouvel examen pour qu'on puisse confirmer qu'ils s'alignent sur les principes d'assurance du régime et sur l'évolution du contexte du marché du travail. La direction du régime est également d'accord sur la recommandation selon laquelle une analyse future devrait tenir compte des répercussions de la disposition sur les personnes qui redeviennent membres de la population active et éventuellement d'autres sous-populations de DEREMPA (p. ex., les jeunes et les immigrants), selon les données disponibles.

Cette évaluation procure un bagage d'information imposant et s'ajoute au savoir actuel sur les questions d'admissibilité au régime d'assurance-emploi. Les résultats et les recommandations que l'on présente ici sont importants, et nous en tiendrons compte lorsque nous envisagerons d'apporter des modifications à la disposition sur les DEREMPA à l'avenir.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le 1er septembre 1978, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de procéder à une série de huit modifications à la *Loi sur l'assurance-chômage* :

- constitution d'un nouvel organisme de réglementation;
- personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA);
- réitérants du programme;
- réduction du taux de prestations;
- rémunération du prestataire pendant qu'il occupe un travail dans le cadre de projets de création d'emplois;
- financement tripartite des prestations de prolongation fondées sur la durée de l'emploi;
- hausse de l'amende minimale;
- remboursement des prestations par les prestataires dont le revenu est élevé.

La deuxième modification susmentionnée devait s'appliquer aux travailleurs qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, que l'on appelle couramment les DEREMPA[1]. Elle visait les prestataires dont l'activité sur le marché du travail était faible ou qui avaient peu contribué au régime d'assurance-chômage, et établissait une norme d'admissibilité plus élevée pour les DEREMPA.

À la suite de la réforme du régime de l'assurance-chômage qui, en juillet 1996, est alors devenu le régime d'assurance-emploi et à l'adoption de nouvelles règles d'admissibilité pour les DEREMPA, ces dernières ont vu leur accès à des prestations d'assurance-emploi se restreindre davantage, les exigences au chapitre de l'effort de travail avant la présentation d'une première demande de prestations d'assurance-emploi ayant été revues à la hausse.

Le présent rapport énonce les résultats d'une évaluation sommative de la disposition sur les DEREMPA et porte plus spécifiquement sur l'atteinte des objectifs du programme, à savoir si oui ou non les règles touchant les DEREMPA découragent une dépendance future aux prestations d'assurance-emploi[2].

La première section du rapport expose en quelques mots les objectifs de l'évaluation ainsi que la méthodologie suivie. La section 2 énonce la raison d'être des règles sur les DEREMPA, explique la manière dont elles ont été mises en œuvre et expose les critères

---

[1] Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur cette modification et les modifications ultérieures touchant les DEREMPA, se reporter à l'annexe III.

[2] Les prestataires sont considérés comme étant des utilisateurs fréquents de l'assurance-emploi s'ils ont présenté trois demandes de prestations d'assurance-emploi ou plus au cours des cinq années précédant leur demande actuelle.

d'admissibilité et certaines statistiques descriptives fondamentales sur les DEREMPA. Dans la section 3, nous présentons les données probantes de l'évaluation entourant divers enjeux touchant la raison d'être des règles sur les DEREMPA, l'atteinte des objectifs du programme et les impacts et effets des règles sur les DEREMPA. Nous abordons également la question des économies annuelles du régime d'assurance-emploi depuis l'entrée en vigueur des règles sur les DEREMPA et la question de l'application du programme en regard de la détermination du statut de DEREMPA par les agents de l'assurance-emploi des Centres Service Canada. Enfin, les conclusions sont présentées dans la section 4.

1.2 Objectifs de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation sommative des DEREMPA consiste à vérifier la pertinence et l'efficacité continues de cette caractéristique du programme d'assurance-emploi en ce qui a trait à l'atteinte de l'objectif déclaré. L'évaluation s'inscrit dans le cadre d'une évaluation cyclique du programme d'assurance-emploi.

Un Comité consultatif a été mis sur pied pour superviser et orienter l'évaluation[3]. Ce comité a décidé d'axer l'analyse sur dix-huit questions touchant l'évaluation et une question touchant l'application du programme[4]. Les questions se répartissent en cinq grandes catégories :

- raison d'être du programme;
- atteinte des objectifs du programme;
- impacts et effets du programme;
- rapport coût-efficacité du programme et solutions de rechange;
- application du programme.

L'annexe II dresse la liste des principales questions de l'évaluation et des méthodes de recherche adoptées pour recueillir des données. Le présent rapport sommaire comprend un examen des résultats de chaque question de l'évaluation.

1.3 Sources de données

Dans la mesure du possible, l'équipe chargée du projet d'évaluation a eu recours à de multiples sources de données pour tenter de répondre aux questions de l'évaluation. L'analyse a porté sur les éléments suivants :

- étude de dossiers officiels du programme;
- analyse documentaire et comparaisons internationales;

[3] Les principaux participants au Comité consultatif sont notamment des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Service Canada, de la Direction de l'évaluation de RHDCC, de la Direction générale des compétences et de l'emploi et de la Direction générale des politiques du marché du travail.

[4] La liste des questions de la présente évaluation a été dressée avant la révision de la Politique de l'évaluation par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2009.

- analyse des données relevant de la base de données administratives longitudinales (DAL) de Statistique Canada;
- groupes de discussion formés de jeunes, d'immigrants, de femmes qui redeviennent membres de la population active et d'utilisateurs fréquents à Calgary, Toronto, Montréal et Halifax;
- entrevues avec des experts du marché du travail et des fonctionnaires administratifs de RHDCC;
- analyse des données administratives faisant appel au profil vectoriel et aux fichiers des relevés d'emploi de RHDCC pour déterminer l'impact des règles concernant les DEREMPA sur le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi et cerner certains des autres impacts et effets majeurs des règles concernant les DEREMPA non liés à un recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi;
- deux rapports pour le Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement, fondés sur les données administratives du profil vectoriel et du relevé d'emploi et sur les données de recensement de Statistique Canada :
  - jeunes travailleurs et DEREMPA;
  - DEREMPA et immigrants.

Il faut cependant tenir compte de certaines limites méthodologiques associées aux sources de données dont nous discuterons à la fin de la présente section.

1.3.1 Étude de dossiers

Nous avons réalisé une étude de dossiers pour cerner la raison d'être de la réglementation sur les DEREMPA. La principale partie de la méthodologie a consisté à consulter et à examiner les documents qui décrivent la raison d'être officielle de la création des règles sur les DEREMPA.

Pour tenter de bien comprendre la raison d'être officielle qui a mené à l'adoption des règles sur les DEREMPA en 1978, on a examiné les documents suivants, qui peuvent être consultés en bibliothèque ou demandés aux Archives nationales :

- Débats de la Chambre des communes et du Sénat avant et après 1978;
- *Livre blanc sur l'assurance-chômage* (1970);
- Rapports annuels d'Emploi et Immigration Canada, de la Commission de l'assurance-chômage et du vérificateur général (1977-1978);
- Rapports du Comité sénatorial permanent sur les finances (diverses années);
- Données du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration (1977-1978);
- Documents du Cabinet (diverses années);
- Documents d'information publiés par Affaires publiques, Emploi et Immigration Canada (diverses années);

- Gazette du Canada (diverses années);
- Entrevue avec le sous-ministre de l'époque;
- *Étude d'ensemble du régime d'assurance-chômage au Canada* menée par la Commission de l'assurance-chômage (1977);
- Rapports de recherche pour la Commission de l'assurance-chômage (diverses années).

1.3.2 Revue de la littérature et comparaisons internationales

Dans le cadre de la présente évaluation, la revue de la littérature et les comparaisons internationales portent surtout sur ce qui suit :

- analyse de la documentation antérieure sur le recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage au Canada et à l'étranger;
- analyse comparative des règles sur les DEREMPA au Canada et de règles similaires en vigueur dans d'autres pays développés;
- examen des enjeux économétriques en cause pour quantifier l'impact des règles concernant les DEREMPA sur le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, et méthodologie d'estimation de l'impact.

Le volet de l'étude consacré à la revue de la littérature a fait appel à quatre études canadiennes qui traitent explicitement de la question des DEREMPA, à cinq études canadiennes portant sur les normes d'admissibilité, à sept études canadiennes portant sur le recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi et à quatre autres études canadiennes et américaines pertinentes dans le cadre de l'évaluation. Au total, 20 études ont été consultées dans le cadre de l'analyse documentaire[5]. Le volet de l'étude portant sur les comparaisons internationales a porté sur 35 pays, dont 30 sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Il est à noter que la présente étude n'a pas abordé la question de l'efficacité des dispositions relatives à l'assurance-chômage dans d'autres pays – elle a simplement présenté des détails concernant les dispositions et la manière dont celles-ci se comparent aux règles sur les DEREMPA. Pour comparer l'efficacité des règles sur les DEREMPA aux dispositions similaires d'autres pays, il faudrait mener une autre recherche.

1.3.3 Analyse des données administratives longitudinales

Pour analyser les données administratives longitudinales, il faut recourir à la DAL, base de données créée par Statistique Canada, qui regroupe les dossiers fiscaux des déclarants

[5] Pour obtenir des renseignements sur les méthodologies privilégiées dans le cadre des diverses études ainsi que les principales constatations, se reporter à Gray et McDonald (2007).

de la même famille. Le dossier couvre 20 p. 100 de tous les déclarants. Le principal intérêt de la DAL pour notre étude est qu'elle contient des renseignements détaillés sur le revenu familial dont l'analyse constitue une source de données supplémentaire.

Conformément au régime d'assurance-emploi, la DEREMPA est la personne qui, pendant les 52 semaines qui précèdent la période de référence[6] (que l'on appelle aussi la période qui précède la période de référence), a accumulé moins de 490 heures d'activité sur le marché du travail. Cependant, comme la DAL ne contient aucune information sur les heures d'emploi, on a eu recours à un critère approximatif axé sur le traitement et le salaire[7]. De même, comme elle ne contient aucune information sur les périodes d'emploi et de chômage, on a déterminé approximativement la période qui précède la période de référence sur le fondement de renseignements tirés de l'année précédente (c.-à-d. la période de référence).

Sur la base des données de la DAL couvrant la période de 1995 à 2004, une DEREMPA est une personne qui, dans une année donnée, satisfait aux conditions suivantes :

- dans l'année en cours, elle a déclaré un traitement ou un salaire et a versé des primes d'assurance-emploi ou touché des prestations d'assurance-emploi;
- au cours de l'année précédente, elle a tiré un traitement ou un salaire de moins de 4 000 $ et n'a touché aucune prestation d'assurence-emploi (ou n'a produit aucune déclaration de revenu, auquel cas l'on présume qu'elle n'a tiré ni traitement ni salaire, ni prestation d'assurance-emploi).

Le seuil de 4 000 $ a été fixé approximativement aux fins du critère de 490 heures (en supposant que la DEREMPA type ait gagné environ 8 $ l'heure en 2004, multiplié par 490 heures). Pour les années précédentes, on rajuste le critère de 4 000 $ en divisant par l'indice des prix à la consommation (IPC)[8].

L'analyse a comme point de mire tous les travailleurs rémunérés. Idéalement, elle aurait dû porter surtout sur ceux et celles qui ont été en chômage pendant un certain temps ou dont l'emploi a, à tout le moins, été interrompu. Malheureusement, DAL n'offre aucune information de cette nature. En conséquence, l'échantillon inclut tous ceux et celles qui, dans l'année, ont tiré un traitement ou un salaire duquel des retenues ont été effectuées au titre des cotisations à l'assurance-emploi.

---

[6] La période de référence est la plus courte des périodes suivantes : la période de 52 semaines qui précède immédiatement la date de début d'une demande de prestations ou la période allant du début d'une période de prestations antérieure au début d'une nouvelle période de prestations, si le prestataire a demandé des prestations plus tôt et que sa demande a été approuvée au cours des 52 dernières semaines.

[7] L'évaluation sommative devait relier la DAL ainsi que les données de l'Agence de Revenu Canada aux données administratives sur l'assurance-emploi, mais les échéanciers de remise des données n'ont pas été respectés. En conséquence, il n'y a pas autant de renseignements détaillés sur les familles et les immigrants qu'il y en aurait eu. Cependant, cette impossibilité d'utiliser des fichiers reliés n'a eu aucune incidence sur la capacité de répondre aux principales questions de l'évaluation.

[8] Un déflateur des salaires aurait dû être utilisé à la place de l'IPC. Cependant, la différence entre les deux outils est ténue, l'IPC total pour la période de 1995 à 2005 ayant connu une hausse annuelle de 2,04 p. 100, tandis que les règlements salariaux intervenus dans le secteur privé ont connu une hausse annuelle de 2,19 p. 100. Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à http://www.banqueducanada.ca/taux/indices-des-prix/ipc/ [...] et http://www.banqueducanada.ca/taux/indicateurs/ [...]

1.3.4 Groupes de discussion

Cette source de données repose sur la constitution de groupes de discussion distincts formés de quatre groupes spécifiques de participants au marché du travail : (i) les jeunes; (ii) les femmes qui redeviennent membres de la population active; (iii) les immigrants; (iv) les utilisateurs fréquents. La qualité de DEREMPA des participants aux groupes de discussion a été déterminée préalablement au moyen des bases de données administratives de RHDCC (c.-à-d. le fichier des relevé d'emploi et les données du profil vectoriel). Au départ, on prévoyait faire participer chacun des quatre groupes à des discussions qui se tiendraient dans quatre villes différentes (Calgary, Toronto, Montréal et Halifax) – ce qui, au total, aurait donné 16 groupes de discussion[9]. Or, en raison du nombre peu élevé d'immigrants DEREMPA à Halifax, seulement 15 des 16 groupes ont tenu les discussions prévues.

On s'attendait à ce que la plupart des participants ignorent tout de leur qualité de DEREMPA. Puisque l'échantillon ne comportait que des DEREMPA probables, le responsable de la sélection a tenté d'établir clairement la qualité de DEREMPA des participants. Il a été entendu qu'au moins deux participants par groupe devaient être directement au courant de leur qualité de DEREMPA. On a également posé d'autres questions de sélection aux participants pour déterminer leur admissibilité aux groupes. Pour prendre part aux discussions, les participants devaient satisfaire à des critères et à des quotas précis qui sont expliqués ci après :

- **Utilisateurs fréquents** – de trois à six participants par groupe ont été recrutés en tant qu'utilisateurs fréquents qui étaient des DEREMPA lorsqu'ils ont présenté leur première demande. Les autres participants étaient des utilisateurs fréquents qui n'étaient pas des DEREMPA lorsqu'ils ont présenté leur première demande de prestations d'assurance-emploi.
- **Femmes DEREMPA** – ce groupe était formé de femmes redevenant membres de la population active qui étaient considérées comme étant des DEREMPA lorsqu'elles ont présenté une demande récente.
- **Jeunes** – toute personne âgée de 18 et 24 ans ayant été assujettie aux règles sur les DEREMPA.
- **Immigrants** – les groupes ont été répartis de manière que la moitié des participants aient présenté leur première demande dans les trois années suivant leur immigration et que l'autre moitié des participants aient été assujettis aux règles sur les DEREMPA après avoir vécu au Canada pendant au moins cinq ans.

Idéalement, chaque groupe devait être formé de 8 à 10 participants. Comme il est normal que certains participants donnent leur accord préalablement et omettent ensuite de se présenter, on a tenté de recruter 12 participants. Il a cependant été impossible d'atteindre ce nombre dans tous les cas en raison de la taille restreinte de l'échantillon des participants potentiels. Le tableau 1.1 contient des renseignements sur le nombre véritable de participants dans chacun des groupes de discussion (il se peut qu'un participant relève de plus d'une catégorie – toutefois, aucun participant n'a participé à plus d'un groupe de discussion).

[9] Les régions rurales de plus petite taille n'ont pas été prises en considération aux fins des groupes de discussion parce que l'on n'y trouvait pas un échantillon suffisant de femmes et d'immigrants redevenant membres de la population active.

Tableau 1.1 Sommaire de la participation aux groupes de discussion par ville					
Groupe de discussion	**Halifax**	**Montréal**	**Toronto**	**Calgary**	**Total**
Utilisateurs fréquents	7	7	10	4	28
Femmes DEREMPA	7	11	5	6	29
Immigrants[1]	–	7	6	7	20
Jeunes	7	7	4	6	24
Nombre de participants par ville	21	32	25	23	101

Source : Groupes de discussion sur les DEREMPA, 2007.

1 Il n'y avait pas suffisamment d'immigrants DEREMPA dans la région d'Halifax pour obtenir des participants à ce groupe de discussion.

Les groupes de discussion ont vraisemblablement des limites. Bien que les participants aient été choisis compte tenu de leur qualité de DEREMPA, il est impossible d'appliquer les constatations d'un groupe de quatre à 11 personnes à la population entière de DEREMPA. Il faut donc interpréter ces constatations avec prudence. En outre, les résultats dépendent de l'interaction entre le répondant et le modérateur.

1.3.5 Entrevues avec des experts et des représentants du programme

On a réalisé des entrevues afin d'obtenir les opinions et commentaires d'experts du marché du travail[10] et de fonctionnaires administratifs de RHDCC de partout au Canada sur les règles touchant les DEREMPA dans le cadre du régime d'assurance-emploi en utilisant des guides d'entrevue différents pour les deux groupes. Certaines des questions posées aux experts du marché du travail se rapportaient à la raison d'être des règles sur les DEREMPA, à leur efficacité perçue et à leurs points à améliorer, tandis que l'on a posé aux fonctionnaires administratifs des questions qui se rapportaient notamment à l'application du programme d'assurance-emploi, plus particulièrement au processus de détermination de la qualité de DEREMPA.

Ressources humaines et Développement des compérences Canada a dressé une liste de 53 participants éventuels représentant toutes les régions de prestation de services (sauf le Québec) dans le but de réaliser 20 entrevues. Cette liste regroupait des experts du marché du travail et des fonctionnaires administratifs de HRDCC – plus particulièrement, 15 experts du marché du travail et 38 fonctionnaires administratifs employés dans divers bureaux de Service Canada partout au pays. On a réussi à réaliser des entrevues complètes avec quatre experts du marché du travail et 16 fonctionnaires administratifs de RHDCC.

Les 20 entrevues ont été réalisées par téléphone du 12 octobre au 20 novembre 2007, et ont duré entre 20 et 40 minutes. Tous les répondants possédaient une connaissance approfondie des règles sur les

[10] Les experts du marché du travail qui ont participé aux entrevues ont rédigé de nombreuses études sur les questions de l'assurance-chômage ou assurance-emploi, du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou assurance-emploi et des DEREMPA

DEREMPA et, d'une manière ou d'une autre, avaient affaire avec le régime d'assurance-emploi dans leur vie professionnelle. Soit ils possédaient une connaissance du marché du travail, soit-ils participaient à la mise en œuvre du programme[11].

1.3.6 Analyse des données – Recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi

La question clé en ce qui concerne ce volet de l'analyse des données était celle-ci : « Les règles sur les DEREMPA découragent elles le recours ultérieur fréquent à l'assurence-emploi? » L'étude portait exclusivement sur les nouveaux prestataires à l'exclusion des travailleurs qui redeviennent membres de la population active.

L'analyse qui a été menée repose sur le couplage des fichiers du profil vectoriel avec les relevé d'emploi. L'échantillon consistait en un échantillon aléatoire de 200 000 personnes mises à pied au cours de la période de 1997 à 1999 et pour qui la mise à pied est survenue pendant la période donnant lieu à leur tout premier relevé d'emploi. Les données de base couvraient la période de 1987 à 2007. Pour être plus certains que le relevé d'emploi sélectionné était le tout premier, nous avons restreint l'échantillon aux personnes âgées de 16 ans ou moins en 1987. Comme très peu de personnes de moins de 17 ans reçoivent un relevé d'emploi, la restriction relative à l'âge garantit essentiellement que le tout premier relevé d'emploi sélectionné est bel et bien le tout premier. Pour l'échantillon sélectionné, cela signifie que les travailleurs mis à pied en 1997 ne pouvaient être âgés de plus de 26 ans (ou de plus de 27 ans pour ceux qui ont été mis à pied en 1998 et de plus de 28 ans pour ceux dont la mise à pied remonte à 1999).

La méthodologie reposait sur l'hypothèse que, parmi les personnes considérées comme étant des DEREMPA d'après leur tout premier relevé d'emploi, celles qui étaient « à peine admissibles » à des prestations (c.-à-d. qui avaient occupé un emploi assurable pendant à peine plus que les 910 heures requises) et qui avaient touché des prestations d'assurance-emploi étaient plus susceptibles de devenir des prestataires fréquents de l'assurance-emploi à l'avenir que celles qui étaient « à peine inadmissibles » (c.-à-d. qu'ils comptaient un peu moins de 910 heures).

Cette source de données présente deux grandes limitations. Premièrement, l'analyse suppose que les travailleurs qui sont « à peine admissibles » à des prestations d'assurance-emploi (c.-à-d. qui ont occupé un emploi assurable pendant 910 à 1 119 heures) ne forment pas un groupe de comparaison valide, car il y a tout lieu de croire que certains de ces travailleurs modifient leur comportement sur le marché du travail en raison des règles sur les DEREMPA. C'est pourquoi ce groupe de travailleurs a été exclu de l'analyse. Deuxièmement, l'analyse n'a pris en considération que les nouveaux prestataires dans leur ensemble sans inclure les travailleurs qui redeviennent membres de la population active, car il n'existe pas suffisamment de données pour viser tous les travailleurs qui redeviennent membres de la population active.

[11] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Fleishman-Hillard (2007).

1.3.7 Analyse des données – Impacts et effets des règles sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population

Si la section 1.3.6 a portait sur les questions du point de vue des principes initiaux, nous examinerons ici une source de données qui concerne les impacts négligeables des changements apportés aux règles sur les DEREMPA. Elle a permis d'évaluer les impacts et les effets de la norme d'admissibilité à l'assurance-emploi pour les DEREMPA en répondant à des questions liées à l'effort de travail et au droit à des prestations, à la stabilité des habitudes de travail, à l'admissibilité, à l'obtention de prestations d'assurance-emploi, aux impacts du projet pilote et à l'impact de la réforme du projet de loi C-2 en 2001.

Les données qui ont servi à cette étude sont tirées des bases de données des relevés d'emploi et du profil vectoriel et reposent sur un échantillon de 300 000 travailleurs dont l'emploi a pris fin (qui avaient donc un relevé d'emploi) entre le mois de décembre 1987 et le mois de décembre 2005. À chacun des relevés d'emploi sélectionnés ont été également ajoutés tous les autres fichiers de relevé d'emploi et du profil vectoriel de ce travailleur relevant de la même période.

L'échantillon a ensuite été restreint à la période du mois de janvier 1991 au mois de décembre 2005. Cette période couvre l'adoption du projet de loi C-17 (modification des critères d'admissibilité à l'assurance-emploi pour les non DEREMPA), du projet de loi C-12 (réforme de l'assurance-emploi) et du projet de loi C-2 (modification de l'admissibilité à l'assurance-emploi pour les nouveaux parents)[12]. Les travailleurs qui avaient invoqué la maternité, la naissance d'un enfant, une blessure ou une maladie et des soins de compassion pour justifier la cessation de leur emploi ont été exclus de l'échantillon, car les règles sur les DEREMPA ne s'appliquent pas à ces types de prestations. Cette restriction a en traîné à la baisse la taille de l'échantillon, la portant à 265 796 travailleurs comptant 1 409 919 cessations d'emploi. L'échantillon a ensuite été divisé en deux sous groupes, les DEREMPA et les autres. Les DEREMPA ont été désignés comme étant les travailleurs qui ne satisfaisaient pas à l'exigence minimale (490 heures travaillées) au cours de la période précédant la période de référence, tandis que les autres ont été désignés comme étant des travailleurs satisfaisant à l'exigence minimale.

Un troisième sous groupe a été formé également pour les travailleurs qui étaient « presque des DEREMPA », dont il n'existe aucune définition commune. Aux fins du présent document, on appelle presque DEREMPA les travailleurs qui excédaient l'exigence minimale de travail (490 heures) de moins de 100 heures au cours de la période précédant la période de référence. Ces travailleurs sont visés par l'analyse parce qu'il se peut que leur expérience sur le marché du travail et les résultats obtenus soient différents de ceux des travailleurs qui sont des DEREMPA et de ceux qui ne le sont pas.

[12] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Fleishman-Hillard (2007).

1.3.8 Analyse des données – Jeunes travailleurs et personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Cette source de données comprend l'analyse de données contenue dans un rapport à l'appui du Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement. Ce rapport s'intéresse aux DEREMPA et s'attarde sur les jeunes, en plus d'examiner les tendances au sein de la population des DEREMPA, les taux d'obtention de prestations et les taux d'admissibilité; la composition des DEREMPA compte tenu des données démographiques de base, l'expérience de travail et de chômage, leur recherche d'emploi et leurs habitudes en matière de formation; leur obtention de prestations d'assurance-emploi.

Le rapport se sert de données tirées de l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), au cours de laquelle des entrevues ont été menées auprès d'échantillons de travailleurs dont l'emploi avait cessé au cours de périodes de référence données. L'information recueillie par l'ECPIE comprend des données démographiques de base sur le travailleur et le ménage, la raison de la cessation d'emploi, l'obtention de prestations d'assurance-emploi, des renseignements sur les activités de recherche d'emploi et les résultats obtenus, le revenu, les actifs et les dettes, les dépenses et la formation.

L'analyse se fonde également sur des données administratives tirées de la base de données des relevés d'emploi en conjonction avec les données du profil vectoriel pour tenter de déterminer si un travailleur est un DEREMPA. Le relevé d'emploi est obligatoire pour établir une demande d'assurance-emploi et il permet de déterminer si une personne peut-être admissible à des prestations d'assurance-emploi, à combien s'élèveront les prestations et pendant combien de temps elles seront versées. Les données du profil vectoriel incluent des données sur les caractéristiques du prestataire, les taux de prestations et la durée des demandes ainsi qu'un compte hebdomadaire de l'activité du prestataire pendant la durée de vie de la demande. Au moyen de ces sources de données, le rapport examine de près la composition des DEREMPA. Les caractéristiques des prestataires et les taux d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi et de réception de celles-ci sont examinés au moyen d'une analyse scientifique unidimensionnelle et de techniques d'estimation du modèle probit.

Pour ce rapport, la qualité de DEREMPA repose sur l'information contenue dans le relevé d'emploi rempli par l'employeur au moment où l'emploi du travailleur cesse. Pour déterminer l'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, toutes les heures de travail assurées tirées de tous les emplois qui couvrent la période de référence et la période précédant la période de référence sont prises en compte.

L'analyse contenue dans le présent rapport comporte une limite qui se rapporte aux travailleurs qui comptent plus d'un relevé d'emploi. Il se peut que le travailleur qui occupe plusieurs emplois perde l'un de ceux ci et soit considéré comme un DEREMPA (compte tenu de tous ses relevé d'emploi précédents) même s'il occupe toujours un autre emploi dans lequel il accumule des heures de travail. Toutefois, à moins qu'un relevé d'emploi ne soit délivré, il est impossible de déterminer si une personne occupe un emploi. Il en découle donc que les estimations relatives aux DEREMPA faites dans la présente étude pourraient être légèrement exagérées, car certains travailleurs occupant plusieurs emplois

et dont un emploi passe inaperçu auront dépassé le seuil des DEREMPA, mais ils seront encore considérés comme étant des DEREMPA. Toutefois, cette limite n'a pas d'impact sur les estimations de la population de DEREMPA présentées à la figure 2.1.

1.3.9 Analyse des données – personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population et immigrants

La source de données utilisée ici fait, elle aussi, appel à l'analyse des données contenue dans un rapport à l'appui du Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement. L'impact des règles concernant les DEREMPA sur les immigrants est la question qui sous tend le présent document. On pose comme hypothèse que les récents immigrants pourraient être plus susceptibles d'être assujettis aux exigences applicables aux DEREMPA étant donné qu'ils sont nouveaux au sein de l'économie canadienne. Donc, ils pourraient avoir plus de difficulté à satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi. En plus d'examiner l'impact des règles concernant les DEREMPA sur les immigrants, nous examinons aussi la question de savoir si les taux de versement de prestations aux immigrants et aux travailleurs nés au Canada sont similaires.

Le rapport utilise des données tirées du Recensement pour les années 1981, 1986, 1991, 1996 et 2001. Pour bien saisir l'hétérogénéité des immigrants, on se sert de données tirées du fichier de microdonnées à grande diffusion sur les particuliers qui se fonde sur un échantillon de la population énumérée dans chaque recensement et contient des variables qui fournissent des renseignements sur les caractéristiques démographiques, sociales et économiques de la population canadienne. Les particuliers âgés de moins de 15 ans et de plus de 64 ans à la date du recensement ont été exclus de l'échantillon puisqu'ils ne sont généralement pas des membres actifs sur le marché du travail.

L'échantillon se limite également à ceux qui ont touché un revenu d'emploi au cours de l'année précédant celle du recensement. Pour analyser le versement de prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi dans l'année précédant celle du recensement, il aurait fallu idéalement prendre en considération les seuls particuliers qui étaient sans emploi à un moment donné au cours de cette même année. Toutefois, puisqu'il n'existe aucune variable qui indique si un particulier était sans emploi ou non au cours de l'année précédant celle du recensement dans la base de données du recensement, il faut maintenir la restriction suivant laquelle le prestataire doit avoir gagné un revenu d'emploi au cours de cette même année. Ainsi donc, pour les données relatives au recensement de 2001 (fondées sur le questionnaire qui a été envoyé par la poste à tous les Canadiens en mai 2001), seuls ceux qui ont reçu un revenu d'emploi en 2000 sont inclus dans les analyses. En outre, pour ce qui est du versement de prestations d'assurance-emploi, ceux qui ont tiré un revenu d'emploi en 2000 sont ensuite pris en considération pour déterminer combien d'entre eux ont perçu des prestations d'assurance-emploi en 2000.

Les constatations du rapport que l'on utilise dans la présente évaluation consistent à comparer le recours à l'assurance-emploi des DEREMPA qui sont de nouveaux immigrants à celui

des DEREMPA qui sont arrivés au Canada il y a des années. Cette comparaison permet d'évaluer dans quelle mesure leur intégration au marché du travail canadien se répercute sur leur recours aux prestations d'assurance-emploi.

1.3.10 Limites de la méthodologie

Comme nous l'exposons dans les sous-sections précédentes, il y a lieu de prendre certains facteurs en considération lorsqu'on interprète les résultats du présent rapport :

1. L'analyse des données sur le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi suppose que ceux qui sont « à peine admissibles » à ces prestations (c.-à-d. ceux qui ont occupé un emploi assurable pendant 910 à 1 119 heures) ne constituent pas une comparaison valable, car il y a tout lieu de croire que certains de ces travailleurs modifient leur comportement sur le marché du travail en raison des règles sur les DEREMPA. Par conséquent, ce groupe de travailleurs a été exclu de l'analyse[13].

2. Pour l'analyse des données sur le recours ultérieur fréquent à des prestations d'assurance-emploi, nous avons pris en considération les nouveaux prestataires dans leur ensemble et écarté les travailleurs qui redeviennent membres de la population active, car il n'y avait pas suffisamment de données pour saisir tous les travailleurs qui redeviennent membres de la population active. Ainsi, il n'y a aucune répartition des nouveaux prestataires en fonction de leur qualité d'immigrant, de jeune, etc.

3. Le rapport sur l'analyse documentaire et les comparaisons internationales n'aborde pas l'efficacité des dispositions relatives à l'assurance-chômage dans d'autres pays – il ne présente que les détails concernant les dispositions et la manière dont elles se comparent aux règles sur les DEREMPA. Pour comparer l'efficacité des règles sur les DEREMPA avec des dispositions similaires d'autres pays, il faudrait mener une autre recherche.

4. Bien que les participants aux groupes de discussion aient été choisis compte tenu de leur qualité de DEREMPA, il est impossible d'appliquer les constatations d'un groupe de 4 à 11 personnes à la population entière des DEREMPA. Il faut donc les interpréter avec prudence.

5. Les travailleurs qui comptent plusieurs relevé d'emploi constituent une limite à l'analyse contenue dans le rapport sur les jeunes travailleurs et les DEREMPA. Il se peut que le travailleur qui occupe plusieurs emplois perde l'un de ceux ci et soit considéré comme un DEREMPA (compte tenu de tous ses relevé d'emploi précédents) bien qu'il détienne encore un autre emploi dans lequel il accumule des heures d'emploi assurable. Or, à moins qu'un relevé d'emploi ne soit délivré, il est impossible de déterminer si un travailleur occupe encore un emploi. Il en découle donc que les estimations relatives aux DEREMPA faites dans la présente étude (mis à part celles que l'on retrouve à la figure 2.1) pourraient être légèrement exagérées, car certains travailleurs occupant plusieurs emplois et dont un emploi passe inaperçu auront dépassé le seuil des DEREMPA, mais ils seront encore considérés comme étant des DEREMPA. Cela modifiera autant le traitement que les groupes de comparaison.

[13] Cette hypothèse repose sur les conseils de deux grands universitaires canadiens experts en économétrie.

2. Description de la disposition sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

2.1 Contexte

Le 1er septembre 1978, le gouvernement du Canada a annoncé officiellement huit projets de modification de la *Loi sur l'assurance-chômage*, dont l'un visait les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA). Conformément au projet de loi C-14, la norme d'admissibilité pour les DEREMPA devait être resserrée (les conditions d'admissibilité sont énumérées plusn), tandis que les prestataires ayant une activité sur le marché du travail[14] devaient demeurer admissibles en vertu des règles existantes.

La proclamation et la mise en application des clauses du projet de loi C-14 relatives aux DEREMPA ont été fixées au 1er juillet 1979.

2.2 Objectif

L'objectif des modifications de 1978 apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*, dont l'une prévoyait une exigence devant s'appliquer aux seuls DEREMPA, consistait à contenir les dépenses du programme, à réduire les effets dissuasifs à l'égard du travail créés par la *Loi sur l'assurance-chômage de 1971*, à renforcer les incitations à chercher du travail et à accepter un emploi convenable, et à réduire les risques d'abus. Il fallait donc non seulement rationaliser l'administration du programme, mais aussi resserrer la norme d'admissibilité à des prestations.

De nombreuses sources ont dénoté l'existence d'une raison d'être à multiples volets, ainsi que le montrent les quatre objectifs énumérés précédemment[15]. L'une de ces sources consiste en une série de propos tenus à la Chambre des communes le 9 novembre 1978 par le ministre responsable à l'époque :

- *« L'essence des changements au programme d'assurance-chômage que nous proposons est double. D'une part, nous souhaitons atténuer certains des obstacles à l'emploi que renferme le programme et, d'autre part, nous*

[14] Le « prestataire de la première catégorie » est le prestataire qui remplit les conditions requises pour recevoir des prestations d'assurance-emploi et qui a exercé un emploi assurable pendant au moins 600 heures au cours de sa période de référence.

[15] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport technique intitulé « File Review for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », Arun Roy (2007).

souhaitons encourager les travailleurs à établir des habitudes de travail plus stables et à prolonger leur activité sur le marché du travail, de manière à réduire leur dépendance à l'assurance-chômage. » (traduction)

Le ministre a fait part de ses préoccupations à l'égard des travailleurs qui ne pourraient établir le bien fondé de leurs demandes de prestations d'assurance-chômage. Il s'est expliqué dans les termes suivants :

- *« ...pour les travailleurs qui deviennent membres de la population active, il est préférable à mon avis, sur le plan tant social qu'économique, qu'on leur permette d'acquérir une expérience de travail fructueuse plutôt que de simplement maintenir leur salaire. Il est préférable également que ceux dont l'activité sur le marché du travail est faible, soit par choix, soit en raison des circonstances, obtiennent de l'aide afin de trouver un emploi véritable et, on l'espère, ne voient pas dans l'assurance-chômage un mode de vie. » (traduction)*

Puis il a ajouté ceci :

- *« On ne peut négliger ... les coûts de plus en plus élevés du programme d'assurance-chômage. On ne peut négliger non plus les effets de dissuasion par rapport à l'emploi qui s'ajoutent aux autres problèmes vécus sur le marché du travail. » (traduction)*

Un autre document confirme ces objectifs : le rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour 1998 déposé au Parlement mentionne la solution qui consiste à « décourager un cycle de dépendance » – à faire en sorte que les travailleurs, surtout les jeunes travailleurs, développent une forte activité sur le marché du travail avant de percevoir des prestations d'assurance-emploi.

2.3 Admissibilité

Le DEREMPA est le travailleur qui, au cours des 52 semaines qui précèdent la période de référence (que l'on appelle aussi la période qui précède la période de référence), a accumulé moins de 490 heures sur le marché du travail, ce qui inclut :

- les heures d'emploi assurable;
- les semaines au cours desquelles des prestations d'assurance-emploi ont été reçues, chaque semaine comptant pour 35 heures d'activité sur le marché du travail;
- les heures prescrites (p. ex. des indemnités d'accident du travail, une formation, un chômage attribuable à un conflit de travail, etc.) se rapportant à un emploi sur le marché du travail[16];

[16] Pour obtenir une liste de tous les types d'heures prescrites, se reporter à http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/legislation/ae_reg_part1_2.shtml

- les heures formées de toute combinaison des éléments susmentionnés[17].

Le travailleur qui compte moins de 490 heures d'activité sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence doit occuper un emploi assurable pendant 910 heures au cours de la période de référence pour être admissible à des prestations d'assurance-emploi[18].

En outre, les travailleurs qui ont reçu des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine au cours des quatre années précédant la période d'activité sur le marché du travail ne sont pas considérés comme étant des travailleurs qui redeviennent membres de la population active, de sorte qu'ils peuvent être admissibles à des prestations ordinaires pour des périodes de prestations établies le 1er octobre 2000 ou après cette date.

Le prestataire doit prouver qu'il remplit les conditions d'admissibilité. En outre, il lui appartient de démontrer qu'il n'est pas une DEREMPA (ou qu'il satisfait aux conditions relatives aux DEREMPA) et de présenter une preuve de son activité sur le marché du travail, comme un relevé d'emploi, une lettre d'une personne compétente ou des talons de chèque de paie. Le prestataire n'est pas tenu d'étayer les renseignements déjà connus de la Commission de l'assurance-emploi, comme le nombre de semaines pour lesquelles des prestations ont déjà été versées ou une rémunération ayant empêché le versement de prestations[19].

2.4 Population des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Dans le calcul du pourcentage de la population que l'on qualifie de DEREMPA, le dénominateur privilégié peut faire une différence importante. Ainsi, si le dénominateur est la main-d'œuvre dans son ensemble, le pourcentage des DEREMPA sera plus faible. En revanche, si le dénominateur est le flux de personnes qui ont quitté leur emploi, la part des DEREMPA sera plus élevée.

La définition des DEREMPA utilisée dans l'étude des données administratives longitudinales (DAL) (voir la section 1.3.3) est estimée, car il n'existe aucune information sur les heures d'emploi dans les données administratives longitudinales. Le tableau 2.1 résume la manière dont les estimations des DAL se comparent avec les résultats d'autres études. Ces dernières sont fondées sur l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et sur l'Enquête

---

[17] Pour obtenir des renseignements sur la manière dont la qualité de DEREMPA est déterminée par RHDCC, se reporter à la question 20 du présent document.

[18] Avant la réforme du projet de loi C-12 en 1996, la DEREMPA était une personne qui avait accumulé moins de 14 semaines d'activité sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence. Avant le projet de loi C-12, les DEREMPA devaient occuper un emploi assurable pendant 20 semaines pour être admissibles à des prestations d'assurance-chômage. À compter du 1er juillet 1996, les DEREMPA devaient accumuler non pas 20 semaines, mais 26. En janvier 1997, le régime d'admissibilité est passé d'un modèle axé sur les semaines à un modèle axé sur les heures. Les 26 semaines sont donc devenues 910 heures.

[19] Se reporter à la section 3.5 du présent rapport pour obtenir des renseignements détaillés sur la manière dont la qualité de DEREMPA est déterminée par les agents de l'assurance-emploi des Centre Service Canada.

canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), et reposent sur différentes méthodologies et populations. Il faut donc faire preuve d'une certaine prudence dans la comparaison des résultats.

Tableau 2.1
Comparaison avec d'autres estimations sur les DEREMPA

Base de données	Méthodologie et années pertinentes	DEREMPA (%)	DEREMPA de moins de 25 ans (%)
DAL[1]	Échantillon : toutes les personnes qui ont tiré un salaire ou un traitement ou des prestations d'assurance-emploi en 2004. DEREMPA : moins de 4 000 $ de salaire et de traitement et aucune prestation d'assurance-emploi en 2003, ni aucune déclaration d'impôt.	15,7	48,4
EDTR[2]	Échantillon : personnes âgées de 17 à 69 ans ayant occupé un travail rémunéré en décembre 2004. DEREMPA : moins de 490 heures de travail rémunérées au cours de la période précédant la période de référence.	14,9	35,8
ECPIE[3]	Échantillon : toutes les cessations d'emploi survenues en 1997. DEREMPA : moins de 490 heures de travail au cours de la période précédant la période de référence.	26,4	40,3
ECPIE[4]	Échantillon : toutes les cessations d'emploi intervenues en 2002. DEREMPA : moins de 490 heures de travail pendant la période précédant la période de référence.	27,5	55,6

Sources:
[1] Kapsalis, C., *"Unlinked LAD Data Analysis for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants"*, 2007.
[2] Kapsalis, C. et P. Tourigny, *"Potential EI Eligibility of Employed Canadians in December 2003"*, 2005.
[3] Phipps, S. et F. MacPhail, *"The Impact of Employment Insurance on New Entrants and Re-Entrant Workers"*, 2000.
[4] HRSDC, *"Younger Workers and New Entrants and Re-Entrants"*, (2006b).

Sur le plan conceptuel, les estimations des DAL se rapprochent davantage des estimations de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), car les deux études renvoient à l'ensemble de la main-d'œuvre rémunérée. Si l'on compare les résultats des deux études, on constate que le nombre de DEREMPA selon les DAL (15,7 p. 100) se rapproche davantage de l'estimation de l'EDTR (14,9 p. 100).

En revanche, l'estimation des DAL sur la part des jeunes qui sont des DEREMPA (48,4 p. 100) est considérablement plus élevée que l'estimation de l'EDTR correspondante (35,8 p. 100). La différence s'explique en partie par le fait que l'échantillon de l'EDTR ne comprend que les travailleurs qui occupaient un emploi en décembre, et exclut donc les étudiants qui occupaient des emplois d'été (inclus dans l'échantillon des DAL)[20].

[20] Les données tirées de l'ECPIE indiquent que la proportion des jeunes qui sont des DEREMPA tend à être beaucoup plus élevée pour ceux dont l'emploi cesse pendant l'été (c.-à-d. le troisième trimestre, de juillet à septembre).

En ce qui concerne les estimations de l'ECPIE, le pourcentage plus élevé de DEREMPA pourrait être attribuable au fait que ces derniers sont plus susceptibles de vivre une cessation d'emploi que les travailleurs qui ne sont pas des DEREMPA et qu'ils occupent donc une part de toutes les cessations qui est plus élevée que celle des travailleurs rémunérés. Au chapitre de l'âge, il existe une différence marquée entre les résultats de l'ECPIE de 1997 et de 2002 pour ce qui est de la proportion de DEREMPA qui est formée de jeunes (40,3 p. 100 par rapport à 55,6 p. 100).

2.5 Qui sont les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active?

Au chapitre de la composition des DEREMPA selon l'analyse des données administratives longitudinales, la caractéristique associée de plus près aux DEREMPA est l'âge – 37,3 p. 100 de tous les jeunes (c.-à-d. âgés de moins de 25 ans) qui étaient sur le marché du travail en 2004 étaient des DEREMPA, comparativement à 10,1 p. 100 parmi le reste de la population active. La part du groupe des 25 à 29 ans qui sont des DEREMPA est beaucoup plus faible, se situant à 13,9 p. 100, et baisse légèrement pour le groupe des 30 à 39 ans (11,2 p. 100) et pour le groupe des 40 ans et plus (8,3 p. 100). Les jeunes représentent près de la moitié de tous les DEREMPA (48,4 p. 100).

Les immigrants récents étaient aussi plus susceptibles d'être des DEREMPA que le reste de la population active (25,1 p. 100 par rapport à 15,4 p. 100), mais moins susceptibles de l'être que les jeunes. Les immigrants récents représentaient 4,6 p. 100 de tous les DEREMPA en 2004.

Les nouvelles mères (celles dont les enfants étaient âgés de moins de deux ans en 2004) étaient moins susceptibles d'être des DEREMPA que le reste de la population (10,8 p. 100 par rapport à 15,8 p. 100) et représentaient 2,0 p. 100 de tous les DEREMPA. Cette constatation peut s'expliquer par les modifications qu'a entraînées le projet de loi C-2 (voir la section 2.3).

Les fonctionnaires administratifs de RHDCC ont indiqué que le reste des DEREMPA sont des personnes plus âgées qui retournent au travail après une brève retraite, des travailleurs qui occupent des emplois saisonniers et des personnes dont les emplois sont sporadiques.

Parmi les autres caractéristiques examinées, il existe un très faible lien entre la qualité de DEREMPA et le sexe (14,9 p. 100 des hommes par rapport à 16,4 p. 100 des femmes), et il n'existe pour ainsi dire aucun lien avec le taux de chômage régional. En ce qui concerne la situation familiale, les célibataires étaient les plus susceptibles d'être des DEREMPA en 2004 (27,3 p. 100). Cela s'explique en partie par le fait que la plupart des célibataires sont des jeunes. Les personnes dont le conjoint travaillait étaient les moins susceptibles d'être des DEREMPA (8,7 p. 100).

Le tableau 2.2 présente toutes ces constatations relatives à la composition du groupe des DEREMPA[21].

Tableau 2.2
Nombre de DEREMPA selon les caractéristiques des travailleurs (sur le fondement du total de la main-d'œuvre rémunérée), 2004

Caractéristiques	Tous les travailleurs (en milliers)	DEREMPA (en milliers)	Répartition des DEREMPA (%)	Nombre de DEREMPA (%)
Âge				
Jeunes (moins de 25 ans)	2 926	1 093	48,4	37,3
25-29	1 575	219	9,7	13,9
30-39	3 321	371	16,4	11,2
40+	6 605	576	25,5	8,7
Autres que des jeunes (25+)	11 501	1 166	51,6	10,1
Nouvelles mères				
Enfants de moins de 2 ans en 2004	414	45	2,0	10,8
Reste de la population	14 012	2 214	98,0	15,8
Immigrants récents				
Immigré depuis 1999	415	104	4,6	25,1
Reste de la population	14 011	2 155	95,4	15,4
Situation familiale				
Célibataire sans enfant	4 802	1 312	58,1	27,3
Célibataire avec enfant	868	112	5,0	13,0
Dont le conjoint ne travaille pas	1 917	239	10,6	12,4
Dont le conjoint travaille	6 839	596	26,4	8,7
Sexe				
Homme	7 283	1 086	48,1	14,9
Femme	7 144	1 173	51,9	16,4
Taux de chômage régional				
Inférieur ou égal à 6,0 %	3 583	563	24,9	15,7
6,1 % à 7,0 %	3 546	556	24,6	15,7
7,1 % à 8,0 %	4 612	731	32,3	15,8
8,1 % à 10,0 %	826	118	5,2	14,3
10,1 % ou plus	1 859	292	12,9	15,7
Toutes les personnes membres de la population active	14 426	2 259	100,0	15,7

Source : Kapsalis, C., *"Unlinked LAD Data Analysis for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants"*, 2007.

[21] Nombre de ces constatations sont étayées par les constatations faites dans RHDCC (2006a) – à savoir que les jeunes et les célibataires sont les plus susceptibles de relever de la catégorie des DEREMPA, alors que le sexe n'a à peu près aucune incidence.

Les constatations tirées d'autres études[22] (utilisant d'autres sources de données) ont confirmé la majorité des constatations susmentionnées et indiqué en outre que (i) les travailleurs de la région de l'Atlantique dont l'emploi a cessé sont moins susceptibles d'être des DEREMPA que ceux du reste du Canada (les travailleurs de la région de l'Atlantique sont plus susceptibles d'avoir déjà présenté des demandes de prestations, ce dont il est tenu compte pour déterminer la qualité de DEREMPA), et que (ii) les DEREMPA sont plus susceptibles de détenir un diplôme d'études secondaires ou moins (65 % des DEREMPA), et beaucoup plus susceptibles de tirer un revenu d'emploi moins élevé. Cela va dans le même sens que la constatation suivant laquelle près de la moitié de tous les DEREMPA sont des jeunes (à savoir qu'ils viennent à peine d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, collégiales ou universitaires et qu'ils gagnent un salaire ou un traitement de premier échelon).

[22] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à S. Phipps et F. MacPhail (2000), « The Impact of Employment Insurance on New Entrants and Re-Entrant Workers », et C. Kapsalis (2000), « The Impact of Bill C-12 on New Entrants and Re-Entrants ».

3. Principales constatations

3.1 Raison d'être du programme

Q-1 : Le degré de recours fréquent à des prestations d'assurance-chômage et d'assurance-emploi est-il suffisamment élevé pour justifier l'adoption de dispositions destinées à renforcer le lien entre l'effort de travail et le droit à des prestations?

Idéalement, la réponse à cette question devrait énoncer une certaine mesure du recours fréquent qui pourrait servir de repère pour déterminer s'il était nécessaire de modifier la politique[23]. Or, aucun objectif au chapitre du recours fréquent n'a à ce jour été établi publiquement. Certains types de recours fréquents à des prestations d'assurance-emploi pourraient bien-être considérés plus favorablement que d'autres – par exemple, l'appui en début de carrière à des travailleurs qui mettent à l'essai différentes options d'emploi dans l'espoir de trouver l'emploi qui leur convient le mieux. Cependant, de manière générale, le recours fréquent au régime d'assurance-emploi (et plus particulièrement la hausse du niveau du recours fréquent à l'assurance-emploi) ne représente pas la meilleure utilisation de la main-d'œuvre disponible pour l'économie. Donc, le désir de renforcer le lien entre l'effort de travail et le droit à des prestations est valable.

De nombreuses études dont l'objectif était de mesurer la portée du recours fréquent et son évolution au fil des années ont été citées dans l'analyse documentaire. Wesa (1995) de même que Lemieux et MacLeod (1995) ont analysé la période allant de 1972 à 1992 et constaté une forte tendance à la hausse au cours de la période à l'étude[24]. Dans une étude plus récente, Gray et coll. (2006) ont indiqué que la tendance au fil du temps du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi au cours de la période de 1984 à 1996 était à la hausse, interrompue seulement par la récession au début des années 1990[25]. Depuis 1996, année au cours de laquelle le pourcentage des utilisateurs fréquents parmi tous les prestataires a atteint son niveau le plus élevé, à 30 p. 100 environ, la tendance est à la baisse et s'est stabilisée à 25 p. 100 à peu près en 2003[26]. Gray et coll. ont

[23] La définition de recours fréquent la plus couramment utilisée est la suivante : « Les personnes qui comptent trois demandes actives ou plus dans les cinq années précédant leur demande actuelle ». C'est la définition qu'utilisent les rapports annuels de contrôle et d'évaluation au Parlement.

[24] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter aux rapports intitulés « Seasonal Employment and the Repeat Use of Unemployment Insurance », Lesle Wesa (1995), et « State Dependence and Unemployment Insurance », Lemieux, T. et W.B. Bentley (1995).

[25] À noter que l'on ne peut comparer les niveaux de recours fréquent à ceux d'avant 1978 (date de la mise en vigueur des règles sur les DEREMPA) en raison de l'absence de données.

[26] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Repeat Use of UI/EI Benefits in Canada », Gray et autres (2006).

noté que la mesure du recours fréquent est plus élevée dans les provinces de l'Atlantique et au Québec que dans le reste du Canada, probablement en raison de la composition industrielle de ces provinces[27].

Dans une autre étude menée en 2006, Kuhn et Riddell , tentaient de répondre à cette question en comparant deux économies similaires, celle du Canada et celle des É.-U.[28] Se fondant sur des données couvrant la période de 1940 à 1991 pour le Nouveau-Brunswick et le Maine, les auteurs de l'étude ont étudié les effets à long terme des différents régimes d'assurance-chômage et en sont arrivés à la conclusion que le recours fréquent aux prestations était beaucoup plus présent au Nouveau-Brunswick que dans le Maine, attribuant cette différence au degré différent de générosité des deux régimes d'assurance-chômage.

Il ressort des entrevues menées avec les experts que tous ont déclaré que le recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi est une question importante qui justifie l'adoption de dispositions dont l'objectif est de renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations[29]. Les experts du marché du travail ont indiqué que certains travailleurs et employeurs incorporent un revenu d'assurance-emploi dans le revenu des employés, ce qui indique que l'assurance-emploi fait aujourd'hui partie de la vie professionnelle de ces travailleurs (c.-à-d. qu'un travailleur travaille pendant huit ou neuf mois, qu'il touche des prestations pendant trois ou quatre mois, et qu'il est ensuite réembauché par l'employeur pour travailler pendant une autre période de huit ou neuf mois). Ces mêmes spécialistes du marché du travail ont cependant souligné dès le départ que le recours fréquent à l'assurance-emploi est une question qui ne se pose que dans certaines régions du pays, notamment les régions où l'économie n'est pas aussi forte. Quoi qu'il en soit, le régime d'assurance-emploi perd ainsi un peu de sa vocation de régime d'assurance, car il donne lieu à un transfert constant de fonds d'un secteur ou d'une région à l'autre.

Il y a lieu de noter également que d'autres politiques ont tenté d'atténuer le recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi. L'une de ces politiques (la règle de l'intensité) a été mise en œuvre en 1996, en même temps que plusieurs autres réformes. La règle de l'intensité a eu pour effet de réduire le taux de prestation d'un point de pourcentage pour chaque période de vingt semaines de prestations ordinaires ou de prestations de pêcheurs reçues au cours des cinq années précédentes, jusqu'à concurrence d'une réduction maximale de cinq points de pourcentage. Elle visait à atténuer la dépendance à l'assurance-emploi comme complément de revenu ordinaire, et à ne pas réduire excessivement les prestations de ceux et celles qui présentaient des demandes couvrant de longues périodes ou des demandes fréquentes. La règle a cependant été abrogée en octobre 2000.

---

[27] Le rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement indique que la proportion de toutes les demandes de prestations ordinaires et de pêcheurs présentées par des prestataires fréquents en 2005-2006 s'élevait à 38,4 p. 100.

[28] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « The Long-Term Effects of a Generous Income Support Program: Unemployment Insurance in New Brunswick and Maine, 1940-1991 », Kuhn, P. et C. Riddell (2006).

[29] Les réformes de l'assurance-emploi de 1996 ont tenté de régler cette question du recours fréquent à l'assurance-emploi au moyen de la règle de l'intensité et de la règle sur la récupération, en vertu desquelles le recours antérieur au régime d'assurance-emploi avait un impact sur les taux de prestations d'assurance-emploi futurs et sur les remboursements de prestations.

Q-2 : Le processus qui fait qu'une personne devient un utilisateur fréquent prend il naissance chez les prestataires des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA)?

Les constatations qui découlent des groupes de discussion, de l'analyse documentaire, des entrevues avec les experts et de l'analyse des données administratives longitudinales (DAL) donnent toutes à penser que le processus qui fait d'une personne un utilisateur fréquent a probablement peu à voir avec le fait qu'elle soit ou non une DEREMPA.

Les participants aux groupes de discussion regroupant des utilisateurs fréquents ont été invités à discuter des facteurs qui font qu'une personne devient un utilisateur fréquent des prestations d'assurance-emploi. La réponse la plus courante était que le type d'emploi — et son caractère saisonnier — est le principal facteur[30]. Les participants qui travaillaient dans leur secteur d'activités depuis un bon moment étaient fort habitués à toucher des prestations d'assurance-emploi lorsqu'ils ne travaillaient pas. Il n'était pas rare d'entendre dire que les employeurs, surtout ceux du domaine de l'enseignement, renseignaient les nouveaux employés, leur facilitaient la tâche et les orientaient pour ce qui est du processus de demande et du régime.

Les groupes de discussion composés d'utilisateurs fréquents avaient la forte impression que le fait d'être ou non une DEREMPA au moment de la première demande n'avait aucun impact véritable sur le recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi.

- La plupart des travailleurs dans des domaines autres que l'enseignement, comme la construction et la pêche, avaient travaillé dans ces domaines toute leur vie et ils n'avaient jamais présenté de demande non cyclique. S'ils étaient des DEREMPA au moment de leur première demande, c'était en raison d'une blessure. La plupart de ceux qui changeaient d'orientation pour travailler dans ces domaines n'avaient jamais présenté de demande auparavant.
- Un grand nombre des travailleurs de l'enseignement y étaient venus après avoir travaillé dans d'autres secteurs ou d'autres milieux de travail. Certains d'entre eux avaient occupé des emplois stables dans des milieux stables et n'avaient jamais présenté de demande d'assurance-emploi. D'autres avaient présenté des demandes d'assurance-emploi, mais pas à titre de DEREMPA. De manière générale, c'était leur participation au domaine de l'enseignement qui expliquait leurs demandes fréquentes et donnait naissance à leur qualité de DEREMPA (en tant que personnes qui redevenaient membres de la population active).
- Quelques utilisateurs fréquents avaient été assujettis aux règles sur les DEREMPA avant de devenir des utilisateurs fréquents. Cependant, ils avaient surtout demandé des prestations soit pour congé de maternité, soit en raison d'un déménagement dans une autre ville, soit en raison d'un changement de carrière au tout début de leur participation à la population active. Dans certains cas, les participants s'étaient retirés de la population active après avoir laissé leur ancienne carrière et avant d'avoir entrepris leur nouvelle carrière cyclique, de sorte qu'ils avaient présenté leur première demande en tant que DEREMPA.

[30] Ce raisonnement est étayé par la preuve statistique dans le rapport intitulé « The Repeat Use of EI Benefits by Youth », RHDCC (2006c). Le présent rapport constate que le recours fréquent par les jeunes aux prestations d'assurance-emploi pourrait être lié principalement au secteur d'activités dans lequel le jeune travaille et à la force du marché du travail local.

Cependant, le consensus au sein des participants aux groupes de discussion était que le fait de tirer des prestations d'assurance-emploi une fois encourageait, en effet, le recours fréquent à celles-ci. Les participants sont en mesure de mieux comprendre le régime et ont connu la honte qui y est associée, de sorte qu'il leur est beaucoup plus facile de demander des prestations ultérieurement. Toutefois, les participants de tous les groupes de discussion se sont empressés d'ajouter que le recours fréquent à l'assurance-emploi est le fruit des circonstances et non de la décision d'un travailleur – ils ne peuvent simplement choisir de quitter un emploi pour ensuite percevoir des prestations.

La documentation qui traite de la question du recours fréquent appuie certaines des constatations tirées par suite des discussions en groupes, tout en offrant des explications supplémentaires sur la manière dont les travailleurs deviennent des utilisateurs fréquents[31].

- L'un des principaux facteurs contribuant au recours fréquent à des prestations est le secteur de l'emploi, plus particulièrement la participation à long terme de certains travailleurs à des emplois saisonniers et périodiques.
- Ceux qui ont eu recours au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi sont plus susceptibles d'y avoir encore recours à l'avenir. Plus ces régimes sont connus, plus il est probable que le prestataire devienne un utilisateur fréquent.
- Devenir un utilisateur fréquent dépend grandement du type de région de résidence (urbaine ou rurale) et du taux de chômage régional.

Nombre des explications susmentionnées ont été invoquées également au cours des entrevues avec des experts. Ceux ci ont donné à entendre que le recours fréquent prend probablement naissance chez les jeunes travailleurs et qu'il est directement lié à l'endroit où les travailleurs vivent, à la question de savoir si l'économie est stable et au secteur d'activités dans lequel ils travaillent. En revanche, les experts du marché du travail ont été incapables de déterminer combien de fois un particulier doit demander des prestations d'assurance-emploi avant de devenir un utilisateur fréquent et permanent.

Une analyse fondée sur les DAL a également été effectuée, et ses résultats indiquent que le prestataire qui avait touché des prestations d'assurance-emploi en 1998 était plus susceptible d'être devenu un utilisateur fréquent au cours de la période de 2000 à 2004 que s'il n'avait pas touché de prestations en 1998. Toutefois, la question de savoir si la personne était une DEREMPA (ainsi que le terme est défini aux fins de la présente analyse) ou non en 1998 n'avait aucune pertinence. Parmi les DEREMPA, ainsi que le terme est défini au moyen de la DAL, 31 p. 100 de ceux qui avaient tiré des prestations d'assurance-emploi en 1998 avaient déclaré des prestations au cours de chacune des années 2000 à 2004, tandis que le taux correspondant parmi ceux qui n'étaient pas des DEREMPA s'élevait à 32 p. 100. Il demeure possible qu'en empêchant certains particuliers d'obtenir des prestations d'assurance-emploi au début de leur carrière professionnelle, les règles sur les DEREMPA puissent au bout du compte réduire également le nombre d'utilisateurs fréquents à l'avenir. Malheureusement, cela est difficile à prouver sur le seul fondement de la DAL.

[31] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Literature Review of the Employment Insurance New Entrant/Re-Entrant Provision », pages 19 à 33.

Il existe une étude qui pourrait indirectement donner à entendre que le processus qui fait d'une personne un utilisateur fréquent prend naissance au moment où il est une DEREMPA. En effet, dans un rapport de RHDCC pour le Rapport de contrôle et d'évaluation (RCE) de 2006 au Parlement, l'on peut lire que plus le prestataire est jeune lorsqu'il présente sa première demande de prestations d'assurance-emploi, plus il est probable qu'il devienne un utilisateur fréquent à l'avenir[32].

Q-3 : Les caractéristiques des règles sur les DEREMPA sont-elles pertinentes aux fins de la réduction du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?

Les constatations tirées au terme des entrevues avec les experts indiquent qu'en gros, les caractéristiques des règles sur les DEREMPA ne sont pas pertinentes aux fins de la réduction du recours à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi.

La moitié des experts du marché du travail qui ont formulé des commentaires sur cette question ont déclaré que le lien entre les utilisateurs fréquents et les DEREMPA était faible, puisqu'ils ne voyaient aucune donnée probante selon laquelle le recours à l'assurance-emploi en début de carrière mène à un recours fréquent par la suite. Ils ont noté que le recours fréquent n'est pas nécessairement lié à l'obtention de prestations en début de carrière ou lors du lancement de la carrière, et que les règles sur les DEREMPA sont plus rigoureuses que les anciennes règles touchant les utilisateurs répétés auxquelles les prestataires fréquents étaient assujettis du fait de la règle de l'intensité. Étant donné que l'accent est mis sur le recours fréquent, les répondants ont dit estimer que les règles sur les utilisateurs répétés devraient être remises en vigueur et renforcées et que les règles sur les DEREMPA devraient peut-être être écartées.

Les experts sur les politiques du travail qui considéraient que les règles sur les DEREMPA étaient pertinentes ont déclaré qu'en l'absence de données contraires, toute règle ayant pour effet de réduire le nombre de recours fréquent à l'assurance-emploi devait être maintenue. Ils ont également indiqué que si les normes d'admissibilité applicables à l'égard des DEREMPA étaient suffisamment resserrées (p. ex. trois années de travail avant de pouvoir toucher des prestations d'assurance-emploi), elles auraient une incidence profonde sur le recours fréquent à l'avenir.

Cependant, d'autres experts ont réitéré qu'il faut absolument tenter de mieux comprendre les raisons pour lesquelles certains travailleurs ont fréquemment recours à l'assurance-emploi. Ils ont déclaré qu'il a été établi que le recours fréquent est lié à la situation de l'emploi dans les régions où le développement économique est moins fort et au fait que des employeurs mettent leurs travailleurs à pied sachant qu'ils toucheront des prestations d'assurance-emploi au cours des mois de chômage. Les employeurs en viennent donc à tenir compte de ces subventions salariales dans l'établissement de leur enveloppe salariale, ce qui se rapporte très peu aux DEREMPA au sein de la population active.

[32] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « The Repeat Use of EI Benefits by Youth », RHDCC (2006c).

Q-4 : L'objectif consistant à renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations est-il pertinent pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active?

L'objectif à l'égard des DEREMPA qui consiste à renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations pourrait constituer un objectif pertinent de la politique, mais les constatations sont quelque peu partagées en ce qui concerne la question de savoir si les différents types de personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active devraient être assujetties à une série de règles communes.

Il ressort de tous les groupes de discussion que de nombreux participants estiment que les règles sur les DEREMPA conviennent davantage aux personnes qui deviennent membres de la population active qu'à celles qui le redeviennent. Au sein des groupes de personnes qui redeviennent membres de la population active, constitués de femmes et d'utilisateurs fréquents, on avait la forte impression qu'ils avaient contribué pendant de nombreuses années au régime d'assurance-emploi et que nombre des circonstances en raison desquelles ils relevaient de la catégorie des DEREMPA échappaient à leur maîtrise (p. ex. mise à pied, maladie, décès d'un membre de la famille, etc.). À cet égard, ils ont dit considérer l'assurance-emploi comme étant un régime d'assurance, auquel ils ont contribué et auquel ils doivent recourir pour des raisons qui échappent à leur volonté et qui les ont forcés à réduire leur activité sur le marché du travail. L'obligation de travailler 910 heures pour démontrer une activité sur le marché du travail alors qu'ils ont contribué au régime pendant plusieurs années auparavant ne semble pas convenir à leur égard. En outre, on croit que les personnes qui intègrent la population active qui n'ont versé que peu de cotisations et qui ont peu participé à la vie active canadienne devraient être assujetties à des règles qui les encouragent à contribuer davantage au régime ou qui à chercher pendant plus longtemps pour trouver un travail qui leur convient.

De manière générale, les jeunes souscrivaient au principe suivant lequel les travailleurs devraient contribuer au régime et faire la preuve de leur activité sur le marché du travail. En outre, mis à part les groupes de discussion réunis à Halifax, ils ont dit croire qu'il n'était pas difficile de satisfaire aux conditions d'admissibilité applicables aux DEREMPA. À leur avis cependant, il y avait lieu de prévoir des exceptions dans certaines circonstances (p. ex. la fermeture d'une usine), et il ne fallait pas refuser complètement le versement de prestations. Ils ont dit être d'avis que, puisque les jeunes risquent probablement davantage d'être mis à pied comparativement aux travailleurs de longue date, il fallait prévoir des circonstances se rapportant à de telles situations. Il y a lieu de noter que les données probantes recueillies auprès des groupes de discussion formés de DEREMPA proviennent d'une source subjective et qu'il s'agit d'une source impartiale d'opinions sur la disposition sur les DEREMPA, car les participants pourraient ne pas prendre tous les renseignements en considération lorsqu'il s'agit de déterminer les raisons qui sous tendent l'existence des règles sur les DEREMPA.

L'étude de dossiers et l'analyse documentaire ont permis de relever certains des débats qui ont été tenus à la Chambre des communes. En réaction aux modifications prévues dans le projet de loi C-14 de 1978 dans les débats en Chambre, les députés ont exprimé leur inquiétude relativement à la manière dont la norme d'admissibilité resserrée toucherait différents groupes. D'une part, ont ils indiqué, les femmes plus âgées qui redevenaient

membres de la population active après avoir élevé une famille pendant un certain nombre d'années subiraient davantage l'impact des règles sur les DEREMPA que d'autres types de DEREMPA, car nombreuses sont celles qui, parmi ces femmes qui avaient passé des années à la maison, ne posséderaient pas les compétences nécessaires et trouveraient fort difficile d'obtenir un emploi autre qu'occasionnel (le projet de loi C-2 a ultérieurement traité de cette question en 2000). D'autre part, les députés ont mentionné que la majorité du grand public estimait que le régime d'assurance-emploi ouvrait la porte à des abus et nécessitait l'adoption de normes d'admissibilité plus rigoureuses.

La moitié des experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue ont indiqué que les personnes devraient être traitées séparément selon qu'elles deviennent ou redeviennent membres de la population active, car la manière dont les jeunes sont traités par le régime d'assurance-emploi au cours de leurs premières années sur le marché du travail pourrait avoir un effet sur la question de savoir s'ils s'intègrent au marché du travail et sur la manière, le cas échéant, dont ils s'y intègrent. Les experts ont également ajouté que le régime d'assurance-emploi devrait prescrire des règles distinctes pour les jeunes en fonction du niveau de scolarité le plus élevé obtenu. D'autres experts ont déclaré que les immigrants devraient être traités séparément du fait que, s'ils souhaitent travailler, ils se heurtent cependant souvent à des difficultés liées à leur langue et à la reconnaissance de leurs titres.

Dans le cas des nouvelles mères (qui redeviennent membres de la population active) et des immigrants récents (qui deviennent membres de la population active), il a été établi que le recours actuel au régime d'assurance-emploi est moins susceptible de mener à un recours ultérieur fréquent aux prestations que ce n'est le cas pour les jeunes (qui deviennent membres de la population active) ou pour le reste de la population des DEREMPA. Cela permet de penser que l'adoption de règles similaires pour les travailleurs qui deviennent ou redeviennent membres de la population active pourrait ne pas être justifiée[33].

> *Q-5 : Les règles sur les DEREMPA devraient elles varier selon la région économique de la même manière que l'on prévoit pour les prestataires ordinaires?*

À la question de savoir si les règles sur les DEREMPA devraient varier selon la région économique, un des experts du marché du travail a répondu par l'affirmative et les trois autres ont répondu par la négative. Le premier a ajouté que, si l'occupation d'un emploi assuré pendant 910 heures ne posait aucun problème en Alberta, l'on ne pouvait en dire autant à propos de Terre-Neuve.

Les trois autres experts du marché du travail ont affirmé que les règles sur l'assurance-emploi devraient suivre les règles sur les DEREMPA et ne pas varier selon la région économique de manière que diminue le recours fréquent dans les régions dont l'économie est faible. Il en serait ainsi, car les travailleurs trouveraient d'autres types d'emplois ou iraient vivre dans des régions où l'économie n'est pas aussi déprimée.

[33] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Kapsalis (2007).

Q-6 : Retrouve-t-on des règles sur les DEREMPA ou des dispositions similaires à l'étranger et, le cas échéant, quelles en sont les caractéristiques?

Parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les pays qui n'en sont pas membres ayant pris part à l'enquête, aucun autre pays que le Canada ne dispose d'une réglementation qui rejoint l'intention des règles sur les DEREMPA[34]. Cependant, un certain nombre de pays ont en place des règlements qui permettent plus facilement aux jeunes travailleurs de satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-chômage, bien que, dans certains cas, ils soient admissibles à des prestations réduites ou doivent avoir atteint un certain niveau de scolarité[35].

Deux pays (Autriche et Luxembourg) ont adopté des exigences de travail minimales qui sont plus souples pour les jeunes qu'elles ne le sont pour les adultes, et quatre pays (Danemark, Irlande, Pologne et Portugal) ne prévoient aucune exigence de travail à laquelle les jeunes doivent satisfaire pour obtenir des prestations. En Belgique, les exigences de travail requises pour être admissible à des prestations se resserrent avec l'âge, de sorte que les travailleurs âgés de 36 ans et moins sont assujettis aux exigences de travail les moins rigoureuses. Cependant, la période d'admissibilité au cours de laquelle il faut accumuler les heures de travail est aussi plus courte pour les jeunes travailleurs. Il en découle que chaque groupe d'âge de travailleurs doit travailler approximativement 58 p. 100 des jours civils au cours de la période de référence. Enfin, avant 2004, la République tchèque permettait que les périodes d'études soient prises en compte aux fins de l'exigence de travail requise pour toucher des prestations, mais ce n'est plus le cas.

Au chapitre des prestations d'aide au chômage, cinq pays (Australie, Belgique, Nouvelle-Zélande, Suède et Royaume-Uni) permettent que celles-ci soient versées aux jeunes travailleurs qui ne répondent pas ou peu à l'exigence de travail, bien qu'il arrive parfois que l'on prévoie d'autres exigences à leur égard, comme la participation à des programmes de formation.

Pour les parents de jeunes enfants qui réintègrent le marché du travail, certains pays assouplissent les conditions d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage en tenant compte du temps passé à la maison pour déterminer si les parents satisfont à l'exigence de travail. Ainsi, aux Pays-Bas, la totalité des années passées à s'occuper des enfants de moins de six ans sont prises en compte dans le calcul de l'exigence de travail aux fins de l'assurance-chômage, tandis que 50 p. 100 des années passées à s'occuper des enfants âgés de six à 12 ans sont prises en compte à cet égard. En Suède, un congé parental pouvant aller jusqu'à deux mois peut-être pris en compte pour déterminer si l'exigence de travail est respectée en matière d'assurance-chômage, tandis qu'en Estonie, les jours passés à s'occuper des enfants de moins de sept ans (et les jours consacrés à des études à temps plein ou passés dans l'armée) sont pris en considération pour calculer le nombre de jours de travail requis pour être admissible.

---

[34] Les comparaisons internationales tournent principalement autour des pays membres de l'OCDE, car ces pays se comparent généralement au Canada au chapitre de la phase du développement économique à laquelle ils se trouvent, de la structure politique et des attitudes envers l'assistance sociale et le soutien au revenu.

[35] Pour une ventilation complète pays par pays, se reporter à l'annexe du rapport intitulée « Literature Review of the Employment Insurance NERE Provision ».

Il faut cependant tenir compte du fait que le mode de financement du régime d'assurance-chômage de chaque pays peut différer sensiblement. Ainsi, dans de nombreux pays de l'OCDE, le régime de l'assurance-chômage est à tout le moins en partie financé par les recettes fiscales générales, tandis qu'au Canada, le régime est financé exclusivement par les cotisations des employeurs et des employés. Dans un régime dont le financement tire sa source des recettes fiscales générales plutôt que des seules cotisations des employeurs et des employés, il est plus facile d'élargir un soutien au revenu qui n'est pas lié à l'effort de travail ou aux cotisations versées.

3.2 Atteinte des objectifs du programme

Q-7 : Les règles sur les DEREMPA découragent elles le recours ultérieur fréquent au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?

En théorie, s'il est plus difficile pour les DEREMPA d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi, certaines d'entre elles seront assurément moins susceptibles de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir. Cependant, l'analyse des données administratives qui se fondent sur le fichier des relevés d'emploi et les données du profil vectoriel semble indiquer le contraire (voir le tableau 3.1).

Tableau 3.1 Répartition des travailleurs mis à pied en fonction de leur qualité de DEREMPA selon le tout premier relevé d'emploi		
Classification des travailleurs mis à pied	**Nombre de travailleurs mis à pied**	**Part du recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi (%)**
Nouveaux membres de la population active (nombre d'heures d'emploi assurable + Statut à l'égard de l'obtention de prestations d'assurance-emploi)		
Moins de 700 – aucune prestation d'assurance-emploi	37 986	14,6
700 à 909 – aucune prestation d'assurance-emploi	3 084	13,4
910 à 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	1 657	13,3
910 à 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	3 177	23,3
Plus de 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	2 992	11,3
Plus de 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	4 650	14,7
Tous les nouveaux membres ayant un tout premier relevé d'emploi se terminant en 1997-1999	53 546	14,9
Travailleurs autres que les nouveaux membres (nombre d'heures d'emploi assurable + Statut à l'égard de l'obtention de prestations d'assurance-emploi)		
Moins de 700 – obtention de prestations d'assurance-emploi ou aucune prestation d'assurance-emploi	184	6,5
700 à 909 – obtention de prestations d'assurance-emploi ou aucune prestation d'assurance-emploi	345	11,3
910 à 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	440	12,5
910 à 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	221	9,5
Plus de 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	3 022	9,2
Plus de 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	3 799	8,0
Tous les nouveaux membres ayant un tout premier relevé d'emploi se terminant en 1997-1999	8 011	8,9
Échantillon : Échantillon aléatoire de travailleurs mis à pied (qui étaient âgés de moins de 17 ans en 1987) dont le dernier jour de travail (dans leur premier relevé d'emploi depuis 1987) se situait entre le mois de janvier 1997 et le mois de décembre 1999. Source : Base de données des relevé d'emploi et profil vectoriel.		

Compte tenu des analyses de tous les tout premiers relevé d'emploi figurant au tableau 3.1, le recours ultérieur fréquent à des prestations d'assurance-emploi est beaucoup plus élevé pour *tous* les nouveaux membres de la population active, sans égard au nombre d'heures travaillées *ou* à la présentation d'une demande de prestations, comparativement aux travailleurs qui ne sont pas des nouveaux membres de la population active suivant la même composition travail/obtention de prestations d'assurance-emploi[36]. Donc, étant donné qu'il est plus difficile pour les nouveaux membres que pour les autres membres de la population active de satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, et

[36] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Kapsalis (2009).

étant donné que les taux de recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi des premiers sont encore beaucoup plus élevés, il semble que le seul fait de rendre plus difficile la tâche de satisfaire aux conditions d'admissibilité la première fois pour les nouveaux membres puisse ne pas décourager le recours ultérieur fréquent à ce régime.

Une autre analyse de données a montré que le recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi tend à être plus élevé chez les nouveaux membres plus jeunes ainsi que chez les nouveaux membres qui travaillent dans les secteurs primaires (pêche, forêt, mines, etc.), dans le secteur de la construction, et ceux qui habitent dans des régions où le taux de chômage est plus élevé. Certaines de ces constatations sont conformes à celles que l'on retrouve dans des études antérieures liées au recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi, en ce que le recours fréquent tend à être plus élevé chez les travailleurs de certains secteurs (pêche, forêt, construction) et chez les travailleurs qui vivent dans des régions dont le taux de chômage est plus élevé (p. ex. les régions de l'Atlantique)[37]. En fait, ceux qui travaillent dans l'un des trois secteurs d'activité susmentionnés (pêche, forêt et construction) et qui *ne* présentent *pas* de demande de prestations d'assurance-emploi dans une période de cinq semaines suivant leur tout premier relevé d'emploi ont un taux de recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi *plus élevé* que celui des prestataires qui travaillent dans d'autres secteurs d'activité et qui présentent une demande dans un délai de cinq semaines suivant leur tout premier relevé d'emploi. Cela appuie l'hypothèse que le fait de rendre plus difficile l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les nouveaux arrivants n'est pas le principal facteur qui mène à un recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi.

Enfin, de nombreuses études[38] indiquent que le recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage a augmenté considérablement après l'instauration des règles sur les DEREMPA en 1978. Par exemple, en utilisant la définition d'un « prestataire fréquent », c'est-à-dire trois périodes d'assurance-chômage ou plus en cinq ans, Wesa (1995) a démontré que, chez les hommes, le pourcentage de prestataires d'assurance-chômage qui étaient des prestataires fréquents a augmenté, étant passé d'environ 43 % en 1978 au taux élevé de 58 % en 1988. Chez les femmes, ce pourcentage est passé d'environ 23 % en 1978 à plus de 40 % à la fin des années 1980. Ces statistiques démontrent que l'instauration des règles sur les DEREMPA n'a pas découragé le recours fréquent aux prestations d'AC par la suite.

[37] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Repeat Use of UI/EI Benefits in Canada », Gray et autres (2006), et au rapport intitulé « Seasonal Employment and the Repeat Use of Unemployment Insurance », Lesle Wesa (1995).

[38] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport « Unemployment Insurance Once Again: The Incidence of Repeat Participation in the Canadian UI Program », Miles Corak (1993), au rapport intitulé « Un système d'emploi pour le Canada du XXIe siècle », Approvisionnements et Services Canada (1995), et au rapport intitulé « L'emploi saisonnier et le recours répété à l'assurance-chômage », Lesle Wesa (1995).

Q-8 : Quelles sont les caractéristiques des personnes que les règles sur les DEREMPA dissuadent de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents du régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?

Les constatations de la question 7 indiquent que les règles sur les DEREMPA ont peu d'impact pour ce qui est de dissuader les prestataires de recourir fréquemment aux prestations d'assurance-emploi à l'avenir. L'on ne peut donc définir de caractéristiques propres aux personnes qui sont dissuadées de devenir des utilisateurs fréquents du régime.

Q-9 : Les règles sur les DEREMPA renforcent-elles le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi?

Idéalement, une comparaison du nombre d'heures travaillées par les DEREMPA et par les travailleurs qui ne sont pas des DEREMPA, avant et après la mise en œuvre des règles sur les DEREMPA, aurait réglé cette question. Malheureusement, aucune donnée administrative exacte antérieure à 1978 n'est disponible. Il reste que la question peut-être réglée en partie si l'on met l'accent sur l'impact de la réforme de 1996 de l'assurance-emploi, laquelle a fait passer la norme d'admissibilité minimale pour les DEREMPA de 20 à 26 semaines (ou 910 heures).

Au moyen du fichier des relevé d'emploi et des données du profil vectoriel, on a procédé à l'analyse des travailleurs dont l'emploi avait cessé entre juin 1991 et mai 1993 (avant le projet de loi C-17), entre juin 1994 et mai 1996 (après le projet de loi C-17 et avant le projet de loi C-12), et entre juin 1997 et mai 1999 (après le projet de loi C-12)[39]. Les constatations descriptives indiquent que le nombre moyen d'heures travaillées par les non- DEREMPA au cours de ces trois périodes est passé de 1 149 heures à 1 176 heures, et à 1 239 heures après le projet de loi C-12. Pour les DEREMPA, le nombre d'heures travaillées a été ramené de 769 heures à 738, et à 672 après le projet de loi C-12. Les analyses multidimensionnelles qui ont pris en considération les conditions économiques (au moyen du taux de chômage) ont confirmé ces constatations descriptives[40].

En ce qui concerne les travailleurs DEREMPA (ceux qui l'étaient à la date de leur relevé d'emploi) par rapport aux prestataires DEREMPA (ceux qui l'étaient à la date à laquelle ils ont touché des prestations d'assurance-emploi), l'analyse du fichier des relevés d'emploi et des données du profil vectoriel indique que le projet de loi C-12 a eu pour effet de réduire le nombre d'heures travaillées par les travailleurs DEREMPA (une baisse de plus de 100 heures par relevé d'emploi), mais qu'il a eu un léger impact positif sur le nombre d'heures travaillées par les prestataires DEREMPA (un peu plus de 20 heures par relevé d'emploi). Cela signifie que les DEREMPA n'ayant présenté aucune demande comptaient en moyenne plus de 100 heures de moins par relevé d'emploi après le projet de loi C-12 que les DEREMPA n'ayant présenté aucune demande avant le projet de loi C-12. Les DEREMPA qui ont présenté une demande après le projet de loi C-12 comptaient environ

[39] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à RHDCC (2009), "Impacts and Effects of the New Entrant and Re-Entrant Rules".

[40] La composition des DEREMPA et des non-DEREMPA au cours de cette période n'a pas été examinée.

20 heures de travail de plus par relevé d'emploi que les DEREMPA qui ont présenté une demande avant le dépôt du projet de loi C-12. Ces constatations appuient l'idée selon laquelle la disposition sur les DEREMPA a eu un impact différent sur divers sous groupes au sein de la population des DEREMPA. Cette même disposition pourrait être réputée avoir encouragé ceux qui sont les plus susceptibles de présenter une demande d'assurance-emploi à tenter d'obtenir du travail supplémentaire, alors que l'impact sur les travailleurs ayant eu une activité minimale sur le marché du travail, dont les attentes au chapitre de l'obtention de prestations d'assurance-emploi sont limitées, aurait pu être négligeable.

Ainsi que l'on s'y attendait, l'analyse du fichier des relevé d'emploi et des données du profil vectoriel a démontré une baisse sensible de la proportion des DEREMPA admissibles à des prestations d'assurance-emploi (33,7 p. 100) comparativement aux deux périodes visées par le régime de l'AC (50,7 et 47,3 p. 100). Ces constatations ont été corroborées dans la partie I de l'Évaluation sommative de l'assurance-emploi en 2006, qui indiquait également que le sixième des nouveaux arrivants ayant subi l'impact de la réforme de l'assurance-emploi en 1996 (à savoir la hausse du nombre d'heures de travail requises de 700 à 910 pour être admissibles à des prestations d'assurance-emploi en tant que DEREMPA) avaient été en mesure également de hausser leurs heures pour maintenir leur admissibilité à des prestations.

Il est ressorti des groupes de discussion que, puisque la plupart des participants ignoraient l'existence de la réglementation sur les DEREMPA (bien qu'ils aient tous été recrutés comme étant des DEREMPA probables compte tenu des renseignements fournis dans leur relevé d'emploi et des données du profil vectoriel), ils ne planifiaient pas leur emploi en fonction de cette réglementation. Quelques uns d'entre eux ont mentionné que, s'ils avaient été au courant des règles sur les DEREMPA, ils auraient pu être en mesure de changer leur comportement sur le marché du travail. De nombreux des participants à qui il ne manquait que quelques heures auraient pris des dispositions pour obtenir les heures supplémentaires requises afin d'être admissibles à des prestations d'assurance-emploi.

On ne peut donc pas dire clairement si les règles sur les DEREMPA ont eu pour effet de renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi. Il est clair cependant que les modifications apportées aux règles sur les DEREMPA peuvent entraîner des changements au niveau de l'effort de travail par un certain groupe de travailleurs, car le sixième environ des DEREMPA qui ont ressenti l'effet du resserrement de la disposition par suite de la réforme de l'assurance-emploi ont accru leur effort de travail[41]. On ne peut cependant pas, sur ce fondement, tirer des conclusions sur l'impact qu'aurait l'élimination des règles sur les DEREMPA sur la main-d'œuvre entière.

Q-10 : Les règles régissant les DEREMPA mènent elles les travailleurs à accroître leur activité sur le marché du travail?

Pour mesurer l'activité sur le marché du travail, on a procédé à l'analyse des données administratives tirées du fichier des relevés d'emploi et des données du profil vectoriel en plus

[41] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à la page 23 de la partie I de l'Évaluation sommative de l'assurance-emploi, RHDCC (2006).

de déterminer le nombre moyen d'emplois détenus par les DEREMPA et le nombre d'heures ou de semaines travaillées avant et après les projets de C-12 et C-17 au moyen d'analyses d'estimations statistiques.

Les constatations révèlent qu'il n'existe aucune réponse claire à la question de savoir si les changements apportés aux règles sur les DEREMPA ont mené les travailleurs à accroître leur activité sur le marché du travail :

- Après le dépôt des projets de C-12 et C-17, le nombre d'emplois détenus par les DEREMPA a diminué bien que le nombre d'emplois détenus par les DEREMPA ayant présenté une demande de prestations ait augmenté.
- En ce qui concerne le nombre d'heures ou de semaines travaillées dans le même emploi, les résultats montrent que, dans la période qui a suivi le dépôt des projets de C-12 et C-17, le nombre de semaines travaillées par les DEREMPA dans le même emploi a connu une hausse bien que le nombre de semaines travaillées par les DEREMPA qui ont présenté une demande de prestations ait diminué.

3.3 Impacts et effets sur le programme

Q-11 : Dans quelle mesure les DEREMPA sont-elles moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que les personnes qui ne sont pas des DEREMPA?

L'analyse des données administratives fondée sur les fichiers des RE et les données du profil vectoriel indique que les DEREMPA sont moins susceptibles dans une proportion d'un tiers d'être admissibles à l'assurance-emploi que les personnes qui ne sont pas des DEREMPA[42]. Les résultats indiquent également que le dépôt du projet de loi C-12, qui a fait passer la norme d'admissibilité pour les DEREMPA de 20 à 26 semaines d'emploi assurable (910 heures), a eu un impact considérable sur le taux d'admissibilité des DEREMPA, réduisant leur admissibilité de 10 p. 100 environ.

Une autre analyse, fondée sur les données de l'Enquête par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), menée par Kapsalis (2000), indique qu'en moyenne, 36 500 DEREMPA ont subi les effets des règles chaque mois en 1997 (ils n'étaient pas admissibles à l'assurance-emploi, mais ils l'auraient été sous le régime des anciennes règles)[43]. En conséquence, le nombre moyen de prestataires mensuels en 1997 a été réduit de 5,8 p. 100 à peu près. Il importe de noter qu'environ 9 100 travailleurs (par mois) qui n'auraient par ailleurs pas été admissibles en vertu des nouvelles règles sur les DEREMPA ont réussi à obtenir des heures de travail supplémentaires afin de satisfaire à la norme d'admissibilité plus rigoureuse[44].

---

[42] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Impacts and Effects of the New Entrant and Re-Entrant Rules », RHDCC (2009).

[43] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « The Impact of Bill C-12 on New Entrants and Re-Entrants », Costa Kapsalis (2000).

[44] Il est important de noter que l'analyse n'a pas vérifié les autres mesures mises en place par suite du projet de loi C-12.

Dans un autre rapport qui reposait aussi sur l'ECPIE, Phipps et MacPhail (2000) ont étudié la mesure dans laquelle le passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi a restreint l'accès pour les DEREMPA à des prestations d'assurance-emploi[45]. L'étude porte surtout sur deux volets du changement au programme – le resserrement de la norme d'admissibilité et le passage d'un régime fondé sur les semaines d'assurance-chômage à un régime fondé sur les heures d'assurance-emploi. Les constatations ont démontré que les DEREMPA étaient beaucoup moins susceptibles de toucher des prestations, tant sous le régime de l'AC que de l'assurance-emploi. Les taux d'obtention de prestations par les DEREMPA représentaient de manière générale la moitié du taux des non DEREMPA. Le resserrement de la norme d'admissibilité a eu pour effet de restreindre considérablement l'accès aux prestations par les DEREMPA, mais le passage d'un régime fondé sur les heures a amélioré sensiblement la situation – peut-être du fait que les DEREMPA sont plus susceptibles d'occuper des emplois non typiques. L'effet net des deux modifications à la politique s'est donc traduit par une faible réduction du taux global d'obtention de prestations pour les DEREMPA. Ces constatations ont été confirmées également dans un rapport de contrôle et d'évaluation de 2002 et dans un autre rapport de contrôle et d'évaluation de 2005[46].

En outre, une analyse des taux d'admissibilité et d'obtention des DEREMPA et des non DEREMPA, tels qu'ils sont définis aux fins des données administratives longitudinales, a établi une comparaison entre le taux d'obtention de prestations d'assurance-emploi des DEREMPA et des non-DEREMPA pour l'année d'imposition 2004[47]. Les résultats indiquent que le pourcentage des DEREMPA qui ont touché des prestations d'assurance-emploi en 2004 était beaucoup plus bas que celui des non-DEREMPA (5,1 p. 100 par rapport à 18,6 p. 100).

Pour examiner une période plus longue, on a procédé à une analyse supplémentaire fondée sur les données tirées de l'ECPIE pour ceux dont l'emploi avait cessé entre 1995 et 2003[48]. Ainsi que l'on s'y attendait, les résultats montrent que les jeunes DEREMPA et les DEREMPA qui ne sont pas des jeunes sont à peu près 12 p. 100 moins susceptibles de percevoir des prestations que tous les non-DEREMPA[49].

> *Q-12 : Dans quelle mesure certains types de DEREMPA sont-ils moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que d'autres types de DEREMPA?*

Ainsi que le montrent le tableau 2.2 et les constatations se rapportant à la question no 4, bien que les divers groupes de DEREMPA diffèrent considérablement au chapitre de leurs

---

[45] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé; « The Impact of Employment Insurance on New Entrants and Re-Entrant Workers », Shelley Phipps et Fiona MacPhail (2000).

[46] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « EI Reform and New Entrants/ Re-Entrants to the Labour Market », RHDCC (2002, 2005).

[47] Idéalement, l'analyse devrait se limiter aux chômeurs ou aux travailleurs dont l'emploi a cessé. Or, la DAL ne permet pas une telle analyse, de sorte que la question est de savoir si, de manière générale, les DEREMPA sont plus susceptibles de toucher des prestations d'assurance-emploi que les non DEREMPA, et dans quelle mesure cela se produit.

[48] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Younger Workers and New Entrants/ Re-Entrants », RHDCC (2006b).

[49] Les résultats sont fondés sur une régression des probits dont la variable dépendante est égale à un si une personne réussit à toucher des prestations d'assurance-emploi et à zéro dans tous les autres cas.

habitudes sur le marché du travail et de l'étape de la vie à laquelle ils en sont, ils sont tous traités de la même manière sous le régime des règles régissant les DEREMPA. Cependant, leur admissibilité à des prestations d'assurance-emploi et les taux d'obtention de prestations diffèrent considérablement par la suite.

L'analyse de la base de DAL a montré qu'en 2004, un nombre moins élevé de jeunes touchaient des prestations d'assurance-emploi parmi les DEREMPA (2,1 p. 100). Cela s'explique probablement du fait que de nombreux jeunes sont étudiants à temps plein et qu'habituellement, ils ne sont pas admissibles à des prestations d'assurance-emploi. Le fait que les jeunes ont une activité plus faible sur le marché du travail pourrait être une autre explication plausible. Parmi les nouvelles mères qui sont des DEREMPA, le taux d'obtention de prestations d'assurance-emploi est beaucoup plus élevé (19,9 p. 100), probablement en raison de la présence de prestations de maternité. Enfin, le versement de prestations d'assurance-emploi est à peu près le même chez les immigrants récents (5,5 p. 100) et chez tous les DEREMPA (5,1 p. 100).

Une analyse supplémentaire des données sur les immigrants reposant sur les données tirées du Recensement pour les années 1981, 1986, 1991, 1996 et 2001 indique que le taux de versement de prestations d'assurance-emploi aux immigrants très récents au Canada (c.-à-d. ceux qui ont immigré au cours des deux années précédentes et qui sont les plus susceptibles d'être des DEREMPA) tend à être plus faible[50]. En revanche, le taux de versement de prestations d'assurance-emploi aux immigrants qui vivent au Canada depuis deux à cinq ans tend à être plus élevé que celui des autres immigrants. Par la suite, plus un immigrant vit longtemps au Canada, plus son rendement sur le marché du travail et sa rémunération sont susceptibles de s'améliorer, ce qui a pour effet de réduire son recours au programme d'assurance-emploi.

Enfin, dans la revue de la littérature, citons une étude (Phipps et MacPhail (2000)) dans laquelle les auteurs ont tenté de cerner certains résultats différents selon qu'une personne devient ou redevient membre de la population active. On estime que l'effet global de la qualité de nouvel arrivant (indépendamment du projet de loi C-12) est négatif, ce qui signifie que les travailleurs qui redeviennent membres de la population active sont plus susceptibles d'être admissibles à des prestations. En ce qui concerne l'impact du projet de loi C-12, cependant, la hausse du nombre de semaines requises de 20 à 26 a eu pour effet de réduire l'accès à des prestations chez les mères qui redeviennent membres de la population active, mais l'adoption du régime fondé sur les heures n'a pas eu ce même effet.

> *Q-13 : Dans quelle mesure les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant touchent elles des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?*

L'analyse des données administratives indique que 6,0 p. 100 de toutes les DEREMPA qui ont touché des prestations d'assurance-emploi avaient occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant au cours de leur période de référence. Par comparaison,

[50] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « New Entrants/Re-Entrants and Immigrants », RHDCC (2006a).

1,4 p. 100 de tous les prestataires qui n'étaient pas des DEREMPA et qui avaient touché des prestations d'assurance-emploi comptaient un nombre insuffisant d'heures assurables[51]. Ainsi qu'on le signale dans la section 2.3, cela s'explique par le fait que certains DEREMPA ont des heures prescrites liées à un emploi sur le marché du travail qui doivent être prises en considération.

Les entrevues menées auprès des fonctionnaires administratifs de RHDCC ont donné lieu à des réponses diverses en ce qui a trait à la mesure dans laquelle les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre insuffisant d'heures touchent des prestations d'assurance-emploi. En moyenne, approximativement 1 à 10 p. 100 de tous les DEREMPA qui touchent des prestations d'assurance-emploi n'ont pas occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures suffisant.

Lorsqu'ils ont été interrogés sur les raisons pour lesquelles les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant pourraient être admissibles à des prestations d'assurance-emploi, les représentants administratifs de RHDCC ont invoqué quatre raisons principales, qui toutes relèvent de la catégorie des heures prescrites : le répondant suivait un cours de formation approuvé par le ministère; le répondant a été malade pendant une longue période; il n'était pas au travail parce qu'il touchait des indemnités d'accident du travail; il avait été incarcéré[52].

Q-14 : Quels sont les impacts et les effets du projet pilote?

Le projet pilote sur les DEREMPA a permis de vérifier si le fait de donner droit aux prestations d'assurance-emploi après 840 heures de travail, plutôt que 910 heures, aux travailleurs qui arrivent sur le marché du travail ou qui y reviennent après une longue absence et de les informer de l'existence des programmes d'emploi de l'assurance-emploi améliorerait leur employabilité et permettrait de réduire leur dépendance future à ces prestations d' assurance-emploi.

Le projet pilote en question a été mis en branle le 11 décembre 2005 et a été prolongé jusqu'au 4 décembre 2010. Il a permis de vérifier ses impacts sur le marché du travail en invitant les travailleurs satisfaisant aux conditions requises à communiquer soit avec les services d'aide à l'emploi, soit avec le centre d'emploi local provincial ou territorial pour obtenir de l'aide en vue d'élaborer un plan qui leur permettrait de répondre à leurs besoins en matière d'emploi et qui les aiderait à retourner au travail. Cette aide pouvait revêtir la forme de renseignements sur le marché du travail et des services comme le counseling, la prise de décisions sur la carrière et l'orientation vers une activité profitable pour l'obtention d'un emploi, comme une formation.

Les constations indiquent que le projet pilote sur les DEREMPA a engendré une hausse de cinq pour cent de la probabilité qu'un DEREMPA qui réside dans l'une des régions visées

[51] Ces résultats s'appliquent à un échantillon de travailleurs dont l'emploi a cessé entre le mois de janvier 1991 et le mois de décembre 2005. Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à RHDCC (2009).

[52] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à la section 2.3 et à la question nº 20.

par le projet pilote soit admissible à l'assurance-emploi[53]. De plus, il semble clair que le projet pilote a engendré chez les DEREMPA (ou leurs employeurs) un changement de comportement sur le marché du travail, plus particulièrement la probabilité accrue qu'un DEREMPA qui habite dans une région visée par le projet pilote accumule entre 840 et 909 heures assurables au cours de la période de référence, et la probabilité réduite qu'un DEREMPA habitant une telle région compte entre 910 et 949 heures assurables.

La mise en branle du projet pilote sur les DEREMPA semble n'avoir eu aucun effet important sur les autres volets des résultats d'un DEREMPA sur le marché du travail, notamment sur la durée des prestations d'assurance-emploi, sur le nombre d'heures travaillées au cours de la période précédant la période de référence, sur la durée de la période de chômage à la suite de la perte d'un emploi, sur la décision de suivre une formation ou de déménager.

Q-15 : Quel est l'impact de la réforme du projet de loi C-2 de 2001?

Par suite du dépôt du projet de loi C-2 en 2001, les travailleurs qui redeviennent membres de la population active et qui ont touché des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine complète ou plus au cours des 208 semaines qui précèdent la période de préadmissibilité ne sont pas considérés comme étant des travailleurs qui redeviennent membres de la population active, de sorte qu'ils peuvent être admissibles à des prestations ordinaires pour des périodes de prestations établies le 1er octobre 2001 ou après cette date.

Avant le dépôt du projet de loi C-2, les personnes qui redevenaient membres de la population active et qui possédaient une expérience de travail précédente importante, mais qui étaient restées à l'écart de la vie active pendant un an ou plus pour élever une famille étaient traitées comme si leur activité sur le marché du travail était nulle. La modification législative prévue dans le projet de loi C-2 pour les personnes qui redeviennent membres de la population active a permis de faciliter aux parents la tâche de satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations ordinaires après leur retour sur le marché du travail à la suite d'une longue absence pour élever des enfants. Ce changement ciblait les parents qui avaient touché des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine ou plus à tout moment au cours des quatre années précédant la période de référence du prestataire. Les parents qui redeviennent membres de la population active et qui satisfont aux normes d'admissibilité ordinaires qui s'appliquent dans la région où ils résident tirent profit des nouvelles règles. Cela s'applique aux prestataires pêcheurs et autres.

Un récent rapport interne fondé sur les données tirées de l'ECPIE indique que la nouvelle définition de DEREMPA énoncée dans le projet de loi C-2 ne change pas sensiblement le pourcentage des travailleurs qui sont des DEREMPA[54]. D'après les constatations, 26,8 p. 100 de tous les répondants étaient des DEREMPA avant le projet de loi C-2, tandis

[53] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Evaluation Report on the Impacts of the EI Pilot Project on Increased Access to Benefits by New Entrants and Re-Entrants », David M. Gray et J. Ted McDonald (2009).

[54] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « EI Reform and New Entrants/Re-Entrants to the Labour Market », RHDCC (2003).

que 26,5 p. 100 l'étaient après le projet de loi C-2. Si l'on restreint l'analyse aux seules femmes, on obtient le même résultat – 30,8 p. 100 étaient des DEREMPA avant le projet de loi C-2 et 30,3 p. 100 l'étaient après le projet de loi C-2.

Au chapitre du versement de prestations d'assurance-emploi, ainsi qu'on l'avait prévu, il ne semble pas que la réforme du projet de loi C-2 ait engendré un changement profond. Avant le projet de loi C-2, 13,1 p. 100 de tous les DEREMPA et 12,5 p. 100 des DEREMPA qui étaient des femmes touchaient des prestations d'assurance-emploi. Après le projet de loi C-2, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 13,0 p. 100 et à 12,4 p. 100.

L'analyse des données administratives tirées du fichier des relevés d'emploi et des données du profil vectoriel confirme que le projet de loi C-2 a eu une incidence sur l'admissibilité à l'assurance-emploi non pas des DEREMPA en général, mais d'un groupe de personnes donné qui avaient touché des prestations de maternité, parentales ou d'adoption au cours des cinq années précédentes.

3.4 Rapport coût-efficacité du programme et solutions de rechange

Q-16 : Quelles sont les économies annuelles que les règles régissant les DEREMPA permettent au régime d'assurence-emploi ou d'assurance-chômage de réaliser?

Le 29 août 1978, le Cabinet a consenti à ce que six modifications de la *Loi sur l'assurance-chômage* visant à obtenir des réductions des besoins de trésorerie se situant autour de 530 à 630 millions de dollars au cours de l'exercice financier 1979-1980 et s'établissant entre 750 et 900 millions de dollars au cours de l'exercice financier de 1980-1981, soient déposées devant le Parlement le plus rapidement possible pour prendre effet le 1er janvier 1979 ou le plus tôt possible par la suite.

Les six modifications comportaient une disposition touchant les nouveaux membres (les personnes qui redeviennent membres de la population active n'étant pas mentionnées à ce moment-là). Il a été recommandé que les nouveaux arrivants sur le marché du travail soient assujettis à une norme d'admissibilité initiale plus rigoureuse. Les économies annuelles ont été estimées à 300 millions de dollars, bien qu'il soit difficile de les établir avec exactitude en raison des changements intervenus au niveau de la taille du programme et des impacts sur le comportement.

L'analyse documentaire mentionne une étude (Kapsalis [2000]) dont l'auteur a tenté de mesurer l'impact des règles régissant les DEREMPA (plus particulièrement l'impact de la réforme de l'assurance-emploi en 1996) sur les paiements de prestations. L'étude a examiné les économies maximales produites pour le régime d'assurance-emploi par le resserrement de la norme d'admissibilité à l'égard des DEREMPA, tout en gardant à l'esprit que certaines des économies pourraient simplement être le fruit d'un report de prestations.

Compte tenu des données de 1995, la norme d'admissibilité plus rigoureuse pour les DEREMPA en vertu du projet de loi C-12 aurait pu permettre de réduire d'environ 36 500 le nombre mensuel moyen de prestataires ordinaires en 1997 et de 520 millions de dollars environ le total des paiements de prestations ordinaires. Ces chiffres tiennent compte de l'impact des effets comportementaux, bien que l'on risque de sous-estimer la réponse comportementale réelle si les DEREMPA réussissent moins bien à rajuster leurs heures assurées, ce qui signifie que les économies réelles seraient supérieures à 520 millions de dollars. Cependant, compte tenu du vieillissement continu de la population, en particulier la vaste cohorte de « babyboomers »[55], il est probable qu'il y ait moins de DEREMPA aujourd'hui qu'en 1995, ce qui sous-entend que les économies réelles imputables aux nouvelles règles sur les DEREMPA sont désormais inférieures à 520 millions de dollars.

Ces économies pour le régime d'assurance-emploi sont beaucoup plus élevées que celles qu'a engendrées la règle de l'intensité, laquelle constitue un autre volet des réformes de l'assurance-emploi en 1996 et une solution de rechange aux règles sur les DEREMPA pour réduire le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi. La règle de l'intensité a permis de réduire le taux de prestations d'assurance-emploi d'un point de pourcentage pour chaque période de 20 semaines de prestations ordinaires ou de pêcheurs perçues au cours des cinq années précédentes, jusqu'à concurrence d'une réduction maximale de cinq points de pourcentage. L'analyse montre que la règle de l'intensité, qui a été abrogée en 2001, a engendré des économies de près de 400 millions de dollars pour le régime de l'assurance-emploi au cours de la période de quatre ans pendant laquelle elle a été en vigueur[56].

> *Q-17 : Quelles sont les économies annuelles qu'engendre, pour le régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, la solution qui consiste à dissuader certains travailleurs de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents de ce régime?*

Pour calculer les économies de coûts annuelles du régime de l'assurance-emploi qu'engendre la solution qui vise à décourager certains travailleurs de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir, il faudrait faire une comparaison antérieure et postérieure à la période au cours de laquelle les règles sur les DEREMPA ont été mises en place (c.-à-d. en 1978). Toutefois, puisque l'on ne dispose d'aucune donnée remontant à cette époque, l'accent est plutôt mis sur l'impact de la réforme de l'assurance-emploi en 1996 qui a eu pour effet de rehausser la norme d'admissibilité pour les DEREMPA, faisant passer le nombre d'heures requises de 700 à 910.

L'analyse des données a permis de mesurer l'impact, sur les coûts annuels de l'assurance-emploi, de l'abrogation de la réforme de l'assurance-emploi en 1996 (à savoir un assouplissement de la norme d'admissibilité pour les DEREMPA, passée de 910 heures à

[55] Les « babyboomers » sont les personnes nées pendant l'explosion démographique qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et qui ont grandi dans les années 1960 et 1970.

[56] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Le recours à l'assurance-emploi et la règle de l'intensité », Gray et autres (2005).

700 heures)[57]. Les constatations font ressortir que la réduction de la norme d'admissibilité de 910 heures à 700 heures entraînerait des coûts supplémentaires de 0,4 p. 100 pour ce régime. Étant donné que la valeur annuelle en dollars des prestations ordinaires d'assurance-emploi versées au cours des dernières années se situe autour de huit milliards de dollars, cela signifie que la réforme de l'assurance-emploi de 1996 a permis au régime d'économiser environ 32 millions de dollars au cours des dernières années en décourageant certains travailleurs de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir.

Q-18 : Quels sont les coûts administratifs qu'entraîne la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA?

Les données recueillies grâce aux entrevues menées auprès d'experts indiquent que les coûts administratifs supplémentaires engendrés par la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA sont négligeables. Cela s'explique par le fait que les demandes présentées par des DEREMPA représentent moins du quart de toutes les demandes d'assurance-emploi, la plupart des demandes présentées par des DEREMPA indiquant clairement qu'un travailleur se situe bien en deçà du seuil de 490 heures assurables au cours de la période d'admissibilité qui s'applique à l'égard des DEREMPA. Donc, l'agent de l'assurance-emploi a rarement besoin d'effectuer des vérifications du contexte factuel (p. ex. l'examen de l'historique des demandes d'assurance-emploi d'un prestataire ou toute interruption de l'emploi pendant toute la période de référence) ou d'appeler les prestataires, les anciens employeurs ou les ministères. En outre, le système de soutien aux agents (une application informatique utilisée par les agents de l'assurance-emploi pour évaluer les demandes d'assurance-emploi) évalue automatiquement les cas de DEREMPA, après vérification des interruptions d'emploi par l'agent de l'assurance-emploi, ce qui diminue la nécessité pour ces derniers d'évaluer de telles situations.

3.5 Application du programme

Q-19 : De quelle manière la qualité de DEREMPA est elle déterminée par les agents de l'assurance-emploi des Centre Service Canada?

Dans les rares cas où c'est un agent de l'assurance-emploi des Centre Service Canada qui doit déterminer manuellement la qualité de DEREMPA, celui-ci doit vérifier si un demandeur a accumulé le nombre d'heures requises au cours de la période précédant la période de référence (c.-à-d. la période de 52 semaines qui précède la période de référence de 52 semaines). Il arrive souvent que le prestataire compte 910 heures assurables ou plus au cours de la période de référence. Dans de tels cas, il n'est pas nécessaire pour les agents de l'assurance-emploi de déterminer le degré d'activité du prestataire sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence, car le prestataire sera admissible à des prestations d'assurance-emploi qu'il soit une DEREMPA ou non. De même, l'agent de l'assurance-emploi n'a pas nécessairement à déterminer la qualité de DEREMPA du prestataire qui compte moins de 420 heures d'emploi assurable au cours de

[57] Pour obtenir des renseignements personnels, se reporter au rapport intitulé « Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », Costa Kapsalis (2009).

la période de référence, car ce dernier ne sera pas admissible à des prestations même en tant que travailleur autre qu'un DEREMPA, sans égard à la région économique dans laquelle il réside.

Toutefois, dans les cas où le prestataire compte entre 420 et 910 heures d'emploi assurable au cours de la période de référence, l'agent de l'assurance-emploi doit déterminer le degré d'activité sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence. La question est souvent peu claire, car le relevé d'emploi n'indique que le nombre d'heures travaillées pendant la période de référence de 52 semaines. Il arrive souvent que le prestataire soit tenu d'établir son activité sur le marché du travail en ce qui concerne les « heures prescrites », ainsi qu'il est indiqué dans la section 2.3.

Parfois, la question de savoir si un travailleur compte un nombre d'heures travaillées suffisant au cours de la période précédant la période de référence ne soulève aucun doute. Si, par exemple, le relevé d'emploi indique qu'un prestataire a travaillé pendant trois ans pour un employeur, mais qu'il ne compte que 800 heures d'emploi au cours de la période de référence de 52 semaines, le nombre de semaines travaillées au cours de la période de référence devient crucial pour déterminer le nombre d'heures travaillées au cours de la période précédant la période de référence. L'agent de l'assurance-emploi devrait supposer que le prestataire qui a travaillé pendant 52 semaines et qui comptait 800 heures d'emploi au cours de la période de référence a travaillé aussi pendant 800 heures au cours de la période précédant la période de référence. Il faut poser cette hypothèse, que le prestataire ait en fait travaillé 500 ou 1 800 heures au cours de la période précédant la période de référence, parce qu'il aura travaillé le même nombre de semaines (52) au cours de la période précédant la période de référence. Comme il ne dispose d'aucune autre information, l'agent de l'assurance-emploi doit estimer le nombre d'heures travaillées, estimation qui dans certains cas ne sera pas exacte.

Par ailleurs, le contraire est aussi vrai. Si le même prestataire avait occupé l'emploi en question pendant une année et demie seulement, on supposerait alors qu'il n'a travaillé que pendant 400 heures au cours de la période précédant la période de référence. Cela est attribuable au fait qu'il y aurait eu une période d'emploi de 26 semaines seulement au cours de la période précédant la période de référence. Il est donc possible qu'un prestataire soit placé par erreur dans la catégorie des DEREMPA et qu'on lui refuse des prestations d'assurance-emploi alors qu'en fait, il comptait plus de 490 heures d'emploi au cours de la période précédant la période de référence. Dans de tels cas, l'agent de l'assurance-emploi doit aussi prendre en considération les éléments suivants :

- Les heures pour lesquelles des prestations ont été payées ou sont payables, calculées sur le fondement de 35 heures par semaine pour chaque semaine de prestations versées.
- Les heures qui se rapportent à une situation découlant d'un emploi assurable ou à une situation qui rend impossible le versement de prestations. Les agents de l'assurance-emploi doivent calculer manuellement, pour chacune des semaines suivantes, 35 heures par semaine pour toute semaine pour laquelle les prestataires ont reçu ou recevront :
  - des indemnités d'accident du travail, sous forme autre qu'une somme globale ou qu'un règlement permanent;

- une rémunération au titre d'une assurance-salaire;
- des indemnités payées en raison d'un retrait préventif du travail;
- une somme d'argent qui rend impossible le versement de prestations d'assurance-emploi en raison de la répartition de la rémunération au cours du délai de carence de deux semaines.

• L'agent de l'assurance-emploi doit aussi prendre en considération toute semaine pendant laquelle un prestataire :
  - a participé à un cours de formation à la demande d'un représentant désigné de RHDCC;
  - occupait un emploi dans le cadre d'un travail indépendant ou d'un programme de création d'emplois;
  - n'a pas travaillé, mais a obtenu une rémunération qui a empêché une interruption de la rémunération;
  - a purgé une partie du délai de carence;
  - était sans emploi pendant un arrêt de travail attribuable à un conflit de travail (p. ex. grève ou lock-out);
  - était visé par une exclusion.

Donc, bien qu'un prestataire puisse être classé dans la catégorie des DEREMPA si l'on ne tient compte que des heures d'emploi assurable, il pourrait compter plus de 490 heures si l'on tient compte d'autres situations qui sont réputées représenter une activité sur le marché du travail, comme le versement d'indemnités d'accident du travail et le versement d'une rémunération au titre d'une assurance-salaire.

De manière générale, le prestataire n'a pas à étayer les renseignements déjà connus de la Commission de l'assurance-emploi, comme les semaines pour lesquelles des prestations d'assurance-emploi ont été versées ou une rémunération d'emploi qu'il a déclarée dans une demande précédente. Cependant, tous les autres renseignements doivent être fournis à l'agent de l'assurance-emploi chargé d'étudier la demande[58].

[58] Le prestataire qui n'est pas d'accord avec la décision prise par RHDCC en relation avec sa demande de prestations d'assurance-emploi peut en appeler à la Commission de l'assurance-emploi.

4. Conclusions

Le 1er septembre 1978, huit modifications ont été apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*. L'une de ces modifications visait ceux que l'on appelle communément les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA), c'est-à-dire les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, à l'égard desquelles la norme d'admissibilité a été resserrée. Si l'objectif exact de cette modification n'a pas été énoncé explicitement, l'intention à la base des modifications dans leur ensemble était de réduire tout effet négatif sur l'activité sur le marché du travail qu'aurait pu entraîner l'élargissement du régime d'assurance-chômage en 1971. Plusieurs évaluations de l'impact des changements graduels ont déjà été entreprises, mais la présente évaluation est la première qui porte sur cette caractéristique du programme.

Si l'on se fie aux propos du ministre d'alors et à d'autres documents du ministère, il est généralement admis que la disposition relative aux DEREMPA a été adoptée pour deux raisons : (i) le recours à l'assurance-emploi tôt en carrière risque d'amener le prestataire à devenir un utilisateur fréquent du régime d'assurance-emploi, et (ii) la disposition est susceptible d'engendrer un effort de travail accru avant la présentation d'une demande de prestations.

Suivant les constatations, il n'y a pas de type distinct de DEREMPA, bien que près de la moitié d'entre elles soient des personnes de moins de 25 ans (les immigrants récents forment environ cinq pour cent de tous les DEREMPA, et les nouvelles mères, deux pour cent), ce qui signifie qu'à peu près la moitié de tous les DEREMPA n'appartiennent à aucun de ces trois groupes.

Les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue s'entendent généralement pour dire qu'au Canada, le recours à l'assurance-emploi est suffisamment fréquent pour justifier l'adoption de dispositions visant à renforcer la relation entre l'effort de travail et le droit à des prestations (ainsi que les règles sur les DEREMPA sont censées le faire). Toutefois, les diverses sources de données examinées aux fins de la présente évaluation permettent de penser que ce qui fait qu'un prestataire devient un utilisateur fréquent des prestations d'assurance-emploi n'a à peu près rien à voir avec la question de savoir s'il est une DEREMPA, et que ce sont plutôt le secteur d'activités, le caractère saisonnier de l'emploi et le taux de chômage régional qui sont en cause. Le consensus chez les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue est qu'il n'existe aucun lien entre un recours fréquent à l'assurance-emploi par un prestataire et le fait que ce dernier a présenté une demande (accueillie ou rejetée) au début de sa carrière professionnelle.

Une analyse statistique détaillée indique que le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi est plus élevé pour tous les nouveaux membres de la population active qu'il ne l'est pour les prestataires qui ne sont pas des nouveaux membres, sans égard au nombre d'heures travaillées ou à la question de savoir si les prestataires ont touché des prestations d'assurance-emploi après avoir reçu leur tout premier relevé d'emploi. Le recours ultérieur fréquent tend à être plus élevé chez les jeunes qui deviennent membres de la population active, chez les travailleurs de certains secteurs et chez ceux qui résident

dans des régions où le taux de chômage est élevé. Donc, étant donné qu'il est plus difficile pour les nouveaux membres de la population active d'être admissibles à des prestations d'assurance-emploi et que le taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi demeure beaucoup plus élevé chez ces prestataires, il semble que la solution qui consiste simplement à faire en sorte qu'il soit plus difficile pour les nouveaux membres de la population active d'être admissibles à l'assurance-emploi la première fois puisse ne pas décourager un recours ultérieur fréquent au régime.

Une analyse approfondie a permis de constater que le taux de recours ultérieur fréquent des travailleurs du secteur de la pêche, de la foresterie ou de la construction était plus élevé que le taux des travailleurs d'autres secteurs. En outre, les travailleurs qui ne présentent aucune demande de prestations d'assurance-emploi au cours des cinq semaines suivant l'obtention de leur tout premier relevé d'emploi présentent un taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi plus élevé que celui des travailleurs qui présentent une demande dans les cinq semaines suivant la réception de leur tout premier relevé d'emploi. Cela appuie l'hypothèse que le fait de rendre plus difficile l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les nouveaux arrivants n'est pas le principal facteur qui mène à un recours ultérieur fréquent aux prestations. Il faut cependant interpréter ces constatations avec prudence, car seules les personnes qui deviennent membres de la population active ont été prises en considération dans les analyses.

Le projet de loi C-2, qui prenait en considération les semaines précédentes au cours desquelles des prestations de maternité ou parentales avaient été versées, et qui a permis aux personnes qui redeviennent membres de la société active de satisfaire plus facilement aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, a eu peu d'impact sur l'admissibilité des DEREMPA à des prestations d'assurance-emploi. Cela est attribuable en grande partie au fait que les femmes qui redeviennent membres de la population active représentent une faible proportion de tous les DEREMPA (environ deux pour cent).

On estime à environ 500 millions de dollars les économies annuelles du régime d'assurance-emploi qu'engendre l'existence des règles sur les DEREMPA, et à 32 millions de dollars par année les économies engendrées par la solution qui vise à dissuader certains travailleurs de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir. Sur le plan administratif, la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA d'un travailleur au moment de traiter sa demande de prestations d'assurance-emploi engendre peu de coûts supplémentaires pour le régime.

Étant donné qu'il y a déjà un bon moment que la disposition sur les DEREMPA a été mise en place et compte tenu des changements qu'a subis le marché du travail canadien depuis lors, on recommande que les objectifs de la politique et la raison d'être de cette disposition soient revus afin de confirmer qu'elle demeure une caractéristique pertinente du régime d'assurance-emploi. Aux fins de la présente analyse, nous recommandons que les impacts sur divers sous groupes de la population, les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, les jeunes, les immigrants et les personnes qui n'appartiennent à aucune de ces catégories, soient pris en compte.

Annexe I – Rapports techniques

Documents préparés pour l'évaluation sommative des travailleurs qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

FLEISHMAN-HILLARD (2007), « Expert Interviews for the Evaluation of the New Entrants and Re-Entrants Rules », RHDCC.

GRAY, D. et T. McDONALD (2007), « Literature Review of the Employment Insurance New Entrant and Re-Entrant Provision », document de travail, RHDCC.

RHDCC (2009), « Impacts and Effects of the New Entrant and Re-Entrant Rules ».

RHDCC (2006a), « New Entrants and Re-Entrants and Immigrants ».

RHDCC (2006b), « Younger Workers and New Entrants and Re-Entrants ».

RHDCC (2006c), « The Repeat Use of EI Benefits by Youth ».

KAPSALIS, C. (2009), « Evaluation of New Entrants: Impact of the NERE Rules on the Future Frequent Use of EI Benefits », RHDCC.

KAPSALIS, C. (2007), « Unlinked LAD Data Analysis for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », RHDCC.

ROY, A. (2007), « File Review for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », RHDCC.

THINKLOUNGE MARKET RESEARCH (2007), « Focus Groups for the Formative Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », RHDCC.

Annexe II – Questions de l'évaluation

Tableau A-II
Matrice de l'évaluation

Sujet	Question	Bilan documentaire	Revue de la littérature	Analyse des DAL	Groupes de discussion	Entrevues avec des experts	Analyse des données
Raison d'être du programme	Q-1 : Le degré de recours fréquent à des prestations d'assurance-emploi est-il suffisamment élevé pour justifier l'adoption de dispositions destinées à renforcer le lien entre l'effort de travail et le droit à des prestations?	√	√			√	
	Q-2 : Le processus qui fait qu'une personne devient un utilisateur fréquent prend-il naissance chez les prestataires DEREMPA?		√	√	√	√	√
	Q-3 : Les caractéristiques des règles sur les DEREMPA sont-elles pertinentes aux fins de la réduction du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?					√	
	Q-4 : L'objectif consistant à renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations est il pertinent pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active?	√	√	√	√	√	
	Q-5 : Les règles sur les DEREMPA devraient-elles varier selon la région économique de la même manière que l'on prévoit pour les prestataires ordinaires?					√	
	Q-6 : Retrouve-t-on des règles sur les DEREMPA ou des dispositions similaires à l'étranger et, le cas échéant, quelles en sont les caractéristiques?		√				
Atteinte des objectifs du programme	Q-7 : Les règles sur les DEREMPA découragent elles le recours ultérieur fréquent au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?		√				√
	Q-8 : Quelles sont les caractéristiques des personnes que les règles sur les DEREMPA dissuadent de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents du régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?						√
	Q-9 : Les règles sur les DEREMPA renforcent-elles le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi?		√		√		√
Impacts et effets du programme	Q-10 : Les règles régissant les DEREMPA mènent-elles les travailleurs à accroître leur activité sur le marché du travail?						√
	Q-11 : Dans quelle mesure les DEREMPA sont-elles moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que les personnes qui ne sont pas des DEREMPA?		√	√			√
	Q-12 : Dans quelle mesure certains types de DEREMPA sont-ils moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que d'autres types de DEREMPA?		√	√			√
	Q-13 : Dans quelle mesure les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant touchent-elles des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?					√	√
	Q-14 : Quels sont les impacts et les effets du projet pilote?	√					
	Q-15 : Quel est l'impact de la réforme du projet de loi C-2 de 2001?	√	√		√		√
Rentabilité du programme et solutions de rechange	Q-16 : Quelles sont les économies annuelles que les règles régissant les DEREMPA permettent au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi de réaliser?	√	√				√
	Q-17 : Quelles sont les économies annuelles qu'engendre, pour le régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, la solution qui consiste à dissuader certains travailleurs de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents du régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?						√
	Q-18 : Quels sont les coûts administratifs qu'entraîne la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA?	√				√	√
Application du programme	Q-19 : De quelle manière la qualité de DEREMPA est-elle déterminée par les agents de l'assurance-emploi des Centre Service Canada?	√			√	√	√

Notes : 1. On répond à la question 15 au moyen des données tirées de l'évaluation du projet pilote.

Annexe III – Textes législatifs sur l'assurance-emploi

Avant 1979, les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA) n'étaient assujetties à aucune disposition particulière et étaient admissibles à des prestations d'assurance-emploi sous le régime des mêmes règles que celles qui s'appliquaient aux autres prestataires. Depuis le projet de loi C-14, quelques projets de qui ont eu un impact sur la norme d'admissibilité applicable aux DEREMPA ont été adoptés (ils sont énumérés ci après en ordre chronologique). En outre, en 2005, un projet pilote de trois ans touchant les DEREMPA a été créé.

Modifications de la *Loi sur l'assurance-chômage* (projet de loi C-14)

La hausse du seuil d'admissibilité des DEREMPA a été présentée la première fois le 29 août 1978, date à laquelle le Cabinet a annoncé six modifications (projet de loi C-14) à la *Loi sur l'assurance-chômage*, dont l'une consistait en la mise en application d'une norme d'admissibilité resserrée pour les DEREMPA; elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1979.

L'objectif du resserrement de cette norme d'admissibilité consistait à réduire les effets dissuasifs par rapport à l'emploi du programme d'AC et à encourager les travailleurs à établir des habitudes de travail plus stables et à créer une activité plus forte sur le marché du travail, et à réduire ainsi leur dépendance à l'AC.

Sous le régime du projet de loi C-14, une DEREMPA était une personne qui comptait moins de 14 semaines d'activité sur le marché du travail au cours de la période de 52 semaines précédant sa période de référence. La DEREMPA devait occuper un emploi assurable pendant 20 semaines pour être admissible à des prestations d'assurance-emploi.

Mise en œuvre du projet de loi C-17

Bien que le projet de loi C-17 n'ait pas modifié la norme d'admissibilité pour les DEREMPA, il l'a modifiée pour les non DEREMPA. Il se peut que ce changement ait eu un impact indirect sur les DEREMPA. Avant le dépôt du projet de loi C-17 (qui a été mis en œuvre en deux étapes – en avril et en juillet 1994), le prestataire devait accumuler au moins 10 semaines de travail au cours des 52 semaines précédentes pour toucher des prestations d'AC, et le nombre maximum de semaines pendant lesquelles il pouvait tirer des prestations était fixé à 50. Le projet de loi C-17 a eu pour effet de porter le nombre de semaines de travail requises pour être admissible à des prestations d'AC de 10 à 12 semaines. Il a également considérablement réduit le droit à l'AC de la plupart des travailleurs comptant moins d'une année de travail complète au cours de l'année précédente, sans égard au taux de chômage

local ou de la région. Il y a lieu de noter que le taux de remplacement a été ramené de 57 p. 100 à 55 p. 100 (le projet de loi C-113 avait déjà réduit le taux de remplacement de 60 p. 100 à 57 p. 100).

Loi sur l'assurance-emploi (projet de loi C-12)

La *Loi sur l'assurance-emploi* a remplacé la *Loi sur l'assurance-chômage* le 1er juillet 1996. Le projet de loi C-12 a entraîné un changement important, à savoir le resserrement de la norme d'admissibilité applicable à l'égard des DEREMPA, faisant passer celle-ci de 20 à 26 semaines assurables à compter du 30 juin 1996. Le 5 janvier 1997, les 26 semaines ont été converties en 910 heures (26 semaines multipliées par 35 heures). La norme d'admissibilité resserrée à l'égard des DEREMPA est venue appuyer un objectif clé de la politique consistant à faire en sorte que les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active fassent la preuve d'une forte activité sur le marché du travail avant de pouvoir obtenir des prestations d'assurance-emploi.

Modifications à la *Loi sur l'assurance-emploi* (projet de loi C-2)

Avant l'adoption du projet de loi C-2 (en mai 2001), les personnes qui redevenaient membres de la population active et qui possédaient une longue expérience de travail, mais qui étaient restées à l'écart du marché du travail pendant une année ou plus pour élever une famille, étaient traitées comme si elles n'avaient exercé aucune activité sur le marché du travail. La modification législative prévue dans le projet de loi C-2 pour les personnes redevenant membres de la population active a permis aux parents d'être plus facilement admissibles à des prestations ordinaires après un retour au travail à la suite d'une absence prolongée pour élever leurs enfants. La personne qui a touché des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine ou plus au cours des 208 semaines (quatre ans) précédant la période de 52 semaines qui précède sa période de référence pour une demande n'est pas considérée comme étant une DEREMPA et n'est donc pas assujettie à la norme d'admissibilité applicable à l'égard des DEREMPA. Cela s'applique aux prestataires pêcheurs ou autres.

Projet pilote sur les DEREMPA

Le 11 décembre 2005, un projet pilote touchant les nouvelles demandes dans les régions où le taux de chômage est élevé (huit pour cent ou plus) a été mis en application. L'objet du projet pilote était de vérifier les impacts de la réduction de la norme d'admissibilité à laquelle les DEREMPA doivent satisfaire sur le marché du travail. La norme à laquelle il faut satisfaire pour être admissible à des prestations d'assurance-emploi est passée de 910 heures à 840 heures. Comme les conditions d'admissibilité à des prestations de pêcheur reposent sur la rémunération plutôt que sur les heures d'emploi, et étant donné que la vaste majorité des pêcheurs satisfont déjà à la norme applicable à l'égard des DEREMPA et ont accès à des programmes d'emploi, ils ont été écartés du projet pilote. L'analyse de l'impact du projet pilote sur les DEREMPA est l'objet d'un autre document.

Évaluation sommative des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Rapport final

Direction de l'évaluation
Politique stratégique et recherche
Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Novembre 2011

SP-1024-02-12F
(also available in english)

NB : le numéro de catalogue ministériel est situé en bas de la page couverture sur le côté gauche.

Vous pouvez obtenir cette publication en communiquant avec :

Services des publications
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
140, promenade du Portage
Phase IV, 12e étage
Gatineau (Québec)
K1A 0J9

Télécopieur : 819-953-7260
En ligne : http://www12.rhdcc.gc.ca

Ce document est offert en médias substituts sur demande (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC, ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes malentendantes ou ayant des troubles de la parole qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2012

Papier
ISBN : 978-1-100-99023-1
Nº de cat. : HS28-201/2012F

PDF
ISBN : 978-1-100-99027-9
Nº de cat. : HS28-201/2012F-PDF

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction à des fins non commerciales est interdite, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à : droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca

Table des matières

Liste des abréviations ..... **i**
Sommaire ..... **iii**
Réponse de la direction ..... **v**
1. Introduction **1**
1.1 Aperçu 1
1.2 Objectifs de l'évaluation 2
1.3 Sources de données 2
1.3.1 Bilan documentaire 3
1.3.2 Revue de la littérature et comparaisons internationales 4
1.3.3 Analyse des données administratives longitudinales 4
1.3.4 Groupes de discussion 6
1.3.5 Entrevues avec des experts et des représentants du programme 7
1.3.6 Analyse des données – Recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi 8
1.3.7 Analyse des données – Impacts et effets des règles sur les Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active 9
1.3.8 Analyse des données – Jeunes travailleurs et Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active 10
1.3.9 Analyse des données – Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et immigrants 11
1.3.10 Limites de la méthodologie 12
2. Description de la disposition sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active **13**
2.1 Contexte 13
2.2 Objectif 13
2.3 Admissibilité 14
2.4 Population des Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active 15
2.5 Qui sont les Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active? 17
3. Principales constatations **21**
3.1 Raison d'être du programme 21
3.2 Atteinte des objectifs du programme 29
3.3 Impacts et effets sur le programme 34
3.4 Rapport coût-efficacité du programme et solutions de rechange 39
3.5 Application du programme 41
4. Conclusions **45**
Annexe I – Rapports techniques **47**
Annexe II – Questions de l'évaluation **49**
Annexe III – Textes législatifs sur l'assurance-emploi **51**

Liste des tableaux

Tableau 1.1 Sommaire de la participation aux groupes de discussion par ville 7
Tableau 2.1 Comparaison avec d'autres estimations sur les DEREMPA..... 16
Tableau 2.2 Comparaison avec d'autres estimations sur les DEREMPA..... 18
Tableau 3.1 Répartition des travailleurs mis à pied en fonction de leur qualité de DEREMPA selon le tout premier relevé d'emploi..... 30
Tableau A-II Matrice de l'évaluation 49

Liste des abréviations

DAL	Données administratives longitudinales
DEREMPA	Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active
ECPIE	Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi
EDTR	Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Sommaire

Le 1er septembre 1978, huit modifications ont été apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*. L'une de ces modifications visait les personnes que l'on appelle communément les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA), pour qui la norme d'admissibilité a été resserrée. Si l'objectif exact de cette modification n'a pas été énoncé explicitement, l'intention à la base des modifications dans leur ensemble était de réduire tout effet négatif sur l'activité sur le marché du travail qu'aurait pu entraîner l'élargissement du régime d'assurance-chômage en 1973. Plusieurs évaluations de l'impact des changements graduels ont déjà été entreprises, mais la présente évaluation est la première qui porte sur cette caractéristique du programme.

Il est généralement admis que la disposition relative aux DEREMPA a été adoptée pour deux raisons : (i) le recours à l'assurance-emploi tôt en carrière risque de créer chez le prestataire une dépendance à ce régime d'assurance-emploi, et (ii) la disposition est susceptible d'engendrer un effort de travail accru avant la présentation d'une demande de prestations d'assurance-emploi.

Suivant les constatations, il n'y a pas de type distinct de DEREMPA, bien que près de la moitié d'entre elles soient des personnes de moins de 25 ans (les immigrants récents forment environ cinq pour cent de tous les DEREMPA, et les nouvelles mères, deux pour cent), ce qui signifie qu'à peu près la moitié de toutes les DEREMPA n'appartiennent à aucun de ces trois groupes.

Les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue s'entendent généralement pour dire qu'au Canada, le recours à l'assurance-emploi est suffisamment fréquent pour justifier l'adoption de dispositions visant à renforcer la relation entre l'effort de travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi (ainsi que les règles sur les DEREMPA sont censées le faire). Toutefois, les diverses sources de données examinées aux fins de la présente évaluation permettent de penser que ce qui fait qu'un prestataire devient un utilisateur fréquent de ces prestations d'assurance-emploi n'a à peu près rien à voir avec la question de savoir s'il est une DEREMPA, et que ce sont plutôt le secteur d'activités, le caractère saisonnier de l'emploi et le taux de chômage régional qui en sont la cause. Le consensus chez les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue est qu'il n'existe aucun lien entre un recours fréquent à l'assurance-emploi par un prestataire et le fait que ce dernier ait présenté une demande (accueillie ou rejetée) au début de sa carrière professionnelle.

Une analyse statistique détaillée indique que le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi est plus élevé pour tous les nouveaux membres de la population active par rapport aux prestataires qui ne sont pas des nouveaux membres, sans égard au nombre d'heures travaillées ou à la question de savoir si les prestataires ont touché des prestations d'assurance-emploi après avoir reçu leur tout premier relevé d'emploi. Le recours ultérieur fréquent tend à être plus élevé chez les jeunes qui deviennent membres de la population active, chez les travailleurs de certains secteurs d'activités et chez ceux qui résident dans

des régions où le taux de chômage est élevé. Étant donné qu'il est plus difficile pour les nouveaux membres d'être admissibles à des prestations d'assurance-emploi et que le taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi demeure beaucoup plus élevé chez ces prestataires, il semble que la solution qui vise simplement à faire en sorte qu'il soit plus difficile pour les nouveaux membres de la population active d'être admissibles à l'assurance-emploi la première fois ne décourage pas le recours ultérieur fréquent à ce régime d'assurance-emploi.

Une analyse approfondie a permis de constater que le taux de recours ultérieur fréquent des travailleurs du secteur de la pêche, de la foresterie ou de la construction était plus élevé que le taux des travailleurs d'autres secteurs d'activités. En fait, ceux qui œuvrent dans l'un ou l'autre de ces trois secteurs et ne présentent pas de demande de prestations d'assurance-emploi après avoir obtenu leur tout premier relevé d'emploi présentent un taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi plus élevé que celui des travailleurs de n'importe quel autre secteur qui présentent une demande après avoir reçu leur tout premier relevé d'emploi. Cela appuie l'hypothèse que le fait de rendre plus difficile l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les nouveaux membres de la population active n'est pas le principal facteur qui mène à un recours ultérieur fréquent à ces prestations d'assurance-emploi.

Réponse de la direction

Introduction

La partie I du Régime d'assurance-emploi prévoit une aide financière temporaire pour les personnes en chômage pendant qu'elles cherchent du travail ou actualisent leurs compétences. Elle prévoit également une aide financière pour les personnes malades, les femmes enceintes ou les personnes qui prennent soin d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté ainsi que celles qui s'occupent d'un membre de leur famille gravement malade et qui risque de mourir.

À l'heure actuelle, la plupart des personnes doivent accumuler de 420 à 700 heures assurables pour être admissibles aux prestations ordinaires de l'assurance-emploi. Cependant, les personnes qui ont récemment fait leur entrée dans la population active pour la première fois ou celles qui la réintègrent après une absence de deux ans ou plus (appelées collectivement personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active ou DEREMPA) doivent accumuler 910 heures de travail, quelle que soit leur région de résidence.

Contexte

C'est en 1978 qu'a été instaurée pour la première fois la disposition sur les DEREMPA dans le cadre d'une série de modifications visant à améliorer les incitatifs au travail, à réduire les coûts de l'assurance-chômage et à améliorer la perception de l'assurance-chômage parmi le grand public. Cette règle avait pour objectif d'éliminer le problème de facilité d'entrée et de retour dans le régime d'assurance-chômage et de renforcer les principes de l'assurance en excluant les personnes qui montraient une participation marginale au marché du travail à l'époque. Les DEREMPA devaient alors accumuler au moins 20 semaines d'emploi assurable pour être admissible aux prestations d'assurence-emploi, tandis que les non-DEREMPA devaient accumuler de 12 à 20 semaines, selon le taux régional de chômage.

La réforme de l'assurance-emploi en 1996 a maintenu et consolidé cette disposition, en portant le minimum requis de 20 semaines (environ 700 heures) à 910 heures (environ 26 semaines) d'emploi assurable. Le critère d'entrée applicable aux non-DEREMPA est demeuré inchangé, mais a été converti en heures. Cette disposition applicable aux DEREMPA, telle que mise en œuvre en 1996, se justifiait comme suit :

- décourager un cycle de recours répété : veiller à ce que les travailleurs, en particulier les jeunes, montrent une présence appréciable sur le marché du travail avant de toucher des prestations d'assurance-emploi;
- veiller à ce que les travailleurs apportent une contribution raisonnable au régime avant de toucher des prestations;
- renforcer le lien entre l'effort au travail et le droit à des prestations.

Réaction aux conclusions et recommandations

La présente évaluation est la première à se pencher sur les résultats de ce volet du régime d'assurance-emploi. Ceux-ci illustrent que la majoration des critères d'admissibilité des personnes qui reçoivent des prestations régulières de l'assurance-emploi pour la première fois ne découragera peut-être pas le recours fréquent à l'assurance-emploi par la suite. De plus, les conclusions démontrent que la nature saisonnière du secteur dans lequel œuvre la personne sera peut-être un facteur plus déterminant dans le recours fréquent à l'assurence-emploi par la suite plutôt que la simple qualité de nouveau-venu sur le marché du travail. Bien que ces conclusions représentent une observation valable sur l'efficacité de la disposition sur les DEREMPA par rapport à ses objectifs initiaux depuis 1996, il faut tout de même redoubler de prudence lorsqu'on interprète ces résultats étant donné que les personnes qui deviennent membres de la population active sont les seules à avoir été examinées dans cette évaluation. C'est pourquoi il ne faudrait pas généraliser les résultats à l'ensemble des DEREMPA.

De décembre 2005 à décembre 2010, nous avons procédé, dans le cadre d'un projet pilote, à une analyse des répercussions des modifications apportées progressivement à la disposition sur les DEREMPA. Ce projet pilote, par sa conception, devait déterminer si le fait d'autoriser les DEREMPA à toucher des prestations régulières de l'assurence-emploi après 840 heures de travail plutôt que 910 heures et de les informer sur les programmes de formation menant à l'emploi offerts par l'assurance-emploi améliorerait leur employabilité et les aiderait à réduire leur recours futur aux prestations régulières de l'assurance-emploi. Les résultats du projet pilote des DEREMPA indiquent que le pourcentage de DEREMPA admissibles aux prestations régulières après avoir accumulé de 840 à 909 heures a augmenté, tandis que le pourcentage de DEREMPA admissibles aux prestations régulières après avoir accumulé de 910 à 949 heures assurables a diminué. Ces statistiques illustrent que les DEREMPA du projet pilote montraient une certaine latitude dans l'adaptation de leurs habitudes de travail.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à veiller à ce que le régime d'assurance-emploi réponde à des besoins précis. D'ailleurs, la direction du régime admet que les objectifs stratégiques énoncés et la justification de la disposition sur les DEREMPA devraient faire l'objet d'un nouvel examen pour qu'on puisse confirmer qu'ils s'alignent sur les principes d'assurance du régime et sur l'évolution du contexte du marché du travail. La direction du régime est également d'accord sur la recommandation selon laquelle une analyse future devrait tenir compte des répercussions de la disposition sur les personnes qui redeviennent membres de la population active et éventuellement d'autres sous-populations de DEREMPA (p. ex., les jeunes et les immigrants), selon les données disponibles.

Cette évaluation procure un bagage d'information imposant et s'ajoute au savoir actuel sur les questions d'admissibilité au régime d'assurance-emploi. Les résultats et les recommandations que l'on présente ici sont importants, et nous en tiendrons compte lorsque nous envisagerons d'apporter des modifications à la disposition sur les DEREMPA à l'avenir.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le 1er septembre 1978, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de procéder à une série de huit modifications à la *Loi sur l'assurance-chômage* :

- constitution d'un nouvel organisme de réglementation;
- personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA);
- réitérants du programme;
- réduction du taux de prestations;
- rémunération du prestataire pendant qu'il occupe un travail dans le cadre de projets de création d'emplois;
- financement tripartite des prestations de prolongation fondées sur la durée de l'emploi;
- hausse de l'amende minimale;
- remboursement des prestations par les prestataires dont le revenu est élevé.

La deuxième modification susmentionnée devait s'appliquer aux travailleurs qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, que l'on appelle couramment les DEREMPA[1]. Elle visait les prestataires dont l'activité sur le marché du travail était faible ou qui avaient peu contribué au régime d'assurance-chômage, et établissait une norme d'admissibilité plus élevée pour les DEREMPA.

À la suite de la réforme du régime de l'assurance-chômage qui, en juillet 1996, est alors devenu le régime d'assurance-emploi et à l'adoption de nouvelles règles d'admissibilité pour les DEREMPA, ces dernières ont vu leur accès à des prestations d'assurance-emploi se restreindre davantage, les exigences au chapitre de l'effort de travail avant la présentation d'une première demande de prestations d'assurance-emploi ayant été revues à la hausse.

Le présent rapport énonce les résultats d'une évaluation sommative de la disposition sur les DEREMPA et porte plus spécifiquement sur l'atteinte des objectifs du programme, à savoir si oui ou non les règles touchant les DEREMPA découragent une dépendance future aux prestations d'assurance-emploi[2].

La première section du rapport expose en quelques mots les objectifs de l'évaluation ainsi que la méthodologie suivie. La section 2 énonce la raison d'être des règles sur les DEREMPA, explique la manière dont elles ont été mises en œuvre et expose les critères

---

[1] Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur cette modification et les modifications ultérieures touchant les DEREMPA, se reporter à l'annexe III.

[2] Les prestataires sont considérés comme étant des utilisateurs fréquents de l'assurance-emploi s'ils ont présenté trois demandes de prestations d'assurance-emploi ou plus au cours des cinq années précédant leur demande actuelle.

d'admissibilité et certaines statistiques descriptives fondamentales sur les DEREMPA. Dans la section 3, nous présentons les données probantes de l'évaluation entourant divers enjeux touchant la raison d'être des règles sur les DEREMPA, l'atteinte des objectifs du programme et les impacts et effets des règles sur les DEREMPA. Nous abordons également la question des économies annuelles du régime d'assurance-emploi depuis l'entrée en vigueur des règles sur les DEREMPA et la question de l'application du programme en regard de la détermination du statut de DEREMPA par les agents de l'assurance-emploi des Centres Service Canada. Enfin, les conclusions sont présentées dans la section 4.

1.2 Objectifs de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation sommative des DEREMPA consiste à vérifier la pertinence et l'efficacité continues de cette caractéristique du programme d'assurance-emploi en ce qui a trait à l'atteinte de l'objectif déclaré. L'évaluation s'inscrit dans le cadre d'une évaluation cyclique du programme d'assurance-emploi.

Un Comité consultatif a été mis sur pied pour superviser et orienter l'évaluation[3]. Ce comité a décidé d'axer l'analyse sur dix-huit questions touchant l'évaluation et une question touchant l'application du programme[4]. Les questions se répartissent en cinq grandes catégories :

- raison d'être du programme;
- atteinte des objectifs du programme;
- impacts et effets du programme;
- rapport coût-efficacité du programme et solutions de rechange;
- application du programme.

L'annexe II dresse la liste des principales questions de l'évaluation et des méthodes de recherche adoptées pour recueillir des données. Le présent rapport sommaire comprend un examen des résultats de chaque question de l'évaluation.

1.3 Sources de données

Dans la mesure du possible, l'équipe chargée du projet d'évaluation a eu recours à de multiples sources de données pour tenter de répondre aux questions de l'évaluation. L'analyse a porté sur les éléments suivants :

- étude de dossiers officiels du programme;
- analyse documentaire et comparaisons internationales;

[3] Les principaux participants au Comité consultatif sont notamment des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Service Canada, de la Direction de l'évaluation de RHDCC, de la Direction générale des compétences et de l'emploi et de la Direction générale des politiques du marché du travail.

[4] La liste des questions de la présente évaluation a été dressée avant la révision de la Politique de l'évaluation par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2009.

- analyse des données relevant de la base de données administratives longitudinales (DAL) de Statistique Canada;
- groupes de discussion formés de jeunes, d'immigrants, de femmes qui redeviennent membres de la population active et d'utilisateurs fréquents à Calgary, Toronto, Montréal et Halifax;
- entrevues avec des experts du marché du travail et des fonctionnaires administratifs de RHDCC;
- analyse des données administratives faisant appel au profil vectoriel et aux fichiers des relevés d'emploi de RHDCC pour déterminer l'impact des règles concernant les DEREMPA sur le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi et cerner certains des autres impacts et effets majeurs des règles concernant les DEREMPA non liés à un recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi;
- deux rapports pour le Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement, fondés sur les données administratives du profil vectoriel et du relevé d'emploi et sur les données de recensement de Statistique Canada :
  - jeunes travailleurs et DEREMPA;
  - DEREMPA et immigrants.

Il faut cependant tenir compte de certaines limites méthodologiques associées aux sources de données dont nous discuterons à la fin de la présente section.

1.3.1 Étude de dossiers

Nous avons réalisé une étude de dossiers pour cerner la raison d'être de la réglementation sur les DEREMPA. La principale partie de la méthodologie a consisté à consulter et à examiner les documents qui décrivent la raison d'être officielle de la création des règles sur les DEREMPA.

Pour tenter de bien comprendre la raison d'être officielle qui a mené à l'adoption des règles sur les DEREMPA en 1978, on a examiné les documents suivants, qui peuvent être consultés en bibliothèque ou demandés aux Archives nationales :

- Débats de la Chambre des communes et du Sénat avant et après 1978;
- *Livre blanc sur l'assurance-chômage* (1970);
- Rapports annuels d'Emploi et Immigration Canada, de la Commission de l'assurance-chômage et du vérificateur général (1977-1978);
- Rapports du Comité sénatorial permanent sur les finances (diverses années);
- Données du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration (1977-1978);
- Documents du Cabinet (diverses années);
- Documents d'information publiés par Affaires publiques, Emploi et Immigration Canada (diverses années);

- Gazette du Canada (diverses années);
- Entrevue avec le sous-ministre de l'époque;
- *Étude d'ensemble du régime d'assurance-chômage au Canada* menée par la Commission de l'assurance-chômage (1977);
- Rapports de recherche pour la Commission de l'assurance-chômage (diverses années).

1.3.2 Revue de la littérature et comparaisons internationales

Dans le cadre de la présente évaluation, la revue de la littérature et les comparaisons internationales portent surtout sur ce qui suit :

- analyse de la documentation antérieure sur le recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage au Canada et à l'étranger;
- analyse comparative des règles sur les DEREMPA au Canada et de règles similaires en vigueur dans d'autres pays développés;
- examen des enjeux économétriques en cause pour quantifier l'impact des règles concernant les DEREMPA sur le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, et méthodologie d'estimation de l'impact.

Le volet de l'étude consacré à la revue de la littérature a fait appel à quatre études canadiennes qui traitent explicitement de la question des DEREMPA, à cinq études canadiennes portant sur les normes d'admissibilité, à sept études canadiennes portant sur le recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi et à quatre autres études canadiennes et américaines pertinentes dans le cadre de l'évaluation. Au total, 20 études ont été consultées dans le cadre de l'analyse documentaire[5]. Le volet de l'étude portant sur les comparaisons internationales a porté sur 35 pays, dont 30 sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Il est à noter que la présente étude n'a pas abordé la question de l'efficacité des dispositions relatives à l'assurance-chômage dans d'autres pays – elle a simplement présenté des détails concernant les dispositions et la manière dont celles-ci se comparent aux règles sur les DEREMPA. Pour comparer l'efficacité des règles sur les DEREMPA aux dispositions similaires d'autres pays, il faudrait mener une autre recherche.

1.3.3 Analyse des données administratives longitudinales

Pour analyser les données administratives longitudinales, il faut recourir à la DAL, base de données créée par Statistique Canada, qui regroupe les dossiers fiscaux des déclarants

[5] Pour obtenir des renseignements sur les méthodologies privilégiées dans le cadre des diverses études ainsi que les principales constatations, se reporter à Gray et McDonald (2007).

de la même famille. Le dossier couvre 20 p. 100 de tous les déclarants. Le principal intérêt de la DAL pour notre étude est qu'elle contient des renseignements détaillés sur le revenu familial dont l'analyse constitue une source de données supplémentaire.

Conformément au régime d'assurance-emploi, la DEREMPA est la personne qui, pendant les 52 semaines qui précèdent la période de référence[6] (que l'on appelle aussi la période qui précède la période de référence), a accumulé moins de 490 heures d'activité sur le marché du travail. Cependant, comme la DAL ne contient aucune information sur les heures d'emploi, on a eu recours à un critère approximatif axé sur le traitement et le salaire[7]. De même, comme elle ne contient aucune information sur les périodes d'emploi et de chômage, on a déterminé approximativement la période qui précède la période de référence sur le fondement de renseignements tirés de l'année précédente (c.-à-d. la période de référence).

Sur la base des données de la DAL couvrant la période de 1995 à 2004, une DEREMPA est une personne qui, dans une année donnée, satisfait aux conditions suivantes :

- dans l'année en cours, elle a déclaré un traitement ou un salaire et a versé des primes d'assurance-emploi ou touché des prestations d'assurance-emploi;
- au cours de l'année précédente, elle a tiré un traitement ou un salaire de moins de 4 000 $ et n'a touché aucune prestation d'assurence-emploi (ou n'a produit aucune déclaration de revenu, auquel cas l'on présume qu'elle n'a tiré ni traitement ni salaire, ni prestation d'assurance-emploi).

Le seuil de 4 000 $ a été fixé approximativement aux fins du critère de 490 heures (en supposant que la DEREMPA type ait gagné environ 8 $ l'heure en 2004, multiplié par 490 heures). Pour les années précédentes, on rajuste le critère de 4 000 $ en divisant par l'indice des prix à la consommation (IPC)[8].

L'analyse a comme point de mire tous les travailleurs rémunérés. Idéalement, elle aurait dû porter surtout sur ceux et celles qui ont été en chômage pendant un certain temps ou dont l'emploi a, à tout le moins, été interrompu. Malheureusement, DAL n'offre aucune information de cette nature. En conséquence, l'échantillon inclut tous ceux et celles qui, dans l'année, ont tiré un traitement ou un salaire duquel des retenues ont été effectuées au titre des cotisations à l'assurance-emploi.

---

[6] La période de référence est la plus courte des périodes suivantes : la période de 52 semaines qui précède immédiatement la date de début d'une demande de prestations ou la période allant du début d'une période de prestations antérieure au début d'une nouvelle période de prestations, si le prestataire a demandé des prestations plus tôt et que sa demande a été approuvée au cours des 52 dernières semaines.

[7] L'évaluation sommative devait relier la DAL ainsi que les données de l'Agence de Revenu Canada aux données administratives sur l'assurance-emploi, mais les échéanciers de remise des données n'ont pas été respectés. En conséquence, il n'y a pas autant de renseignements détaillés sur les familles et les immigrants qu'il y en aurait eu. Cependant, cette impossibilité d'utiliser des fichiers reliés n'a eu aucune incidence sur la capacité de répondre aux principales questions de l'évaluation.

[8] Un déflateur des salaires aurait dû être utilisé à la place de l'IPC. Cependant, la différence entre les deux outils est ténue, l'IPC total pour la période de 1995 à 2005 ayant connu une hausse annuelle de 2,04 p. 100, tandis que les règlements salariaux intervenus dans le secteur privé ont connu une hausse annuelle de 2,19 p. 100. Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à http://www.banqueducanada.ca/taux/indices-des-prix/ipc/ [...] et http://www.banqueducanada.ca/taux/indicateurs/ [...]

1.3.4 Groupes de discussion

Cette source de données repose sur la constitution de groupes de discussion distincts formés de quatre groupes spécifiques de participants au marché du travail : (i) les jeunes; (ii) les femmes qui redeviennent membres de la population active; (iii) les immigrants; (iv) les utilisateurs fréquents. La qualité de DEREMPA des participants aux groupes de discussion a été déterminée préalablement au moyen des bases de données administratives de RHDCC (c.-à-d. le fichier des relevé d'emploi et les données du profil vectoriel). Au départ, on prévoyait faire participer chacun des quatre groupes à des discussions qui se tiendraient dans quatre villes différentes (Calgary, Toronto, Montréal et Halifax) – ce qui, au total, aurait donné 16 groupes de discussion[9]. Or, en raison du nombre peu élevé d'immigrants DEREMPA à Halifax, seulement 15 des 16 groupes ont tenu les discussions prévues.

On s'attendait à ce que la plupart des participants ignorent tout de leur qualité de DEREMPA. Puisque l'échantillon ne comportait que des DEREMPA probables, le responsable de la sélection a tenté d'établir clairement la qualité de DEREMPA des participants. Il a été entendu qu'au moins deux participants par groupe devaient être directement au courant de leur qualité de DEREMPA. On a également posé d'autres questions de sélection aux participants pour déterminer leur admissibilité aux groupes. Pour prendre part aux discussions, les participants devaient satisfaire à des critères et à des quotas précis qui sont expliqués ci après :

- **Utilisateurs fréquents** – de trois à six participants par groupe ont été recrutés en tant qu'utilisateurs fréquents qui étaient des DEREMPA lorsqu'ils ont présenté leur première demande. Les autres participants étaient des utilisateurs fréquents qui n'étaient pas des DEREMPA lorsqu'ils ont présenté leur première demande de prestations d'assurance-emploi.
- **Femmes DEREMPA** – ce groupe était formé de femmes redevenant membres de la population active qui étaient considérées comme étant des DEREMPA lorsqu'elles ont présenté une demande récente.
- **Jeunes** – toute personne âgée de 18 et 24 ans ayant été assujettie aux règles sur les DEREMPA.
- **Immigrants** – les groupes ont été répartis de manière que la moitié des participants aient présenté leur première demande dans les trois années suivant leur immigration et que l'autre moitié des participants aient été assujettis aux règles sur les DEREMPA après avoir vécu au Canada pendant au moins cinq ans.

Idéalement, chaque groupe devait être formé de 8 à 10 participants. Comme il est normal que certains participants donnent leur accord préalablement et omettent ensuite de se présenter, on a tenté de recruter 12 participants. Il a cependant été impossible d'atteindre ce nombre dans tous les cas en raison de la taille restreinte de l'échantillon des participants potentiels. Le tableau 1.1 contient des renseignements sur le nombre véritable de participants dans chacun des groupes de discussion (il se peut qu'un participant relève de plus d'une catégorie – toutefois, aucun participant n'a participé à plus d'un groupe de discussion).

[9] Les régions rurales de plus petite taille n'ont pas été prises en considération aux fins des groupes de discussion parce que l'on n'y trouvait pas un échantillon suffisant de femmes et d'immigrants redevenant membres de la population active.

Tableau 1.1 Sommaire de la participation aux groupes de discussion par ville					
Groupe de discussion	**Halifax**	**Montréal**	**Toronto**	**Calgary**	**Total**
Utilisateurs fréquents	7	7	10	4	28
Femmes DEREMPA	7	11	5	6	29
Immigrants[1]	–	7	6	7	20
Jeunes	7	7	4	6	24
Nombre de participants par ville	21	32	25	23	101

Source : Groupes de discussion sur les DEREMPA, 2007.

1 Il n'y avait pas suffisamment d'immigrants DEREMPA dans la région d'Halifax pour obtenir des participants à ce groupe de discussion.

Les groupes de discussion ont vraisemblablement des limites. Bien que les participants aient été choisis compte tenu de leur qualité de DEREMPA, il est impossible d'appliquer les constatations d'un groupe de quatre à 11 personnes à la population entière de DEREMPA. Il faut donc interpréter ces constatations avec prudence. En outre, les résultats dépendent de l'interaction entre le répondant et le modérateur.

1.3.5 Entrevues avec des experts et des représentants du programme

On a réalisé des entrevues afin d'obtenir les opinions et commentaires d'experts du marché du travail[10] et de fonctionnaires administratifs de RHDCC de partout au Canada sur les règles touchant les DEREMPA dans le cadre du régime d'assurance-emploi en utilisant des guides d'entrevue différents pour les deux groupes. Certaines des questions posées aux experts du marché du travail se rapportaient à la raison d'être des règles sur les DEREMPA, à leur efficacité perçue et à leurs points à améliorer, tandis que l'on a posé aux fonctionnaires administratifs des questions qui se rapportaient notamment à l'application du programme d'assurance-emploi, plus particulièrement au processus de détermination de la qualité de DEREMPA.

Ressources humaines et Développement des compérences Canada a dressé une liste de 53 participants éventuels représentant toutes les régions de prestation de services (sauf le Québec) dans le but de réaliser 20 entrevues. Cette liste regroupait des experts du marché du travail et des fonctionnaires administratifs de HRDCC – plus particulièrement, 15 experts du marché du travail et 38 fonctionnaires administratifs employés dans divers bureaux de Service Canada partout au pays. On a réussi à réaliser des entrevues complètes avec quatre experts du marché du travail et 16 fonctionnaires administratifs de RHDCC.

Les 20 entrevues ont été réalisées par téléphone du 12 octobre au 20 novembre 2007, et ont duré entre 20 et 40 minutes. Tous les répondants possédaient une connaissance approfondie des règles sur les

[10] Les experts du marché du travail qui ont participé aux entrevues ont rédigé de nombreuses études sur les questions de l'assurance-chômage ou assurance-emploi, du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou assurance-emploi et des DEREMPA

DEREMPA et, d'une manière ou d'une autre, avaient affaire avec le régime d'assurance-emploi dans leur vie professionnelle. Soit ils possédaient une connaissance du marché du travail, soit-ils participaient à la mise en œuvre du programme[11].

1.3.6 Analyse des données – Recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi

La question clé en ce qui concerne ce volet de l'analyse des données était celle-ci : « Les règles sur les DEREMPA découragent elles le recours ultérieur fréquent à l'assurence-emploi? » L'étude portait exclusivement sur les nouveaux prestataires à l'exclusion des travailleurs qui redeviennent membres de la population active.

L'analyse qui a été menée repose sur le couplage des fichiers du profil vectoriel avec les relevé d'emploi. L'échantillon consistait en un échantillon aléatoire de 200 000 personnes mises à pied au cours de la période de 1997 à 1999 et pour qui la mise à pied est survenue pendant la période donnant lieu à leur tout premier relevé d'emploi. Les données de base couvraient la période de 1987 à 2007. Pour être plus certains que le relevé d'emploi sélectionné était le tout premier, nous avons restreint l'échantillon aux personnes âgées de 16 ans ou moins en 1987. Comme très peu de personnes de moins de 17 ans reçoivent un relevé d'emploi, la restriction relative à l'âge garantit essentiellement que le tout premier relevé d'emploi sélectionné est bel et bien le tout premier. Pour l'échantillon sélectionné, cela signifie que les travailleurs mis à pied en 1997 ne pouvaient être âgés de plus de 26 ans (ou de plus de 27 ans pour ceux qui ont été mis à pied en 1998 et de plus de 28 ans pour ceux dont la mise à pied remonte à 1999).

La méthodologie reposait sur l'hypothèse que, parmi les personnes considérées comme étant des DEREMPA d'après leur tout premier relevé d'emploi, celles qui étaient « à peine admissibles » à des prestations (c.-à-d. qui avaient occupé un emploi assurable pendant à peine plus que les 910 heures requises) et qui avaient touché des prestations d'assurance-emploi étaient plus susceptibles de devenir des prestataires fréquents de l'assurance-emploi à l'avenir que celles qui étaient « à peine inadmissibles » (c.-à-d. qu'ils comptaient un peu moins de 910 heures).

Cette source de données présente deux grandes limitations. Premièrement, l'analyse suppose que les travailleurs qui sont « à peine admissibles » à des prestations d'assurance-emploi (c.-à-d. qui ont occupé un emploi assurable pendant 910 à 1 119 heures) ne forment pas un groupe de comparaison valide, car il y a tout lieu de croire que certains de ces travailleurs modifient leur comportement sur le marché du travail en raison des règles sur les DEREMPA. C'est pourquoi ce groupe de travailleurs a été exclu de l'analyse. Deuxièmement, l'analyse n'a pris en considération que les nouveaux prestataires dans leur ensemble sans inclure les travailleurs qui redeviennent membres de la population active, car il n'existe pas suffisamment de données pour viser tous les travailleurs qui redeviennent membres de la population active.

[11] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Fleishman-Hillard (2007).

1.3.7 Analyse des données – Impacts et effets des règles sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population

Si la section 1.3.6 a portait sur les questions du point de vue des principes initiaux, nous examinerons ici une source de données qui concerne les impacts négligeables des changements apportés aux règles sur les DEREMPA. Elle a permis d'évaluer les impacts et les effets de la norme d'admissibilité à l'assurance-emploi pour les DEREMPA en répondant à des questions liées à l'effort de travail et au droit à des prestations, à la stabilité des habitudes de travail, à l'admissibilité, à l'obtention de prestations d'assurance-emploi, aux impacts du projet pilote et à l'impact de la réforme du projet de loi C-2 en 2001.

Les données qui ont servi à cette étude sont tirées des bases de données des relevés d'emploi et du profil vectoriel et reposent sur un échantillon de 300 000 travailleurs dont l'emploi a pris fin (qui avaient donc un relevé d'emploi) entre le mois de décembre 1987 et le mois de décembre 2005. À chacun des relevés d'emploi sélectionnés ont été également ajoutés tous les autres fichiers de relevé d'emploi et du profil vectoriel de ce travailleur relevant de la même période.

L'échantillon a ensuite été restreint à la période du mois de janvier 1991 au mois de décembre 2005. Cette période couvre l'adoption du projet de loi C-17 (modification des critères d'admissibilité à l'assurance-emploi pour les non DEREMPA), du projet de loi C-12 (réforme de l'assurance-emploi) et du projet de loi C-2 (modification de l'admissibilité à l'assurance-emploi pour les nouveaux parents)[12]. Les travailleurs qui avaient invoqué la maternité, la naissance d'un enfant, une blessure ou une maladie et des soins de compassion pour justifier la cessation de leur emploi ont été exclus de l'échantillon, car les règles sur les DEREMPA ne s'appliquent pas à ces types de prestations. Cette restriction a en traîné à la baisse la taille de l'échantillon, la portant à 265 796 travailleurs comptant 1 409 919 cessations d'emploi. L'échantillon a ensuite été divisé en deux sous groupes, les DEREMPA et les autres. Les DEREMPA ont été désignés comme étant les travailleurs qui ne satisfaisaient pas à l'exigence minimale (490 heures travaillées) au cours de la période précédant la période de référence, tandis que les autres ont été désignés comme étant des travailleurs satisfaisant à l'exigence minimale.

Un troisième sous groupe a été formé également pour les travailleurs qui étaient « presque des DEREMPA », dont il n'existe aucune définition commune. Aux fins du présent document, on appelle presque DEREMPA les travailleurs qui excédaient l'exigence minimale de travail (490 heures) de moins de 100 heures au cours de la période précédant la période de référence. Ces travailleurs sont visés par l'analyse parce qu'il se peut que leur expérience sur le marché du travail et les résultats obtenus soient différents de ceux des travailleurs qui sont des DEREMPA et de ceux qui ne le sont pas.

[12] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Fleishman-Hillard (2007).

1.3.8 Analyse des données – Jeunes travailleurs et personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Cette source de données comprend l'analyse de données contenue dans un rapport à l'appui du Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement. Ce rapport s'intéresse aux DEREMPA et s'attarde sur les jeunes, en plus d'examiner les tendances au sein de la population des DEREMPA, les taux d'obtention de prestations et les taux d'admissibilité; la composition des DEREMPA compte tenu des données démographiques de base, l'expérience de travail et de chômage, leur recherche d'emploi et leurs habitudes en matière de formation; leur obtention de prestations d'assurance-emploi.

Le rapport se sert de données tirées de l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), au cours de laquelle des entrevues ont été menées auprès d'échantillons de travailleurs dont l'emploi avait cessé au cours de périodes de référence données. L'information recueillie par l'ECPIE comprend des données démographiques de base sur le travailleur et le ménage, la raison de la cessation d'emploi, l'obtention de prestations d'assurance-emploi, des renseignements sur les activités de recherche d'emploi et les résultats obtenus, le revenu, les actifs et les dettes, les dépenses et la formation.

L'analyse se fonde également sur des données administratives tirées de la base de données des relevés d'emploi en conjonction avec les données du profil vectoriel pour tenter de déterminer si un travailleur est un DEREMPA. Le relevé d'emploi est obligatoire pour établir une demande d'assurance-emploi et il permet de déterminer si une personne peut-être admissible à des prestations d'assurance-emploi, à combien s'élèveront les prestations et pendant combien de temps elles seront versées. Les données du profil vectoriel incluent des données sur les caractéristiques du prestataire, les taux de prestations et la durée des demandes ainsi qu'un compte hebdomadaire de l'activité du prestataire pendant la durée de vie de la demande. Au moyen de ces sources de données, le rapport examine de près la composition des DEREMPA. Les caractéristiques des prestataires et les taux d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi et de réception de celles-ci sont examinés au moyen d'une analyse scientifique unidimensionnelle et de techniques d'estimation du modèle probit.

Pour ce rapport, la qualité de DEREMPA repose sur l'information contenue dans le relevé d'emploi rempli par l'employeur au moment où l'emploi du travailleur cesse. Pour déterminer l'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, toutes les heures de travail assurées tirées de tous les emplois qui couvrent la période de référence et la période précédant la période de référence sont prises en compte.

L'analyse contenue dans le présent rapport comporte une limite qui se rapporte aux travailleurs qui comptent plus d'un relevé d'emploi. Il se peut que le travailleur qui occupe plusieurs emplois perde l'un de ceux ci et soit considéré comme un DEREMPA (compte tenu de tous ses relevé d'emploi précédents) même s'il occupe toujours un autre emploi dans lequel il accumule des heures de travail. Toutefois, à moins qu'un relevé d'emploi ne soit délivré, il est impossible de déterminer si une personne occupe un emploi. Il en découle donc que les estimations relatives aux DEREMPA faites dans la présente étude pourraient être légèrement exagérées, car certains travailleurs occupant plusieurs emplois

et dont un emploi passe inaperçu auront dépassé le seuil des DEREMPA, mais ils seront encore considérés comme étant des DEREMPA. Toutefois, cette limite n'a pas d'impact sur les estimations de la population de DEREMPA présentées à la figure 2.1.

1.3.9 Analyse des données – personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population et immigrants

La source de données utilisée ici fait, elle aussi, appel à l'analyse des données contenue dans un rapport à l'appui du Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement. L'impact des règles concernant les DEREMPA sur les immigrants est la question qui sous tend le présent document. On pose comme hypothèse que les récents immigrants pourraient être plus susceptibles d'être assujettis aux exigences applicables aux DEREMPA étant donné qu'ils sont nouveaux au sein de l'économie canadienne. Donc, ils pourraient avoir plus de difficulté à satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi. En plus d'examiner l'impact des règles concernant les DEREMPA sur les immigrants, nous examinons aussi la question de savoir si les taux de versement de prestations aux immigrants et aux travailleurs nés au Canada sont similaires.

Le rapport utilise des données tirées du Recensement pour les années 1981, 1986, 1991, 1996 et 2001. Pour bien saisir l'hétérogénéité des immigrants, on se sert de données tirées du fichier de microdonnées à grande diffusion sur les particuliers qui se fonde sur un échantillon de la population énumérée dans chaque recensement et contient des variables qui fournissent des renseignements sur les caractéristiques démographiques, sociales et économiques de la population canadienne. Les particuliers âgés de moins de 15 ans et de plus de 64 ans à la date du recensement ont été exclus de l'échantillon puisqu'ils ne sont généralement pas des membres actifs sur le marché du travail.

L'échantillon se limite également à ceux qui ont touché un revenu d'emploi au cours de l'année précédant celle du recensement. Pour analyser le versement de prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi dans l'année précédant celle du recensement, il aurait fallu idéalement prendre en considération les seuls particuliers qui étaient sans emploi à un moment donné au cours de cette même année. Toutefois, puisqu'il n'existe aucune variable qui indique si un particulier était sans emploi ou non au cours de l'année précédant celle du recensement dans la base de données du recensement, il faut maintenir la restriction suivant laquelle le prestataire doit avoir gagné un revenu d'emploi au cours de cette même année. Ainsi donc, pour les données relatives au recensement de 2001 (fondées sur le questionnaire qui a été envoyé par la poste à tous les Canadiens en mai 2001), seuls ceux qui ont reçu un revenu d'emploi en 2000 sont inclus dans les analyses. En outre, pour ce qui est du versement de prestations d'assurance-emploi, ceux qui ont tiré un revenu d'emploi en 2000 sont ensuite pris en considération pour déterminer combien d'entre eux ont perçu des prestations d'assurance-emploi en 2000.

Les constatations du rapport que l'on utilise dans la présente évaluation consistent à comparer le recours à l'assurance-emploi des DEREMPA qui sont de nouveaux immigrants à celui

des DEREMPA qui sont arrivés au Canada il y a des années. Cette comparaison permet d'évaluer dans quelle mesure leur intégration au marché du travail canadien se répercute sur leur recours aux prestations d'assurance-emploi.

1.3.10 Limites de la méthodologie

Comme nous l'exposons dans les sous-sections précédentes, il y a lieu de prendre certains facteurs en considération lorsqu'on interprète les résultats du présent rapport :

1. L'analyse des données sur le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi suppose que ceux qui sont « à peine admissibles » à ces prestations (c.-à-d. ceux qui ont occupé un emploi assurable pendant 910 à 1 119 heures) ne constituent pas une comparaison valable, car il y a tout lieu de croire que certains de ces travailleurs modifient leur comportement sur le marché du travail en raison des règles sur les DEREMPA. Par conséquent, ce groupe de travailleurs a été exclu de l'analyse[13].

2. Pour l'analyse des données sur le recours ultérieur fréquent à des prestations d'assurance-emploi, nous avons pris en considération les nouveaux prestataires dans leur ensemble et écarté les travailleurs qui redeviennent membres de la population active, car il n'y avait pas suffisamment de données pour saisir tous les travailleurs qui redeviennent membres de la population active. Ainsi, il n'y a aucune répartition des nouveaux prestataires en fonction de leur qualité d'immigrant, de jeune, etc.

3. Le rapport sur l'analyse documentaire et les comparaisons internationales n'aborde pas l'efficacité des dispositions relatives à l'assurance-chômage dans d'autres pays – il ne présente que les détails concernant les dispositions et la manière dont elles se comparent aux règles sur les DEREMPA. Pour comparer l'efficacité des règles sur les DEREMPA avec des dispositions similaires d'autres pays, il faudrait mener une autre recherche.

4. Bien que les participants aux groupes de discussion aient été choisis compte tenu de leur qualité de DEREMPA, il est impossible d'appliquer les constatations d'un groupe de 4 à 11 personnes à la population entière des DEREMPA. Il faut donc les interpréter avec prudence.

5. Les travailleurs qui comptent plusieurs relevé d'emploi constituent une limite à l'analyse contenue dans le rapport sur les jeunes travailleurs et les DEREMPA. Il se peut que le travailleur qui occupe plusieurs emplois perde l'un de ceux ci et soit considéré comme un DEREMPA (compte tenu de tous ses relevé d'emploi précédents) bien qu'il détienne encore un autre emploi dans lequel il accumule des heures d'emploi assurable. Or, à moins qu'un relevé d'emploi ne soit délivré, il est impossible de déterminer si un travailleur occupe encore un emploi. Il en découle donc que les estimations relatives aux DEREMPA faites dans la présente étude (mis à part celles que l'on retrouve à la figure 2.1) pourraient être légèrement exagérées, car certains travailleurs occupant plusieurs emplois et dont un emploi passe inaperçu auront dépassé le seuil des DEREMPA, mais ils seront encore considérés comme étant des DEREMPA. Cela modifiera autant le traitement que les groupes de comparaison.

[13] Cette hypothèse repose sur les conseils de deux grands universitaires canadiens experts en économétrie.

2. Description de la disposition sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

2.1 Contexte

Le 1er septembre 1978, le gouvernement du Canada a annoncé officiellement huit projets de modification de la *Loi sur l'assurance-chômage*, dont l'un visait les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA). Conformément au projet de loi C-14, la norme d'admissibilité pour les DEREMPA devait être resserrée (les conditions d'admissibilité sont énumérées plusn), tandis que les prestataires ayant une activité sur le marché du travail[14] devaient demeurer admissibles en vertu des règles existantes.

La proclamation et la mise en application des clauses du projet de loi C-14 relatives aux DEREMPA ont été fixées au 1er juillet 1979.

2.2 Objectif

L'objectif des modifications de 1978 apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*, dont l'une prévoyait une exigence devant s'appliquer aux seuls DEREMPA, consistait à contenir les dépenses du programme, à réduire les effets dissuasifs à l'égard du travail créés par la *Loi sur l'assurance-chômage de 1971*, à renforcer les incitations à chercher du travail et à accepter un emploi convenable, et à réduire les risques d'abus. Il fallait donc non seulement rationaliser l'administration du programme, mais aussi resserrer la norme d'admissibilité à des prestations.

De nombreuses sources ont dénoté l'existence d'une raison d'être à multiples volets, ainsi que le montrent les quatre objectifs énumérés précédemment[15]. L'une de ces sources consiste en une série de propos tenus à la Chambre des communes le 9 novembre 1978 par le ministre responsable à l'époque :

- *« L'essence des changements au programme d'assurance-chômage que nous proposons est double. D'une part, nous souhaitons atténuer certains des obstacles à l'emploi que renferme le programme et, d'autre part, nous*

[14] Le « prestataire de la première catégorie » est le prestataire qui remplit les conditions requises pour recevoir des prestations d'assurance-emploi et qui a exercé un emploi assurable pendant au moins 600 heures au cours de sa période de référence.

[15] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport technique intitulé « File Review for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », Arun Roy (2007).

souhaitons encourager les travailleurs à établir des habitudes de travail plus stables et à prolonger leur activité sur le marché du travail, de manière à réduire leur dépendance à l'assurance-chômage. » (traduction)

Le ministre a fait part de ses préoccupations à l'égard des travailleurs qui ne pourraient établir le bien fondé de leurs demandes de prestations d'assurance-chômage. Il s'est expliqué dans les termes suivants :

- *« ...pour les travailleurs qui deviennent membres de la population active, il est préférable à mon avis, sur le plan tant social qu'économique, qu'on leur permette d'acquérir une expérience de travail fructueuse plutôt que de simplement maintenir leur salaire. Il est préférable également que ceux dont l'activité sur le marché du travail est faible, soit par choix, soit en raison des circonstances, obtiennent de l'aide afin de trouver un emploi véritable et, on l'espère, ne voient pas dans l'assurance-chômage un mode de vie. » (traduction)*

Puis il a ajouté ceci :

- *« On ne peut négliger ... les coûts de plus en plus élevés du programme d'assurance-chômage. On ne peut négliger non plus les effets de dissuasion par rapport à l'emploi qui s'ajoutent aux autres problèmes vécus sur le marché du travail. » (traduction)*

Un autre document confirme ces objectifs : le rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour 1998 déposé au Parlement mentionne la solution qui consiste à « décourager un cycle de dépendance » – à faire en sorte que les travailleurs, surtout les jeunes travailleurs, développent une forte activité sur le marché du travail avant de percevoir des prestations d'assurance-emploi.

2.3 Admissibilité

Le DEREMPA est le travailleur qui, au cours des 52 semaines qui précèdent la période de référence (que l'on appelle aussi la période qui précède la période de référence), a accumulé moins de 490 heures sur le marché du travail, ce qui inclut :

- les heures d'emploi assurable;
- les semaines au cours desquelles des prestations d'assurance-emploi ont été reçues, chaque semaine comptant pour 35 heures d'activité sur le marché du travail;
- les heures prescrites (p. ex. des indemnités d'accident du travail, une formation, un chômage attribuable à un conflit de travail, etc.) se rapportant à un emploi sur le marché du travail[16];

[16] Pour obtenir une liste de tous les types d'heures prescrites, se reporter à http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/legislation/ae_reg_part1_2.shtml

- les heures formées de toute combinaison des éléments susmentionnés[17].

Le travailleur qui compte moins de 490 heures d'activité sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence doit occuper un emploi assurable pendant 910 heures au cours de la période de référence pour être admissible à des prestations d'assurance-emploi[18].

En outre, les travailleurs qui ont reçu des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine au cours des quatre années précédant la période d'activité sur le marché du travail ne sont pas considérés comme étant des travailleurs qui redeviennent membres de la population active, de sorte qu'ils peuvent être admissibles à des prestations ordinaires pour des périodes de prestations établies le 1er octobre 2000 ou après cette date.

Le prestataire doit prouver qu'il remplit les conditions d'admissibilité. En outre, il lui appartient de démontrer qu'il n'est pas une DEREMPA (ou qu'il satisfait aux conditions relatives aux DEREMPA) et de présenter une preuve de son activité sur le marché du travail, comme un relevé d'emploi, une lettre d'une personne compétente ou des talons de chèque de paie. Le prestataire n'est pas tenu d'étayer les renseignements déjà connus de la Commission de l'assurance-emploi, comme le nombre de semaines pour lesquelles des prestations ont déjà été versées ou une rémunération ayant empêché le versement de prestations[19].

2.4 Population des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Dans le calcul du pourcentage de la population que l'on qualifie de DEREMPA, le dénominateur privilégié peut faire une différence importante. Ainsi, si le dénominateur est la main-d'œuvre dans son ensemble, le pourcentage des DEREMPA sera plus faible. En revanche, si le dénominateur est le flux de personnes qui ont quitté leur emploi, la part des DEREMPA sera plus élevée.

La définition des DEREMPA utilisée dans l'étude des données administratives longitudinales (DAL) (voir la section 1.3.3) est estimée, car il n'existe aucune information sur les heures d'emploi dans les données administratives longitudinales. Le tableau 2.1 résume la manière dont les estimations des DAL se comparent avec les résultats d'autres études. Ces dernières sont fondées sur l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et sur l'Enquête

---

[17] Pour obtenir des renseignements sur la manière dont la qualité de DEREMPA est déterminée par RHDCC, se reporter à la question 20 du présent document.

[18] Avant la réforme du projet de loi C-12 en 1996, la DEREMPA était une personne qui avait accumulé moins de 14 semaines d'activité sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence. Avant le projet de loi C-12, les DEREMPA devaient occuper un emploi assurable pendant 20 semaines pour être admissibles à des prestations d'assurance-chômage. À compter du 1er juillet 1996, les DEREMPA devaient accumuler non pas 20 semaines, mais 26. En janvier 1997, le régime d'admissibilité est passé d'un modèle axé sur les semaines à un modèle axé sur les heures. Les 26 semaines sont donc devenues 910 heures.

[19] Se reporter à la section 3.5 du présent rapport pour obtenir des renseignements détaillés sur la manière dont la qualité de DEREMPA est déterminée par les agents de l'assurance-emploi des Centre Service Canada.

canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), et reposent sur différentes méthodologies et populations. Il faut donc faire preuve d'une certaine prudence dans la comparaison des résultats.

Tableau 2.1
Comparaison avec d'autres estimations sur les DEREMPA

Base de données	Méthodologie et années pertinentes	DEREMPA (%)	DEREMPA de moins de 25 ans (%)
DAL[1]	Échantillon : toutes les personnes qui ont tiré un salaire ou un traitement ou des prestations d'assurance-emploi en 2004. DEREMPA : moins de 4 000 $ de salaire et de traitement et aucune prestation d'assurance-emploi en 2003, ni aucune déclaration d'impôt.	15,7	48,4
EDTR[2]	Échantillon : personnes âgées de 17 à 69 ans ayant occupé un travail rémunéré en décembre 2004. DEREMPA : moins de 490 heures de travail rémunérées au cours de la période précédant la période de référence.	14,9	35,8
ECPIE[3]	Échantillon : toutes les cessations d'emploi survenues en 1997. DEREMPA : moins de 490 heures de travail au cours de la période précédant la période de référence.	26,4	40,3
ECPIE[4]	Échantillon : toutes les cessations d'emploi intervenues en 2002. DEREMPA : moins de 490 heures de travail pendant la période précédant la période de référence.	27,5	55,6

Sources:
[1] Kapsalis, C., *"Unlinked LAD Data Analysis for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants"*, 2007.
[2] Kapsalis, C. et P. Tourigny, *"Potential EI Eligibility of Employed Canadians in December 2003"*, 2005.
[3] Phipps, S. et F. MacPhail, *"The Impact of Employment Insurance on New Entrants and Re-Entrant Workers"*, 2000.
[4] HRSDC, *"Younger Workers and New Entrants and Re-Entrants"*, (2006b).

Sur le plan conceptuel, les estimations des DAL se rapprochent davantage des estimations de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), car les deux études renvoient à l'ensemble de la main-d'œuvre rémunérée. Si l'on compare les résultats des deux études, on constate que le nombre de DEREMPA selon les DAL (15,7 p. 100) se rapproche davantage de l'estimation de l'EDTR (14,9 p. 100).

En revanche, l'estimation des DAL sur la part des jeunes qui sont des DEREMPA (48,4 p. 100) est considérablement plus élevée que l'estimation de l'EDTR correspondante (35,8 p. 100). La différence s'explique en partie par le fait que l'échantillon de l'EDTR ne comprend que les travailleurs qui occupaient un emploi en décembre, et exclut donc les étudiants qui occupaient des emplois d'été (inclus dans l'échantillon des DAL)[20].

[20] Les données tirées de l'ECPIE indiquent que la proportion des jeunes qui sont des DEREMPA tend à être beaucoup plus élevée pour ceux dont l'emploi cesse pendant l'été (c.-à-d. le troisième trimestre, de juillet à septembre).

En ce qui concerne les estimations de l'ECPIE, le pourcentage plus élevé de DEREMPA pourrait être attribuable au fait que ces derniers sont plus susceptibles de vivre une cessation d'emploi que les travailleurs qui ne sont pas des DEREMPA et qu'ils occupent donc une part de toutes les cessations qui est plus élevée que celle des travailleurs rémunérés. Au chapitre de l'âge, il existe une différence marquée entre les résultats de l'ECPIE de 1997 et de 2002 pour ce qui est de la proportion de DEREMPA qui est formée de jeunes (40,3 p. 100 par rapport à 55,6 p. 100).

2.5 Qui sont les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active?

Au chapitre de la composition des DEREMPA selon l'analyse des données administratives longitudinales, la caractéristique associée de plus près aux DEREMPA est l'âge – 37,3 p. 100 de tous les jeunes (c.-à-d. âgés de moins de 25 ans) qui étaient sur le marché du travail en 2004 étaient des DEREMPA, comparativement à 10,1 p. 100 parmi le reste de la population active. La part du groupe des 25 à 29 ans qui sont des DEREMPA est beaucoup plus faible, se situant à 13,9 p. 100, et baisse légèrement pour le groupe des 30 à 39 ans (11,2 p. 100) et pour le groupe des 40 ans et plus (8,3 p. 100). Les jeunes représentent près de la moitié de tous les DEREMPA (48,4 p. 100).

Les immigrants récents étaient aussi plus susceptibles d'être des DEREMPA que le reste de la population active (25,1 p. 100 par rapport à 15,4 p. 100), mais moins susceptibles de l'être que les jeunes. Les immigrants récents représentaient 4,6 p. 100 de tous les DEREMPA en 2004.

Les nouvelles mères (celles dont les enfants étaient âgés de moins de deux ans en 2004) étaient moins susceptibles d'être des DEREMPA que le reste de la population (10,8 p. 100 par rapport à 15,8 p. 100) et représentaient 2,0 p. 100 de tous les DEREMPA. Cette constatation peut s'expliquer par les modifications qu'a entraînées le projet de loi C-2 (voir la section 2.3).

Les fonctionnaires administratifs de RHDCC ont indiqué que le reste des DEREMPA sont des personnes plus âgées qui retournent au travail après une brève retraite, des travailleurs qui occupent des emplois saisonniers et des personnes dont les emplois sont sporadiques.

Parmi les autres caractéristiques examinées, il existe un très faible lien entre la qualité de DEREMPA et le sexe (14,9 p. 100 des hommes par rapport à 16,4 p. 100 des femmes), et il n'existe pour ainsi dire aucun lien avec le taux de chômage régional. En ce qui concerne la situation familiale, les célibataires étaient les plus susceptibles d'être des DEREMPA en 2004 (27,3 p. 100). Cela s'explique en partie par le fait que la plupart des célibataires sont des jeunes. Les personnes dont le conjoint travaillait étaient les moins susceptibles d'être des DEREMPA (8,7 p. 100).

Le tableau 2.2 présente toutes ces constatations relatives à la composition du groupe des DEREMPA[21].

Tableau 2.2
Nombre de DEREMPA selon les caractéristiques des travailleurs (sur le fondement du total de la main-d'œuvre rémunérée), 2004

Caractéristiques	Tous les travailleurs (en milliers)	DEREMPA (en milliers)	Répartition des DEREMPA (%)	Nombre de DEREMPA (%)
Âge				
Jeunes (moins de 25 ans)	2 926	1 093	48,4	37,3
25-29	1 575	219	9,7	13,9
30-39	3 321	371	16,4	11,2
40+	6 605	576	25,5	8,7
Autres que des jeunes (25+)	11 501	1 166	51,6	10,1
Nouvelles mères				
Enfants de moins de 2 ans en 2004	414	45	2,0	10,8
Reste de la population	14 012	2 214	98,0	15,8
Immigrants récents				
Immigré depuis 1999	415	104	4,6	25,1
Reste de la population	14 011	2 155	95,4	15,4
Situation familiale				
Célibataire sans enfant	4 802	1 312	58,1	27,3
Célibataire avec enfant	868	112	5,0	13,0
Dont le conjoint ne travaille pas	1 917	239	10,6	12,4
Dont le conjoint travaille	6 839	596	26,4	8,7
Sexe				
Homme	7 283	1 086	48,1	14,9
Femme	7 144	1 173	51,9	16,4
Taux de chômage régional				
Inférieur ou égal à 6,0 %	3 583	563	24,9	15,7
6,1 % à 7,0 %	3 546	556	24,6	15,7
7,1 % à 8,0 %	4 612	731	32,3	15,8
8,1 % à 10,0 %	826	118	5,2	14,3
10,1 % ou plus	1 859	292	12,9	15,7
Toutes les personnes membres de la population active	14 426	2 259	100,0	15,7

Source : Kapsalis, C., *"Unlinked LAD Data Analysis for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants"*, 2007.

[21] Nombre de ces constatations sont étayées par les constatations faites dans RHDCC (2006a) – à savoir que les jeunes et les célibataires sont les plus susceptibles de relever de la catégorie des DEREMPA, alors que le sexe n'a à peu près aucune incidence.

Les constatations tirées d'autres études[22] (utilisant d'autres sources de données) ont confirmé la majorité des constatations susmentionnées et indiqué en outre que (i) les travailleurs de la région de l'Atlantique dont l'emploi a cessé sont moins susceptibles d'être des DEREMPA que ceux du reste du Canada (les travailleurs de la région de l'Atlantique sont plus susceptibles d'avoir déjà présenté des demandes de prestations, ce dont il est tenu compte pour déterminer la qualité de DEREMPA), et que (ii) les DEREMPA sont plus susceptibles de détenir un diplôme d'études secondaires ou moins (65 % des DEREMPA), et beaucoup plus susceptibles de tirer un revenu d'emploi moins élevé. Cela va dans le même sens que la constatation suivant laquelle près de la moitié de tous les DEREMPA sont des jeunes (à savoir qu'ils viennent à peine d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, collégiales ou universitaires et qu'ils gagnent un salaire ou un traitement de premier échelon).

[22] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à S. Phipps et F. MacPhail (2000), « The Impact of Employment Insurance on New Entrants and Re-Entrant Workers », et C. Kapsalis (2000), « The Impact of Bill C-12 on New Entrants and Re-Entrants ».

3. Principales constatations

3.1 Raison d'être du programme

Q-1 : Le degré de recours fréquent à des prestations d'assurance-chômage et d'assurance-emploi est-il suffisamment élevé pour justifier l'adoption de dispositions destinées à renforcer le lien entre l'effort de travail et le droit à des prestations?

Idéalement, la réponse à cette question devrait énoncer une certaine mesure du recours fréquent qui pourrait servir de repère pour déterminer s'il était nécessaire de modifier la politique[23]. Or, aucun objectif au chapitre du recours fréquent n'a à ce jour été établi publiquement. Certains types de recours fréquents à des prestations d'assurance-emploi pourraient bien-être considérés plus favorablement que d'autres – par exemple, l'appui en début de carrière à des travailleurs qui mettent à l'essai différentes options d'emploi dans l'espoir de trouver l'emploi qui leur convient le mieux. Cependant, de manière générale, le recours fréquent au régime d'assurance-emploi (et plus particulièrement la hausse du niveau du recours fréquent à l'assurance-emploi) ne représente pas la meilleure utilisation de la main-d'œuvre disponible pour l'économie. Donc, le désir de renforcer le lien entre l'effort de travail et le droit à des prestations est valable.

De nombreuses études dont l'objectif était de mesurer la portée du recours fréquent et son évolution au fil des années ont été citées dans l'analyse documentaire. Wesa (1995) de même que Lemieux et MacLeod (1995) ont analysé la période allant de 1972 à 1992 et constaté une forte tendance à la hausse au cours de la période à l'étude[24]. Dans une étude plus récente, Gray et coll. (2006) ont indiqué que la tendance au fil du temps du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi au cours de la période de 1984 à 1996 était à la hausse, interrompue seulement par la récession au début des années 1990[25]. Depuis 1996, année au cours de laquelle le pourcentage des utilisateurs fréquents parmi tous les prestataires a atteint son niveau le plus élevé, à 30 p. 100 environ, la tendance est à la baisse et s'est stabilisée à 25 p. 100 à peu près en 2003[26]. Gray et coll. ont

[23] La définition de recours fréquent la plus couramment utilisée est la suivante : « Les personnes qui comptent trois demandes actives ou plus dans les cinq années précédant leur demande actuelle ». C'est la définition qu'utilisent les rapports annuels de contrôle et d'évaluation au Parlement.

[24] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter aux rapports intitulés « Seasonal Employment and the Repeat Use of Unemployment Insurance », Lesle Wesa (1995), et « State Dependence and Unemployment Insurance », Lemieux, T. et W.B. Bentley (1995).

[25] À noter que l'on ne peut comparer les niveaux de recours fréquent à ceux d'avant 1978 (date de la mise en vigueur des règles sur les DEREMPA) en raison de l'absence de données.

[26] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Repeat Use of UI/EI Benefits in Canada », Gray et autres (2006).

noté que la mesure du recours fréquent est plus élevée dans les provinces de l'Atlantique et au Québec que dans le reste du Canada, probablement en raison de la composition industrielle de ces provinces[27].

Dans une autre étude menée en 2006, Kuhn et Riddell , tentaient de répondre à cette question en comparant deux économies similaires, celle du Canada et celle des É.-U.[28] Se fondant sur des données couvrant la période de 1940 à 1991 pour le Nouveau-Brunswick et le Maine, les auteurs de l'étude ont étudié les effets à long terme des différents régimes d'assurance-chômage et en sont arrivés à la conclusion que le recours fréquent aux prestations était beaucoup plus présent au Nouveau-Brunswick que dans le Maine, attribuant cette différence au degré différent de générosité des deux régimes d'assurance-chômage.

Il ressort des entrevues menées avec les experts que tous ont déclaré que le recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi est une question importante qui justifie l'adoption de dispositions dont l'objectif est de renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations[29]. Les experts du marché du travail ont indiqué que certains travailleurs et employeurs incorporent un revenu d'assurance-emploi dans le revenu des employés, ce qui indique que l'assurance-emploi fait aujourd'hui partie de la vie professionnelle de ces travailleurs (c.-à-d. qu'un travailleur travaille pendant huit ou neuf mois, qu'il touche des prestations pendant trois ou quatre mois, et qu'il est ensuite réembauché par l'employeur pour travailler pendant une autre période de huit ou neuf mois). Ces mêmes spécialistes du marché du travail ont cependant souligné dès le départ que le recours fréquent à l'assurance-emploi est une question qui ne se pose que dans certaines régions du pays, notamment les régions où l'économie n'est pas aussi forte. Quoi qu'il en soit, le régime d'assurance-emploi perd ainsi un peu de sa vocation de régime d'assurance, car il donne lieu à un transfert constant de fonds d'un secteur ou d'une région à l'autre.

Il y a lieu de noter également que d'autres politiques ont tenté d'atténuer le recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi. L'une de ces politiques (la règle de l'intensité) a été mise en œuvre en 1996, en même temps que plusieurs autres réformes. La règle de l'intensité a eu pour effet de réduire le taux de prestation d'un point de pourcentage pour chaque période de vingt semaines de prestations ordinaires ou de prestations de pêcheurs reçues au cours des cinq années précédentes, jusqu'à concurrence d'une réduction maximale de cinq points de pourcentage. Elle visait à atténuer la dépendance à l'assurance-emploi comme complément de revenu ordinaire, et à ne pas réduire excessivement les prestations de ceux et celles qui présentaient des demandes couvrant de longues périodes ou des demandes fréquentes. La règle a cependant été abrogée en octobre 2000.

---

[27] Le rapport de contrôle et d'évaluation de 2006 au Parlement indique que la proportion de toutes les demandes de prestations ordinaires et de pêcheurs présentées par des prestataires fréquents en 2005-2006 s'élevait à 38,4 p. 100.

[28] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « The Long-Term Effects of a Generous Income Support Program: Unemployment Insurance in New Brunswick and Maine, 1940-1991 », Kuhn, P. et C. Riddell (2006).

[29] Les réformes de l'assurance-emploi de 1996 ont tenté de régler cette question du recours fréquent à l'assurance-emploi au moyen de la règle de l'intensité et de la règle sur la récupération, en vertu desquelles le recours antérieur au régime d'assurance-emploi avait un impact sur les taux de prestations d'assurance-emploi futurs et sur les remboursements de prestations.

Q-2 : Le processus qui fait qu'une personne devient un utilisateur fréquent prend il naissance chez les prestataires des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA)?

Les constatations qui découlent des groupes de discussion, de l'analyse documentaire, des entrevues avec les experts et de l'analyse des données administratives longitudinales (DAL) donnent toutes à penser que le processus qui fait d'une personne un utilisateur fréquent a probablement peu à voir avec le fait qu'elle soit ou non une DEREMPA.

Les participants aux groupes de discussion regroupant des utilisateurs fréquents ont été invités à discuter des facteurs qui font qu'une personne devient un utilisateur fréquent des prestations d'assurance-emploi. La réponse la plus courante était que le type d'emploi — et son caractère saisonnier — est le principal facteur[30]. Les participants qui travaillaient dans leur secteur d'activités depuis un bon moment étaient fort habitués à toucher des prestations d'assurance-emploi lorsqu'ils ne travaillaient pas. Il n'était pas rare d'entendre dire que les employeurs, surtout ceux du domaine de l'enseignement, renseignaient les nouveaux employés, leur facilitaient la tâche et les orientaient pour ce qui est du processus de demande et du régime.

Les groupes de discussion composés d'utilisateurs fréquents avaient la forte impression que le fait d'être ou non une DEREMPA au moment de la première demande n'avait aucun impact véritable sur le recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi.

- La plupart des travailleurs dans des domaines autres que l'enseignement, comme la construction et la pêche, avaient travaillé dans ces domaines toute leur vie et ils n'avaient jamais présenté de demande non cyclique. S'ils étaient des DEREMPA au moment de leur première demande, c'était en raison d'une blessure. La plupart de ceux qui changeaient d'orientation pour travailler dans ces domaines n'avaient jamais présenté de demande auparavant.
- Un grand nombre des travailleurs de l'enseignement y étaient venus après avoir travaillé dans d'autres secteurs ou d'autres milieux de travail. Certains d'entre eux avaient occupé des emplois stables dans des milieux stables et n'avaient jamais présenté de demande d'assurance-emploi. D'autres avaient présenté des demandes d'assurance-emploi, mais pas à titre de DEREMPA. De manière générale, c'était leur participation au domaine de l'enseignement qui expliquait leurs demandes fréquentes et donnait naissance à leur qualité de DEREMPA (en tant que personnes qui redevenaient membres de la population active).
- Quelques utilisateurs fréquents avaient été assujettis aux règles sur les DEREMPA avant de devenir des utilisateurs fréquents. Cependant, ils avaient surtout demandé des prestations soit pour congé de maternité, soit en raison d'un déménagement dans une autre ville, soit en raison d'un changement de carrière au tout début de leur participation à la population active. Dans certains cas, les participants s'étaient retirés de la population active après avoir laissé leur ancienne carrière et avant d'avoir entrepris leur nouvelle carrière cyclique, de sorte qu'ils avaient présenté leur première demande en tant que DEREMPA.

[30] Ce raisonnement est étayé par la preuve statistique dans le rapport intitulé « The Repeat Use of EI Benefits by Youth », RHDCC (2006c). Le présent rapport constate que le recours fréquent par les jeunes aux prestations d'assurance-emploi pourrait être lié principalement au secteur d'activités dans lequel le jeune travaille et à la force du marché du travail local.

Cependant, le consensus au sein des participants aux groupes de discussion était que le fait de tirer des prestations d'assurance-emploi une fois encourageait, en effet, le recours fréquent à celles-ci. Les participants sont en mesure de mieux comprendre le régime et ont connu la honte qui y est associée, de sorte qu'il leur est beaucoup plus facile de demander des prestations ultérieurement. Toutefois, les participants de tous les groupes de discussion se sont empressés d'ajouter que le recours fréquent à l'assurance-emploi est le fruit des circonstances et non de la décision d'un travailleur – ils ne peuvent simplement choisir de quitter un emploi pour ensuite percevoir des prestations.

La documentation qui traite de la question du recours fréquent appuie certaines des constatations tirées par suite des discussions en groupes, tout en offrant des explications supplémentaires sur la manière dont les travailleurs deviennent des utilisateurs fréquents[31].

- L'un des principaux facteurs contribuant au recours fréquent à des prestations est le secteur de l'emploi, plus particulièrement la participation à long terme de certains travailleurs à des emplois saisonniers et périodiques.
- Ceux qui ont eu recours au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi sont plus susceptibles d'y avoir encore recours à l'avenir. Plus ces régimes sont connus, plus il est probable que le prestataire devienne un utilisateur fréquent.
- Devenir un utilisateur fréquent dépend grandement du type de région de résidence (urbaine ou rurale) et du taux de chômage régional.

Nombre des explications susmentionnées ont été invoquées également au cours des entrevues avec des experts. Ceux ci ont donné à entendre que le recours fréquent prend probablement naissance chez les jeunes travailleurs et qu'il est directement lié à l'endroit où les travailleurs vivent, à la question de savoir si l'économie est stable et au secteur d'activités dans lequel ils travaillent. En revanche, les experts du marché du travail ont été incapables de déterminer combien de fois un particulier doit demander des prestations d'assurance-emploi avant de devenir un utilisateur fréquent et permanent.

Une analyse fondée sur les DAL a également été effectuée, et ses résultats indiquent que le prestataire qui avait touché des prestations d'assurance-emploi en 1998 était plus susceptible d'être devenu un utilisateur fréquent au cours de la période de 2000 à 2004 que s'il n'avait pas touché de prestations en 1998. Toutefois, la question de savoir si la personne était une DEREMPA (ainsi que le terme est défini aux fins de la présente analyse) ou non en 1998 n'avait aucune pertinence. Parmi les DEREMPA, ainsi que le terme est défini au moyen de la DAL, 31 p. 100 de ceux qui avaient tiré des prestations d'assurance-emploi en 1998 avaient déclaré des prestations au cours de chacune des années 2000 à 2004, tandis que le taux correspondant parmi ceux qui n'étaient pas des DEREMPA s'élevait à 32 p. 100. Il demeure possible qu'en empêchant certains particuliers d'obtenir des prestations d'assurance-emploi au début de leur carrière professionnelle, les règles sur les DEREMPA puissent au bout du compte réduire également le nombre d'utilisateurs fréquents à l'avenir. Malheureusement, cela est difficile à prouver sur le seul fondement de la DAL.

[31] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Literature Review of the Employment Insurance New Entrant/Re-Entrant Provision », pages 19 à 33.

Il existe une étude qui pourrait indirectement donner à entendre que le processus qui fait d'une personne un utilisateur fréquent prend naissance au moment où il est une DEREMPA. En effet, dans un rapport de RHDCC pour le Rapport de contrôle et d'évaluation (RCE) de 2006 au Parlement, l'on peut lire que plus le prestataire est jeune lorsqu'il présente sa première demande de prestations d'assurance-emploi, plus il est probable qu'il devienne un utilisateur fréquent à l'avenir[32].

Q-3 : Les caractéristiques des règles sur les DEREMPA sont-elles pertinentes aux fins de la réduction du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?

Les constatations tirées au terme des entrevues avec les experts indiquent qu'en gros, les caractéristiques des règles sur les DEREMPA ne sont pas pertinentes aux fins de la réduction du recours à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi.

La moitié des experts du marché du travail qui ont formulé des commentaires sur cette question ont déclaré que le lien entre les utilisateurs fréquents et les DEREMPA était faible, puisqu'ils ne voyaient aucune donnée probante selon laquelle le recours à l'assurance-emploi en début de carrière mène à un recours fréquent par la suite. Ils ont noté que le recours fréquent n'est pas nécessairement lié à l'obtention de prestations en début de carrière ou lors du lancement de la carrière, et que les règles sur les DEREMPA sont plus rigoureuses que les anciennes règles touchant les utilisateurs répétés auxquelles les prestataires fréquents étaient assujettis du fait de la règle de l'intensité. Étant donné que l'accent est mis sur le recours fréquent, les répondants ont dit estimer que les règles sur les utilisateurs répétés devraient être remises en vigueur et renforcées et que les règles sur les DEREMPA devraient peut-être être écartées.

Les experts sur les politiques du travail qui considéraient que les règles sur les DEREMPA étaient pertinentes ont déclaré qu'en l'absence de données contraires, toute règle ayant pour effet de réduire le nombre de recours fréquent à l'assurance-emploi devait être maintenue. Ils ont également indiqué que si les normes d'admissibilité applicables à l'égard des DEREMPA étaient suffisamment resserrées (p. ex. trois années de travail avant de pouvoir toucher des prestations d'assurance-emploi), elles auraient une incidence profonde sur le recours fréquent à l'avenir.

Cependant, d'autres experts ont réitéré qu'il faut absolument tenter de mieux comprendre les raisons pour lesquelles certains travailleurs ont fréquemment recours à l'assurance-emploi. Ils ont déclaré qu'il a été établi que le recours fréquent est lié à la situation de l'emploi dans les régions où le développement économique est moins fort et au fait que des employeurs mettent leurs travailleurs à pied sachant qu'ils toucheront des prestations d'assurance-emploi au cours des mois de chômage. Les employeurs en viennent donc à tenir compte de ces subventions salariales dans l'établissement de leur enveloppe salariale, ce qui se rapporte très peu aux DEREMPA au sein de la population active.

[32] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « The Repeat Use of EI Benefits by Youth », RHDCC (2006c).

Q-4 : L'objectif consistant à renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations est-il pertinent pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active?

L'objectif à l'égard des DEREMPA qui consiste à renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations pourrait constituer un objectif pertinent de la politique, mais les constatations sont quelque peu partagées en ce qui concerne la question de savoir si les différents types de personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active devraient être assujetties à une série de règles communes.

Il ressort de tous les groupes de discussion que de nombreux participants estiment que les règles sur les DEREMPA conviennent davantage aux personnes qui deviennent membres de la population active qu'à celles qui le redeviennent. Au sein des groupes de personnes qui redeviennent membres de la population active, constitués de femmes et d'utilisateurs fréquents, on avait la forte impression qu'ils avaient contribué pendant de nombreuses années au régime d'assurance-emploi et que nombre des circonstances en raison desquelles ils relevaient de la catégorie des DEREMPA échappaient à leur maîtrise (p. ex. mise à pied, maladie, décès d'un membre de la famille, etc.). À cet égard, ils ont dit considérer l'assurance-emploi comme étant un régime d'assurance, auquel ils ont contribué et auquel ils doivent recourir pour des raisons qui échappent à leur volonté et qui les ont forcés à réduire leur activité sur le marché du travail. L'obligation de travailler 910 heures pour démontrer une activité sur le marché du travail alors qu'ils ont contribué au régime pendant plusieurs années auparavant ne semble pas convenir à leur égard. En outre, on croit que les personnes qui intègrent la population active qui n'ont versé que peu de cotisations et qui ont peu participé à la vie active canadienne devraient être assujetties à des règles qui les encouragent à contribuer davantage au régime ou qui à chercher pendant plus longtemps pour trouver un travail qui leur convient.

De manière générale, les jeunes souscrivaient au principe suivant lequel les travailleurs devraient contribuer au régime et faire la preuve de leur activité sur le marché du travail. En outre, mis à part les groupes de discussion réunis à Halifax, ils ont dit croire qu'il n'était pas difficile de satisfaire aux conditions d'admissibilité applicables aux DEREMPA. À leur avis cependant, il y avait lieu de prévoir des exceptions dans certaines circonstances (p. ex. la fermeture d'une usine), et il ne fallait pas refuser complètement le versement de prestations. Ils ont dit être d'avis que, puisque les jeunes risquent probablement davantage d'être mis à pied comparativement aux travailleurs de longue date, il fallait prévoir des circonstances se rapportant à de telles situations. Il y a lieu de noter que les données probantes recueillies auprès des groupes de discussion formés de DEREMPA proviennent d'une source subjective et qu'il s'agit d'une source impartiale d'opinions sur la disposition sur les DEREMPA, car les participants pourraient ne pas prendre tous les renseignements en considération lorsqu'il s'agit de déterminer les raisons qui sous tendent l'existence des règles sur les DEREMPA.

L'étude de dossiers et l'analyse documentaire ont permis de relever certains des débats qui ont été tenus à la Chambre des communes. En réaction aux modifications prévues dans le projet de loi C-14 de 1978 dans les débats en Chambre, les députés ont exprimé leur inquiétude relativement à la manière dont la norme d'admissibilité resserrée toucherait différents groupes. D'une part, ont ils indiqué, les femmes plus âgées qui redevenaient

membres de la population active après avoir élevé une famille pendant un certain nombre d'années subiraient davantage l'impact des règles sur les DEREMPA que d'autres types de DEREMPA, car nombreuses sont celles qui, parmi ces femmes qui avaient passé des années à la maison, ne posséderaient pas les compétences nécessaires et trouveraient fort difficile d'obtenir un emploi autre qu'occasionnel (le projet de loi C-2 a ultérieurement traité de cette question en 2000). D'autre part, les députés ont mentionné que la majorité du grand public estimait que le régime d'assurance-emploi ouvrait la porte à des abus et nécessitait l'adoption de normes d'admissibilité plus rigoureuses.

La moitié des experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue ont indiqué que les personnes devraient être traitées séparément selon qu'elles deviennent ou redeviennent membres de la population active, car la manière dont les jeunes sont traités par le régime d'assurance-emploi au cours de leurs premières années sur le marché du travail pourrait avoir un effet sur la question de savoir s'ils s'intègrent au marché du travail et sur la manière, le cas échéant, dont ils s'y intègrent. Les experts ont également ajouté que le régime d'assurance-emploi devrait prescrire des règles distinctes pour les jeunes en fonction du niveau de scolarité le plus élevé obtenu. D'autres experts ont déclaré que les immigrants devraient être traités séparément du fait que, s'ils souhaitent travailler, ils se heurtent cependant souvent à des difficultés liées à leur langue et à la reconnaissance de leurs titres.

Dans le cas des nouvelles mères (qui redeviennent membres de la population active) et des immigrants récents (qui deviennent membres de la population active), il a été établi que le recours actuel au régime d'assurance-emploi est moins susceptible de mener à un recours ultérieur fréquent aux prestations que ce n'est le cas pour les jeunes (qui deviennent membres de la population active) ou pour le reste de la population des DEREMPA. Cela permet de penser que l'adoption de règles similaires pour les travailleurs qui deviennent ou redeviennent membres de la population active pourrait ne pas être justifiée[33].

> *Q-5 : Les règles sur les DEREMPA devraient elles varier selon la région économique de la même manière que l'on prévoit pour les prestataires ordinaires?*

À la question de savoir si les règles sur les DEREMPA devraient varier selon la région économique, un des experts du marché du travail a répondu par l'affirmative et les trois autres ont répondu par la négative. Le premier a ajouté que, si l'occupation d'un emploi assuré pendant 910 heures ne posait aucun problème en Alberta, l'on ne pouvait en dire autant à propos de Terre-Neuve.

Les trois autres experts du marché du travail ont affirmé que les règles sur l'assurance-emploi devraient suivre les règles sur les DEREMPA et ne pas varier selon la région économique de manière que diminue le recours fréquent dans les régions dont l'économie est faible. Il en serait ainsi, car les travailleurs trouveraient d'autres types d'emplois ou iraient vivre dans des régions où l'économie n'est pas aussi déprimée.

[33] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Kapsalis (2007).

Q-6 : Retrouve-t-on des règles sur les DEREMPA ou des dispositions similaires à l'étranger et, le cas échéant, quelles en sont les caractéristiques?

Parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les pays qui n'en sont pas membres ayant pris part à l'enquête, aucun autre pays que le Canada ne dispose d'une réglementation qui rejoint l'intention des règles sur les DEREMPA[34]. Cependant, un certain nombre de pays ont en place des règlements qui permettent plus facilement aux jeunes travailleurs de satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-chômage, bien que, dans certains cas, ils soient admissibles à des prestations réduites ou doivent avoir atteint un certain niveau de scolarité[35].

Deux pays (Autriche et Luxembourg) ont adopté des exigences de travail minimales qui sont plus souples pour les jeunes qu'elles ne le sont pour les adultes, et quatre pays (Danemark, Irlande, Pologne et Portugal) ne prévoient aucune exigence de travail à laquelle les jeunes doivent satisfaire pour obtenir des prestations. En Belgique, les exigences de travail requises pour être admissible à des prestations se resserrent avec l'âge, de sorte que les travailleurs âgés de 36 ans et moins sont assujettis aux exigences de travail les moins rigoureuses. Cependant, la période d'admissibilité au cours de laquelle il faut accumuler les heures de travail est aussi plus courte pour les jeunes travailleurs. Il en découle que chaque groupe d'âge de travailleurs doit travailler approximativement 58 p. 100 des jours civils au cours de la période de référence. Enfin, avant 2004, la République tchèque permettait que les périodes d'études soient prises en compte aux fins de l'exigence de travail requise pour toucher des prestations, mais ce n'est plus le cas.

Au chapitre des prestations d'aide au chômage, cinq pays (Australie, Belgique, Nouvelle-Zélande, Suède et Royaume-Uni) permettent que celles-ci soient versées aux jeunes travailleurs qui ne répondent pas ou peu à l'exigence de travail, bien qu'il arrive parfois que l'on prévoie d'autres exigences à leur égard, comme la participation à des programmes de formation.

Pour les parents de jeunes enfants qui réintègrent le marché du travail, certains pays assouplissent les conditions d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage en tenant compte du temps passé à la maison pour déterminer si les parents satisfont à l'exigence de travail. Ainsi, aux Pays-Bas, la totalité des années passées à s'occuper des enfants de moins de six ans sont prises en compte dans le calcul de l'exigence de travail aux fins de l'assurance-chômage, tandis que 50 p. 100 des années passées à s'occuper des enfants âgés de six à 12 ans sont prises en compte à cet égard. En Suède, un congé parental pouvant aller jusqu'à deux mois peut-être pris en compte pour déterminer si l'exigence de travail est respectée en matière d'assurance-chômage, tandis qu'en Estonie, les jours passés à s'occuper des enfants de moins de sept ans (et les jours consacrés à des études à temps plein ou passés dans l'armée) sont pris en considération pour calculer le nombre de jours de travail requis pour être admissible.

---

[34] Les comparaisons internationales tournent principalement autour des pays membres de l'OCDE, car ces pays se comparent généralement au Canada au chapitre de la phase du développement économique à laquelle ils se trouvent, de la structure politique et des attitudes envers l'assistance sociale et le soutien au revenu.

[35] Pour une ventilation complète pays par pays, se reporter à l'annexe du rapport intitulée « Literature Review of the Employment Insurance NERE Provision ».

Il faut cependant tenir compte du fait que le mode de financement du régime d'assurance-chômage de chaque pays peut différer sensiblement. Ainsi, dans de nombreux pays de l'OCDE, le régime de l'assurance-chômage est à tout le moins en partie financé par les recettes fiscales générales, tandis qu'au Canada, le régime est financé exclusivement par les cotisations des employeurs et des employés. Dans un régime dont le financement tire sa source des recettes fiscales générales plutôt que des seules cotisations des employeurs et des employés, il est plus facile d'élargir un soutien au revenu qui n'est pas lié à l'effort de travail ou aux cotisations versées.

3.2 Atteinte des objectifs du programme

Q-7 : Les règles sur les DEREMPA découragent elles le recours ultérieur fréquent au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?

En théorie, s'il est plus difficile pour les DEREMPA d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi, certaines d'entre elles seront assurément moins susceptibles de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir. Cependant, l'analyse des données administratives qui se fondent sur le fichier des relevés d'emploi et les données du profil vectoriel semble indiquer le contraire (voir le tableau 3.1).

Tableau 3.1 Répartition des travailleurs mis à pied en fonction de leur qualité de DEREMPA selon le tout premier relevé d'emploi		
Classification des travailleurs mis à pied	**Nombre de travailleurs mis à pied**	**Part du recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi (%)**
Nouveaux membres de la population active (nombre d'heures d'emploi assurable + Statut à l'égard de l'obtention de prestations d'assurance-emploi)		
Moins de 700 – aucune prestation d'assurance-emploi	37 986	14,6
700 à 909 – aucune prestation d'assurance-emploi	3 084	13,4
910 à 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	1 657	13,3
910 à 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	3 177	23,3
Plus de 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	2 992	11,3
Plus de 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	4 650	14,7
Tous les nouveaux membres ayant un tout premier relevé d'emploi se terminant en 1997-1999	53 546	14,9
Travailleurs autres que les nouveaux membres (nombre d'heures d'emploi assurable + Statut à l'égard de l'obtention de prestations d'assurance-emploi)		
Moins de 700 – obtention de prestations d'assurance-emploi ou aucune prestation d'assurance-emploi	184	6,5
700 à 909 – obtention de prestations d'assurance-emploi ou aucune prestation d'assurance-emploi	345	11,3
910 à 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	440	12,5
910 à 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	221	9,5
Plus de 1 119 – aucune prestation d'assurance-emploi	3 022	9,2
Plus de 1 119 – obtention de prestations d'assurance-emploi	3 799	8,0
Tous les nouveaux membres ayant un tout premier relevé d'emploi se terminant en 1997-1999	8 011	8,9
Échantillon : Échantillon aléatoire de travailleurs mis à pied (qui étaient âgés de moins de 17 ans en 1987) dont le dernier jour de travail (dans leur premier relevé d'emploi depuis 1987) se situait entre le mois de janvier 1997 et le mois de décembre 1999. Source : Base de données des relevé d'emploi et profil vectoriel.		

Compte tenu des analyses de tous les tout premiers relevé d'emploi figurant au tableau 3.1, le recours ultérieur fréquent à des prestations d'assurance-emploi est beaucoup plus élevé pour *tous* les nouveaux membres de la population active, sans égard au nombre d'heures travaillées *ou* à la présentation d'une demande de prestations, comparativement aux travailleurs qui ne sont pas des nouveaux membres de la population active suivant la même composition travail/obtention de prestations d'assurance-emploi[36]. Donc, étant donné qu'il est plus difficile pour les nouveaux membres que pour les autres membres de la population active de satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, et

[36] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à Kapsalis (2009).

étant donné que les taux de recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi des premiers sont encore beaucoup plus élevés, il semble que le seul fait de rendre plus difficile la tâche de satisfaire aux conditions d'admissibilité la première fois pour les nouveaux membres puisse ne pas décourager le recours ultérieur fréquent à ce régime.

Une autre analyse de données a montré que le recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi tend à être plus élevé chez les nouveaux membres plus jeunes ainsi que chez les nouveaux membres qui travaillent dans les secteurs primaires (pêche, forêt, mines, etc.), dans le secteur de la construction, et ceux qui habitent dans des régions où le taux de chômage est plus élevé. Certaines de ces constatations sont conformes à celles que l'on retrouve dans des études antérieures liées au recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi, en ce que le recours fréquent tend à être plus élevé chez les travailleurs de certains secteurs (pêche, forêt, construction) et chez les travailleurs qui vivent dans des régions dont le taux de chômage est plus élevé (p. ex. les régions de l'Atlantique)[37]. En fait, ceux qui travaillent dans l'un des trois secteurs d'activité susmentionnés (pêche, forêt et construction) et qui *ne* présentent *pas* de demande de prestations d'assurance-emploi dans une période de cinq semaines suivant leur tout premier relevé d'emploi ont un taux de recours ultérieur fréquent à l'assurance-emploi *plus élevé* que celui des prestataires qui travaillent dans d'autres secteurs d'activité et qui présentent une demande dans un délai de cinq semaines suivant leur tout premier relevé d'emploi. Cela appuie l'hypothèse que le fait de rendre plus difficile l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les nouveaux arrivants n'est pas le principal facteur qui mène à un recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi.

Enfin, de nombreuses études[38] indiquent que le recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage a augmenté considérablement après l'instauration des règles sur les DEREMPA en 1978. Par exemple, en utilisant la définition d'un « prestataire fréquent », c'est-à-dire trois périodes d'assurance-chômage ou plus en cinq ans, Wesa (1995) a démontré que, chez les hommes, le pourcentage de prestataires d'assurance-chômage qui étaient des prestataires fréquents a augmenté, étant passé d'environ 43 % en 1978 au taux élevé de 58 % en 1988. Chez les femmes, ce pourcentage est passé d'environ 23 % en 1978 à plus de 40 % à la fin des années 1980. Ces statistiques démontrent que l'instauration des règles sur les DEREMPA n'a pas découragé le recours fréquent aux prestations d'AC par la suite.

[37] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Repeat Use of UI/EI Benefits in Canada », Gray et autres (2006), et au rapport intitulé « Seasonal Employment and the Repeat Use of Unemployment Insurance », Lesle Wesa (1995).

[38] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport « Unemployment Insurance Once Again: The Incidence of Repeat Participation in the Canadian UI Program », Miles Corak (1993), au rapport intitulé « Un système d'emploi pour le Canada du XXIe siècle », Approvisionnements et Services Canada (1995), et au rapport intitulé « L'emploi saisonnier et le recours répété à l'assurance-chômage », Lesle Wesa (1995).

Q-8 : Quelles sont les caractéristiques des personnes que les règles sur les DEREMPA dissuadent de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents du régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?

Les constatations de la question 7 indiquent que les règles sur les DEREMPA ont peu d'impact pour ce qui est de dissuader les prestataires de recourir fréquemment aux prestations d'assurance-emploi à l'avenir. L'on ne peut donc définir de caractéristiques propres aux personnes qui sont dissuadées de devenir des utilisateurs fréquents du régime.

Q-9 : Les règles sur les DEREMPA renforcent-elles le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi?

Idéalement, une comparaison du nombre d'heures travaillées par les DEREMPA et par les travailleurs qui ne sont pas des DEREMPA, avant et après la mise en œuvre des règles sur les DEREMPA, aurait réglé cette question. Malheureusement, aucune donnée administrative exacte antérieure à 1978 n'est disponible. Il reste que la question peut-être réglée en partie si l'on met l'accent sur l'impact de la réforme de 1996 de l'assurance-emploi, laquelle a fait passer la norme d'admissibilité minimale pour les DEREMPA de 20 à 26 semaines (ou 910 heures).

Au moyen du fichier des relevé d'emploi et des données du profil vectoriel, on a procédé à l'analyse des travailleurs dont l'emploi avait cessé entre juin 1991 et mai 1993 (avant le projet de loi C-17), entre juin 1994 et mai 1996 (après le projet de loi C-17 et avant le projet de loi C-12), et entre juin 1997 et mai 1999 (après le projet de loi C-12)[39]. Les constatations descriptives indiquent que le nombre moyen d'heures travaillées par les non- DEREMPA au cours de ces trois périodes est passé de 1 149 heures à 1 176 heures, et à 1 239 heures après le projet de loi C-12. Pour les DEREMPA, le nombre d'heures travaillées a été ramené de 769 heures à 738, et à 672 après le projet de loi C-12. Les analyses multidimensionnelles qui ont pris en considération les conditions économiques (au moyen du taux de chômage) ont confirmé ces constatations descriptives[40].

En ce qui concerne les travailleurs DEREMPA (ceux qui l'étaient à la date de leur relevé d'emploi) par rapport aux prestataires DEREMPA (ceux qui l'étaient à la date à laquelle ils ont touché des prestations d'assurance-emploi), l'analyse du fichier des relevés d'emploi et des données du profil vectoriel indique que le projet de loi C-12 a eu pour effet de réduire le nombre d'heures travaillées par les travailleurs DEREMPA (une baisse de plus de 100 heures par relevé d'emploi), mais qu'il a eu un léger impact positif sur le nombre d'heures travaillées par les prestataires DEREMPA (un peu plus de 20 heures par relevé d'emploi). Cela signifie que les DEREMPA n'ayant présenté aucune demande comptaient en moyenne plus de 100 heures de moins par relevé d'emploi après le projet de loi C-12 que les DEREMPA n'ayant présenté aucune demande avant le projet de loi C-12. Les DEREMPA qui ont présenté une demande après le projet de loi C-12 comptaient environ

[39] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à RHDCC (2009), "Impacts and Effects of the New Entrant and Re-Entrant Rules".

[40] La composition des DEREMPA et des non-DEREMPA au cours de cette période n'a pas été examinée.

20 heures de travail de plus par relevé d'emploi que les DEREMPA qui ont présenté une demande avant le dépôt du projet de loi C-12. Ces constatations appuient l'idée selon laquelle la disposition sur les DEREMPA a eu un impact différent sur divers sous groupes au sein de la population des DEREMPA. Cette même disposition pourrait être réputée avoir encouragé ceux qui sont les plus susceptibles de présenter une demande d'assurance-emploi à tenter d'obtenir du travail supplémentaire, alors que l'impact sur les travailleurs ayant eu une activité minimale sur le marché du travail, dont les attentes au chapitre de l'obtention de prestations d'assurance-emploi sont limitées, aurait pu être négligeable.

Ainsi que l'on s'y attendait, l'analyse du fichier des relevé d'emploi et des données du profil vectoriel a démontré une baisse sensible de la proportion des DEREMPA admissibles à des prestations d'assurance-emploi (33,7 p. 100) comparativement aux deux périodes visées par le régime de l'AC (50,7 et 47,3 p. 100). Ces constatations ont été corroborées dans la partie I de l'Évaluation sommative de l'assurance-emploi en 2006, qui indiquait également que le sixième des nouveaux arrivants ayant subi l'impact de la réforme de l'assurance-emploi en 1996 (à savoir la hausse du nombre d'heures de travail requises de 700 à 910 pour être admissibles à des prestations d'assurance-emploi en tant que DEREMPA) avaient été en mesure également de hausser leurs heures pour maintenir leur admissibilité à des prestations.

Il est ressorti des groupes de discussion que, puisque la plupart des participants ignoraient l'existence de la réglementation sur les DEREMPA (bien qu'ils aient tous été recrutés comme étant des DEREMPA probables compte tenu des renseignements fournis dans leur relevé d'emploi et des données du profil vectoriel), ils ne planifiaient pas leur emploi en fonction de cette réglementation. Quelques uns d'entre eux ont mentionné que, s'ils avaient été au courant des règles sur les DEREMPA, ils auraient pu être en mesure de changer leur comportement sur le marché du travail. De nombreux des participants à qui il ne manquait que quelques heures auraient pris des dispositions pour obtenir les heures supplémentaires requises afin d'être admissibles à des prestations d'assurance-emploi.

On ne peut donc pas dire clairement si les règles sur les DEREMPA ont eu pour effet de renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi. Il est clair cependant que les modifications apportées aux règles sur les DEREMPA peuvent entraîner des changements au niveau de l'effort de travail par un certain groupe de travailleurs, car le sixième environ des DEREMPA qui ont ressenti l'effet du resserrement de la disposition par suite de la réforme de l'assurance-emploi ont accru leur effort de travail[41]. On ne peut cependant pas, sur ce fondement, tirer des conclusions sur l'impact qu'aurait l'élimination des règles sur les DEREMPA sur la main-d'œuvre entière.

Q-10 : Les règles régissant les DEREMPA mènent elles les travailleurs à accroître leur activité sur le marché du travail?

Pour mesurer l'activité sur le marché du travail, on a procédé à l'analyse des données administratives tirées du fichier des relevés d'emploi et des données du profil vectoriel en plus

[41] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à la page 23 de la partie I de l'Évaluation sommative de l'assurance-emploi, RHDCC (2006).

de déterminer le nombre moyen d'emplois détenus par les DEREMPA et le nombre d'heures ou de semaines travaillées avant et après les projets de C-12 et C-17 au moyen d'analyses d'estimations statistiques.

Les constatations révèlent qu'il n'existe aucune réponse claire à la question de savoir si les changements apportés aux règles sur les DEREMPA ont mené les travailleurs à accroître leur activité sur le marché du travail :

- Après le dépôt des projets de C-12 et C-17, le nombre d'emplois détenus par les DEREMPA a diminué bien que le nombre d'emplois détenus par les DEREMPA ayant présenté une demande de prestations ait augmenté.
- En ce qui concerne le nombre d'heures ou de semaines travaillées dans le même emploi, les résultats montrent que, dans la période qui a suivi le dépôt des projets de C-12 et C-17, le nombre de semaines travaillées par les DEREMPA dans le même emploi a connu une hausse bien que le nombre de semaines travaillées par les DEREMPA qui ont présenté une demande de prestations ait diminué.

3.3 Impacts et effets sur le programme

Q-11 : Dans quelle mesure les DEREMPA sont-elles moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que les personnes qui ne sont pas des DEREMPA?

L'analyse des données administratives fondée sur les fichiers des RE et les données du profil vectoriel indique que les DEREMPA sont moins susceptibles dans une proportion d'un tiers d'être admissibles à l'assurance-emploi que les personnes qui ne sont pas des DEREMPA[42]. Les résultats indiquent également que le dépôt du projet de loi C-12, qui a fait passer la norme d'admissibilité pour les DEREMPA de 20 à 26 semaines d'emploi assurable (910 heures), a eu un impact considérable sur le taux d'admissibilité des DEREMPA, réduisant leur admissibilité de 10 p. 100 environ.

Une autre analyse, fondée sur les données de l'Enquête par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), menée par Kapsalis (2000), indique qu'en moyenne, 36 500 DEREMPA ont subi les effets des règles chaque mois en 1997 (ils n'étaient pas admissibles à l'assurance-emploi, mais ils l'auraient été sous le régime des anciennes règles)[43]. En conséquence, le nombre moyen de prestataires mensuels en 1997 a été réduit de 5,8 p. 100 à peu près. Il importe de noter qu'environ 9 100 travailleurs (par mois) qui n'auraient par ailleurs pas été admissibles en vertu des nouvelles règles sur les DEREMPA ont réussi à obtenir des heures de travail supplémentaires afin de satisfaire à la norme d'admissibilité plus rigoureuse[44].

---

[42] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Impacts and Effects of the New Entrant and Re-Entrant Rules », RHDCC (2009).

[43] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « The Impact of Bill C-12 on New Entrants and Re-Entrants », Costa Kapsalis (2000).

[44] Il est important de noter que l'analyse n'a pas vérifié les autres mesures mises en place par suite du projet de loi C-12.

Dans un autre rapport qui reposait aussi sur l'ECPIE, Phipps et MacPhail (2000) ont étudié la mesure dans laquelle le passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi a restreint l'accès pour les DEREMPA à des prestations d'assurance-emploi[45]. L'étude porte surtout sur deux volets du changement au programme – le resserrement de la norme d'admissibilité et le passage d'un régime fondé sur les semaines d'assurance-chômage à un régime fondé sur les heures d'assurance-emploi. Les constatations ont démontré que les DEREMPA étaient beaucoup moins susceptibles de toucher des prestations, tant sous le régime de l'AC que de l'assurance-emploi. Les taux d'obtention de prestations par les DEREMPA représentaient de manière générale la moitié du taux des non DEREMPA. Le resserrement de la norme d'admissibilité a eu pour effet de restreindre considérablement l'accès aux prestations par les DEREMPA, mais le passage d'un régime fondé sur les heures a amélioré sensiblement la situation – peut-être du fait que les DEREMPA sont plus susceptibles d'occuper des emplois non typiques. L'effet net des deux modifications à la politique s'est donc traduit par une faible réduction du taux global d'obtention de prestations pour les DEREMPA. Ces constatations ont été confirmées également dans un rapport de contrôle et d'évaluation de 2002 et dans un autre rapport de contrôle et d'évaluation de 2005[46].

En outre, une analyse des taux d'admissibilité et d'obtention des DEREMPA et des non DEREMPA, tels qu'ils sont définis aux fins des données administratives longitudinales, a établi une comparaison entre le taux d'obtention de prestations d'assurance-emploi des DEREMPA et des non-DEREMPA pour l'année d'imposition 2004[47]. Les résultats indiquent que le pourcentage des DEREMPA qui ont touché des prestations d'assurance-emploi en 2004 était beaucoup plus bas que celui des non-DEREMPA (5,1 p. 100 par rapport à 18,6 p. 100).

Pour examiner une période plus longue, on a procédé à une analyse supplémentaire fondée sur les données tirées de l'ECPIE pour ceux dont l'emploi avait cessé entre 1995 et 2003[48]. Ainsi que l'on s'y attendait, les résultats montrent que les jeunes DEREMPA et les DEREMPA qui ne sont pas des jeunes sont à peu près 12 p. 100 moins susceptibles de percevoir des prestations que tous les non-DEREMPA[49].

> *Q-12 : Dans quelle mesure certains types de DEREMPA sont-ils moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que d'autres types de DEREMPA?*

Ainsi que le montrent le tableau 2.2 et les constatations se rapportant à la question no 4, bien que les divers groupes de DEREMPA diffèrent considérablement au chapitre de leurs

---

[45] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé; « The Impact of Employment Insurance on New Entrants and Re-Entrant Workers », Shelley Phipps et Fiona MacPhail (2000).

[46] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « EI Reform and New Entrants/ Re-Entrants to the Labour Market », RHDCC (2002, 2005).

[47] Idéalement, l'analyse devrait se limiter aux chômeurs ou aux travailleurs dont l'emploi a cessé. Or, la DAL ne permet pas une telle analyse, de sorte que la question est de savoir si, de manière générale, les DEREMPA sont plus susceptibles de toucher des prestations d'assurance-emploi que les non DEREMPA, et dans quelle mesure cela se produit.

[48] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Younger Workers and New Entrants/ Re-Entrants », RHDCC (2006b).

[49] Les résultats sont fondés sur une régression des probits dont la variable dépendante est égale à un si une personne réussit à toucher des prestations d'assurance-emploi et à zéro dans tous les autres cas.

habitudes sur le marché du travail et de l'étape de la vie à laquelle ils en sont, ils sont tous traités de la même manière sous le régime des règles régissant les DEREMPA. Cependant, leur admissibilité à des prestations d'assurance-emploi et les taux d'obtention de prestations diffèrent considérablement par la suite.

L'analyse de la base de DAL a montré qu'en 2004, un nombre moins élevé de jeunes touchaient des prestations d'assurance-emploi parmi les DEREMPA (2,1 p. 100). Cela s'explique probablement du fait que de nombreux jeunes sont étudiants à temps plein et qu'habituellement, ils ne sont pas admissibles à des prestations d'assurance-emploi. Le fait que les jeunes ont une activité plus faible sur le marché du travail pourrait être une autre explication plausible. Parmi les nouvelles mères qui sont des DEREMPA, le taux d'obtention de prestations d'assurance-emploi est beaucoup plus élevé (19,9 p. 100), probablement en raison de la présence de prestations de maternité. Enfin, le versement de prestations d'assurance-emploi est à peu près le même chez les immigrants récents (5,5 p. 100) et chez tous les DEREMPA (5,1 p. 100).

Une analyse supplémentaire des données sur les immigrants reposant sur les données tirées du Recensement pour les années 1981, 1986, 1991, 1996 et 2001 indique que le taux de versement de prestations d'assurance-emploi aux immigrants très récents au Canada (c.-à-d. ceux qui ont immigré au cours des deux années précédentes et qui sont les plus susceptibles d'être des DEREMPA) tend à être plus faible[50]. En revanche, le taux de versement de prestations d'assurance-emploi aux immigrants qui vivent au Canada depuis deux à cinq ans tend à être plus élevé que celui des autres immigrants. Par la suite, plus un immigrant vit longtemps au Canada, plus son rendement sur le marché du travail et sa rémunération sont susceptibles de s'améliorer, ce qui a pour effet de réduire son recours au programme d'assurance-emploi.

Enfin, dans la revue de la littérature, citons une étude (Phipps et MacPhail (2000)) dans laquelle les auteurs ont tenté de cerner certains résultats différents selon qu'une personne devient ou redevient membre de la population active. On estime que l'effet global de la qualité de nouvel arrivant (indépendamment du projet de loi C-12) est négatif, ce qui signifie que les travailleurs qui redeviennent membres de la population active sont plus susceptibles d'être admissibles à des prestations. En ce qui concerne l'impact du projet de loi C-12, cependant, la hausse du nombre de semaines requises de 20 à 26 a eu pour effet de réduire l'accès à des prestations chez les mères qui redeviennent membres de la population active, mais l'adoption du régime fondé sur les heures n'a pas eu ce même effet.

> *Q-13 : Dans quelle mesure les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant touchent elles des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?*

L'analyse des données administratives indique que 6,0 p. 100 de toutes les DEREMPA qui ont touché des prestations d'assurance-emploi avaient occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant au cours de leur période de référence. Par comparaison,

[50] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « New Entrants/Re-Entrants and Immigrants », RHDCC (2006a).

1,4 p. 100 de tous les prestataires qui n'étaient pas des DEREMPA et qui avaient touché des prestations d'assurance-emploi comptaient un nombre insuffisant d'heures assurables[51]. Ainsi qu'on le signale dans la section 2.3, cela s'explique par le fait que certains DEREMPA ont des heures prescrites liées à un emploi sur le marché du travail qui doivent être prises en considération.

Les entrevues menées auprès des fonctionnaires administratifs de RHDCC ont donné lieu à des réponses diverses en ce qui a trait à la mesure dans laquelle les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre insuffisant d'heures touchent des prestations d'assurance-emploi. En moyenne, approximativement 1 à 10 p. 100 de tous les DEREMPA qui touchent des prestations d'assurance-emploi n'ont pas occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures suffisant.

Lorsqu'ils ont été interrogés sur les raisons pour lesquelles les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant pourraient être admissibles à des prestations d'assurance-emploi, les représentants administratifs de RHDCC ont invoqué quatre raisons principales, qui toutes relèvent de la catégorie des heures prescrites : le répondant suivait un cours de formation approuvé par le ministère; le répondant a été malade pendant une longue période; il n'était pas au travail parce qu'il touchait des indemnités d'accident du travail; il avait été incarcéré[52].

Q-14 : Quels sont les impacts et les effets du projet pilote?

Le projet pilote sur les DEREMPA a permis de vérifier si le fait de donner droit aux prestations d'assurance-emploi après 840 heures de travail, plutôt que 910 heures, aux travailleurs qui arrivent sur le marché du travail ou qui y reviennent après une longue absence et de les informer de l'existence des programmes d'emploi de l'assurance-emploi améliorerait leur employabilité et permettrait de réduire leur dépendance future à ces prestations d' assurance-emploi.

Le projet pilote en question a été mis en branle le 11 décembre 2005 et a été prolongé jusqu'au 4 décembre 2010. Il a permis de vérifier ses impacts sur le marché du travail en invitant les travailleurs satisfaisant aux conditions requises à communiquer soit avec les services d'aide à l'emploi, soit avec le centre d'emploi local provincial ou territorial pour obtenir de l'aide en vue d'élaborer un plan qui leur permettrait de répondre à leurs besoins en matière d'emploi et qui les aiderait à retourner au travail. Cette aide pouvait revêtir la forme de renseignements sur le marché du travail et des services comme le counseling, la prise de décisions sur la carrière et l'orientation vers une activité profitable pour l'obtention d'un emploi, comme une formation.

Les constations indiquent que le projet pilote sur les DEREMPA a engendré une hausse de cinq pour cent de la probabilité qu'un DEREMPA qui réside dans l'une des régions visées

[51] Ces résultats s'appliquent à un échantillon de travailleurs dont l'emploi a cessé entre le mois de janvier 1991 et le mois de décembre 2005. Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à RHDCC (2009).

[52] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter à la section 2.3 et à la question nº 20.

par le projet pilote soit admissible à l'assurance-emploi[53]. De plus, il semble clair que le projet pilote a engendré chez les DEREMPA (ou leurs employeurs) un changement de comportement sur le marché du travail, plus particulièrement la probabilité accrue qu'un DEREMPA qui habite dans une région visée par le projet pilote accumule entre 840 et 909 heures assurables au cours de la période de référence, et la probabilité réduite qu'un DEREMPA habitant une telle région compte entre 910 et 949 heures assurables.

La mise en branle du projet pilote sur les DEREMPA semble n'avoir eu aucun effet important sur les autres volets des résultats d'un DEREMPA sur le marché du travail, notamment sur la durée des prestations d'assurance-emploi, sur le nombre d'heures travaillées au cours de la période précédant la période de référence, sur la durée de la période de chômage à la suite de la perte d'un emploi, sur la décision de suivre une formation ou de déménager.

Q-15 : Quel est l'impact de la réforme du projet de loi C-2 de 2001?

Par suite du dépôt du projet de loi C-2 en 2001, les travailleurs qui redeviennent membres de la population active et qui ont touché des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine complète ou plus au cours des 208 semaines qui précèdent la période de préadmissibilité ne sont pas considérés comme étant des travailleurs qui redeviennent membres de la population active, de sorte qu'ils peuvent être admissibles à des prestations ordinaires pour des périodes de prestations établies le 1er octobre 2001 ou après cette date.

Avant le dépôt du projet de loi C-2, les personnes qui redevenaient membres de la population active et qui possédaient une expérience de travail précédente importante, mais qui étaient restées à l'écart de la vie active pendant un an ou plus pour élever une famille étaient traitées comme si leur activité sur le marché du travail était nulle. La modification législative prévue dans le projet de loi C-2 pour les personnes qui redeviennent membres de la population active a permis de faciliter aux parents la tâche de satisfaire aux conditions d'admissibilité à des prestations ordinaires après leur retour sur le marché du travail à la suite d'une longue absence pour élever des enfants. Ce changement ciblait les parents qui avaient touché des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine ou plus à tout moment au cours des quatre années précédant la période de référence du prestataire. Les parents qui redeviennent membres de la population active et qui satisfont aux normes d'admissibilité ordinaires qui s'appliquent dans la région où ils résident tirent profit des nouvelles règles. Cela s'applique aux prestataires pêcheurs et autres.

Un récent rapport interne fondé sur les données tirées de l'ECPIE indique que la nouvelle définition de DEREMPA énoncée dans le projet de loi C-2 ne change pas sensiblement le pourcentage des travailleurs qui sont des DEREMPA[54]. D'après les constatations, 26,8 p. 100 de tous les répondants étaient des DEREMPA avant le projet de loi C-2, tandis

[53] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Evaluation Report on the Impacts of the EI Pilot Project on Increased Access to Benefits by New Entrants and Re-Entrants », David M. Gray et J. Ted McDonald (2009).

[54] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « EI Reform and New Entrants/Re-Entrants to the Labour Market », RHDCC (2003).

que 26,5 p. 100 l'étaient après le projet de loi C-2. Si l'on restreint l'analyse aux seules femmes, on obtient le même résultat – 30,8 p. 100 étaient des DEREMPA avant le projet de loi C-2 et 30,3 p. 100 l'étaient après le projet de loi C-2.

Au chapitre du versement de prestations d'assurance-emploi, ainsi qu'on l'avait prévu, il ne semble pas que la réforme du projet de loi C-2 ait engendré un changement profond. Avant le projet de loi C-2, 13,1 p. 100 de tous les DEREMPA et 12,5 p. 100 des DEREMPA qui étaient des femmes touchaient des prestations d'assurance-emploi. Après le projet de loi C-2, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 13,0 p. 100 et à 12,4 p. 100.

L'analyse des données administratives tirées du fichier des relevés d'emploi et des données du profil vectoriel confirme que le projet de loi C-2 a eu une incidence sur l'admissibilité à l'assurance-emploi non pas des DEREMPA en général, mais d'un groupe de personnes donné qui avaient touché des prestations de maternité, parentales ou d'adoption au cours des cinq années précédentes.

3.4 Rapport coût-efficacité du programme et solutions de rechange

Q-16 : Quelles sont les économies annuelles que les règles régissant les DEREMPA permettent au régime d'assurence-emploi ou d'assurance-chômage de réaliser?

Le 29 août 1978, le Cabinet a consenti à ce que six modifications de la *Loi sur l'assurance-chômage* visant à obtenir des réductions des besoins de trésorerie se situant autour de 530 à 630 millions de dollars au cours de l'exercice financier 1979-1980 et s'établissant entre 750 et 900 millions de dollars au cours de l'exercice financier de 1980-1981, soient déposées devant le Parlement le plus rapidement possible pour prendre effet le 1er janvier 1979 ou le plus tôt possible par la suite.

Les six modifications comportaient une disposition touchant les nouveaux membres (les personnes qui redeviennent membres de la population active n'étant pas mentionnées à ce moment-là). Il a été recommandé que les nouveaux arrivants sur le marché du travail soient assujettis à une norme d'admissibilité initiale plus rigoureuse. Les économies annuelles ont été estimées à 300 millions de dollars, bien qu'il soit difficile de les établir avec exactitude en raison des changements intervenus au niveau de la taille du programme et des impacts sur le comportement.

L'analyse documentaire mentionne une étude (Kapsalis [2000]) dont l'auteur a tenté de mesurer l'impact des règles régissant les DEREMPA (plus particulièrement l'impact de la réforme de l'assurance-emploi en 1996) sur les paiements de prestations. L'étude a examiné les économies maximales produites pour le régime d'assurance-emploi par le resserrement de la norme d'admissibilité à l'égard des DEREMPA, tout en gardant à l'esprit que certaines des économies pourraient simplement être le fruit d'un report de prestations.

Compte tenu des données de 1995, la norme d'admissibilité plus rigoureuse pour les DEREMPA en vertu du projet de loi C-12 aurait pu permettre de réduire d'environ 36 500 le nombre mensuel moyen de prestataires ordinaires en 1997 et de 520 millions de dollars environ le total des paiements de prestations ordinaires. Ces chiffres tiennent compte de l'impact des effets comportementaux, bien que l'on risque de sous-estimer la réponse comportementale réelle si les DEREMPA réussissent moins bien à rajuster leurs heures assurées, ce qui signifie que les économies réelles seraient supérieures à 520 millions de dollars. Cependant, compte tenu du vieillissement continu de la population, en particulier la vaste cohorte de « babyboomers »[55], il est probable qu'il y ait moins de DEREMPA aujourd'hui qu'en 1995, ce qui sous-entend que les économies réelles imputables aux nouvelles règles sur les DEREMPA sont désormais inférieures à 520 millions de dollars.

Ces économies pour le régime d'assurance-emploi sont beaucoup plus élevées que celles qu'a engendrées la règle de l'intensité, laquelle constitue un autre volet des réformes de l'assurance-emploi en 1996 et une solution de rechange aux règles sur les DEREMPA pour réduire le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi. La règle de l'intensité a permis de réduire le taux de prestations d'assurance-emploi d'un point de pourcentage pour chaque période de 20 semaines de prestations ordinaires ou de pêcheurs perçues au cours des cinq années précédentes, jusqu'à concurrence d'une réduction maximale de cinq points de pourcentage. L'analyse montre que la règle de l'intensité, qui a été abrogée en 2001, a engendré des économies de près de 400 millions de dollars pour le régime de l'assurance-emploi au cours de la période de quatre ans pendant laquelle elle a été en vigueur[56].

> *Q-17 : Quelles sont les économies annuelles qu'engendre, pour le régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, la solution qui consiste à dissuader certains travailleurs de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents de ce régime?*

Pour calculer les économies de coûts annuelles du régime de l'assurance-emploi qu'engendre la solution qui vise à décourager certains travailleurs de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir, il faudrait faire une comparaison antérieure et postérieure à la période au cours de laquelle les règles sur les DEREMPA ont été mises en place (c.-à-d. en 1978). Toutefois, puisque l'on ne dispose d'aucune donnée remontant à cette époque, l'accent est plutôt mis sur l'impact de la réforme de l'assurance-emploi en 1996 qui a eu pour effet de rehausser la norme d'admissibilité pour les DEREMPA, faisant passer le nombre d'heures requises de 700 à 910.

L'analyse des données a permis de mesurer l'impact, sur les coûts annuels de l'assurance-emploi, de l'abrogation de la réforme de l'assurance-emploi en 1996 (à savoir un assouplissement de la norme d'admissibilité pour les DEREMPA, passée de 910 heures à

[55] Les « babyboomers » sont les personnes nées pendant l'explosion démographique qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et qui ont grandi dans les années 1960 et 1970.

[56] Pour obtenir des renseignements supplémentaires, se reporter au rapport intitulé « Le recours à l'assurance-emploi et la règle de l'intensité », Gray et autres (2005).

700 heures)[57]. Les constatations font ressortir que la réduction de la norme d'admissibilité de 910 heures à 700 heures entraînerait des coûts supplémentaires de 0,4 p. 100 pour ce régime. Étant donné que la valeur annuelle en dollars des prestations ordinaires d'assurance-emploi versées au cours des dernières années se situe autour de huit milliards de dollars, cela signifie que la réforme de l'assurance-emploi de 1996 a permis au régime d'économiser environ 32 millions de dollars au cours des dernières années en décourageant certains travailleurs de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir.

Q-18 : Quels sont les coûts administratifs qu'entraîne la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA?

Les données recueillies grâce aux entrevues menées auprès d'experts indiquent que les coûts administratifs supplémentaires engendrés par la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA sont négligeables. Cela s'explique par le fait que les demandes présentées par des DEREMPA représentent moins du quart de toutes les demandes d'assurance-emploi, la plupart des demandes présentées par des DEREMPA indiquant clairement qu'un travailleur se situe bien en deçà du seuil de 490 heures assurables au cours de la période d'admissibilité qui s'applique à l'égard des DEREMPA. Donc, l'agent de l'assurance-emploi a rarement besoin d'effectuer des vérifications du contexte factuel (p. ex. l'examen de l'historique des demandes d'assurance-emploi d'un prestataire ou toute interruption de l'emploi pendant toute la période de référence) ou d'appeler les prestataires, les anciens employeurs ou les ministères. En outre, le système de soutien aux agents (une application informatique utilisée par les agents de l'assurance-emploi pour évaluer les demandes d'assurance-emploi) évalue automatiquement les cas de DEREMPA, après vérification des interruptions d'emploi par l'agent de l'assurance-emploi, ce qui diminue la nécessité pour ces derniers d'évaluer de telles situations.

3.5 Application du programme

Q-19 : De quelle manière la qualité de DEREMPA est elle déterminée par les agents de l'assurance-emploi des Centre Service Canada?

Dans les rares cas où c'est un agent de l'assurance-emploi des Centre Service Canada qui doit déterminer manuellement la qualité de DEREMPA, celui-ci doit vérifier si un demandeur a accumulé le nombre d'heures requises au cours de la période précédant la période de référence (c.-à-d. la période de 52 semaines qui précède la période de référence de 52 semaines). Il arrive souvent que le prestataire compte 910 heures assurables ou plus au cours de la période de référence. Dans de tels cas, il n'est pas nécessaire pour les agents de l'assurance-emploi de déterminer le degré d'activité du prestataire sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence, car le prestataire sera admissible à des prestations d'assurance-emploi qu'il soit une DEREMPA ou non. De même, l'agent de l'assurance-emploi n'a pas nécessairement à déterminer la qualité de DEREMPA du prestataire qui compte moins de 420 heures d'emploi assurable au cours de

[57] Pour obtenir des renseignements personnels, se reporter au rapport intitulé « Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », Costa Kapsalis (2009).

la période de référence, car ce dernier ne sera pas admissible à des prestations même en tant que travailleur autre qu'un DEREMPA, sans égard à la région économique dans laquelle il réside.

Toutefois, dans les cas où le prestataire compte entre 420 et 910 heures d'emploi assurable au cours de la période de référence, l'agent de l'assurance-emploi doit déterminer le degré d'activité sur le marché du travail au cours de la période précédant la période de référence. La question est souvent peu claire, car le relevé d'emploi n'indique que le nombre d'heures travaillées pendant la période de référence de 52 semaines. Il arrive souvent que le prestataire soit tenu d'établir son activité sur le marché du travail en ce qui concerne les « heures prescrites », ainsi qu'il est indiqué dans la section 2.3.

Parfois, la question de savoir si un travailleur compte un nombre d'heures travaillées suffisant au cours de la période précédant la période de référence ne soulève aucun doute. Si, par exemple, le relevé d'emploi indique qu'un prestataire a travaillé pendant trois ans pour un employeur, mais qu'il ne compte que 800 heures d'emploi au cours de la période de référence de 52 semaines, le nombre de semaines travaillées au cours de la période de référence devient crucial pour déterminer le nombre d'heures travaillées au cours de la période précédant la période de référence. L'agent de l'assurance-emploi devrait supposer que le prestataire qui a travaillé pendant 52 semaines et qui comptait 800 heures d'emploi au cours de la période de référence a travaillé aussi pendant 800 heures au cours de la période précédant la période de référence. Il faut poser cette hypothèse, que le prestataire ait en fait travaillé 500 ou 1 800 heures au cours de la période précédant la période de référence, parce qu'il aura travaillé le même nombre de semaines (52) au cours de la période précédant la période de référence. Comme il ne dispose d'aucune autre information, l'agent de l'assurance-emploi doit estimer le nombre d'heures travaillées, estimation qui dans certains cas ne sera pas exacte.

Par ailleurs, le contraire est aussi vrai. Si le même prestataire avait occupé l'emploi en question pendant une année et demie seulement, on supposerait alors qu'il n'a travaillé que pendant 400 heures au cours de la période précédant la période de référence. Cela est attribuable au fait qu'il y aurait eu une période d'emploi de 26 semaines seulement au cours de la période précédant la période de référence. Il est donc possible qu'un prestataire soit placé par erreur dans la catégorie des DEREMPA et qu'on lui refuse des prestations d'assurance-emploi alors qu'en fait, il comptait plus de 490 heures d'emploi au cours de la période précédant la période de référence. Dans de tels cas, l'agent de l'assurance-emploi doit aussi prendre en considération les éléments suivants :

- Les heures pour lesquelles des prestations ont été payées ou sont payables, calculées sur le fondement de 35 heures par semaine pour chaque semaine de prestations versées.
- Les heures qui se rapportent à une situation découlant d'un emploi assurable ou à une situation qui rend impossible le versement de prestations. Les agents de l'assurance-emploi doivent calculer manuellement, pour chacune des semaines suivantes, 35 heures par semaine pour toute semaine pour laquelle les prestataires ont reçu ou recevront :
  - des indemnités d'accident du travail, sous forme autre qu'une somme globale ou qu'un règlement permanent;

- une rémunération au titre d'une assurance-salaire;
- des indemnités payées en raison d'un retrait préventif du travail;
- une somme d'argent qui rend impossible le versement de prestations d'assurance-emploi en raison de la répartition de la rémunération au cours du délai de carence de deux semaines.

• L'agent de l'assurance-emploi doit aussi prendre en considération toute semaine pendant laquelle un prestataire :
  - a participé à un cours de formation à la demande d'un représentant désigné de RHDCC;
  - occupait un emploi dans le cadre d'un travail indépendant ou d'un programme de création d'emplois;
  - n'a pas travaillé, mais a obtenu une rémunération qui a empêché une interruption de la rémunération;
  - a purgé une partie du délai de carence;
  - était sans emploi pendant un arrêt de travail attribuable à un conflit de travail (p. ex. grève ou lock-out);
  - était visé par une exclusion.

Donc, bien qu'un prestataire puisse être classé dans la catégorie des DEREMPA si l'on ne tient compte que des heures d'emploi assurable, il pourrait compter plus de 490 heures si l'on tient compte d'autres situations qui sont réputées représenter une activité sur le marché du travail, comme le versement d'indemnités d'accident du travail et le versement d'une rémunération au titre d'une assurance-salaire.

De manière générale, le prestataire n'a pas à étayer les renseignements déjà connus de la Commission de l'assurance-emploi, comme les semaines pour lesquelles des prestations d'assurance-emploi ont été versées ou une rémunération d'emploi qu'il a déclarée dans une demande précédente. Cependant, tous les autres renseignements doivent être fournis à l'agent de l'assurance-emploi chargé d'étudier la demande[58].

[58] Le prestataire qui n'est pas d'accord avec la décision prise par RHDCC en relation avec sa demande de prestations d'assurance-emploi peut en appeler à la Commission de l'assurance-emploi.

4. Conclusions

Le 1er septembre 1978, huit modifications ont été apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*. L'une de ces modifications visait ceux que l'on appelle communément les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA), c'est-à-dire les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, à l'égard desquelles la norme d'admissibilité a été resserrée. Si l'objectif exact de cette modification n'a pas été énoncé explicitement, l'intention à la base des modifications dans leur ensemble était de réduire tout effet négatif sur l'activité sur le marché du travail qu'aurait pu entraîner l'élargissement du régime d'assurance-chômage en 1971. Plusieurs évaluations de l'impact des changements graduels ont déjà été entreprises, mais la présente évaluation est la première qui porte sur cette caractéristique du programme.

Si l'on se fie aux propos du ministre d'alors et à d'autres documents du ministère, il est généralement admis que la disposition relative aux DEREMPA a été adoptée pour deux raisons : (i) le recours à l'assurance-emploi tôt en carrière risque d'amener le prestataire à devenir un utilisateur fréquent du régime d'assurance-emploi, et (ii) la disposition est susceptible d'engendrer un effort de travail accru avant la présentation d'une demande de prestations.

Suivant les constatations, il n'y a pas de type distinct de DEREMPA, bien que près de la moitié d'entre elles soient des personnes de moins de 25 ans (les immigrants récents forment environ cinq pour cent de tous les DEREMPA, et les nouvelles mères, deux pour cent), ce qui signifie qu'à peu près la moitié de tous les DEREMPA n'appartiennent à aucun de ces trois groupes.

Les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue s'entendent généralement pour dire qu'au Canada, le recours à l'assurance-emploi est suffisamment fréquent pour justifier l'adoption de dispositions visant à renforcer la relation entre l'effort de travail et le droit à des prestations (ainsi que les règles sur les DEREMPA sont censées le faire). Toutefois, les diverses sources de données examinées aux fins de la présente évaluation permettent de penser que ce qui fait qu'un prestataire devient un utilisateur fréquent des prestations d'assurance-emploi n'a à peu près rien à voir avec la question de savoir s'il est une DEREMPA, et que ce sont plutôt le secteur d'activités, le caractère saisonnier de l'emploi et le taux de chômage régional qui sont en cause. Le consensus chez les experts du marché du travail qui se sont prononcés en entrevue est qu'il n'existe aucun lien entre un recours fréquent à l'assurance-emploi par un prestataire et le fait que ce dernier a présenté une demande (accueillie ou rejetée) au début de sa carrière professionnelle.

Une analyse statistique détaillée indique que le recours ultérieur fréquent aux prestations d'assurance-emploi est plus élevé pour tous les nouveaux membres de la population active qu'il ne l'est pour les prestataires qui ne sont pas des nouveaux membres, sans égard au nombre d'heures travaillées ou à la question de savoir si les prestataires ont touché des prestations d'assurance-emploi après avoir reçu leur tout premier relevé d'emploi. Le recours ultérieur fréquent tend à être plus élevé chez les jeunes qui deviennent membres de la population active, chez les travailleurs de certains secteurs et chez ceux qui résident

dans des régions où le taux de chômage est élevé. Donc, étant donné qu'il est plus difficile pour les nouveaux membres de la population active d'être admissibles à des prestations d'assurance-emploi et que le taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi demeure beaucoup plus élevé chez ces prestataires, il semble que la solution qui consiste simplement à faire en sorte qu'il soit plus difficile pour les nouveaux membres de la population active d'être admissibles à l'assurance-emploi la première fois puisse ne pas décourager un recours ultérieur fréquent au régime.

Une analyse approfondie a permis de constater que le taux de recours ultérieur fréquent des travailleurs du secteur de la pêche, de la foresterie ou de la construction était plus élevé que le taux des travailleurs d'autres secteurs. En outre, les travailleurs qui ne présentent aucune demande de prestations d'assurance-emploi au cours des cinq semaines suivant l'obtention de leur tout premier relevé d'emploi présentent un taux de recours ultérieur à l'assurance-emploi plus élevé que celui des travailleurs qui présentent une demande dans les cinq semaines suivant la réception de leur tout premier relevé d'emploi. Cela appuie l'hypothèse que le fait de rendre plus difficile l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les nouveaux arrivants n'est pas le principal facteur qui mène à un recours ultérieur fréquent aux prestations. Il faut cependant interpréter ces constatations avec prudence, car seules les personnes qui deviennent membres de la population active ont été prises en considération dans les analyses.

Le projet de loi C-2, qui prenait en considération les semaines précédentes au cours desquelles des prestations de maternité ou parentales avaient été versées, et qui a permis aux personnes qui redeviennent membres de la société active de satisfaire plus facilement aux conditions d'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, a eu peu d'impact sur l'admissibilité des DEREMPA à des prestations d'assurance-emploi. Cela est attribuable en grande partie au fait que les femmes qui redeviennent membres de la population active représentent une faible proportion de tous les DEREMPA (environ deux pour cent).

On estime à environ 500 millions de dollars les économies annuelles du régime d'assurance-emploi qu'engendre l'existence des règles sur les DEREMPA, et à 32 millions de dollars par année les économies engendrées par la solution qui vise à dissuader certains travailleurs de devenir des utilisateurs fréquents à l'avenir. Sur le plan administratif, la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA d'un travailleur au moment de traiter sa demande de prestations d'assurance-emploi engendre peu de coûts supplémentaires pour le régime.

Étant donné qu'il y a déjà un bon moment que la disposition sur les DEREMPA a été mise en place et compte tenu des changements qu'a subis le marché du travail canadien depuis lors, on recommande que les objectifs de la politique et la raison d'être de cette disposition soient revus afin de confirmer qu'elle demeure une caractéristique pertinente du régime d'assurance-emploi. Aux fins de la présente analyse, nous recommandons que les impacts sur divers sous groupes de la population, les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, les jeunes, les immigrants et les personnes qui n'appartiennent à aucune de ces catégories, soient pris en compte.

Annexe I – Rapports techniques

Documents préparés pour l'évaluation sommative des travailleurs qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

FLEISHMAN-HILLARD (2007), « Expert Interviews for the Evaluation of the New Entrants and Re-Entrants Rules », RHDCC.

GRAY, D. et T. McDONALD (2007), « Literature Review of the Employment Insurance New Entrant and Re-Entrant Provision », document de travail, RHDCC.

RHDCC (2009), « Impacts and Effects of the New Entrant and Re-Entrant Rules ».

RHDCC (2006a), « New Entrants and Re-Entrants and Immigrants ».

RHDCC (2006b), « Younger Workers and New Entrants and Re-Entrants ».

RHDCC (2006c), « The Repeat Use of EI Benefits by Youth ».

KAPSALIS, C. (2009), « Evaluation of New Entrants: Impact of the NERE Rules on the Future Frequent Use of EI Benefits », RHDCC.

KAPSALIS, C. (2007), « Unlinked LAD Data Analysis for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », RHDCC.

ROY, A. (2007), « File Review for the Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », RHDCC.

THINKLOUNGE MARKET RESEARCH (2007), « Focus Groups for the Formative Evaluation of New Entrants and Re-Entrants », RHDCC.

Annexe II – Questions de l'évaluation

Tableau A-II
Matrice de l'évaluation

Sujet	Question	Bilan documentaire	Revue de la littérature	Analyse des DAL	Groupes de discussion	Entrevues avec des experts	Analyse des données
Raison d'être du programme	Q-1 : Le degré de recours fréquent à des prestations d'assurance-emploi est-il suffisamment élevé pour justifier l'adoption de dispositions destinées à renforcer le lien entre l'effort de travail et le droit à des prestations?	√	√			√	
	Q-2 : Le processus qui fait qu'une personne devient un utilisateur fréquent prend-il naissance chez les prestataires DEREMPA?		√	√	√	√	√
	Q-3 : Les caractéristiques des règles sur les DEREMPA sont-elles pertinentes aux fins de la réduction du recours fréquent aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?					√	
	Q-4 : L'objectif consistant à renforcer le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations est il pertinent pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active?	√	√	√	√	√	
	Q-5 : Les règles sur les DEREMPA devraient-elles varier selon la région économique de la même manière que l'on prévoit pour les prestataires ordinaires?					√	
	Q-6 : Retrouve-t-on des règles sur les DEREMPA ou des dispositions similaires à l'étranger et, le cas échéant, quelles en sont les caractéristiques?		√				
Atteinte des objectifs du programme	Q-7 : Les règles sur les DEREMPA découragent elles le recours ultérieur fréquent au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?		√				√
	Q-8 : Quelles sont les caractéristiques des personnes que les règles sur les DEREMPA dissuadent de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents du régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?						√
	Q-9 : Les règles sur les DEREMPA renforcent-elles le lien entre l'activité sur le marché du travail et le droit à des prestations d'assurance-emploi?		√		√		√
Impacts et effets du programme	Q-10 : Les règles régissant les DEREMPA mènent-elles les travailleurs à accroître leur activité sur le marché du travail?						√
	Q-11 : Dans quelle mesure les DEREMPA sont-elles moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que les personnes qui ne sont pas des DEREMPA?		√	√			√
	Q-12 : Dans quelle mesure certains types de DEREMPA sont-ils moins susceptibles d'être admissibles à des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi que d'autres types de DEREMPA?		√	√			√
	Q-13 : Dans quelle mesure les DEREMPA qui ont occupé un emploi assurable pendant un nombre d'heures insuffisant touchent-elles des prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?					√	√
	Q-14 : Quels sont les impacts et les effets du projet pilote?	√					
	Q-15 : Quel est l'impact de la réforme du projet de loi C-2 de 2001?	√	√		√		√
Rentabilité du programme et solutions de rechange	Q-16 : Quelles sont les économies annuelles que les règles régissant les DEREMPA permettent au régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi de réaliser?	√	√				√
	Q-17 : Quelles sont les économies annuelles qu'engendre, pour le régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, la solution qui consiste à dissuader certains travailleurs de devenir des utilisateurs ultérieurs fréquents du régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi?						√
	Q-18 : Quels sont les coûts administratifs qu'entraîne la nécessité de déterminer la qualité de DEREMPA?	√				√	√
Application du programme	Q-19 : De quelle manière la qualité de DEREMPA est-elle déterminée par les agents de l'assurance-emploi des Centre Service Canada?	√			√	√	√

Notes : 1. On répond à la question 15 au moyen des données tirées de l'évaluation du projet pilote.

Annexe III – Textes législatifs sur l'assurance-emploi

Avant 1979, les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DEREMPA) n'étaient assujetties à aucune disposition particulière et étaient admissibles à des prestations d'assurance-emploi sous le régime des mêmes règles que celles qui s'appliquaient aux autres prestataires. Depuis le projet de loi C-14, quelques projets de qui ont eu un impact sur la norme d'admissibilité applicable aux DEREMPA ont été adoptés (ils sont énumérés ci après en ordre chronologique). En outre, en 2005, un projet pilote de trois ans touchant les DEREMPA a été créé.

Modifications de la *Loi sur l'assurance-chômage* (projet de loi C-14)

La hausse du seuil d'admissibilité des DEREMPA a été présentée la première fois le 29 août 1978, date à laquelle le Cabinet a annoncé six modifications (projet de loi C-14) à la *Loi sur l'assurance-chômage*, dont l'une consistait en la mise en application d'une norme d'admissibilité resserrée pour les DEREMPA; elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1979.

L'objectif du resserrement de cette norme d'admissibilité consistait à réduire les effets dissuasifs par rapport à l'emploi du programme d'AC et à encourager les travailleurs à établir des habitudes de travail plus stables et à créer une activité plus forte sur le marché du travail, et à réduire ainsi leur dépendance à l'AC.

Sous le régime du projet de loi C-14, une DEREMPA était une personne qui comptait moins de 14 semaines d'activité sur le marché du travail au cours de la période de 52 semaines précédant sa période de référence. La DEREMPA devait occuper un emploi assurable pendant 20 semaines pour être admissible à des prestations d'assurance-emploi.

Mise en œuvre du projet de loi C-17

Bien que le projet de loi C-17 n'ait pas modifié la norme d'admissibilité pour les DEREMPA, il l'a modifiée pour les non DEREMPA. Il se peut que ce changement ait eu un impact indirect sur les DEREMPA. Avant le dépôt du projet de loi C-17 (qui a été mis en œuvre en deux étapes – en avril et en juillet 1994), le prestataire devait accumuler au moins 10 semaines de travail au cours des 52 semaines précédentes pour toucher des prestations d'AC, et le nombre maximum de semaines pendant lesquelles il pouvait tirer des prestations était fixé à 50. Le projet de loi C-17 a eu pour effet de porter le nombre de semaines de travail requises pour être admissible à des prestations d'AC de 10 à 12 semaines. Il a également considérablement réduit le droit à l'AC de la plupart des travailleurs comptant moins d'une année de travail complète au cours de l'année précédente, sans égard au taux de chômage

local ou de la région. Il y a lieu de noter que le taux de remplacement a été ramené de 57 p. 100 à 55 p. 100 (le projet de loi C-113 avait déjà réduit le taux de remplacement de 60 p. 100 à 57 p. 100).

Loi sur l'assurance-emploi (projet de loi C-12)

La *Loi sur l'assurance-emploi* a remplacé la *Loi sur l'assurance-chômage* le 1er juillet 1996. Le projet de loi C-12 a entraîné un changement important, à savoir le resserrement de la norme d'admissibilité applicable à l'égard des DEREMPA, faisant passer celle-ci de 20 à 26 semaines assurables à compter du 30 juin 1996. Le 5 janvier 1997, les 26 semaines ont été converties en 910 heures (26 semaines multipliées par 35 heures). La norme d'admissibilité resserrée à l'égard des DEREMPA est venue appuyer un objectif clé de la politique consistant à faire en sorte que les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active fassent la preuve d'une forte activité sur le marché du travail avant de pouvoir obtenir des prestations d'assurance-emploi.

Modifications à la *Loi sur l'assurance-emploi* (projet de loi C-2)

Avant l'adoption du projet de loi C-2 (en mai 2001), les personnes qui redevenaient membres de la population active et qui possédaient une longue expérience de travail, mais qui étaient restées à l'écart du marché du travail pendant une année ou plus pour élever une famille, étaient traitées comme si elles n'avaient exercé aucune activité sur le marché du travail. La modification législative prévue dans le projet de loi C-2 pour les personnes redevenant membres de la population active a permis aux parents d'être plus facilement admissibles à des prestations ordinaires après un retour au travail à la suite d'une absence prolongée pour élever leurs enfants. La personne qui a touché des prestations de maternité ou parentales pendant une semaine ou plus au cours des 208 semaines (quatre ans) précédant la période de 52 semaines qui précède sa période de référence pour une demande n'est pas considérée comme étant une DEREMPA et n'est donc pas assujettie à la norme d'admissibilité applicable à l'égard des DEREMPA. Cela s'applique aux prestataires pêcheurs ou autres.

Projet pilote sur les DEREMPA

Le 11 décembre 2005, un projet pilote touchant les nouvelles demandes dans les régions où le taux de chômage est élevé (huit pour cent ou plus) a été mis en application. L'objet du projet pilote était de vérifier les impacts de la réduction de la norme d'admissibilité à laquelle les DEREMPA doivent satisfaire sur le marché du travail. La norme à laquelle il faut satisfaire pour être admissible à des prestations d'assurance-emploi est passée de 910 heures à 840 heures. Comme les conditions d'admissibilité à des prestations de pêcheur reposent sur la rémunération plutôt que sur les heures d'emploi, et étant donné que la vaste majorité des pêcheurs satisfont déjà à la norme applicable à l'égard des DEREMPA et ont accès à des programmes d'emploi, ils ont été écartés du projet pilote. L'analyse de l'impact du projet pilote sur les DEREMPA est l'objet d'un autre document.