

*Évaluation sommative
de Travail partagé et perfectionnement
et Augmentation des présentations
à des programmes de formation*

Rapport final

*Évaluation de l'AE
Direction de la vérification et de l'évaluation
Direction générale de la politique stratégique et de la planification
Ressources humaines et Développement des compétences Canada*

avril 2005

SP-AH-665-04-05F
(also available in English)

Papier

ISBN : 0-662- 74485-3

N° de cat. : HS28-26/2005F

PDF

ISBN : 0-662- 74486-1

N° de cat. : HS28-26/2005F - PDF

HTML

ISBN : 0-662- 74487-X

N° de cat. : HS28-26/2005E - HTML

Table des matières

Sommaire	i
Réponse de la direction.....	iii
1. Introduction.....	1
2. Description des programmes	3
2.1 TPP.....	3
2.2 APPF.....	6
3. Portée de l'évaluation	9
3.1 Questions d'évaluation.....	9
3.2 Sources des données	10
4. Constatations à la fin de l'évaluation	13
4.1 Constatations concernant le TPP	13
4.2 Constatations concernant l'APPF	16
4.3 Constatations concernant l'industrie du bois d'œuvre.....	18
5. Résumé et conclusions	23
Annexe 1 – Liste des documents	27

Liste des figures

Figure 1	Modèle logique du TPP	5
Figure 2	Modèle logique de l'APPF.....	7

Liste des tableaux

Tableau 1	Questions d'évaluation et sources de données proposées pour y répondre	11
-----------	---	----

Sommaire

En octobre 2002, l'ancien ministère du Développement des ressources humaines (DRHC) annonçait sa participation à une initiative de soutien aux travailleurs et aux collectivités des régions à taux de chômage élevé, d'une valeur totale de 246,5 millions de dollars. La contribution de DRHC, d'un montant de 71 millions de dollars, englobait trois grands volets : l'initiative Travail partagé et perfectionnement (TPP); l'initiative Augmentation des présentations à des programmes de formation (APPF), ainsi que la prolongation de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés (IPPTA).

La présente évaluation porte sur les deux premières initiatives, auxquelles le taux de participation à ce jour a été très faible. Devant cette constatation, les évaluateurs se sont concentrés sur les causes de ce phénomène plutôt que sur des éléments plus conventionnels comme les effets et les résultats des programmes. En bout de ligne, l'évaluation permettra de dégager des leçons qui pourront inspirer l'élaboration des politiques à l'avenir.

Le lecteur trouvera dans les pages suivantes la version provisoire du rapport de l'évaluation des programmes TPP et APPF. Les résultats s'appuient sur trois sources de données : une analyse documentaire, le compte rendu des discussions d'un groupe d'experts sur le marché du travail, ainsi qu'un rapport d'évaluation de la nécessité de ces programmes pour l'industrie du bois d'œuvre.

Principales constatations

TPP

En mars 2004, aucun accord de TPP n'avait été conclu. L'évaluation a fait ressortir quelques raisons possibles de ce piètre résultat :

- Il est possible que les entreprises ne soient pas en mesure d'offrir une formation payée à une grande partie de leur effectif alors que leur production est au ralenti et qu'elles s'apprêtent à licencier des employés.
- Beaucoup d'entre elles peuvent avoir de la difficulté à utiliser les cours de formation structurés :
 - Il a été démontré que le programme conventionnel de Travail partagé donnait souvent lieu à des bouleversements dans le calendrier de production et l'utilisation de l'effectif d'une semaine à l'autre, souvent de façon imprévisible. Par conséquent, il est très difficile de bloquer des journées fixes pour la formation;
 - La plupart des entreprises canadiennes privilégient la formation « en cours d'emploi ». Il est donc possible qu'elles ne soient pas très intéressées par un cadre de formation structuré comme celui qui est proposé par le TPP.

- Les travailleurs, surtout ceux qui sont moins à risque d’être mis à pied en raison de leur ancienneté, ne sont pas nécessairement ouverts à une réduction de salaire non compensée par des congés supplémentaires.

APPF

L’APPF s’adresse aux travailleurs menacés par des mises à pied dans les régions à taux de chômage élevé. Le programme leur offre la possibilité d’élaborer un plan d’action de retour au travail et de toucher des prestations d’AE en même temps qu’ils participent à un cours de formation. En mars 2004, la base de données de l’AE indiquait que 36 prestataires seulement avaient été ciblés aux fins des deux variantes de l’APPF :

- La première variante offre aux travailleurs de quitter leur emploi pour suivre un cours de formation, sans perdre de prestations d’AE. Seulement 14 travailleurs ont reçu l’autorisation de quitter leur emploi à cette fin;
 - La deuxième variante s’adresse à des travailleurs qui sont incités à suivre une formation dans le cadre de cette initiative, sans toutefois avoir été autorisés à quitter leur emploi. Seulement 22 travailleurs se sont prévalus de cette option.
- La première variante, selon laquelle des travailleurs sont autorisés à quitter leur emploi pour suivre une formation, leur donne la possibilité de réagir rapidement à l’imminence d’une mise à pied. De prime abord, le concept apparaît tout à fait pertinent. Cependant, le groupe d’experts est plus perplexe pour ce qui est de la deuxième variante. Plus particulièrement, les experts mettent en cause l’absence de mesures « incitatives » pour augmenter le taux de participation.
 - L’évaluation a fait ressortir plusieurs raisons possibles du faible taux de participation à l’APPF :
 - Les travailleurs pourraient hésiter à quitter leur emploi actuel :
 - i. si les perspectives d’emploi après la formation sont minces;
 - ii. s’ils risquent de perdre une indemnité de départ négociée;
 - iii. si le fait de conserver leur emploi actuel leur permet d’optimiser les prestations d’AE auxquelles ils auront droit.
 - Les travailleurs pourraient se montrer moins intéressés par une formation :
 - i. s’ils habitent une région à taux de chômage élevé où les perspectives d’emploi après la formation sont minces;
 - ii. s’ils habitent une région rurale où la formation risque peu de leur ouvrir de nouvelles perspectives d’emploi.

Réponse de la direction

En octobre 2002, l'ancien ministère du Développement des ressources humaines a annoncé sa participation à une initiative de soutien aux travailleurs et aux collectivités des régions à taux de chômage élevé, d'une valeur totale de 246,5 millions de dollars. Deux des initiatives annoncées étaient le programme Travail partagé et Perfectionnement (TPP) et la mesure Augmentation des présentations à des programmes de formation (APPF). En 2004, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de Développement des ressources humaines Canada a entrepris une évaluation de ces initiatives. Contrairement aux évaluations traditionnelles, cette évaluation cherchait à expliquer la participation limitée à ces deux initiatives. Des représentants ministériels des secteurs de programmes à l'Administration centrale ont revu l'évaluation et estiment que les raisons expliquant ce manque de participation sont bien exposées dans le rapport. En outre, ils prendront ces observations en compte dans l'élaboration future de politiques et de programmes.

TPP

Les secteurs de programme sont d'accord avec les observations formulées dans l'évaluation concernant le manque de participation au programme. L'évaluation a relevé que bon nombre d'entreprises n'étaient pas en mesure d'offrir de la formation payée à une grande partie de leur effectif lorsque leur production est au ralenti et qu'elles s'apprêtent à licencier des employés.

Il est possible de comprendre que beaucoup de ces entreprises peuvent avoir de la difficulté à utiliser les cours de formation structurés, surtout lorsque l'on sait que, dans le cadre du programme conventionnel de Travail partagé, les entreprises varient souvent leur calendrier de production et l'utilisation de l'effectif d'une semaine à l'autre, souvent de façon imprévisible. Par conséquent, il est très difficile de réserver une journée par semaine pour la formation structurée. En outre, la plupart des entreprises canadiennes privilégient la formation « en cours d'emploi ». Il est donc possible qu'elles ne soient pas très intéressées par un cadre de formation structuré comme celui qui est proposé par le TPP.

Il convient de noter que la formation payée par l'employeur était déjà offerte dans le cadre du programme conventionnel de Travail partagé. La grande différence entre ces deux programmes est le fait que le TPP offre la possibilité de signer une entente de 52 semaines avec une prolongation possible de 52 semaines. Toutefois, même avec cette période d'admissibilité prolongée, le taux de participation au programme n'a pas augmenté.

Une campagne de publicité de grande envergure avait été amorcée au moment où le Programme TPP a été lancé; on a envoyé 167 000 trousseaux d'information aux employeurs dans les régions économiques où le taux de chômage était de 10 % ou plus. On a distribué 40 000 trousseaux d'information de plus aux employeurs de la région du Grand Montréal lorsque le taux dans cette région a atteint 10 %. Malgré les efforts déployés pour veiller à

ce que les employeurs en cours de restructuration soient mis au courant de ce programme, personne ne s'est inscrit.

APPF

Les observations formulées dans l'évaluation concernant le manque de participation à la mesure APPF sont valides. Il est important de noter que cette mesure visait à appuyer les travailleurs menacés par des mises à pied dans les régions à taux de chômage élevé et à les encourager à prendre rapidement des dispositions pour perfectionner leurs compétences et ainsi augmenter leurs chances de réintégrer un emploi nouveau et différent au sein de programmes ministériels existants.

Autoriser les travailleurs à quitter leur emploi était seulement fait dans des situations où les mises à pied étaient imminentes et dans les cas où les cours de formation commençaient avant la date de la mise à pied. Les travailleurs autorisés à quitter leur emploi hésitaient parfois à le faire pour les raisons suivantes :

- les perspectives d'emploi après la formation étaient minces dans les régions où le taux de chômage est élevé;
- ils risquaient de perdre une indemnité de départ négociée;
- le fait de conserver leur emploi actuel leur permettait d'optimiser les prestations d'AE auxquelles ils avaient droit.

En outre, le manque de participation à cette mesure pourrait également s'expliquer par le fait qu'il pourrait avoir été difficile d'encourager le groupe cible à se perfectionner. Dans les régions géographiques où la participation à cette mesure aurait été autorisée, peu de possibilités de formation existaient et les perspectives d'emploi après la formation étaient limitées.

Pour ce qui est de l'observation formulée quant aux efforts déployés pour sensibiliser les travailleurs à la mesure, il est noté que les efforts de promotion de la mesure ont été négligeables. À l'avenir, le Ministère devrait disposer d'un plan de communication plus cohérent qui répond à la question de visibilité sur le site Web du Ministère et à la diffusion d'information au personnel et aux intervenants.

Il est important de noter que cette mesure visait à appuyer les travailleurs menacés par des mises à pied dans les régions à taux de chômage élevé et à les encourager à prendre rapidement des dispositions pour perfectionner leurs compétences et ainsi augmenter leurs chances de réintégrer un emploi nouveau et différent au sein de programmes ministériels existants. Autoriser les travailleurs à quitter leur emploi était seulement fait dans des situations où les mises à pied étaient imminentes et dans les cas où les cours de formation commençaient avant la date de la mise à pied imminente.

1. Introduction

En octobre 2002, l'ancien ministère du Développement des ressources humaines (DRHC)¹ annonçait sa participation à une initiative de soutien aux travailleurs et aux collectivités des régions à taux de chômage élevé, d'une valeur totale de 246,5 millions de dollars. La contribution de RHDCC, d'un montant de 71 millions de dollars, englobait trois grands volets :

- Travail partagé et perfectionnement (TPP) – Ce nouveau programme ajoute un volet formation au programme conventionnel de Travail partagé; il s'adresse aux entreprises forcées de faire une restructuration en raison d'un ralentissement;
- Augmentation des présentations à des programmes de formation (APPF) – Cette nouvelle initiative a pour objet de vérifier et d'évaluer les incidences de présentations plus nombreuses de travailleurs menacés par une perte d'emploi à des programmes de formation;
- Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés (IPPTA) – Cette série de projets pilotes, destinés à inciter les travailleurs plus âgés à demeurer actifs sur le marché du travail, a été prolongée jusqu'au 31 mars 2004.

L'évaluation porte uniquement sur le TPP et l'APPF – l'IPPTA étant déjà en place, il faisait déjà l'objet d'une stratégie d'évaluation. Toutefois, les taux de participation au TPP et à l'APPF étant très faibles au moment de la planification du projet (octobre 2003), il a été proposé de procéder à l'évaluation en deux phases, la première visant à trouver les causes de ce phénomène. Si la participation augmente suffisamment pour justifier une évaluation plus complète, la deuxième phase abordera les aspects traditionnels des résultats et des répercussions du programme. À ce jour (mars 2004), la participation restant très faible, rien ne laisse présager que la phase II pourrait devenir justifiée.

¹ DRHC a depuis été scindé en deux ministères : Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et Développement social Canada (DSC). Le régime d'AE, y compris les programmes TPP et APPF, relève de RHDCC. Dans la suite du document, nous tiendrons pour acquis que les programmes sont sous la responsabilité de RHDCC, même si les questions d'évaluation et les modèles logiques d'origine ont été utilisés pour l'évaluation et qu'ils se réfèrent toujours à DRHC.

Le présent rapport rend compte des constatations formulées à la fin de la phase I de l'évaluation du TPP et de l'APPF. Plus particulièrement, il explique pourquoi la participation est si basse, pour dégager des leçons qui pourront servir lors de l'élaboration de futures politiques. La section qui suit donne une description des deux programmes. La troisième section présente les questions d'évaluation ainsi que les sources de données consultées pour y répondre. Dans la quatrième section, on présente les constatations de l'évaluation et, dans la cinquième et dernière section, on fait une récapitulation et on tire les conclusions.

2. Description des programmes

2.1 TPP

Le programme de Travail partagé et perfectionnement (TPP), dont le lancement a été annoncé en octobre 2002, a été créé en réponse aux problèmes non seulement de l'industrie du bois d'œuvre, mais aussi d'autres industries des régions caractérisées par un fort taux de chômage (supérieur à 10 p. 100). À l'opposé du programme de Travail partagé conventionnel, qui vient en aide aux employés des entreprises en proie à un ralentissement temporaire, le TPP a été conçu expressément pour des entreprises qui s'apprêtent à vivre un changement structurel de nature plus permanente. Le programme cible les entreprises aux prises avec un ralentissement important, qui échappe à leur contrôle, et dont la survie passe par une réorganisation importante. D'envergure nationale, le TPP est administré par le personnel de RHDCC. Il vise deux objectifs :

- 1) réduire ou éviter les mises à pied;
- 2) favoriser l'investissement dans le perfectionnement des compétences, par la voie du recyclage.

Les employés des entreprises qui signent un accord de TPP ont droit à des prestations d'AE pendant un an s'ils suivent parallèlement un programme de formation financé par l'employeur. Si les circonstances le justifient, les accords pourraient être prolongés jusqu'à 104 semaines.

Quand un accord de TPP est signé, les employés de l'unité visée travaillent moins d'heures alors que l'employeur met en place un plan de restructuration pour maintenir la viabilité de l'entreprise. Dans son plan de restructuration, l'employeur doit établir les besoins particuliers en formation des employés, après analyse des compétences manquantes de son effectif. L'employeur prend à sa charge les coûts de la formation des employés choisis aux fins du TPP. Ces derniers touchent des prestations d'AE pour les heures chômées s'ils consacrent ce temps à la formation en milieu de travail.

Pour être admissible, l'employeur doit démontrer :

- qu'il subira une baisse de ses activités de l'ordre de 20 à 60 p. 100;
- qu'il s'apprête à effectuer une restructuration importante;
- qu'il est prêt à financer un programme de formation complète et progressive de ses employés;
- que son seul recours hormis le TPP serait de faire des mises à pied;
- qu'il exerce ses activités au Canada depuis plus de deux ans;
- que le syndicat ou des représentants des employés consentent à leur participation au TPP.

Pour être admissible, l'employé d'une entreprise en restructuration doit :

- être admissible à l'AE;
- occuper un poste désigné comme exigeant un recyclage des compétences aux fins de la restructuration de l'entreprise;
- consentir à participer au programme.

L'unité visée peut compter un nombre illimité d'employés, mais deux au minimum. L'entreprise en restructuration peut licencier des employés de façon permanente, mais pas ceux de l'unité visée par le TPP. Les participants au programme peuvent travailler à temps plein, à temps partiel ou sur une base saisonnière.

Rien n'empêche une entreprise signataire d'un accord de TPP de participer à d'autres programmes de RHDC, moyennant certaines restrictions. Notamment, l'employeur peut être partie à un accord de Partenariats du marché du travail (PMT), mais il ne peut pas utiliser les fonds pour payer la formation offerte dans le cadre du TPP, ni les autres frais associés (manuels, déplacements).

L'entreprise qui demande à signer un accord de TPP doit déposer un plan de restructuration industrielle concret et réalisable, comprenant un énoncé clair des résultats stratégiques attendus, des attestations du financement obtenu, ainsi qu'un plan de perfectionnement des ressources humaines (RH). Le personnel de RHDC évaluera uniquement le plan de perfectionnement des RH et les options de formation possibles.

Le plan de formation doit avoir un lien direct avec les activités de restructuration de l'entreprise, qu'il doit appuyer. Le plan donnera les renseignements suivants :

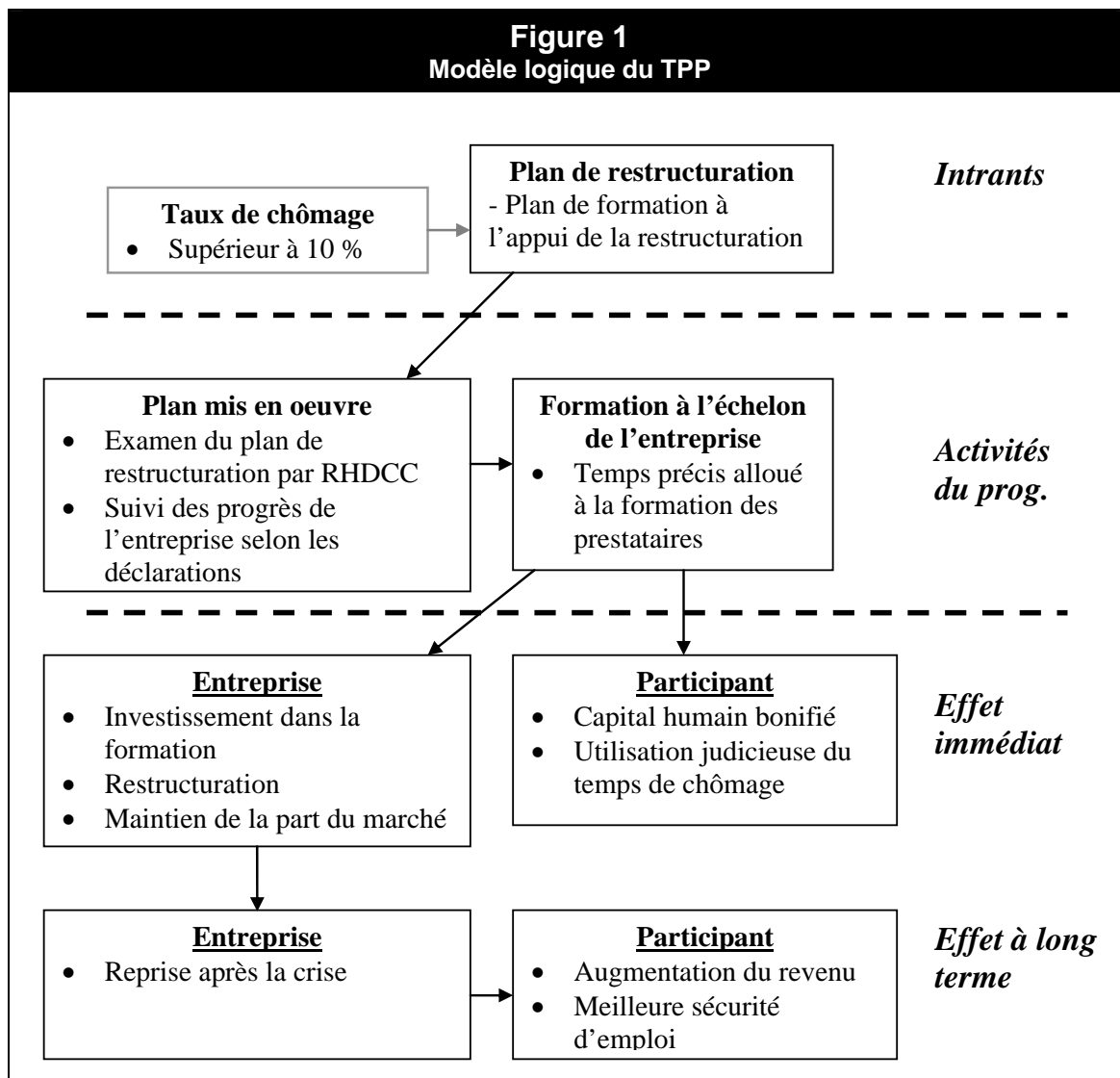
- le type de formation;
- les participants ciblés;
- les modes de prestation de la formation;
- le coût de la formation;
- le calendrier de la formation;
- les documents attestant que les employés et les syndicats sont d'accord.

La formation en milieu de travail doit être substantielle et progressive; elle ne doit pas être liée aux besoins opérationnels courants de l'entreprise (ce qui serait le cas par exemple d'une formation sur la sécurité). L'entreprise peut acheter des produits de formation à l'externe et la donner elle-même; elle peut aussi en confier la responsabilité à une organisation syndicale, à un partenaire de la collectivité, ou opter pour un amalgame de ces possibilités. L'employé pourra suivre la formation dans les locaux de l'entreprise ou à l'extérieur.

La formation offerte aux employés doit occuper au moins 30 p. 100 des heures réduites compensées par des prestations d'AE ou 4 heures en moyenne par personne et par semaine au moins, selon le plus élevé de ces chiffres.

La figure 1 illustre les liens existant entre les intrants du programme TPP et les activités, d'une part, et les effets à moyen et à long terme, d'autre part. Pour les gestionnaires du programme au sein de RHDCC, les principaux extrants du programme seront le nombre et la valeur des accords de TPP intervenus. Voici les résultats attendus à moyen terme :

- qualification accrue des employés;
- prévention ou réduction des mises à pied;
- maintien de la viabilité des entreprises dans le marché;
- accroissement du soutien financier des entreprises à la formation.



À ce jour (mars 2004), aucun accord de TPP n'a été signé (taux de participation nul). Les gestionnaires du programme ont pourtant tout mis en œuvre pour faire connaître son existence aux entreprises. La Direction générale des programmes d'emploi de RHDCC a en effet distribué quelque 167 000 dépliants aux employeurs des régions ciblées dans l'ensemble du pays. Les dépliants décrivent le programme TPP et donnent des réponses aux questions fréquentes. On prépare actuellement un autre envoi de 40 000 dépliants pour la région économique de Montréal, qui vient de dépasser la barre des 10 p. 100 de chômage.

2.2 APPF

L'initiative Augmentation des présentations à des programmes de formation (APPF) a pour objet d'inciter – et de leur prêter assistance à cet égard – les travailleurs menacés par une mise à pied dans les régions à taux de chômage élevé à prendre rapidement des dispositions pour perfectionner leurs compétences et ainsi augmenter leurs chances de réintégrer un emploi nouveau et différent. La figure 2 illustre les liens entre l'étape de la décision de suivre une formation, les activités du programme ainsi que les effets à moyen et à long terme, selon les documents auxquels la Direction de l'évaluation des programmes a eu accès.

Pour être admissibles aux prestations d'AE et participer à l'initiative APPF – qui vise à augmenter les présentations à des programmes de formation –, les candidats doivent remplir toutes les conditions ci-dessous :

- travailler dans une région économique de l'AE admissible, soit une région où le taux de chômage dépasse les 10 p. 100;
- faire partie d'un groupe d'employés menacés par des mises à pied imminentes;
- ne pas posséder les compétences reconnues nécessaires pour trouver un autre emploi sur le marché.

On considère qu'un travailleur est menacé de perdre son emploi à court terme s'il a reçu un avis de mise à pied permanente ou d'une durée de six mois au moins ou si des signes manifestes laissent présager l'abolition imminente de son poste (l'annonce de la fermeture d'une usine, par exemple). En outre, ce travailleur doit être admissible à l'AE (à titre d'ancien prestataire réadmissible, dans certains cas).

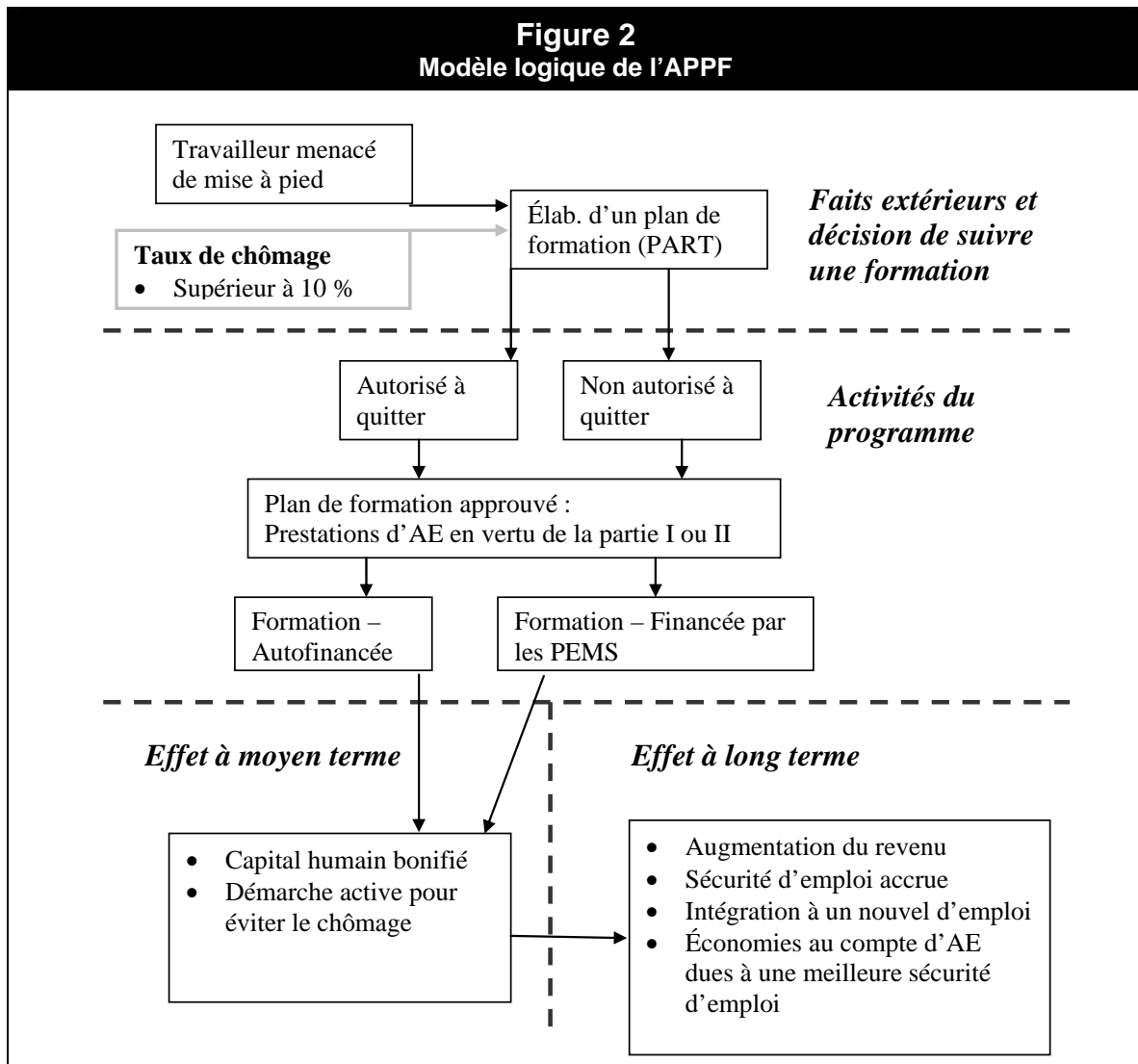
Les travailleurs sur le point de perdre leur emploi doivent s'adresser à un conseiller de gestion de cas (soit un conseiller de RHDCC ou un fournisseur des services d'aide à l'emploi), qui les aidera à élaborer un plan d'action de retour au travail (PART). Cependant, avant d'être déclarés admissibles aux Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), ces travailleurs doivent au préalable avoir été admis dans un programme de formation qui leur permettra d'intégrer un travail nouveau et différent, selon ce qui est prévu dans leur PART.

La *Loi sur l'AE* délègue à certains fonctionnaires de RHDCC le pouvoir d'autoriser une personne confrontée à une mise à pied imminente à quitter son emploi pour intégrer un

programme de formation et chercher un nouveau poste si la date de début du programme précède la date prévue de mise à pied. Dans ces circonstances exceptionnelles, le départ étant *fondé* en vertu de la Loi, la personne garde son droit à des prestations d'AE.

La base de données de l'AE fait le suivi des deux variantes du programme APPF, qui ont des retombées économiques différentes :

- I. la première variante s'adresse à des travailleurs menacés de perdre leur emploi et qu'on a autorisés à quitter leur poste pour participer à un programme de formation débutant avant la date prévue de leur mise à pied (code « R » dans le profil vectoriel de la base de données de l'AE – motif de la cessation d'emploi);
- II. la deuxième variante vise les travailleurs qui, menacés de perdre leur emploi, ont été désignés pour participer à une formation, mais dont la cessation d'emploi n'est pas autorisée parce que la formation débute après la date prévue de leur mise à pied (code « V » dans le profil vectoriel de la base de données de l'AE – motif de la cessation d'emploi).



En mars 2004, la base de données de l'AE indiquait que 14 participants au programme APPF avaient été autorisés à quitter leur emploi et que 22 autres n'avaient pas reçu cette autorisation. Aucun ne provenait de l'industrie du bois d'œuvre. La base de données fait par ailleurs le suivi de deux groupes témoins possibles, qui présentent les mêmes caractéristiques que les participants évoqués ci-dessus, mais qui habitent des régions où le taux de chômage est inférieur à 10 p. 100. À noter que le nombre de ces « non-participants » dans les régions à taux de chômage faible est en fait un peu plus élevé.

3. Portée de l'évaluation

3.1 Questions d'évaluation

De façon traditionnelle, les évaluations s'intéressent aux objectifs, aux résultats, aux réalisations ainsi qu'aux répercussions des programmes. Dans le cas qui nous occupe, à cause du faible taux de participation aux deux programmes visés, il n'est pas possible d'évaluer les répercussions. Par conséquent, l'évaluation a plutôt porté sur les raisons possibles d'un résultat connu : la faible participation aux programmes. La portée globale de l'évaluation est de ce fait beaucoup plus restreinte que celle d'autres programmes plus populaires.

On a préparé cinq questions d'évaluation pour tenter d'expliquer le faible taux de participation. Les questions, articulées de façon progressive, explorent diverses raisons possibles de ce résultat. La première, une question d'évaluation usuelle, a trait au bien-fondé des programmes :

- *Q. 1 : Est-ce que le TPP et l'APPF se justifient et pourquoi?*

Fondée sur l'hypothèse d'une réponse affirmative à la première question et de justifications recevables, la question suivante a trait à la notoriété des programmes auprès des entreprises et des travailleurs ciblés :

- *Q. 2 : Est-ce que les entreprises et les travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre connaissent le TPP et l'APPF?*

Toujours dans l'hypothèse de réponses affirmatives aux deux premières questions, la question qui suit concerne les raisons précises qui pourraient expliquer le faible taux de participation des entreprises et des travailleurs aux deux programmes :

- *Q. 3 : Y a-t-il des aspects particuliers du TPP et de l'APPF que les entreprises et les travailleurs jugent peu attrayants?*

La quatrième question soulève la possibilité que l'industrie du bois d'œuvre, malgré les craintes à cet effet, n'ait pas autant souffert des conditions difficiles du marché extérieur et qu'elle n'ait peut-être pas besoin de nouveaux programmes :

- *Q. 4 : Quelle a été la situation dans l'industrie du bois d'œuvre depuis l'imposition de droits compensateurs et antidumping et depuis le lancement de l'initiative d'assistance à l'industrie du bois d'œuvre?*

En bout de ligne, il se peut que l'industrie du bois d'œuvre juge tout simplement les programmes existants de RHDCC plus attrayants que les nouveaux programmes. Cette hypothèse mène à la cinquième et dernière question :

- *Q. 5 : Est-ce que les entreprises ou les travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre ont recours à d'autres programmes offerts par RHDCC?*

3.2 Sources des données

Pour trouver réponse aux questions d'évaluation, le document de méthodologie propose quatre sources de données. Le document initial proposait d'interroger des représentants de l'industrie du bois d'œuvre, mais une fois la consultation des trois premières sources achevée, il est apparu inutile de mener de telles entrevues. Le présent rapport puise donc à trois sources uniquement. Un bref commentaire concernant le faible taux de participation et le suivi à cet égard dans la base de données de l'AE a été ajouté. Tous les comptes rendus et le document de méthodologie figurent à l'annexe 1.

Analyse documentaire

La première étape de l'évaluation a été l'analyse documentaire. Le document tente d'expliquer les causes du faible taux de participation aux programmes à la lumière de la documentation économique disponible. La recherche a porté principalement sur les motivations des entreprises et des travailleurs à s'engager dans les programmes.

Groupe d'experts du marché du travail

Un groupe d'experts a reçu le mandat de discuter des facteurs économiques ayant motivé la naissance des deux programmes ainsi que des raisons possibles du faible taux de participation. Le groupe réunissait quatre universitaires reconnus pour leur connaissance du domaine :

- l'un des experts les plus en vue dans le domaine du marché du travail et des programmes de formation;
- l'un des concepteurs de la version originale du programme de Travail partagé, établi de longue date;
- un expert du marché du travail qui a notamment été consultant pour l'évaluation du programme de Travail partagé;
- un expert des programmes de travail partagé à l'étranger.

Le groupe a discuté des enjeux importants pendant toute une journée, puis il a rédigé un compte rendu des points de vue exprimés.

Analyse de l'industrie du bois d'œuvre – Analyse des données administratives

Ce document examine la situation dans l'industrie du bois d'œuvre ainsi que les niveaux d'emploi. Il puise à même plusieurs sources de données telles que l'Enquête sur la population active; l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures (EERH); des séries de données issues de la base de données CANSIM de Statistique Canada, ainsi que la base de données de l'AE de RHDC.

Liens entre les questions et les sources de données

Le tableau 1 présente les questions d'évaluation et les sources de données utilisées pour y répondre. La section qui suit présente, pour chacune des questions, les constatations tirées à partir de ces sources de données.

Tableau 1	
Questions d'évaluation et sources de données proposées pour y répondre	
Questions d'évaluation	Sources de données
Q. 1 : <i>Est-ce que le TPP et l'APPF se justifient et pourquoi?</i>	Analyse documentaire Groupe d'experts du marché du travail
Q. 2 : <i>Est-ce que les entreprises et les travailleurs dans l'industrie du bois d'œuvre connaissent le TPP et l'APPF?</i>	Il n'existe pas de données explicites sur la connaissance des programmes, seulement des données sur les démarches de sensibilisation des participants potentiels.
Q. 3 : <i>Y a-t-il des aspects particuliers du TPP ou de l'APPF que les entreprises ou les travailleurs jugent peu attrayants?</i>	Analyse documentaire Groupe d'experts du marché du travail
Q. 4 : <i>Quelle a été la situation dans l'industrie du bois d'œuvre depuis l'imposition de droits compensateurs et antidumping, et depuis le lancement de l'initiative d'assistance à l'industrie du bois d'œuvre?</i>	Analyse de l'industrie; analyse des dossiers administratifs
Q. 5 : <i>Est-ce que les entreprises ou les travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre ont recours à d'autres programmes offerts par RHDC?</i>	Analyse de l'industrie; analyse des dossiers administratifs

4. Constatations à la fin de l'évaluation

4.1 Constatations concernant le TPP

Concernant la Q. 1 – Justification du TPP

La justification globale du TPP se compose de deux volets : réduire ou éviter les mises à pied et favoriser l'investissement dans le recyclage de la main-d'œuvre. D'emblée, le groupe d'experts a souscrit à ces deux objectifs et au concept du programme. Cependant, après mûre réflexion sur les caractéristiques du TPP, le groupe a relevé certains détails jugés problématiques dans le cas des programmes qui tentent d'associer formation et partage du travail.

Le plus souvent, les évaluateurs jugent du bien-fondé d'un programme en se demandant ce qui serait advenu s'il n'avait pas existé. Dans le cas du TPP, il faut tout d'abord envisager une restructuration de l'entreprise et supposer que, si le programme n'existait pas, elle mettrait à pied les travailleurs ne possédant pas les compétences requises dans la nouvelle structure. Pour mener à bien sa restructuration, cette entreprise serait logiquement forcée d'embaucher de nouveaux travailleurs jugés plus compétents. Le TPP lui propose plutôt de donner à ses employés la formation dont ils ont besoin pour occuper les nouveaux postes. Il faut en conclure que le TPP repose sur le postulat implicite selon lequel il est préférable pour une entreprise de recycler ses employés pour qu'ils acquièrent les compétences requises par les nouvelles fonctions que de les licencier pour les remplacer par de nouveaux employés². Cependant, le TPP vise exclusivement les régions à taux de chômage élevé, où il est beaucoup plus probable de trouver des travailleurs qualifiés en nombre suffisant parmi les chômeurs. Par conséquent, il se peut que les entreprises préfèrent engager de nouveaux employés que de recycler ceux qui sont en place.

Un simple exemple d'une application probable du TPP pourra illustrer certaines autres lacunes relevées. Supposons par exemple qu'une entreprise constate une baisse de 20 p. 100 de la demande dans son secteur et qu'elle envisage de restructurer ses opérations pour augmenter ses ventes. Selon le plan de restructuration, l'entreprise prévoit la mise à pied de 20 des 100 employés formant l'« unité de travail » visée par le programme. Pour mener sa restructuration à terme, l'entreprise engagera 20 nouveaux employés qui possèdent déjà les nouvelles compétences exigées par la nouvelle structure³.

2 Si rien n'interdit que cette deuxième option soit préférable dans certaines circonstances, les documents de politique du TPP n'indiquent pas pourquoi elle pourrait l'être.

3 Rien ne justifie que le nombre d'employés mis à pied soit équivalent au nombre de nouvelles recrues. Cependant, si tel n'est pas le cas, il est encore plus difficile d'établir le bien-fondé du TPP.

Au titre du programme TPP, l'entreprise ne licencierait pas ces 20 employés, mais réduirait d'un jour la semaine de travail des 100 employés composant l'unité, qui devraient tous suivre une formation durant les heures chômées. À la fin de la formation, l'entreprise restructurée reprendrait les niveaux de production nécessaires pour occuper ces employés à temps plein.

Cet exemple soulève deux interrogations. La première a trait au nombre de candidats à la formation. Le programme TPP suppose que tous les employés de l'unité ont besoin de formation pour assurer la réussite de la restructuration, ce qui n'est évidemment pas toujours le cas. Vraisemblablement, ce sont les 20 employés menacés de mise à pied qui ont le plus besoin de formation, alors que les 80 autres en ont moins besoin, voire pas du tout. Si une partie seulement de l'effectif a besoin de recyclage, qu'advient-il des travailleurs qui n'en ont pas besoin? L'entreprise pourrait décider de ne pas les inclure dans l'accord de TPP et de les garder à temps plein, mais elle devrait alors réduire encore plus les heures de travail des autres membres de l'unité. On pourrait peut-être envisager des accords parallèles de Travail partagé et de TPP pour couvrir à la fois les employés qui ont besoin de formation et ceux qui n'en ont pas besoin. La situation serait toutefois très compliquée : les 20 travailleurs qui auraient été mis à pied seraient sans doute tous visés par l'accord de TPP (puisque ils sont les plus susceptibles d'avoir besoin de formation), alors que l'accord régulier de Travail partagé serait plutôt réservé à des employés qui ne risquaient aucunement de perdre leur emploi.

La deuxième question se rapporte à l'opportunité du processus. Le TPP s'applique uniquement en cas de restructuration opérationnelle importante due à une baisse imminente et jugée permanente de la demande. Or, signale le groupe d'experts, il est en réalité presque impossible de prédire la durée d'une telle baisse – à savoir si elle sera permanente ou non. Dans l'industrie du bois d'œuvre, notamment, bien malin celui qui peut prédire avec certitude la date de levée des droits et de retour à la normale des niveaux d'exportation. Par ailleurs, on sait qu'une formation s'étale sur une certaine durée, mais les chances sont très minces que cette durée concorde exactement avec la période pendant laquelle l'entreprise devra ralentir sa production. C'est pourquoi le groupe d'experts estime que, si les prédictions vont dans le sens de perturbations temporaires dans l'industrie du bois d'œuvre, il n'y a pas lieu de procéder à des restructurations, et le programme conventionnel de Travail partagé conviendrait mieux que le TPP (hormis le fait que le TPP prévoit une plus longue période de prestations).

Constatations concernant la Q. 3 – Attrait du TPP pour les entreprises et les travailleurs

Attrait pour les entreprises

L'examen de la politique et des ouvrages économiques révèle que des expériences antérieures associant le programme de Travail partagé à une formation ont elles aussi suscité peu d'intérêt. Des évaluations du programme de Travail partagé, menées en 1984 et 1993 respectivement, font toutes deux état de taux de participation trop faibles pour inclure cette option dans l'évaluation globale. Le TPP n'a pas fait mieux puisqu'il n'a attiré aucun participant.

La réticence des entreprises s'explique sans doute par l'effet dissuasif de certains aspects du TPP. Entre autres, le coût de la formation peut rendre le programme moins séduisant pour une entreprise. Les sommes à avancer pour former les employés d'une unité au complet sont souvent considérables, alors que les entreprises canadiennes ont la réputation d'être peu enclines à investir dans la formation structurée – la plupart optent naturellement pour la formation en cours d'emploi, plus informelle. Or, le TPP les invite à investir beaucoup dans la formation à une période où elles en ont justement peu les moyens puisqu'elles s'appêtent à faire des mises à pied. C'est un obstacle qui risque d'être encore plus difficile dans les régions à taux de chômage élevé qui sont ciblées par le TPP.

Un autre obstacle pour les entreprises est l'obligation de bloquer une ou deux journées par semaine pour la formation alors qu'elles doivent justement composer avec un calendrier de production en constant changement. Les accords de Travail partagé rendent déjà les taux d'utilisation variables et imprévisibles d'une semaine à l'autre. Il est par conséquent très difficile d'y insérer un programme de formation qui, par définition, s'inscrit dans un horaire fixe.

Devant ces obstacles, les entreprises seront très tentées de se tourner vers une autre solution que le TPP. Elles pourraient se contenter, comme il a déjà été dit, de licencier leurs employés pour les remplacer par d'autres. Elles pourraient aussi opter pour le programme de Travail partagé conventionnel. Ce dernier peut leur sembler plus attrayant notamment parce que les entreprises gardent la possibilité d'offrir de la formation aux employés pendant la durée de l'accord, sans y être tenues toutefois. Le seul aspect négatif du point de vue de l'entrepreneur est que l'accord de Travail partagé prévoit six mois de prestations d'AE, contre un an dans le cas du TPP.

Attrait pour les travailleurs

Le TPP peut aussi comporter des aspects moins attrayants pour les travailleurs. Le programme de Travail partagé requiert des travailleurs plus anciens, moins à risque d'être mis à pied, qu'ils acceptent une diminution de leurs heures de travail et de leur salaire afin d'éviter la mise à pied des plus jeunes. Cette concession est compensée par des heures de congé supplémentaires. Il est moins que certain que ces travailleurs souhaitant participer à un accord de TPP si, en plus d'une baisse de revenu, ils doivent suivre une formation pendant leurs congés.

Si ce manque d'intérêt touche principalement les travailleurs plus âgés, une récente évaluation du programme de Travail partagé a démontré que la majorité des participants des groupes témoins souhaitent qu'on leur laisse le choix de leur emploi du temps s'ils doivent subir une diminution de leurs heures de travail sans aucune compensation monétaire de la part de l'entreprise. À leurs yeux, il serait injuste de subir une baisse de revenu non compensée par des congés.

4.2 Constatations concernant l'APPF

Constatations concernant la Q. 1 – Le bien-fondé de l'APPF

Dans l'analyse documentaire, on cite divers extraits du document de politique de l'APPF qui révèlent un changement d'orientation par rapport au concept initial. Selon les documents de politique fournis aux fins de l'évaluation du programme⁴, le concept initial visait essentiellement une augmentation des autorisations de quitter. Cependant, la description définitive évoque plutôt le reciblage des travailleurs pouvant participer à des programmes de formation existants. L'autorisation de quitter un poste est toujours possible, mais ce n'est plus le principal objet de l'initiative.

Dans l'ensemble, le groupe d'experts souscrit à l'idée qu'il faut permettre aux travailleurs menacés de mise à pied de réagir rapidement. Les experts ont cité des résultats de recherche qui illustrent les avantages d'informer rapidement les travailleurs avant une mise à pied. Si on les avise tôt, ils pourront entamer plus rapidement leur recherche d'emploi. Ce faisant, il est probable que moins de travailleurs se retrouveront en même temps sans travail puisque certains auront déjà trouvé un nouvel emploi. Ainsi, la période d'absorption des travailleurs disponibles sur le marché du travail sera prolongée. On peut envisager l'APPF comme une mesure d'adaptation précoce en vue d'une mise à pied.

Malgré son enthousiasme général à l'égard de ce concept, le groupe d'experts s'est quand même interrogé sur l'intérêt de l'APPF pour les travailleurs non autorisés à quitter leur emploi. Il est difficile de cerner ce qu'un tel programme leur offre de plus que les mesures déjà en place. Il ressort de l'analyse que l'APPF favorise l'accès à la formation des travailleurs qui remplissent les trois conditions énoncées en 2.2, un point c'est tout. Une question se pose alors : si l'APPF n'a rien d'autre à proposer que le reciblage des candidats à la formation, sans augmentation des prestations d'AE en vertu de la partie II de la Loi, qui alors recevra *moins* de formation qu'auparavant?

Il faut souligner qu'on a demandé des crédits supplémentaires pour la partie I aux fins de l'APPF, mais les experts n'ont pas bien compris les motifs de cette demande. Un prestataire ayant reçu l'autorisation de quitter son emploi touche des prestations plus tôt, mais il est probable qu'il aurait reçu le même montant ultérieurement sans l'existence de l'APPF. Aucun document faisant état des méthodes d'attribution des fonds n'a été fourni pour l'évaluation du programme.

Constatations concernant la Q. 3 – Attrait de l'APPF pour les entreprises et les travailleurs

Travailleurs autorisés à quitter leur emploi

On a relevé plusieurs raisons possibles du faible taux de participation des travailleurs à l'APPF. Les trois premières raisons de ce manque d'attrait sont liées au faible nombre d'autorisations de quitter un emploi.

⁴ Se reporter à l'annexe 1 pour obtenir la liste des documents décrivant les programmes.

Tout d'abord, l'APPF vise les régions à taux de chômage élevé. Or, affirme le groupe d'experts, ces régions offriront des perspectives d'emploi plutôt restreintes malgré la formation. Dans un tel contexte, il se peut que les travailleurs préfèrent conserver un emploi sûr aussi longtemps que possible plutôt que de le quitter prématurément dans l'espoir d'en trouver un autre après la formation. On peut présumer que les travailleurs seront plus enclins à s'inscrire à une formation après la disparition réelle de leur emploi.

Les experts soulignent par ailleurs que les travailleurs qui quittent un emploi avant leur mise à pied risquent d'être privés d'éventuelles indemnités de départ négociées. Le groupe a remarqué que les syndicats recommandent souvent aux employés de travailler le plus longtemps possible dans leur entreprise, justement pour cette raison.

Enfin, en restant le plus longtemps possible chez leur employeur, les travailleurs optimisent leurs droits à des prestations d'AE – un avantage certain si la période de chômage se prolonge.

Travailleurs non autorisés à quitter leur emploi

Le faible taux de participation à l'APPF des travailleurs non autorisés à quitter leur emploi s'explique aussi. Dans ce cas précis, l'analyse documentaire révèle la réticence du groupe cible à l'égard de la formation.

Là encore, la difficulté peut venir en partie du fait que l'APPF vise des régions affichant un taux de chômage supérieur à 10 p. 100, où les travailleurs sont traditionnellement peu intéressés par une formation. Leur réticence peut être causée par les maigres perspectives d'emploi une fois la formation terminée. Il s'agit également souvent de régions rurales. Or, dans ces régions, les travailleurs suivent moins de formation tout simplement parce que l'offre est plus restreinte et que, pour suivre une formation, il leur faut souvent déboursier plus et parcourir de plus longues distances.

Le profil démographique particulier des travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre est une autre cause de leur moindre intérêt pour la formation que le reste de la population. De fait, les membres de la population qui investissent le plus dans la formation sont des personnes jeunes, de sexe féminin et ayant un niveau d'études élevé. Or, les travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre sont légèrement plus âgés que la moyenne, en grande majorité des hommes et leur niveau de scolarité est plutôt faible. La nature saisonnière des emplois dans ce secteur fait en sorte que ces travailleurs ont déjà subi maintes mises à pied suivies d'un rappel au travail. Forts de cette expérience, ils se sentent certainement moins portés à quitter l'industrie.

Le dernier point à souligner concernant le peu d'attrait des travailleurs pour ce programme est le suivant : pour être admis, les candidats doivent avoir pris la peine de se rendre dans un CRHC *avant* leur mise à pied. Étant donné qu'il est moins que certain qu'ils connaissent l'existence du programme, il est moins que certain aussi qu'ils sachent qu'ils doivent communiquer avec un CRHC avant de perdre leur emploi.

Attrait pour les entreprises

Il semble que la décision de s'inscrire au programme APPF appartienne tout d'abord aux travailleurs. Si un travailleur n'est pas autorisé à quitter son emploi, son employeur s'en tire sans conséquence – il est donc peu probable qu'il intervienne dans le processus décisionnel.

Par contre, le fait d'autoriser un travailleur à quitter son emploi peut avoir des répercussions pour l'entreprise puisqu'elle peut encore avoir besoin de ses services. Le document de politique de l'APPF suggère au personnel de RHDCC de tenir compte des répercussions d'une autorisation à quitter un emploi pour l'employeur. En revanche, comme l'entreprise a déjà manifesté son intention de mettre le travailleur à pied sous peu, il est peu probable qu'elle s'oppose fermement à son départ. Il est donc peu probable aussi que le faible taux de participation à l'APPF soit attribuable au manque d'intérêt de la part des entreprises.

Malgré le peu d'incidence sur l'entreprise de la décision d'un travailleur à l'égard de l'APPF, la vitesse avec laquelle elle avise sa main-d'œuvre d'imminentes mises à pied peut influencer directement sur l'adhésion à l'APPF. Puisque l'admissibilité à l'APPF exige de se rendre dans un CRHC après la réception d'un avis de mise à pied – mais avant la mise à pied réelle –, la participation sera d'autant plus faible que l'avis sera tardif. Les règlements concernant les délais de notification varient selon les provinces et selon l'ancienneté de l'employé. On soupçonne que les entreprises ont tendance à annoncer les mises à pied seulement quand elles n'ont plus le choix.

4.3 Constatations concernant l'industrie du bois d'œuvre

Constatations concernant la Q. 4 : La situation de l'industrie du bois d'œuvre

Si les programmes TPP et APPF ont été conçus à l'intention des travailleurs disponibles dans toutes les industries, il n'en reste pas moins que les vicissitudes de l'industrie du bois d'œuvre ont servi de trame de fond. C'est pourquoi il est intéressant d'examiner en détail la situation de cette industrie. L'étude intitulée *Structural Analysis of the Labour Market Aspects of the Softwood Lumber Industry* (Analyse structurale des caractéristiques du marché du travail dans l'industrie du bois d'œuvre) examine le comportement de l'industrie pendant la durée de l'Accord sur le bois d'œuvre (ABO) entre le Canada et les États-Unis et pendant la période qui a suivi son expiration, qui a été marquée par l'imposition de droits sur les exportations canadiennes. L'industrie regroupe deux secteurs : exploitation forestière, foresterie et soutien, et transformation du bois.

Le rapport explique comment, après l'expiration de l'ABO, survenue en mars 2001, les États-Unis ont imposé des droits compensateurs préliminaires, en août 2001, suivis de droits antidumping préliminaires en octobre de la même année. Les premiers ont été levés en décembre 2001 puis, après une décision définitive du Department of Commerce, les droits compensateurs de même que les droits antidumping ont été rétablis en

mai 2002. C'est à la suite de ces événements qu'en octobre 2002, le gouvernement canadien a annoncé un train de mesures d'aide aux travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre, dont font partie les programmes TPP et APPF.

L'étude note un déclin considérable de la valeur des exportations de bois d'œuvre depuis l'institution de ces droits. En revanche, parallèlement à ce déclin, la demande intérieure a monté en flèche, à la faveur d'une hausse sans précédent des mises en chantier.

Il est difficile d'apprécier l'effet global de ces mouvements sur l'emploi dans l'industrie. Le rapport cite des données de l'Enquête sur la population active (EPA) et de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures (EERH). Les deux aboutissent à des estimations comparables des taux d'emploi globaux dans l'industrie, mais elles s'éloignent pour ce qui est des tendances depuis l'institution des droits. Selon que l'on se fie à l'une ou l'autre des deux enquêtes, l'emploi dans le secteur de l'exploitation forestière et de la foresterie a diminué, mais pas de la même façon : selon l'EERH, la baisse irait jusqu'à 23 % entre août 2000 et août 2002, alors qu'elle serait moins marquée selon l'EPA (autour de 10 à 15 %). Les deux confirment le caractère très saisonnier de l'emploi dans cette industrie et, selon les résultats de l'EERH, le déclin dans le secteur de l'exploitation et de la foresterie serait dû surtout au fléchissement de l'embauche durant les mois d'été plutôt qu'à de plus fortes hausses des mises à pied durant l'hiver.

Pour ce qui est du secteur de la transformation du bois, l'EERH révèle que le niveau d'emploi est resté stable, alors que l'EPA conclut plutôt à une forte hausse. Pour l'ensemble de l'industrie du bois d'œuvre, l'EERH indique un déclin de l'emploi depuis la fin de l'ABO et l'institution des droits compensateurs et antidumping. L'EPA annonce quant à elle une légère hausse : la baisse légère dans le secteur de l'exploitation et de la foresterie serait compensée par de fortes hausses dans le secteur de la transformation.

L'étude rend aussi compte du nombre de mises à pied dans l'industrie du bois d'œuvre, selon les Relevés d'emploi (RE) de RHDC. Le nombre de RE produits pour cause de « pénurie de travail » est resté assez stable d'une année à l'autre, malgré certaines variations selon les saisons. Le nombre des mises à pied a augmenté de 5 000 environ entre le quatrième trimestre de 2000 et le quatrième trimestre de 2001, soit immédiatement après l'institution des droits compensateurs préliminaires. La période est aussi caractérisée par une économie plutôt au ralenti. Autrement, le nombre de mises à pied correspond aux normales de saison.

Selon des sources non scientifiques, les plus grosses entreprises, plus efficaces, seraient en train de remplacer les plus petites. Pour preuve, un article paru récemment dans un journal⁵ annonçait que la société de produits forestiers Canfor avait ouvert la plus importante scierie dans le monde à Houston, en Colombie-Britannique. Si en effet les grandes entreprises remplacent les petites, il pourrait s'ensuivre une plus forte utilisation du TPP puisqu'il est notoire que les grandes entreprises donnent plus de formation à leurs employés que les petites.

⁵ « Canfor opens super sawmill », *Montreal Gazette*, mardi 10 février 2004 – <http://www.canada.com/national/features/softwooddispute/story.html?id=217DD3CB-E08C-4D0A-90E8-2C954BAE9740>.

Constatations concernant la Q. 5 : Recours à d'autres programmes par l'industrie du bois d'œuvre

On a aussi voulu savoir dans quelle mesure les entreprises et les travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre ont recours à d'autres programmes offerts par RHDCC. Les travailleurs mis à pied envisagent tout d'abord de toucher des prestations régulières d'AE. À l'instar des niveaux d'emploi, le volume des demandes à l'AE varie en fonction des saisons dans cette industrie, atteignant son pic au cours du quatrième trimestre. Entre le quatrième trimestre de 2000 et le quatrième trimestre de 2001, le nombre de demandes a augmenté de 5 000 environ. Comme il a déjà été dit, cette hausse a suivi immédiatement l'institution des droits compensateurs, alors que la situation économique était particulièrement difficile. Par après, les mises à pied sont revenues aux niveaux traditionnels selon les saisons.

Les entreprises du secteur du bois d'œuvre ont quelque peu augmenté leur recours au programme de Travail partagé après l'imposition des droits. Grosso modo, quelque 4 400 travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre ont déposé une demande pour bénéficier de ce programme depuis l'institution des droits compensateurs préliminaires et 2 900 l'ont fait depuis l'annonce du programme TPP. Pendant cette période, le recours au programme de Travail partagé a crû de la même manière que dans les autres industries.

Enfin, pour ce qui est du nombre de travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre qui touchent des prestations d'AE en vertu de la partie II de la Loi, on n'a constaté aucune augmentation depuis l'institution des droits. Le nombre de demandes se situe toujours entre 1 000 et 1 500 par année.

Constatations concernant la Q. 2 – Connaissance du TPP et de l'APPF

Il n'a pas été possible de déterminer précisément si les deux programmes sont connus dans l'industrie. Cependant, on peut assurer que la Direction générale des programmes d'emploi (DGPE), chargée de la prestation du programme TPP, n'a pas ménagé ses efforts pour informer les entreprises de son existence. Peu de temps après le lancement du TPP, la DGPE a distribué quelque 167 000 dépliants qui décrivent le programme aux entreprises des régions admissibles. Un autre envoi postal de 40 000 dépliants est actuellement en cours; il s'adresse aux entreprises de la région économique de Montréal, qui vient d'être désignée admissible puisque le taux de chômage y a dépassé la barre des 10 p. 100. On trouve aussi de l'information sur le TPP sur les sites Web de RHDCC et du gouvernement canadien.

Le site Web de RHDCC est plus avare d'information pour ce qui est de l'APPF. La seule mention de l'initiative remonte au 8 octobre 2002, dans un communiqué de presse annonçant le lancement des programmes TPP et APPF et la prolongation de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés. Même si on a encouragé les bureaux locaux de RHDCC des régions visées à faire la promotion de la mesure APPF, on ne sait pas dans quelle mesure cet appel a été entendu. Il est par conséquent impossible de déterminer si l'information est parvenue aux travailleurs. Et dans la mesure où ils doivent se rendre dans un CRHC avant leur mise à pied pour pouvoir se prévaloir de l'APPF (ils doivent en effet *être menacés* de mise à pied), la méconnaissance du programme et de ses modalités peut expliquer en partie le faible taux de participation.

5. *Résumé et conclusions*

Dans le cadre de l'évaluation du programme de Travail partagé et perfectionnement et du programme d'Augmentation des présentations à des programmes de formation, l'accent a été mis essentiellement sur les raisons du faible taux de participation. Comme on prévoyait à l'origine de dégager des leçons en vue d'élaborer de nouvelles politiques, certaines questions d'évaluation portent sur le bien-fondé et la conception des programmes, d'autres sur la nécessité de ces programmes dans l'industrie du bois d'œuvre.

Étant donné que le taux de participation aux deux programmes est demeuré très faible à ce jour, rien ne justifie de procéder à la deuxième phase de l'évaluation, qui aurait porté sur les répercussions et les résultats.

TPP

L'évaluation du programme TPP a fait surgir plusieurs points d'interrogation quant à son bien-fondé. Tout d'abord, le postulat implicite du programme suggère qu'il est préférable pour une entreprise de former ses employés que de les licencier pour en embaucher d'autres qui remplissent les exigences amenées par la restructuration. Or, on n'a pas réussi à démontrer pourquoi c'est la meilleure option, ni pourquoi un programme devrait favoriser sa mise en œuvre.

La deuxième interrogation porte sur l'exigence du TPP voulant que tous les membres d'une unité de travail suivent une formation. Quand une partie seulement de l'unité a besoin de recyclage, qu'advient-il des autres travailleurs? La question reste entière.

Par ailleurs, il apparaît téméraire de supposer que des entreprises qui s'appêtent à faire des mises à pied peuvent payer une formation pour une bonne partie de leur effectif. De surcroît, ces entreprises peuvent difficilement bloquer des journées de formation pour leurs employés alors que leur calendrier de production change d'une semaine à l'autre.

De leur côté, les travailleurs, et notamment ceux qui participent déjà au programme conventionnel de Travail partagé, ont indiqué clairement qu'ils veulent disposer comme ils l'entendent du temps de congé non rémunéré qui leur est imposé aux termes de l'accord. Il est peu probable qu'ils acceptent de renoncer à cette prérogative pour suivre une formation obligatoire, surtout dans le cas des travailleurs plus âgés peu menacés d'une mise à pied, même sans TPP.

Malgré l'absence de données directes sur la connaissance du TPP dans les entreprises, rien n'indique que l'ignorance de son existence soit à l'origine du faible taux de participation. La Direction générale des programmes d'emploi a beaucoup fait pour informer les entreprises de l'existence du TPP, y compris des envois postaux directs à des participants potentiels et l'affichage d'une description accessible en direct sur le site Web de RHDCC.

D'aucuns estiment que si RHDCC payait la formation, les entreprises seraient plus intéressées par une participation au programme TPP. On n'a cependant pas réussi à démontrer que les avantages escomptés de cette approche justifieraient la hausse marquée des affectations à l'AE dans le budget de RHDCC.

APPF

En règle générale, les résultats de l'évaluation donnent à penser qu'il est important d'encourager une planification précoce en vue d'une mise à pied. Dans le cas des participants autorisés à quitter leur emploi, l'avantage d'une telle démarche semble aller de soi. Toutefois, plusieurs raisons peuvent expliquer le faible taux de participation de ces travailleurs.

Peut-être hésitent-ils à quitter un emploi parce que les perspectives d'en trouver un autre sont maigres dans les régions à taux de chômage élevé? Peut-être ont-ils peur de perdre une indemnité de départ négociée s'ils quittent de façon prématurée? Peut-être veulent-ils optimiser leur droit à des prestations d'AE en travaillant quelques semaines de plus? Ce sont autant de raisons qui peuvent expliquer leur réticence à l'égard du programme.

Pour ce qui est des travailleurs non autorisés à quitter leur emploi, le programme APPF semble avoir peu à leur offrir. Selon la documentation fournie à la Direction de l'évaluation des programmes, il ne semble pas que l'APPF leur offre plus que les mesures existantes.

Qui plus est, il semble plutôt difficile de convaincre la population ciblée par l'APPF de suivre une formation. Il est en effet notoire que les travailleurs des régions à taux de chômage élevé et rurales sont en général moins intéressés par la formation. Ce manque d'intérêt a deux causes : l'offre de formations est déficitaire par rapport aux autres régions et les perspectives d'emploi sont maigres après la formation. À cela s'ajoute le profil démographique particulier des travailleurs de l'industrie du bois d'œuvre, qui peut aussi expliquer leur moindre intérêt à l'égard de la formation par rapport à la population en général.

Il se peut aussi que la méconnaissance de l'initiative APPF du côté des travailleurs soit l'une des causes du faible taux de participation. Pour être admissible à l'APPF, un travailleur doit se rendre dans un CRHC avant sa mise à pied. Comment pourrait-il prendre cette initiative s'il ne connaît pas le programme? On ne sait pas dans quelle mesure les bureaux locaux de RHDCC ont fait la promotion de l'APPF auprès des travailleurs. Rien ne démontre non plus que l'initiative a fait l'objet d'une campagne nationale, et il est même difficile de trouver la description du programme sur le site Internet de RHDCC.

Industrie du bois d'œuvre

On a en outre étudié les répercussions des droits compensateurs et antidumping sur l'industrie du bois d'œuvre. Dans une certaine mesure, l'effet négatif de ces droits a été compensé par la vigueur du marché intérieur de l'habitation. Divers instruments d'enquête donnent une lecture différente des répercussions qu'ont eues ces droits sur les niveaux d'emploi dans l'industrie : l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures fait état d'un déclin marqué depuis l'institution des droits, alors que l'Enquête sur la population active conclut plutôt à une baisse négligeable.

Les registres de RHDCC indiquent pour leur part que les mises à pied et le nombre de prestataires de l'AE étaient légèrement en hausse par rapport à la normale durant le quatrième trimestre de 2001. Durant les autres périodes cependant, le nombre de mises à pied n'a pas excédé les normales de saison. L'industrie a eu régulièrement recours au programme de Travail partagé. Enfin, les travailleurs de l'industrie ont peu reçu de prestations en vertu de la partie II de la Loi sur l'AE durant cette période, ce qui est encore le cas actuellement.

Annexe 1

Liste des documents

Rapports techniques

- DRHC (octobre 2003). « *A Proposed Methodology for the Evaluation of the Softwood Lumber Initiative – Phase I* », Évaluation de l'AE, Évaluation des programmes.
- DRHC (octobre 2003). « *Note on the Take-up of Work Sharing While Learning and Increased Referrals to Training* », Évaluation de l'AE, Évaluation des programmes.
- GRAY, D., M. GUNDERSON, D. SMITH et G. SWARTZ (février 2004).
« *Work Sharing While Learning and Increased Referrals to Training: Report of the Panel of Experts* » – document préparé pour RHDC.
- RHDC (mars 2004). « *Literature Review for Work Sharing While Learning and Increased Referrals to Training* », Évaluation de l'AE, Évaluation des programmes.
- RHDC (mars 2004). « *Structural Analysis of the Labour Market Aspects of the Softwood Lumber Industry* », Évaluation de l'AE, Évaluation des programmes.

Documents donnant la description des programmes

- DRHC (8 octobre 2002). « *Développement des ressources humaines Canada (DRHC) élargit et bonifie des programmes existants afin de venir en aide au secteur canadien du bois d'œuvre* » – communiqué de presse.
http://www.rhdcc.gc.ca/fr/sm/comm/nouvelles/2002/021008b_fiche.shtml
- DRHC (25 juillet 2002). « *Policy Paper (version provisoire) – Increased Referrals to Training* » – non publié.
- DRHC (3 février 2003). « *Policy Paper (version définitive) – Increased Referrals to Training* » – non publié.
- DRHC (23 avril 2003). « *Work Sharing While Learning Policy* » – non publié.