Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada

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

Évaluation de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date

Rapport final

Le 11 août 2014

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

SP-1078-10-14F

Canada

Évaluation de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date

Rapport final

Direction de l'évaluation
Direction générale de la politique stratégique et de la recherche
Emploi et Développement social Canada

Le 11 août 2014

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne à :
publicentre.edsc.gc.ca

Ce document est offert sur demande en médias substituts (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 qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2014

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF
Nº de cat. : Em20-18/2014F-PDF
ISBN/ISSN : 978-0-660-22936-2

EDSC
Nº de cat. : SP-1078-10-14F

Table des matières

Liste des tableaux ..... **v**
Liste des figures ..... **v**
Liste des abréviations ..... **vii**
Sommaire ..... **ix**
Réponse de la direction ..... **xiii**
1. Introduction **1**
1.1 Buts de l'évaluation 1
1.2 Aperçu 1
1.3 Sources de données 2
2. Description de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date **3**
2.1 Contexte 3
2.2 Admissibilité 4
2.3 Caractéristiques de la population 6
3. Constatations relatives à la pertinence **9**
3.1 Nécessité du programme 9
3.2 La durée des prestations est-elle suffisante? 18
3.3 Le calendrier de la mesure est-il conforme aux besoins des utilisateurs? 19
3.4 Harmonisation avec les priorités du gouvernement 20
3.5 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral 21
4. Conclusions sur le rendement **23**
4.1 Atteinte des résultats escomptés 23
4.2 Résultats en matière de chômage 25
4.3 Activités de recherche d'emploi 26
4.4 Résultats en matière d'emploi 28
4.5 Coûts estimés de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date 32
5. Conclusions **33**
Bibliographie **37**
Annexe A : Matrice d'évaluation **39**
Annexe B : Sources de données **43**

Liste des tableaux

Tableau 2.1 Prolongation des prestations dans le cadre de la PPRAETLD 5

Tableau 2.2 Proportion des demandes selon le recours à la PPRAETLD et le groupe d'âge (en pourcentage) 7

Tableau 2.3 Proportion des demandes selon le recours à la PPRAETLD et le type de demande (en pourcentage) 8

Tableau 4.1 Nombre moyen de semaines de prestations de la PPRAETLD utilisées (le cas échéant), selon le nombre de semaines additionnelles accordées 24

Liste des figures

Figure 3.1 Semaines de prestations d'assurance-emploi touchées durant la demande de référence par les prestataires de 2006 à 2008 en fonction du nombre d'années de cotisation au cours des dix années précédentes 16

Figure 3.2 Semaines de prestations d'assurance-emploi touchées durant la demande de référence par des prestataires de 2006 à 2008 en fonction du nombre de semaines de prestations reçues au cours des cinq années précédentes 17

Liste des abréviations

AE	Assurance-emploi
EDSC	Emploi et Développement social Canada
PPRAETLD	Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date
TLD	Travailleur de longue date

Sommaire

Le rapport qui suit présente les constatations de l'évaluation de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD). L'évaluation portait principalement sur la nécessité de la mesure et les incidences possibles de celle-ci sur les prestations, par exemple l'épuisement des prestations, la durée de la demande et le retour au travail.

Description de l'initiative

La PPRAETLD était l'une des deux mesures visant les travailleurs de longue date durant le ralentissement économique qui s'est amorcé en 2008. La PPRAETLD fournissait jusqu'à 20 semaines de prestations régulières supplémentaires pour les demandes déposées entre le 4 janvier 2009 et le 11 septembre 2010. Cette mesure prévoyait également la prolongation de la durée maximale d'une demande de prestations d'assurance-emploi jusqu'à 70 semaines.

Lorsque les mesures ont été mises en œuvre, personne ne savait combien de temps le ralentissement économique allait durer ni quelle en serait la gravité. Les taux d'emploi avaient chuté et on s'attendaient à ce qu'ils continuent de le faire. De plus, on croyait que la récession aurait une répercussion sur les travailleurs de longue date en plus de ceux ayant un lien moins solide avec le marché du travail, ce qui pourrait entraîner des périodes de chômage anormalement plus longues.

En plus de la PPRAETLD, plusieurs autres mesures ont été mises en place pour fournir une stimulation économique et aider les travailleurs sans emploi et, en particulier, les travailleurs sans emploi avec une grande ancienneté. Par exemple, l'initiative Aide à la transition de carrière, qui ciblait aussi les travailleurs de longue date, offrait de meilleures possibilités de formation. Les travailleurs âgés au chômage pouvaient recevoir du soutien de l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés. Des mesures générales pour les travailleurs sans emploi comprenaient la prolongation de cinq semaines de la période de prestations régulières en vertu du projet de loi C-10 et des changements au programme Travail partagé.

La PPRAETDL suit les principes d'assurance en prolongeant le droit aux prestations pour les prestataires qui n'ont pas beaucoup fait appel aux prestations au cours des cinq années précédentes. Les prestataires qui étaient admissibles aux semaines additionnelles de prestations régulières d'assurance-emploi dans le cadre de la PPRAETLD avaient cotisé au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'assurance-emploi pendant au moins sept des dix années précédentes, et n'avaient pas touché plus de 35 semaines de prestations régulières d'assurance-emploi ou de prestations de pêcheur dans les cinq années précédentes.

Aide fructueuse aux travailleurs de longue date durant le ralentissement économique

L'admissibilité aux prestations a été prolongée dans le cas de 749 000 demandes dans le cadre de la PPRAETLD, ce qui représente un peu plus de 29 % de toutes les demandes durant la période visée. La prolongation a été utilisée pour 221 000 demandes. L'introduction de la mesure de PPRAETLD a coïncidé avec la période où le taux de chômage a atteint un niveau record; le moment était donc opportun pour que cette mesure permette de faire face au ralentissement économique.

On a estimé que le coût de la PPRAETLD (selon le nombre de semaines de prolongation reçues par les travailleurs de longue date) était de 1 milliard de dollars. De plus, l'analyse des prestataires démontre que l'utilisation régulière de prestation a aussi augmenté selon la PPRAETLD, puisque les travailleurs de longue date ont répondu au droit de prestation supplémentaire en augmentant la durée de leur prestation, ce qui a entraîné un coût de 0,5 milliard de dollars.

L'analyse statistique des données administratives de la PPRAETLD a permis de constater que les semaines additionnelles d'admissibilité ont entraîné une réduction du taux d'épuisement des prestations de non moins que huit points de pourcentage. De plus, les travailleurs de longue date qui participaient à des séances de groupes de discussion pour l'évaluation de la PPRAETLD ont observé que les semaines additionnelles de prestations les avaient aidés à vivre moins de stress, à respecter leurs obligations financières et à faire une recherche d'emploi rigoureuse. Toutefois, ils ont indiqué avoir rencontré de nombreux obstacles dans leur recherche d'un nouvel emploi convenable, et avoir généralement été incapables de trouver un emploi correspondant à leurs années d'expérience.

Leçons tirées

Étant donné que la PPRAETLD était une mesure temporaire qui a déjà pris fin, il n'y a aucune recommandation formelle. Toutefois, il est suggéré d'en tirer les leçons suivantes.

1. **Avant l'initiative, les travailleurs de longue date faisaient une utilisation moindre des prestations que les autres prestataires**

   Lorsqu'on a évalué dans quelle mesure les travailleurs de longue date avaient eu recours aux prestations, afin d'obtenir un indicateur de la nécessité de prolonger la durée des prestations, ils obtenaient de meilleurs résultats que les autres travailleurs. Par exemple, au cours de la période de deux ans qui a précédé la PPRAETLD, ils ont eu moins recours aux prestations et ont moins souvent épuisé leurs prestations que les autres travailleurs.

   De plus, la définition d'un travailleur de longue date était quelque peu différente de celle habituellement utilisée dans la littérature spécialisée portant sur ce type de travailleur. La plupart des études faisant partie de la documentation portent sur l'âge des prestataires, sur la durée d'occupation de leur emploi au sein d'une même entreprise ou sur les suppressions d'emplois causées par la restructuration d'un secteur d'activité.

En comparaison, la définition d'un travailleur de longue date en vertu de la PPRAETLD est beaucoup plus large. Les critères d'admissibilité à cette mesure pourraient avoir ciblé les nouveaux demandeurs, car ils ont des taux de recours aux prestations et d'épuisement des prestations beaucoup plus élevés que les autres prestataires.

2. **Les travailleurs de longue date ont augmenté la durée de leurs prestations durant la PPRAETLD; toutefois, la qualité de l'appariement entre employeur et chercheur d'emploi ne semble pas s'être améliorée pour eux par rapport à celle des autres travailleurs**

   Les analyses statistiques montrent que l'augmentation de l'admissibilité en vertu de la mesure de PPRAETLD de 14, 17 ou 20 semaines a mené à une hausse du nombre de semaines de prestations utilisées de plus de trois semaines en moyenne. Cette augmentation du recours aux prestations était généralisée chez les travailleurs de longue date, et ne se limitait pas à ceux qui avaient droit à la prolongation. Par exemple, comparativement à des prestataires d'assurance-emploi dans une situation semblable qui n'ont pas bénéficié de la PPRAETLD, une proportion moins élevée de travailleurs de longue date ont utilisé entre 10 % et 40 % des prestations régulières auxquelles ils étaient admissibles, tandis qu'une proportion plus élevée ont utilisé entre 50 % et 80 % des prestations régulières auxquelles ils avaient droit. Cette donnée est conforme à celles de la littérature spécialisée. Selon la théorie économique, la durée prolongée des demandes peut être le résultat de deux caractéristiques du comportement des prestataires – les efforts de recherche d'emploi peuvent diminuer en réaction à la prolongation de l'admissibilité, et les prestataires peuvent devenir plus sélectifs quant à l'emploi qu'ils acceptent. Le deuxième phénomène peut découler d'un meilleur appariement entre employeur et chercheur d'emploi ainsi que d'une meilleure stabilité du réemploi.

   Toutefois, l'analyse des données d'enquête n'indique pas de changement concluant dans l'intensité de la recherche d'emploi découlant de la prolongation. De même, la PPRAETLD n'a pas entraîné d'amélioration aux prestations des travailleurs de longue date ni de prolongation de la période de prestations avant qu'une demande subséquente d'assurance-emploi ne soit présentée. Les participants aux groupes de discussion ont fait état de leur difficulté à trouver un nouvel emploi convenable, notamment du problème des titres de compétences désuets, de l'incapacité à occuper des emplois physiquement exigeants, de la discrimination liée à l'âge, de l'évolution de la technologie, et des ensembles de compétences particulières qui ne sont plus nécessairement recherchés sur le marché du travail.

   La littérature spécialisée donne à penser que les difficultés risquent davantage de se prolonger pour les prestataires qui sont incapables de se faire réembaucher par leur ancien employeur ou dans leur ancien secteur d'activité. Toutefois, les résultats de la présente évaluation indiquent que près des trois quarts des travailleurs de longue date ont été embauchés de 12 à 18 mois après avoir perdu leur emploi, et plus de la moitié d'entre eux sont retournés chez leur ancien employeur.

Travaux d'évaluation futurs

La difficulté la plus marquée rencontrée par les travailleurs de longue date est une diminution importante et soutenue des revenus après une perte d'emploi et le retour qui s'ensuit sur le marché du travail. La recherche semble indiquer que ces pertes de revenus sont persistantes et que, parmi les travailleurs d'expérience, elles représentent une diminution des revenus pouvant aller jusqu'à 30 %. Les pertes peuvent être pires chez les travailleurs plus âgés. Des analyses menées auprès de prestataires qui touchaient déjà des prestations avant l'initiative indiquent des pertes de revenus d'une ampleur comparable parmi les travailleurs de longue date un et deux ans après le début de leurs demandes. Ces pertes n'ont pas été observées chez les autres travailleurs. Les travaux futurs consisteront à évaluer si la PPRAETLD a eu une incidence sur les revenus à long terme des travailleurs de longue date.

Réponse de la direction

Contexte

La mesure de Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD) a été introduite à la suite de la récession de 2008-2009. Elle visait à fournir temporairement jusqu'à 20 semaines additionnelles de prestations régulières d'assurance-emploi aux travailleurs de longue date sans emploi pour les aider à trouver un emploi convenable. En conséquence, la mesure a permis d'accroître la durée maximale des prestations jusqu'à 70 semaines pour ces travailleurs sans emploi, au lieu des 50 semaines habituelles. Cette mesure visait à fournir temporairement des semaines additionnelles de prestations régulières d'assurance-emploi à ceux qui avaient cotisé pendant des périodes relativement longues, mais avaient fait une utilisation limitée des prestations régulières.

La définition d'un travailleur de longue date est la même que celle utilisée pour l'initiative Aide à la transition de carrière (ATC) et est fondée sur le nombre d'années de contribution au régime d'assurance-emploi et le recours récent à l'assurance-emploi. En particulier, les travailleurs de longue date sont ceux qui :

- ont cotisé au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'assurance-emploi pendant au moins sept des dix années précédentes;
- ont touché des prestations régulières d'assurance-emploi ou des prestations de pêcheur pour un maximum de 35 semaines au cours des cinq années précédentes.

Introduction

La Direction générale des compétences et de l'emploi reconnaît le travail accompli dans le cadre du présent rapport. Les constatations et les leçons à tirer présentées dans le rapport fournissent de l'information précieuse sur la pertinence de la mesure et sur son incidence sur le marché du travail.

Observations relatives à l'évaluation

Cette évaluation confirme que la mesure de PPRAETLD a apporté une aide fructueuse à un grand nombre de prestataires d'assurance-emploi en leur fournissant des prestations régulières additionnelles durant la récession de la fin des années 2000. L'étude a également permis de conclure que la mesure était bien synchronisée avec la période où le taux de chômage a atteint un sommet. Toutefois, quelques leçons à tirer ont été recensées afin que l'élaboration de politiques dans l'avenir soit mieux adaptée aux besoins des Canadiens.

Avant l'initiative, les travailleurs de longue date faisaient une utilisation moindre des prestations que les autres prestataires

Le rapport d'évaluation mentionne que les critères d'admissibilité à une prolongation étaient différents de ceux utilisés pour définir les travailleurs de longue date dans la littérature spécialisée, car l'admissibilité n'était pas fondée sur la durée d'occupation de l'emploi dans une entreprise ou un secteur d'activité en particulier. Compte tenu de la différence dans les définitions, les résultats de ce rapport d'évaluation pourraient ne pas être directement comparables à ceux des publications spécialisées. En outre, ce rapport indique que la PPRAETLD couvrait beaucoup de prestataires qui n'avaient pas nécessairement besoin d'un nombre de semaines additionnel de prestations, parce que les travailleurs de longue date font en moyenne une utilisation moins importante des prestations que les autres travailleurs et en plus d'afficher un taux d'épuisement des prestations inférieur. Par conséquent, le rapport d'évaluation aurait pu se concentrer sur les nouveaux demandeurs de prestations.

La définition des travailleurs de longue date adoptée par le régime d'assurance-emploi prévoit que le travailleur peut avoir été jusqu'à trois ans hors de la population active, ce qui permet de tenir compte des événements de la vie qui affectent le lien avec le marché du travail ou le paiement des cotisations par les hommes et les femmes (p. ex. congé de maternité ou congé parental, maladie ou travail indépendant). Cette définition admet également les travailleurs ayant touché des prestations régulières ou de pêcheur pendant au plus 35 semaines au cours des cinq années précédentes, ce qui rend compte du fait qu'au cours des années précédentes, les travailleurs de certains secteurs d'activité, notamment le secteur manufacturier, l'automobile et l'industrie forestière, ont eu recours aux prestations régulières durant les fermetures temporaires. Ces 35 semaines de prestations régulières ou de pêcheur pourraient aussi représenter une période pendant laquelle un travailleur a connu une période de chômage plus longue au cours de sa carrière. L'établissement d'un lien entre les cotisations versées par un employé et la durée de son emploi est un moyen de renforcer le principe d'assurance de l'assurance-emploi par un meilleur équilibre entre l'obtention de prestations et la contribution au programme.

Bien que les nouveaux prestataires présentent un risque plus élevé d'épuisement de leurs prestations, le fait de s'attarder à un groupe de prestataires précis éliminerait du champ d'étude d'autres prestataires qui ont un lien solide avec le marché du travail et des compétences non transférables, mais qui ont déjà demandé de l'assurance-emploi. Au contraire, l'intention de la mesure de PPRAETLD était de faire face à la récession de la fin des années 2000 en fournissant de l'aide au plus grand nombre possible de bénéficiaires qui avaient un lien solide avec le marché du travail.

Les travailleurs de longue date ont fait augmenter la durée de leurs prestations durant la PPRAETLD; toutefois, la qualité de l'appariement entre employeur et chercheur d'emploi ne semble pas s'être améliorée par rapport aux autres travailleurs

La multiplication des pertes d'emploi a commencé en octobre 2008, mais s'est amplifiée en janvier 2009, au moment où la PPRAETLD a été introduite. Personne ne savait encore à l'époque combien de temps durerait la récession, et compte tenu des restructurations continues auxquelles étaient assujettis les travailleurs de longue date (en particulier ceux des secteurs d'activités en déclin et ayant des compétences non transférables), il leur aurait pu leur falloir plus de temps pour trouver un nouvel emploi.

Dans la plupart des cas, les travailleurs de longue date avaient touché entre 40 et 50 semaines de prestations, et on s'attendait à ce qu'ils épuisent leurs prestations au cours de l'automne 2009. Cette mesure visait à fournir à ceux mis à pied des semaines additionnelles de prestations d'assurance-emploi pour les aider à traverser la récession.

À la lumière des commentaires exprimés par les groupes de discussion, les semaines additionnelles de prestations qui leur ont été accordées n'ont pas entravé leurs activités de recherche d'emploi, mais ont plutôt réduit leur niveau de stress et leur ont permis d'être plus sélectifs dans leurs recherches.

Le but de cette mesure était d'accorder temporairement des semaines additionnelles de prestations régulières aux travailleurs de longue date et de les aider plus longtemps pendant leur recherche d'emploi en période de récession. La mesure de PPRAETLD doit également être examinée sous l'angle du Plan d'action économique, dans toute sa portée, introduit par le gouvernement du Canada pour offrir aux travailleurs touchés par la récession une aide flexible et adaptée à leurs besoins. Les critères d'admissibilité à la PPRAETLD ont également servi à déterminer l'admissibilité à l'initiative Aide à la transition de carrière, laquelle encourage les travailleurs de longue date à renouveler ou à mettre à niveau leurs compétences tout en recevant des prestations régulières d'assurance-emploi, ce qui peut contrer le déclin à long terme de leurs revenus. En fait, au total, 11 356 d'entre eux ont touché des prestations régulières initiales ou prolongées d'assurance-emploi par l'intermédiaire de l'Aide à la transition de carrière et ont renouvelé ou mis à niveau leurs compétences. Pour aider les provinces et territoires à fournir des services et des prestations d'emploi à un plus grand nombre de Canadiens, le gouvernement du Canada a également transféré 500 millions de dollars additionnels en 2009-2010 et en 2010-2011 en vertu des ententes sur le développement du marché du travail (EDMT).

Principales conclusions

Compte tenu de la nature temporaire de la mesure de PPRAETLD, aucune recommandation particulière n'a été formulée dans le présent rapport d'évaluation. La Direction générale des compétences et de l'emploi prend bonne note des leçons à tirer en ce qui concerne l'incidence d'un soutien supplémentaire au revenu sur la qualité de l'appariement entre employeurs et chercheurs d'emploi, et l'établissement d'un ensemble plus efficace de critères d'admissibilité à des semaines additionnelles de prestations. Ces constatations seront prises en considération dans l'élaboration future de politiques afin qu'elles soient mieux adaptées aux besoins des Canadiens.

1. Introduction

1.1 Buts de l'évaluation

La présente évaluation vise à mesurer la pertinence et l'incidence de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD). L'évaluation est conforme aux principales questions d'évaluation définies dans les lignes directrices du Conseil du Trésor. Cependant, ce rapport s'intéresse tout particulièrement à l'évaluation de la nécessité de la mesure, y compris aux critères utilisés pour en déterminer l'admissibilité, et aux résultats de la mesure, notamment à son incidence sur l'épuisement des prestations et la durée d'une demande.

Les questions d'évaluation seront évaluées une à la fois. Ces questions ainsi que les sources de données rattachées à chaque enjeu sont énumérées à l'annexe A.

1.2 Aperçu

Le gouvernement du Canada, dans le cadre de la mesure de Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD)[1], a offert jusqu'à 20 semaines additionnelles de prestations régulières d'assurance-emploi aux travailleurs de longue date sans emploi. En conséquence, la mesure se trouvait à augmenter la durée maximale de prestations à 70 semaines pour ces travailleurs. La PPRAETLD a été annoncée en octobre 2009 et s'appliquait rétroactivement aux demandes actives présentées après le 4 janvier 2009. La mesure visait les demandes présentées jusqu'au 11 septembre 2010.

La PPRAETLD, de même que l'initiative Aide à la transition de carrière[2], était l'une des deux mesures qui ciblaient les travailleurs de longue date admissibles à l'assurance-emploi qui ont perdu leur emploi durant le ralentissement économique amorcé en 2008. Ces mesures étaient à la disposition des prestataires qui avaient cotisé au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'assurance-emploi pendant au moins sept ans au cours des dix années précédentes, et qui n'avaient pas touché plus de 35 semaines de prestations régulières d'assurance-emploi ou de prestations de pêcheur au cours des cinq années précédentes. Du soutien supplémentaire a été donné aux travailleurs âgés sans emploi au moyen de l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés (ICTA).

---

1 Le projet de loi C-50, *Loi modifiant la Loi sur l'assurance emploi et augmentant les prestations,* a reçu la sanction royale le 5 novembre 2009.

2 L'Aide à la transition de carrière (ATC) consiste en deux mesures liées à la formation : l'Initiative de prolongement de l'assurance-emploi et d'encouragement à la formation et l'Initiative d'investissement des indemnités de départ pour la formation. Le document intitulé « **Évaluation de l'initiative Aide à la transition de carrière** » est accessible sur le site **Web du Ministère**.

Pour les travailleurs de longue date, cette prolongation s'ajoutait aux cinq semaines de prolongation de l'admissibilité aux prestations qui s'appliquait à toutes les demandes de prestations régulières actives entre mars 2009 et septembre 2010 dans le cadre de l'Initiative de bonification des semaines de prestations régulières d'assurance-emploi[3].

1.3 Sources de données

Les résultats de l'évaluation sont organisés par question d'évaluation. Lorsque c'était possible, l'évaluation a fait appel à de multiples sources de données pour traiter chaque question. Le travail a été réalisé à l'interne par la Division de l'évaluation stratégique et par des fournisseurs externes. Les sources de données comprennent la revue de la littérature, l'étude d'un groupe de discussion et une analyse statistique de données administratives d'assurance-emploi. Dans la plupart des cas, une source de données spécifique traitait plusieurs questions d'évaluation. Les sources de données et leur méthodologie sont résumées à l'annexe B.

[3] L'Initiative de bonification des semaines de prestations régulières d'assurance-emploi a été promulguée par le projet de loi C-10 : *Loi d'exécution du budget de 2009.* Cette initiative visait à accorder cinq semaines additionnelles à tous les prestataires de prestations régulières d'assurance-emploi.

2. Description de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date

2.1 Contexte

La mesure de Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD), l'Initiative de bonification des semaines de prestations régulières d'assurance-emploi, l'initiative Aide à la transition de carrière et les changements au programme de travail partagé ont été introduites pour faire face au ralentissement économique de 2008-2009 dans le cadre du Plan d'action économique de 2009 et de celui de 2010.

Au moment de l'introduction de ces initiatives, les niveaux d'emploi avaient chuté radicalement et l'on s'attendait à ce qu'ils continuent à descendre. On pouvait supposer que la période de chômage des personnes sans emploi s'allongerait à la suite de la détérioration des conditions économiques. En outre, on anticipait que la récession allait s'aggraver au point d'avoir une incidence sur les travailleurs de longue date ainsi que sur d'autres travailleurs moins actifs sur le marché du travail[4].

En particulier, les travailleurs du secteur manufacturier ont subi une diminution des niveaux d'emploi plus élevée que la moyenne, surtout en Ontario et dans le secteur de l'automobile. Le déclin de l'emploi dans le secteur manufacturier n'était en fait qu'une accélération d'une tendance à long terme au sein de l'industrie (LaRochelle-Côté et Gilmore, 2009). Ainsi, dans ce secteur d'activité, tout comme dans d'autres secteurs, la chute des niveaux d'emploi était vue comme permanente.

Souvent, les travailleurs qui occupent un emploi depuis longtemps dans la même entreprise ou dans le même secteur d'activité se trouvent à perdre la valeur de leur capital humain cumulé s'ils sont forcés de changer de profession. Ces travailleurs subissent de plus longues périodes de chômage, présentent un risque élevé de quitter la population active et acceptent souvent de nouveaux emplois beaucoup moins rémunérés que leur emploi précédent.

[4] Selon une discussion interne avec le secteur de programme.

La mesure de PPRAETLD a été conçue selon les principes d'assurance en fournissant « une aide supplémentaire aux travailleurs qui ont cotisé au régime d'assurance-emploi pendant des années et qui n'y ont pas eu souvent recours, alors qu'ils cherchent un emploi dans une économie en redressement »[5].

2.2 Admissibilité

L'admissibilité à la PPRAETLD reposait sur trois critères. Outre la date de début de la demande, les prestataires devaient avoir cotisé au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'assurance-emploi pendant au moins sept des dix années précédentes, et ne devaient pas avoir touché plus de 35 semaines de prestations régulières d'assurance-emploi ou de prestations de pêcheur au cours des cinq années précédentes.

L'exigence voulant que les prestataires aient cotisé à l'assurance-emploi pendant au moins sept des dix années précédentes visait à cibler les personnes très actives sur le marché du travail tout en fournissant une certaine latitude aux prestataires qui avaient déjà été des travailleurs autonomes ou qui avaient connu de brèves interruptions d'emploi. Selon un document de programme interne, le seuil de 30 % pour les cotisations a été choisi parce qu'il correspondait à la cotisation moyenne d'une personne travaillant 35 heures par semaine au salaire minimum.

Le nombre précis de semaines additionnelles de prestations offertes au travailleur de longue date dépendait : 1) du nombre d'années pendant lesquelles le prestataire avait cotisé au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'assurance-emploi; 2) du moment où la demande avait été faite. Par exemple, les prestataires qui avaient cotisé au moins 30 % du maximum annuel pendant douze des quinze années précédentes étaient admissibles à un nombre de semaines plus élevé que ceux qui avaient cotisé au moins 30 % du maximum annuel pendant seulement sept des dix années précédentes. De plus, il y avait quatre périodes d'admissibilité selon la date de début de la demande. La première période, du 4 janvier 2009 au 5 juin 2010, ciblait la majorité des demandes et permettait d'augmenter la durée des prestations d'au plus 20 semaines. Le nombre de semaines de prolongation des prestations a graduellement été réduit à chaque période d'admissibilité subséquente.

Le calendrier complet de la PPRAETLD est présenté au tableau 2.1.

---

[5] Gouvernement du Canada (2009). Le gouvernement du Canada envisage déposer un projet de loi qui permettra de prolonger les prestations d›assurance-emploi pour les travailleurs de longue durée [**communiqué de presse**].

Tableau 2.1 : Prolongation des prestations dans le cadre de la PPRAETLD						
Nombre d'années de cotisation*	**7 sur 10**	**8 sur 11**	**9 sur 12**	**10 sur 13**	**11 sur 14**	**12 sur 15**
Demandes débutant entre le 4 janvier 2009 et le 5 juin 2010 (durée de la période : 74 semaines)						
Semaines additionnelles de prestations régulières d'AE	5	8	11	14	17	20
Demandes débutant entre le 6 juin et le 10 juillet 2010 (durée de la période : 5 semaines)						
Semaines additionnelles de prestations régulières d'AE	0	3	6	9	12	15
Demandes débutant entre le 11 juillet et le 7 août 2010 (durée de la période : 4 semaines)						
Semaines additionnelles de prestations régulières d'AE	0	0	1	4	7	10
Demandes débutant entre le 8 août et le 11 septembre 2010 (durée de la période : 5 semaines)						
Semaines additionnelles de prestations régulières d'AE	0	0	0	0	2	5

* Remarque : Le premier chiffre renvoie au nombre d'années de cotisation d'au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'AE et le deuxième chiffre renvoie au nombre d'années pendant lesquelles la personne a cotisé, par exemple sept années de cotisation au cours des dix années précédentes.

La mesure a été annoncée en octobre 2009 et appliquée rétroactivement aux demandes qui avaient débuté au plus tôt le 4 janvier 2009, dans la mesure où ces demandes étaient toujours actives à cette date. Les demandes actives comprenaient celles dont les prestations étaient toujours versées et celles dont les prestations régulières étaient épuisées. Service Canada confirmait l'admissibilité à la PPRAETLD en vérifiant les données de la base de données administratives de l'assurance-emploi et celles sur le versement de cotisations à l'assurance-emploi des dossiers de déclarations T1 de l'Agence du revenu du Canada. Les prestataires qui satisfaisaient à la définition de travailleur de longue date recevaient une lettre de Service Canada confirmant leur admissibilité, les informant sur la mesure de PPRAETLD, et les encourageant à s'inscrire à l'initiative Aide à la transition de carrière.

Les prestataires admissibles qui avaient déjà épuisé leurs prestations recevaient également cet avis les informant du nombre de semaines additionnelles de prestations auxquelles ils étaient admissibles. Ces avis fournissaient aux prestataires des directives sur la façon d'obtenir les semaines additionnelles de prestations offertes.

Environ 749 000 demandes avaient été présentées par des travailleurs de longue date durant la période de PPRAETLD. À l'époque de la mise en œuvre, on s'attendait à ce que 190 000 prestataires[6] se prévalent de quelques semaines de prolongation. Dans les faits, ces semaines additionnelles de prestations ont été utilisées par environ 221 000 prestataires au cours de la période de prolongation.

2.3 Caractéristiques de la population

Les travailleurs de longue date diffèrent des autres travailleurs à plusieurs égards. Les statistiques suivantes renvoient à des demandes de prestations régulières actives au cours de la période de PPRAETLD, du 4 janvier 2009 au 11 septembre 2010.

Les prestataires touchant des prestations régulières d'assurance-emploi sont plus souvent des hommes que des femmes, et cette caractéristique est encore plus marquée parmi les travailleurs de longue date, près de deux fois plus d'hommes que de femmes (392 000 comparativement 210 000). De plus, les hommes étaient dans une certaine mesure plus susceptibles d'être admissibles à la PPRAETLD que les femmes (30,4 % d'hommes comparativement à 25,2 % de femmes). Les femmes représentaient 40 % des prestataires qui ont eu recours aux semaines de prestations additionnelles de la mesure de PPRAETLD.

Les travailleurs de longue date étaient généralement plus âgés, ce qui était prévisible compte tenu des exigences d'admissibilité. Toutefois, cela n'a pas empêché une proportion appréciable de jeunes travailleurs d'être admissibles à la prolongation. Par exemple, plus d'un cinquième des prestataires âgés de 25 à 34 ans avaient droit à la PPRAETLD. En comparaison, le tiers des prestataires de 35 à 44 ans et 36 % des prestataires de 45 à 54 ans étaient admissibles. Les travailleurs de longue date étaient extrêmement rares dans le groupe d'âges de 15 à 24 ans (moins d'un pour cent). Globalement, 18 % des travailleurs de longue date étaient âgés de moins de 34 ans.

Les prestataires de 55 ans et plus représentaient près du tiers de ceux qui ont eu recours aux semaines additionnelles de prestations, tout comme les prestataires âgés de 45 à 54 ans (voir le tableau 2.2). Le dernier tiers (36 %) correspondait aux prestataires de moins de 45 ans.

---

[6] Selon la fiche d'information sur la PPRAETLD, consultée à **rhdcc.gc.ca** en novembre 2009.

Tableau 2.2 : Proportion des demandes selon le recours à la PPRAETLD et le groupe d'âge (en pourcentage)[a]			
		Travailleurs de longue date	
	Autres travailleurs	N'ont pas eu recours à la PPRAETLD	Ont eu recours à la PPRAETLD
15-24	14,8	0,3	0,1
25-34	25,5	20,3	11,7
35-44	21,0	28,5	23,9
45-54	23,2	33,6	32,1
55 et plus	15,5	17,3	32,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[a] Ces données sont un échantillon tiré du fichier du profil vectoriel correspondant à 10 % des demandes de prestations régulières présentées entre le 4 janvier 2009 et le 11 septembre 2010. Le nombre de prestataires âgés entre 15 et 24 ans qui ont eu recours à la PPRAETLD est trop faible pour en rendre compte.

Deux provinces affichaient une proportion de travailleurs de longue date supérieure à la moyenne – l'Ontario (36 % des prestataires d'assurance-emploi étaient des travailleurs de longue date) et l'Alberta (37 % des prestataires). Les provinces de l'Atlantique ainsi que le Yukon présentaient une proportion inférieure à la moyenne. De plus, les demandes de l'Ontario représentaient 44 % de toutes les demandes pour lesquelles les prestataires ont eu recours à la PPRAETLD, tandis que le Québec arrivait au deuxième rang à ce chapitre, avec 21 %.

Les travailleurs de longue date étaient particulièrement répandus dans le secteur manufacturier, et leur présence était également marquée dans les secteurs suivants : services publics; finances, assurances, immobilier et location; et commerce de gros. Les secteurs les moins susceptibles de compter des travailleurs de longue date dans leurs effectifs étaient notamment l'agriculture; les services relatifs aux bâtiments et autres services de soutien; l'hébergement et les services de restauration; et l'administration publique. Le secteur manufacturier représentait 24 % de toutes les demandes pour lesquelles les prestataires ont eu recours à la mesure de PPRAETLD.

Les prestataires d'assurance-emploi peuvent être classés selon le nombre de demandes qu'ils ont présentées au cours des cinq années précédentes. Pour près de la moitié des travailleurs de longue date, il s'agissait de leur première demande au cours de cette période de cinq ans. Une proportion assez importante de ces travailleurs avaient présenté une ou deux demandes au cours de la même période. Ceux qui avaient présenté au moins trois demandes au cours des cinq années précédentes comptaient pour 12 % des travailleurs de longue date. De plus, les nouveaux prestataires étaient beaucoup plus enclins à recourir à la prolongation : ils représentaient les trois quarts des prestataires ayant utilisé des semaines additionnelles dans le cadre de la PPRAETLD (voir le tableau 2.3).

Tableau 2.3 : Proportion des demandes selon le recours à la PPRAETLD et le type de demande (en pourcentage)[a]			
		Travailleurs de longue date	
	Autres travailleurs	N'ont pas eu recours au PPRAETLD	Ont eu recours au PPRAETLD
Nouveaux	38,5	53,0	75,1
Occasionnels	30,5	32,2	23,6
Saisonniers	23,4	12,3	0,6
Fréquents (non saisonniers)	7,6	2,5	0,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[a] Ces données sont un échantillon tiré du fichier du profil vectoriel correspondant à 10 % des demandes de prestations régulières présentées entre le 4 janvier 2009 et le 11 septembre 2010.

3. Constatations relatives à la pertinence

3.1 Nécessité du programme

Lorsqu'on examine la littérature portant sur les travailleurs de longue date, il est important de noter la variété des définitions utilisées pour catégoriser ces travailleurs dans le contexte de la recherche ou des politiques. Néanmoins, toutes les définitions comportent l'idée qu'un travailleur de longue date est un travailleur d'expérience qui risque de subir des effets négatifs prolongés à la suite d'une perte d'emploi.

La plupart de la littérature sur les travailleurs de longue date portent sur les effets de la perte d'emploi associés à l'âge des travailleurs, à la durée de leur emploi au sein d'une même entreprise ou aux suppressions d'emplois causées par la restructuration ou le déclin d'un secteur d'activité dans lequel ils étaient très actifs avant la fin de leur emploi. Le caractère désuet des compétences ou les exigences en matière d'études peuvent aussi être déterminants. Dans tous les cas, un travailleur de longue date sans emploi a été mis à pied, et n'est donc pas responsable de sa propre perte d'emploi.

Le terme « travailleur déplacé » est couramment utilisé pour désigner un travailleur incapable de retourner travailler auprès de son ancien employeur. Les résultats d'études réalisées aux États-Unis ont contribué à guider la recherche sur les travailleurs déplacés. Le *U.S. Displaced Worker Survey* définit un travailleur déplacé comme une personne ayant travaillé trois ans ou plus auprès du même employeur avant d'être mise à pied. Par conséquent, cette définition est devenue courante dans la recherche sur les suppressions d'emploi et leurs conséquences.

La recherche ciblant en particulier les travailleurs de longue date a généralement recours à des définitions fondées sur la durée d'occupation de l'emploi auprès d'une même entreprise, soit environ cinq ou six ans de service, combinée à l'incapacité de retourner travailler auprès de son ancien employeur. En conséquence, lorsqu'ils perdent leur emploi, ces travailleurs constatent parfois que l'expérience qu'ils ont acquise est propre à l'employeur précédent ou du secteur d'activités dans lequel ils occupaient un emploi, ou que leur profession n'est plus reconnue sur le marché du travail.

Par contre, la PPRAETLD reposait sur une définition différente du travailleur de longue date par rapport à celle utilisée dans la plupart des études sur le sujet. La différence la plus notable est l'exclusion de toute exigence fondée sur la durée réelle d'occupation de l'emploi. Plus précisément, la définition utilisée pour la PPRAETLD cible un sous-groupe de prestataires d'assurance-emploi qui n'ont pas les mêmes caractéristiques que les travailleurs de longue date désignés par la définition plus couramment employée en recherche. Toutefois, la définition utilisée pour la PPRAETLD est plus inclusive, et comprend donc probablement bon nombre des prestataires qui seraient considérés comme des travailleurs de longue date dans une définition généralement utilisée pour la recherche.

Il est important de tenir compte de l'écart entre les définitions pour examiner les résultats de recherche publiés sur les travailleurs de longue date et les travailleurs déplacés. Cette recherche tend à conclure que ces travailleurs risquent de subir des effets négatifs prolongés à la suite de leur perte d'emploi. Cependant, comme la PPRAETLD était fondée sur une définition plus inclusive, la population ciblée n'était pas aux prises avec le même niveau de risque.

Q-1a **Les travailleurs d'expérience qui viennent de perdre leur emploi ont-ils besoin de plus de temps que les autres chômeurs pour trouver un emploi, en particulier durant un ralentissement économique?**

Suppression d'emploi et temps nécessaire pour trouver un autre emploi

Peu d'études examinent en particulier la durée de la période de chômage des travailleurs déplacés, du fait que la durée du chômage n'est habituellement pas le principal préjudice du travailleur déplacé. Comme le font observer Jacobson, Lalonde et Sullivan (2005), la majorité des pertes financières sont attribuables non pas à la durée du chômage, mais au fait d'obtenir par la suite un nouvel emploi moins bien rémunéré.

Néanmoins, certaines études fournissent des données utiles. Farber (2005), en analysant le *U.S. Displaced Worker Survey,* a observé des taux de chômage plus élevés parmi les travailleurs déplacés, et ses recherches montrent que les travailleurs plus âgés sont plus susceptibles de se retirer complètement du marché du travail.

Une étude réalisée par le *Congressional Budget Office* (1993) aux États-Unis révèle que l'âge est plus fortement lié au chômage, la durée d'occupation de l'emploi ayant peu d'importance une fois que l'âge a été pris en considération.

Brzozowski et Crossley (2010), après analyse des données de l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE), constatent que les travailleurs plus âgés ont une période de chômage plus longue que celle des travailleurs d'âge intermédiaire (32 semaines pour les travailleurs de 50 à 65 ans comparativement à 26 semaines pour les travailleurs de 35 à 49 ans). De plus, les travailleurs plus âgés étaient moins susceptibles d'occuper un emploi à l'époque de l'enquête de suivi.

Suppression d'emploi et ralentissement économique

Les données indiquent que les travailleurs de longue date ne s'en tirent pas si mal en période de ralentissement économique. En 2008, il semble que les jeunes ont été les plus durement touchés. Les travailleurs plus âgés affichaient un taux de chômage généralement inférieur à celui du reste de la population active, ce qui est en partie attribuable au fait que les travailleurs plus âgés qui perdent leur emploi risquent davantage de quitter complètement la population active. Fitzenberger et Wilke (2010), par exemple, montrent dans leur analyse que les travailleurs plus âgés sont plus susceptibles d'avoir recours aux prestations d'assurance-emploi pour faire la transition vers la retraite.

La PPRAETLD et la durée de l'emploi

Une étude technique commandée pour l'évaluation de la PPRAETLD (EDSC, 2013) examine la situation des prestataires d'assurance-emploi qui satisfaisaient à la définition de travailleur de longue date, mais qui avaient présenté des demandes d'assurance-emploi entre 2006 et 2008, c.-à-d. avant la mise en œuvre de la mesure. Cette étude a l'avantage de se pencher sur les prestataires qui répondent à la définition précise de travailleur de longue date employée pour la PPRAETLD sans l'influence de la prolongation de la durée des prestations. En revanche, elle ne tient pas compte de la différence que peut induire l'incidence du ralentissement économique sur ces prestataires.

Ces constatations montrent qu'entre 2006 et 2008, selon trois mesures différentes du recours aux prestations (nombre de semaines de prestations touchées, proportion des demandes ayant donné lieu au versement d'au moins douze semaines de prestations, et proportion des prestataires ayant épuisé leurs prestations), les travailleurs de longue date ont dans les faits obtenu de meilleurs résultats que les autres travailleurs. Par exemple, en moyenne, ils ont utilisé moins de semaines de prestations que les autres travailleurs (18,3 comparativement à 20,7), et ce, même s'ils avaient en moyenne accès à un plus grand nombre de semaines. De plus, ils étaient moins susceptibles d'épuiser leurs prestations que les autres travailleurs par près de dix points de pourcentage (20,2 % comparativement à 29,8 %). Les résultats demeurent plus favorables pour les travailleurs de longue date même après avoir tenu compte des influences combinées possibles, comme l'âge, la durée de leur emploi au sein d'une même entreprise et le secteur d'activité dans lequel ils travaillaient.

Ces résultats, groupés avec ceux des autres études sur le sujet, donnent à penser qu'il existe probablement un sous-groupe de prestataires, définis par une combinaison de facteurs comme l'âge, la durée d'occupation de l'emploi ou la suppression d'emploi, qui ont besoin d'une période de temps plus longue pour trouver un nouvel emploi. Toutefois, la mesure de PPRAETLD ciblait un grand nombre de prestataires, dont une bonne partie ne semblait pas avoir besoin des semaines additionnelles de prestations offertes.

Q-1b **Quelles sont les difficultés particulières auxquelles font face les travailleurs d'expérience sans emploi?**

Pertes financières résultant d'une suppression d'emploi

Les travailleurs d'expérience qui ont connu une suppression d'emploi peuvent devoir affronter de nombreuses difficultés, principalement la perte financière qui en découle. Cette conséquence est richement documentée, contrairement à la recherche sur la durée de la période de chômage.

Les travailleurs plus âgés font souvent le constat que leurs années d'expérience ne sont pas reconnues sur le marché du travail lorsqu'ils sont contraints à changer d'emploi, soit parce que leur expérience était propre à une entreprise ou que leurs compétences et leurs titres de compétences ne sont plus à jour. Les travailleurs d'expérience sont souvent forcés de se tourner vers un emploi moins spécialisé et moins rémunéré, ce qui entraîne une diminution de salaire pouvant atteindre 30 %.

Les résultats des recherches menées au Canada concordent avec ceux des autres pays. D'après Kuhn et Sweetman (1998, 1999), Abe et coll. (2002), et Schirle (2012), les travailleurs de longue date subissent des pertes de revenus importantes lorsqu'ils sont déplacés. L'âge et les changements dans la protection syndicale peuvent également s'avérer déterminants. Morissette, Zhange et Frennette (2007) ont examiné les travailleurs déplacés ayant eu une durée d'occupation de l'emploi d'au moins cinq ans en portant leur attention sur les fermetures d'entreprises et les mises à pied massives. Ils ont constaté des pertes de revenus importantes même cinq ans après la suppression d'emploi. Plus récemment, Morissette, Qiu et Chan (2013) ont montré que les pertes de revenus à long terme (cinq ans après la suppression d'emploi) chez les travailleurs ayant une longue ancienneté représentaient au moins 10 %, même dans les périodes de faible taux de chômage.

Une étude technique commandée pour la présente évaluation a permis de conclure que les travailleurs de longue date qui ont touché des prestations avant l'initiative (demandes présentées entre 2006 et 2008) ont connu une diminution radicale de leurs revenus un an et deux ans après avoir perdu leur emploi. Cette diminution du revenu annuel était de 12 000 $ à 15 000 $ supérieure à celle subie par les autres travailleurs (en dollars de 2002). Proportionnellement, ces pertes représentaient en moyenne une diminution de 33 % et de 30 %, respectivement un an et deux ans après avoir présenté une demande. Pour les autres travailleurs, la diminution était seulement de 6 % après un an, et elle était nulle après deux ans[7]. La perte de revenus était encore plus prononcée chez les travailleurs de longue date plus âgés. Par exemple, ceux ayant 35 ans d'expérience avaient connu une diminution de revenus d'environ 10 000 $ dans l'année suivant la présentation de leur demande, tandis que pour ceux de 50 ans d'expérience, cette perte s'élevait à environ 15 000 $.

[7] Pertes proportionnelles calculées à partir des tableaux 2 et 3 du document intitulé « Analyse du recours à la prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date » (EDSC, 2013).

Théorie du capital humain et perte de revenus

L'explication la plus plausible de la perte de revenus persistante subie par les travailleurs de longue date est que leur capital humain, qui est propre à un emploi, d'une entreprise ou d'un secteur d'activités, n'est pas transférable à d'autres contextes de travail. Poletaev et Robinson (2008) notent que l'ampleur de la perte de revenus des travailleurs déplacés est étroitement associée au degré de changement dans l'éventail de compétences lié à leur emploi. Les chômeurs qui se trouvent un nouvel emploi dont les compétences requises sont semblables à celles de leur emploi précédent sont moins susceptibles de subir des pertes de revenus, même si le nouvel emploi appartient à une autre profession ou fait partie d'un secteur d'activité différent.

Dans le cadre des séances des groupes de discussion, les participants tendaient à appuyer l'idée que les travailleurs de longue date ont souffert de la perte d'un capital humain spécifique lorsqu'ils ont perdu leur emploi. Bon nombre ont souligné la difficulté à trouver un emploi qui soit à la mesure de leur expérience. Toutefois, ils ont soulevé beaucoup d'autres causes possibles de la diminution de leur rémunération et de la difficulté à trouver un nouvel emploi.

Par exemple, les participants qui étaient plus âgés (plus de 55 ans) estimaient que la discrimination liée à l'âge avait joué un rôle important dans leur difficulté à trouver un emploi convenable. Certains participants ont fait observer que les employeurs ne voulaient pas embaucher des travailleurs plus âgés qui ont soi-disant certaines attentes en matière de salaire, d'avantages sociaux et de conditions de travail. Ils ont aussi souligné que les travailleurs de longue date étaient perçus comme étant incapables de s'adapter à un nouveau lieu de travail après avoir occupé le même emploi pendant une longue période. D'autres ont indiqué qu'ils n'étaient plus en mesure d'accomplir des tâches exigeantes sur le plan physique, ce dont ils étaient capables plus jeunes. Cette préoccupation a été soulevée principalement par des participants de sexe masculin.

Certains participants ont indiqué être écartés de postes de niveau inférieur du fait de leur soi-disant « surqualification » pour le poste demandé, et ont fait valoir que les organisations qui se relevaient à peine du ralentissement économique n'étaient pas encore prêtes à doter des postes de niveau intermédiaire ou supérieur.

Les participants de la plupart des endroits estimaient avoir des lacunes quant aux titres de compétences et attestations d'études nécessaires pour obtenir certains emplois. Même s'ils possédaient l'expérience appropriée, les exigences en matière d'études pour les postes convoités dans leur domaine avaient changé depuis qu'ils avaient intégré la population active la première fois. Certains participants ont aussi fait observer que leurs postes ont été complètement éliminés du marché du travail, ce qui les a obligés à se recycler et à changer de carrière. À leur avis, les changements dans la technologie et les pratiques les ont pris au dépourvu pour mener une recherche d'emploi moderne, car ils n'avaient pas eu à faire ce genre de démarche depuis des années.

Bon nombre de participants aux groupes de discussion ont indiqué qu'ils avaient besoin de soutien pour mettre à niveau leurs compétences et attestations d'études. Toutefois, ce type de soutien a été fourni à la même population cible dans le cadre de deux programmes d'aide à la transition de carrière, et le taux de participation aux programmes s'est avéré relativement faible[8].

Les participants ont également indiqué clairement que l'une des principales difficultés à surmonter était l'incidence personnelle d'une perte d'emploi après une si longue période de stabilité professionnelle. Certains participants disaient s'être sentis « perdus », et qu'il leur avait fallu du temps pour se remettre du choc et se concentrer sur leur recherche d'emploi, leur formation ou leur changement de carrière. Aux dires d'un certain nombre de participants, les difficultés financières combinées au stress de se trouver sans emploi ont affecté leurs relations personnelles, leur vie familiale et leur estime de soi.

Q-1c **Quelle proportion de travailleurs déplacés satisfaisaient à la définition de travailleur de longue date? Quelle proportion de travailleurs de longue date étaient des travailleurs déplacés? La définition de travailleur de longue date est-elle appropriée pour aider les travailleurs d'expérience issus des secteurs d'activité en restructuration?**

Suppression d'emploi et durée d'emploi

Comme noté précédemment, la recherche aux États-Unis tend à définir un travailleur déplacé comme une personne qui a travaillé pendant trois années ou plus pour le même employeur. Il est également courant, dans la littérature sur le sujet, de définir le travailleur déplacé comme ayant travaillé pendant cinq ou six ans pour le même employeur. Une caractéristique clé de toutes ces définitions est que le travailleur est incapable de retourner travailler auprès de son ancien employeur après sa période de chômage.

L'analyse commandée pour la présente évaluation a permis de conclure qu'à peine un peu plus de la moitié (52 %) des travailleurs de longue date qui travaillaient au moment de l'étude (de 12 à 16 mois après avoir présenté leur demande) avaient en fait été réembauchés par leur ancien employeur. Parmi les autres travailleurs, la proportion de prestataires retournés auprès de leur ancien employeur était semblable à celle des TLD. Ainsi, beaucoup de ceux-ci ne seraient pas considérés comme déplacés selon la définition la plus courante.

[8] « **Évaluation de l'initiative Aide à la transition de carrière** » (EDSC, 2014).

Dans le cadre d'une étude sur les travailleurs de longue date de la période précédant l'initiative, qui n'examine cependant pas directement la suppression d'emplois, des chercheurs se sont penchés sur la durée d'occupation de l'emploi des prestataires avant leur période de chômage. Dans ce cas, la durée d'occupation de l'emploi a été définie comme étant le nombre d'années consécutives le plus élevé au cours desquelles une personne a reçu un T4 du même employeur pour tout emploi que cette personne occupait toujours l'année précédant le début de sa demande. Il n'existait aucune exigence voulant que le prestataire ne soit pas retourné travailler dans la même entreprise par la suite. Il a été établi que seulement 44 % des travailleurs de longue date avaient travaillé cinq ans ou plus au même endroit, et que 39 % avaient travaillé sept ans ou plus. En comparaison, 16 % des autres travailleurs avaient travaillé cinq ans ou plus au même endroit, et 13 % avaient travaillé sept ans ou plus.

Les données montrent que la durée d'occupation de l'emploi n'est peut-être pas le meilleur indicateur à utiliser pour repérer les prestataires vulnérables. Selon Faber (2005), les travailleurs plus âgés sont beaucoup plus susceptibles de vivre de longues périodes de chômage après une suppression d'emploi que les travailleurs plus jeunes, après avoir pris en compte les différences dans la durée d'occupation de l'emploi. L'incidence de la durée d'occupation de l'emploi après avoir tenu compte de l'âge est beaucoup moins certaine.

Pertinence des critères d'admissibilité

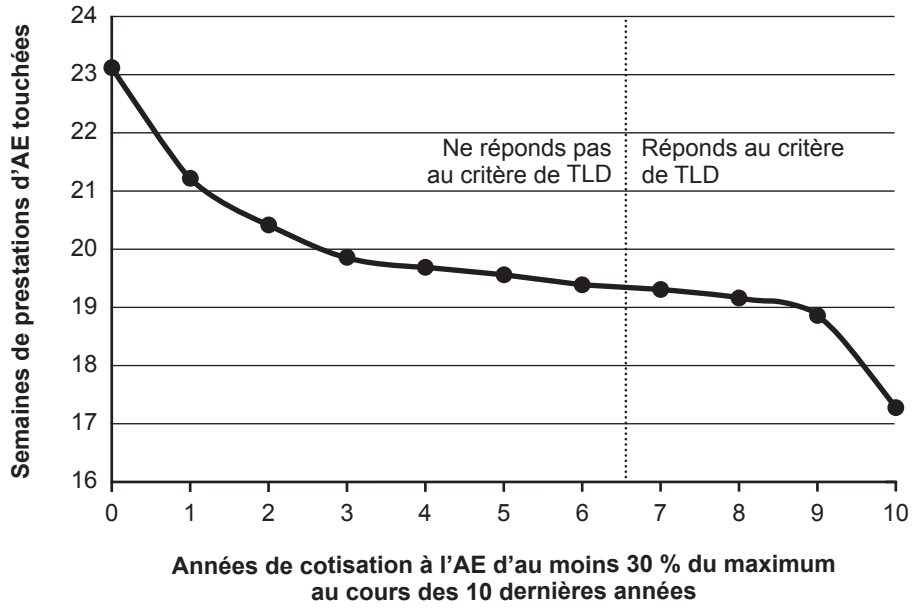
Une façon d'évaluer la pertinence de la définition de travailleur de longue date est d'examiner certains résultats clés qui peuvent indiquer un besoin de prolongation de la durée des prestations d'assurance-emploi. Deux des paramètres examinés étaient le nombre de semaines de prestations d'assurance-emploi touchées et la proportion de prestataires ayant épuisé leurs prestations[9]. Des statistiques descriptives et une analyse de régression multiple ont été utilisées pour évaluer les travailleurs de longue date de la période précédant l'initiative en fonction de ces paramètres.

Il faut d'abord considérer l'exigence selon laquelle les prestataires doivent avoir cotisé au moins 30 % du maximum annuel au titre de l'assurance-emploi pendant au moins sept des dix années précédentes. La corrélation entre le nombre d'années de cotisation et le nombre de semaines de prestations touchées est en fait négative. Autrement dit, les prestataires qui ont longtemps participé au marché du travail tendent à utiliser moins, et non plus, les semaines de prestations accordées (voir la figure 3.1). De même, le taux d'épuisement des prestations était plus faible parmi les prestataires qui répondaient à cette exigence que parmi ceux qui n'y répondaient pas.

---

[9] La proportion de prestataires ayant touché douze semaines de prestations ou plus et le nombre de semaines de prestations inutilisées ont également été examinés. L'étude de ces indicateurs a donné des résultats similaires à ceux mentionnés ci-dessus, et n'a donc pas été incluse. Les auteurs se sont aussi penchés sur l'incidence du chômage et l'ampleur de la perte de revenus après une suppression d'emploi. Cette analyse a été menée sur des demandes déposées entre 2006 et 2008.

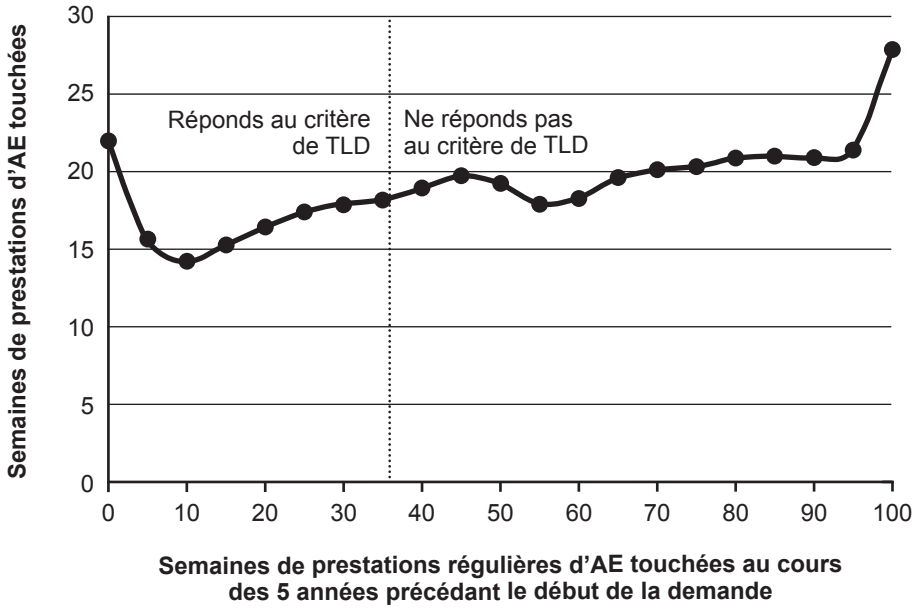
Figure 3.1 : Semaines de prestations d'assurance-emploi touchées durant la demande de référence par les prestataires de 2006 à 2008 en fonction du nombre d'années de cotisation au cours des dix années précédentes[a]



[a] Figure tirée du document intitulé « Analyse du recours à la prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date » (EDSC, 2013).

La deuxième exigence de la PPRAETLD ne présente pas davantage de corrélation avec les paramètres relatifs au besoin de prestations, sauf dans un cas notable. En général, les prestataires ayant touché moins de 36 semaines de prestations au cours des cinq années précédentes ont eu recours à moins de semaines de prestations durant leur demande et présentaient un taux d'épuisement égal ou inférieur à celui des autres prestataires (voir la figure 3.2). Toutefois, les prestataires n'ayant pas touché de prestations au cours des cinq années précédentes font exception à cette règle. En moyenne, ces prestataires ont utilisé plus de semaines de prestations et présentaient un taux d'épuisement des prestations plus élevé que les autres prestataires.

Figure 3.2 : Semaines de prestations d'assurance-emploi touchées durant la demande de référence par des prestataires de 2006 à 2008 en fonction du nombre de semaines de prestations reçues au cours des cinq années précédentes[a]



[a] *Ibid.*

D'autres définitions ont été examinées et pourraient cibler plus efficacement les prestataires vulnérables. Quatre critères possibles (combinés afin de créer cinq différentes définitions) ont été pris en considération : âge des prestataires, nombre de semaines de prestations touchées au cours des cinq années précédentes, durée d'occupation de l'emploi et niveau de compétence de l'emploi. Les cinq définitions, conçues pour cibler approximativement le même nombre de prestataires que celle de la PPRAETLD, ont été comparées en fonction des paramètres relatifs au besoin de prestations, comme l'épuisement des prestations, le nombre de semaines de prestations utilisées et la diminution du revenu.

La définition qui ciblerait le mieux les prestataires ayant besoin d'une prolongation de la durée des prestations est celle qui permet aux prestataires de 35 ans ou plus qui n'ont pas touché de prestations d'assurance-emploi au cours des cinq années précédentes d'obtenir des semaines additionnelles de prestations. Le seul aspect pour lequel les critères de la PPRAETLD ciblaient plus efficacement les prestataires concernait ceux ayant subi une importante diminution de revenus un an et deux ans après avoir perdu leur emploi.

Par conséquent, lorsqu'on a évalué le besoin des travailleurs de longue date en fonction des paramètres de l'utilisation des prestations et de l'épuisement des prestations, ceux-ci n'avaient pas plus besoin de prestations additionnelles que les autres travailleurs. Cependant, parmi les travailleurs de longue date, les nouveaux prestataires et les prestataires plus âgés étaient plus susceptibles de prolonger la durée de leurs prestations et risquaient fort d'épuiser leurs prestations. Les critères de la PPRAETLD, qui établissent une définition large ces travailleurs, permettent de cibler bon nombre de ces prestataires.

Perception des prestataires à l'égard des critères d'admissibilité à la PPRAETLD

Malgré l'existence de données empiriques portant à croire que la PPRAETLD ne ciblait pas efficacement les prestataires vulnérables, les participants aux groupes de discussion jugeaient la définition appropriée. En particulier, les participants ont souligné que la PPRAETLD ciblait les prestataires qui avaient besoin de soutien additionnel, et les prestataires qui méritaient une prolongation parce qu'ils avaient cotisé régulièrement à l'assurance-emploi et avaient peu profité du régime.

3.2 La durée des prestations est-elle suffisante?

Q-2 **Y a-t-il une durée optimale de prolongation de l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi pour les travailleurs d'expérience sans emploi?**

Il existe deux mécanismes par lesquels une prolongation des prestations peut affecter la durée de la période de chômage : l'« effet de liquidité » et le « risque moral ». L'effet de liquidité survient lorsqu'un prestataire devient plus sélectif dans sa recherche d'emploi parce que ses prestations ne sont pas sur le point d'être épuisées. Cet effet est généralement bénéfique pour le prestataire parce que cela peut l'aider à trouver un emploi plus stable et mieux rémunéré. Par contre, le risque moral survient lorsqu'un prestataire ne consacre pas autant de temps et d'effort à sa recherche d'emploi parce que ses prestations ne sont pas sur le point d'être épuisées, ce qui n'est pas bénéfique pour celui-ci. Les deux phénomènes se sont probablement produits dans le cadre de la PPRAETLD[10]. Dans une certaine mesure, la durée optimale de la prolongation serait le résultat d'un équilibre entre ces deux forces.

En outre, les recherches menées par Moyen et Stahler (2009) donnent à penser que durant une récession économique, il peut être avantageux pour la société de prolonger la durée des prestations parce que l'incidence positive du lissage de la consommation est plus importante que l'incidence négative du risque moral.

[10] Cependant, pour les travailleurs de longue date qui ont été informés de leur admissibilité à la PPRAETLD seulement à mi-chemin de la durée de leur demande, ou après l'épuisement de leurs prestations régulières, ces deux réactions comportementales risquaient peu de se produire.

Les participants aux groupes de discussion ont donné des exemples de l'effet de liquidité et du lissage de la consommation et de la façon dont ils ont été touchés par la prolongation. Par exemple, les participants ont observé que les semaines additionnelles ont contribué à réduire leur stress et leur ont permis de respecter leurs obligations financières, comme les paiements hypothécaires. Ils ont également indiqué que l'admissibilité à des semaines additionnelles leur laissait plus de temps pour préparer la recherche d'un emploi approprié. Quelques prestataires ont fait valoir qu'ils étaient devenus plus sélectifs quant aux emplois qu'ils étaient prêts à accepter en raison du nombre de semaines ajoutées.

Toutefois, les participants ont admis de façon générale que bien que les semaines additionnelles de prestations aient été bénéfiques, elles n'étaient pas suffisantes pour les aider à trouver un nouvel emploi convenable. Cela est moins attribuable à la durée de la prolongation qu'aux autres obstacles rencontrés[11].

Ce sujet est approfondi aux questions 8 et 9.

3.3 Le calendrier de la mesure est-il conforme aux besoins des utilisateurs?

Q-3a **Existe-t-il un moment optimal pour fournir une prolongation des prestations d'assurance-emploi par rapport aux conditions économiques générales?**

Au Canada, une augmentation du taux de chômage d'un point de pourcentage est associée à une augmentation de la durée moyenne du chômage d'environ 1,3 semaine. Le ralentissement économique de 2008-2009 a entraîné une hausse du taux de chômage d'environ 2,4 points de pourcentage (entre l'été 2008 et août 2009, le taux de chômage est passé de 6,3 % à 8,7 %). Bien que chaque épisode de récession soit unique et ait ses propres caractéristiques et incidences, l'expérience nous permet de supposer qu'une augmentation de cette ampleur devrait donner lieu à des augmentations de deux ou trois semaines des périodes de chômage.

Des prolongations de l'admissibilité liées aux taux de chômage régionaux sont déjà intégrées au régime d'assurance-emploi. Une élévation du taux de chômage régional de 2,4 % déclencherait automatiquement une augmentation de quatre à six semaines de l'admissibilité aux prestations, pourvu que le prestataire n'ait pas encore atteint le maximum de 45 semaines. Par conséquent, à moins que cette récession soit particulièrement difficile pour les travailleurs de longue date (et l'ensemble des données indique le contraire), les augmentations intégrées de l'admissibilité auraient dû être suffisantes.

[11] Voir la question 1b qui aborde les obstacles au réemploi recensés par les participants aux groupes de discussion.

De plus, l'augmentation de l'admissibilité de cinq semaines pour tous les prestataires d'assurance-emploi, jusqu'à concurrence de 50 semaines, en vertu de l'Initiative de bonification des semaines de prestations régulières d'assurance-emploi, offrait encore plus de soutien durant cette période.

Donc, si l'on tient compte des conditions économiques, le moment de l'initiative n'est pas aussi important qu'il le serait sans les augmentations automatiques faisant déjà partie du programme. Néanmoins, la question du calendrier est approfondie à la question 3b.

Q-3b **Le point de départ de la première période d'admissibilité à la PPRAETLD (c.-à-d. le 4 janvier 2009) est-il raisonnable étant donné que la récession sur le marché du travail a commencé immédiatement après octobre 2008?**

Le volume de demandes a commencé à augmenter en octobre 2008, mais n'a atteint un sommet qu'en janvier 2009. La proportion de travailleurs de longue date parmi les prestataires d'assurance-emploi variait au cours de cette période. Tout au long de la période initiale d'augmentation du volume de demandes, la proportion de ces travailleurs par rapport au nombre total de prestataires est restée relativement constante. Toutefois, à compter de janvier 2009, cette proportion s'est accrue. Ainsi, le début de l'initiative coïncidait avec le taux de chômage maximal et une augmentation du nombre de travailleurs de longue date.

En outre, le taux désaisonnalisé d'épuisement des prestations chez ces travailleurs n'était pas plus élevé au début du ralentissement économique (avant la PPRAETLD) que durant les mois qui l'ont précédé. Par conséquent, rien n'indique qu'il existait un besoin pour la PPRAETLD avant janvier 2009, ce qui donne à penser que la PPRAETLD a été introduite au moment opportun afin de répondre aux besoins de ces travailleurs, même si elle a commencé après le début du ralentissement économique.

3.4 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Q-4 **L'objectif de la mesure de PPRAETLD est-il conforme aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques d'EDSC?**

La mesure de PPRAETLD, à titre de bonification temporaire de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi,* est conforme au résultat stratégique 1 d'EDSC : « Une main-d'œuvre qualifiée, inclusive et capable de s'adapter, et un marché du travail efficace ». En particulier, la PPRAETLD a facilité la transition vers le réemploi pour un sous-groupe de prestataires qui risquaient de subir des effets prolongés à la suite d'une suppression d'emploi, ce qui a créé un marché du travail plus souple et efficace.

3.5 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Q-5 **Le soutien additionnel aux travailleurs de longue date sans emploi ayant peu fait usage de l'assurance-emploi dans le passé est-il conforme aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?**

Le gouvernement fédéral, en vertu des dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi,* a le pouvoir de fournir des prestations d'assurance-emploi (partie I de la *Loi*) aux personnes qui ont perdu leur emploi sans en être responsables. Ainsi, la PPRAETLD est conforme aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.

4. Conclusions sur le rendement

4.1 Atteinte des résultats escomptés

Q-6a **Combien de travailleurs de longue date ont utilisé les prestations d'assurance-emploi additionnelles?**

On estime qu'environ 749 000 demandes répondaient aux critères de la PPRAETLD pour la prolongation de la durée des prestations entre le 4 janvier 2009 et le 11 septembre 2010. Les semaines additionnelles de prestations ont été utilisées par environ 221 000 prestataires ayant fait ces demandes (29 %).

Le recours à la PPRAETLD a probablement été influencé par des facteurs qui ne pouvaient être pris en considération compte tenu des données disponibles. Par exemple, certains prestataires ont eu recours aux prestations d'assurance-emploi pour assurer la transition vers la retraite, ce qui aurait fait augmenter le taux d'utilisation des prestations et de la PPRAETLD chez les travailleurs plus âgés. Un autre facteur dont il n'était pas possible de tenir compte était le versement d'une indemnité de départ par les employeurs, ce qui tendait à réduire l'utilisation des prestations.

Q-6b **Combien de travailleurs de longue date n'ont pas eu recours aux prestations d'assurance-emploi additionnelles? Pourquoi?**

On estime à 531 000 le nombre de demandes présentées par les travailleurs de longue date pour lesquelles aucune utilisation n'a été faite des semaines additionnelles de prestations, ce qui équivaut à 71 % des demandes admissibles. Les prestataires qui n'ont pas utilisé ces semaines additionnelles sont ceux qui sont retournés au travail avant l'épuisement de leurs prestations régulières ou ceux qui n'ont pas respecté les critères leur permettant de garder active leur demande d'assurance-emploi (par exemple ceux qui ont omis de prouver qu'ils effectuaient une recherche d'emploi à temps plein). Le recours à la PPRAETLD s'est révélé très faible parmi les prestataires fréquents, tant saisonniers que non saisonniers.

Les prestataires qui ont eu droit à un nombre de semaines additionnelles moins élevé dans le cadre de la PPRAETLD ont été moins portés à puiser dans ces semaines additionnelles. Ceci est particulièrement vrai pour les prestataires de la phase d'élimination graduelle du programme qui ont touché seulement une ou deux semaines additionnelles. Les prestataires étaient également moins susceptibles de recourir à la PPRAETLD s'ils avaient droit à un plus grand nombre de semaines de prestations régulières.

Q-6c Combien de semaines additionnelles ont été utilisées dans le cadre de la PPRAETLD?

L'utilisation de la PPRAETLD varie selon le degré d'admissibilité (ce qui en soi varie selon l'historique de cotisation à l'assurance-emploi des prestataires et la date de début de la demande). Les bénéficiaires de la PPRAETLD qui avaient droit à cinq semaines additionnelles (et qui en ont utilisé au moins une) ont eu recours à 4,8 semaines en moyenne, tandis que ceux qui avaient droit à 20 semaines additionnelles (et en ont utilisé au moins une) ont eu recours à 15,7 semaines en moyenne (tableau 4.1).

Tableau 4.1 : Nombre moyen de semaines de prestations de la PPRAETLD utilisées (le cas échéant), selon le nombre de semaines additionnelles accordées

Prolongation – PPRAETLD	5	8	11	14	17	20
N^{bre} moyen de semaines de PPRAETLD utilisées (le cas échéant)	4,8	7,1	9,5	11,7	13,8	15,7

On estime que les prestataires associés à environ 221 000 demandes ont eu recours à la prolongation des prestations, pour un total d'environ 2,8 millions de semaines additionnelles accordées dans le cadre de la PPRAETLD.

Ce total représente le nombre de semaines de PPRAETLD reçues, mais il ne témoigne pas de toute la mesure de l'incidence du programme sur les prestations touchées parce qu'il ne tient pas compte des changements comportementaux des bénéficiaires du programme. Autrement dit, ce ne sont pas uniquement les prestataires ayant épuisé leurs prestations régulières et utilisé quelques semaines de la PPRAETLD qui ont été touchés par la mesure de PPRAETLD[12].

Une étude technique réalisée par EDSC (2013b) explore l'effet causal de la PPRAETLD sur le recours aux prestations par les prestataires. Pour isoler l'incidence que peuvent avoir les différences sous-jacentes entre les travailleurs de longue date et les autres travailleurs, seul un sous-groupe de prestataires d'assurance-emploi qui s'approchaient du seuil d'admissibilité de 35 semaines a été inclus dans l'étude[13]. Les résultats peuvent être considérés comme une estimation juste de l'effet causal de la PPRAETLD, à tout le moins pour cet échantillon de prestataires.

[12] Le mécanisme par lequel la durée des périodes de chômage se prolonge est abordé en détail à la question 2a.

[13] La méthode utilisée consiste à examiner les prestataires qui se situaient de part et d'autre du seuil d'admissibilité afin de réduire au minimum les différences entre ceux qui ont eu droit à la PPRAETLD et ceux qui n'y ont pas eu droit, aux fins de l'analyse. Les prestataires qui ont fait l'objet de cette analyse et ont eu droit à la PPRAETLD représentent 6 % de tous les travailleurs de longue date.

L'étude a permis de déterminer que lorsqu'ils devenaient admissibles à une prolongation de prestations de 14, 17 ou 20 semaines, les prestataires tendaient à augmenter leur utilisation (des prestations régulières et de celles de la PPRAETLD) de trois à quatre semaines en moyenne. L'augmentation du recours aux prestations a été observée parmi tous les travailleurs de longue date prestataires d'assurance-emploi, et non seulement parmi ceux qui ont eu droit à la PPRAETLD. Par exemple, si l'on compare ces derniers à des prestataires d'assurance-emploi qui ont des caractéristiques semblables, mais n'ont pas eu droit à la PPRAETLD, il a été établi que les travailleurs de longue date ont été moins nombreux à utiliser de 10 % à 40 % des semaines de prestations régulières accordées, tandis qu'ils ont été plus nombreux à utiliser de 50 % à 80 % de leurs prestations régulières. Essentiellement, la répartition complète du recours aux prestations a changé en raison de la prolongation[14].

Parmi cet échantillon de prestataires, l'augmentation estimée du recours aux prestations était, si l'on tient compte des changements comportementaux, de 35 % supérieure à celle estimée si l'on tient compte uniquement des semaines de PPRAETLD utilisées. Cette constatation laisse entrevoir que pour chaque période de trois semaines de prestations de la PPRAETLD accordées aux prestataires, il y avait une semaine de prestations régulières utilisée. Si cette estimation est une indication de la façon dont tous les travailleurs de longue date ont réagi à la prolongation, le plein impact de la PPRAETLD s'approchera probablement de 3,7 millions de semaines additionnelles de prestations utilisées.

4.2 Résultats en matière de chômage

Q-7a **Quelle proportion de travailleurs de longue date ont épuisé les prestations d'assurance-emploi accordées?**

Le taux d'épuisement des prestations était considérablement plus bas pour les travailleurs de longue date que pour les autres travailleurs. Entre le 4 janvier 2009 et le 5 juin 2010 (la période de la PPRAETLD qui a précédé la phase de retrait du programme), les travailleurs de longue date ont épuisé leurs prestations dans 17,1 % des cas, comparativement à 29,6 % pour les autres travailleurs au cours de la même période.

Toutefois, cette différence dans les taux d'épuisement ne peut être entièrement attribuable à la PPRAETLD, car les travailleurs de longue date avaient déjà des taux d'épuisement plus faibles que les autres travailleurs avant l'introduction du programme. Par exemple, de 2006 à 2008, ils avaient un taux d'épuisement des prestations de 20,2 %, tandis que ce taux s'élevait à 29,8 % pour les autres travailleurs.

[14] En particulier, 41,2 % des travailleurs échantillonnés qui ne sont pas des travailleurs de longue date (TLD) ont utilisé entre 10 % et 40 % de leurs prestations régulières comparativement à 33,6 % des TLD; et 18,6 % des travailleurs échantillonnés qui ne sont pas des TLD ont utilisé entre 50 % et 80 % de leurs prestations régulières comparativement à 22,3 % pour les TLD échantillonnés.

On estime que l'effet causal de l'initiative sur la réduction des taux d'épuisement, pour les prestataires se situant tout près du seuil de 35 semaines d'admissibilité et ayant reçu 14, 17 ou 20 semaines additionnelles de prestations, pouvait atteindre huit points de pourcentage. Autrement dit, pour ces prestataires, le fait d'avoir droit à la PPRAETLD a diminué la probabilité qu'ils épuisent leurs prestations par huit points de pourcentage comparativement aux prestataires ayant des caractéristiques semblables, mais n'ayant pas eu droit à la PPRAETLD.

L'effet causal estimé est quelque peu inférieur à la différence brute entre les travailleurs de longue date et les autres travailleurs, puisque le risque est déjà inférieur en ce qui concerne les travailleurs de longue date. La réduction du taux d'épuisement de huit points de pourcentage demeure néanmoins un effet important de la mesure.

Q-7b **Quelle est la durée de la période de chômage pour les travailleurs de longue date, c.-à-d. de la transition entre le chômage et le réemploi?**

Les données sur la durée de la période de chômage proviennent d'une analyse des réponses fournies dans l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE). Pour les demandes présentées durant la PPRAETLD, la durée moyenne de la période de chômage était de 21,9 semaines parmi les travailleurs de longue date, par rapport à une durée moyenne de 20,4 semaines pour les autres travailleurs. Toutefois, l'écart entre les deux groupes ne représentait pas une différence importante sur le plan statistique.

4.3 Activités de recherche d'emploi

Q-8a **Quelles sont les activités de recherche d'emploi menées par les travailleurs de longue date?**

Les participants aux groupes de discussion ont indiqué avoir amorcé leur recherche d'emploi par une période de réflexion et de préparation. Pour moins de la moitié d'entre eux, il s'agissait de réévaluer leurs options, y compris un changement dans leur cheminement de carrière et la possibilité de se recycler, de retourner aux études ou de devenir travailleurs autonomes. Pour les autres, cette période de préparation consistait à préparer leur curriculum vitae et à examiner de quelle façon entreprendre leur recherche d'emploi.

Peu de participants ont réellement entrepris de se recycler ou de retourner aux études. Certains ont indiqué qu'ils n'auraient pas pu se le permettre en raison de leurs obligations financières. D'autres ont exprimé leur inquiétude quant à un éventuel retour aux études après avoir été si longtemps hors du système d'éducation.

Beaucoup de participants aux groupes de réflexion se sentaient dépassés par le fait de devoir chercher un emploi après avoir occupé un emploi stable pendant une longue période. Certains prestataires ont indiqué avoir dû apprendre comment envoyer des courriels et utiliser Internet pour consulter des offres d'emploi. Ces prestataires considéraient qu'il n'y avait pas assez de ressources à leur disposition pour les aider.

À un endroit, un certain nombre de participants ont demandé de l'aide d'une organisation non gouvernementale qui les a guidés dans la rédaction d'un curriculum vitae et la préparation d'appels impromptus et de suivi. Ils ont mentionné les longues listes d'attente pour obtenir de l'aide et expliqué que les conseillers devaient composer avec une lourde charge de travail.

L'analyse économétrique de la PPRAETLD a montré que, comparés aux autres travailleurs, les travailleurs de longue date tendaient à indiquer qu'ils n'avaient pas cherché d'emploi pour cause de maladie ou d'invalidité, et étaient moins susceptibles de déclarer qu'ils avaient entrepris des études. La raison la plus souvent invoquée pour avoir omis de chercher un emploi était que les prestataires, aussi bien les travailleurs de longue date que les autres travailleurs, s'attendaient à être contactés par leur ancien employeur.

Q-8b Comment la PPRAETLD a-t-elle influencé le comportement à l'égard de la recherche d'emploi?

Bon nombre de participants aux groupes de réflexion ont indiqué que les semaines additionnelles de prestations n'ont pas (ou n'auraient pas, s'ils avaient été informés qu'ils y avaient droit) modifié leurs activités de recherche d'emploi, mais qu'elles avaient (ou auraient) effectivement réduit leur niveau de stress découlant du chômage. Un petit nombre de prestataires ont fait valoir que ces semaines additionnelles leur ont permis d'être plus sélectifs à l'égard des emplois recherchés.

La littérature économique portant sur la recherche d'emploi et l'admissibilité aux prestations montre que la durée des prestations d'assurance-emploi tend à avoir une incidence négative sur l'intensité de la recherche d'un emploi. Par exemple, Krueger et Mueller (2010) ont établi qu'une augmentation de 1 % dans la durée de l'admissibilité entraînait une diminution du temps consacré à la recherche d'emploi de 1,6 % à 2,2 %. De plus, l'intensité de la recherche d'emploi augmente de façon importante juste avant l'épuisement des prestations.

Toutefois, l'analyse économétrique de la PPRAETLD n'a abouti qu'à des résultats mitigés et peu concluants concernant cette assertion. Si on les compare à un échantillon de prestataires ayant des caractéristiques semblables, les travailleurs de longue date étaient moins portés à chercher un emploi durant leur période de chômage, mais une fois engagés dans une recherche d'emploi, ils y consacraient plus d'heures par semaine et obtenaient plus d'entrevues. De plus, on n'a observé aucune différence importante dans le nombre d'emplois offerts entre ceux-ci et les autres travailleurs. Ainsi, rien ne prouve que l'admissibilité à des semaines additionnelles de prestations a eu un effet négatif sur le comportement à l'égard de la recherche d'emploi.

4.4 Résultats en matière d'emploi

Q-9a **Combien de travailleurs de longue date ont trouvé un nouvel emploi?**

Près des trois quarts (73 %) des travailleurs de longue date et les deux tiers (66 %) des autres travailleurs ont indiqué avoir recommencé à travailler environ 12 à 18 mois après avoir perdu leur emploi. Un peu plus de la moitié des anciens prestataires retournés sur le marché du travail avaient été réembauchés par le même employeur (52 % des travailleurs de longue date et 51 % des autres travailleurs).

Q-9b **Quel salaire les travailleurs de longue date gagnent-ils lorsqu'ils sont réembauchés? Comment ce salaire se compare-t-il à celui des autres types de prestataires?**

Les lacunes dans les données disponibles ont empêché un examen de l'incidence de la PPRAETLD sur le salaire du nouvel emploi. Toutefois, il est possible d'en avoir un aperçu en consultant d'autres sources.

Une analyse des travailleurs de longue date et des autres prestataires entre 2006 et 2008 (avant l'initiative de PPRAETLD) montre que ces deux groupes touchaient des revenus un an après leur demande à une fréquence similaire, soit environ 87 %. Toutefois, les travailleurs de longue date ont essuyé des pertes de revenus très importantes un an et deux ans après leur demande, soit 13 000 $ au cours de la première année après leur demande et 12 000 $ au cours de la deuxième année (ce qui équivaut à une diminution du revenu d'à peu près 30 %). Par contre, les autres travailleurs ont connu une perte de revenus de seulement 1 000 $ pendant la première année, et n'en ont subi aucune au cours de la deuxième. Cette baisse dans les revenus concorde avec les données de la littérature économique, qui font état de pertes de revenus pour les travailleurs de longue date pouvant atteindre 30 % et persistant sur plusieurs années.

Les participants aux groupes de discussions, rencontrés en janvier 2012, ont eu une expérience semblable. Seulement quelques personnes ont indiqué avoir réussi à trouver un emploi à temps plein à la mesure de leurs compétences et de leur expérience, mais bon nombre ont déclaré avoir été obligées d'accepter du travail à temps partiel ou des contrats à court terme. Seuls trois des 53 participants avaient réussi à trouver un nouvel emploi à un salaire comparable à celui de l'emploi perdu.

Selon la théorie économique, la prolongation de la durée des prestations peut mener à l'obtention d'un emploi mieux rémunéré dans la mesure où il permet au prestataire d'être plus sélectif au moment d'accepter une offre d'emploi. Toutefois, la littérature économétrique présente des résultats mitigés à cet égard. Par exemple, Cremieux et coll. (1995), en se fondant sur des données canadiennes, constate un léger effet positif des prestations d'assurance-emploi sur le salaire du nouvel emploi. Cependant, Lalive (2007) n'observe aucun effet découlant d'une prolongation importante de l'admissibilité aux prestations pour les travailleurs plus âgés en Autriche.

Il semblerait que, au mieux, la PPRAETLD puisse avoir eu un léger effet positif sur le salaire du nouvel emploi, mais il est peu probable que cette mesure puisse compenser les pertes de revenus importantes subies par les travailleurs de longue date.

Q-9c Quelles sont les autres caractéristiques de la qualité du nouvel emploi d'un travailleur de longue date (p. ex. les avantages tels que la pension, les assurances dentaires et médicales, le statut d'employé permanent par rapport à celui d'employé contractuel)?

Dans le cadre de l'emploi qui a précédé leur demande, les travailleurs de longue date étaient plus susceptibles que les autres travailleurs de bénéficier d'avantages sociaux. Par exemple, environ 37 % (et 26 % des autres travailleurs) avaient un régime de pension, 67 % (et 37 % des autres travailleurs) bénéficiaient d'une assurance dentaire, et 71 % (et 42 % des autres travailleurs) avaient droit à une assurance médicale.

Dans le cadre de l'emploi qui a suivi leur demande, en moyenne, les TLD et les autres travailleurs ont connu une diminution de leurs avantages sociaux; toutefois, les TLD ont subi une perte radicale. Dans l'ensemble, 36 % des TLD (et 23 % des autres travailleurs) avaient un régime de pension, 52 % des TLD (et 31 % des autres travailleurs) bénéficiaient d'une assurance dentaire, et 58 % des TLD (et 39 % des autres travailleurs) avaient droit à une assurance médicale.

La réduction des avantages sociaux pour les travailleurs de longue date peut indiquer que le nouvel emploi ne fait plus partie d'un secteur d'activité habituellement associé à des avantages sociaux (par exemple, des emplois syndiqués). L'analyse économétrique n'a montré aucun effet observable de la PPRAETLD sur la probabilité que le prestataire obtienne un nouvel emploi assorti d'avantages sociaux. Ainsi, à cet égard, rien ne prouve que la PPRAETLD ait permis aux prestataires d'améliorer leurs résultats liés au nouvel emploi.

Q-9d **Quelle est la durée du nouvel emploi du travailleur de longue date, c.-à-d. de la transition entre le nouvel emploi et la période de chômage subséquente?**

La durée de la période qui précède une demande d'assurance-emploi subséquente peut être considérée comme une mesure de la qualité du nouvel emploi. En théorie, les prestataires qui peuvent se permettre d'être plus sélectifs dans leur recherche d'emploi peuvent être en mesure de trouver un emploi de meilleure qualité, ce qui comprend la stabilité de l'emploi obtenu. Ainsi, nous pouvons nous attendre à ce que les prestataires qui ont eu droit à la PPRAETLD aient eu une période d'emploi plus longue avant de présenter une autre demande d'assurance-emploi.

La littérature économique, bien que les résultats présentés soient peu concluants, laisse entrevoir un effet minime. Par exemple, à la lumière de données canadiennes sur l'assurance-emploi, Belzil (2001) a conclu que chaque semaine additionnelle d'admissibilité augmentait la durée du nouvel emploi de moins d'une journée.

L'analyse de la PPRAETLD a permis de déterminer que 41 % des travailleurs de longue date ont dû présenter une autre demande d'assurance-emploi au cours des deux années et demie suivant leur admissibilité à la PPRAETLD. Ce taux est inférieur à celui des autres travailleurs, qui ont présenté une demande subséquente dans 65 % des cas.

De plus, la durée moyenne de la période d'emploi jusqu'à la demande subséquente (le cas échéant) était de 38 semaines pour les travailleurs de longue date et de 26 semaines pour les autres travailleurs[15]. Toutefois, en tenant compte des différences sous-jacentes entre les travailleurs de longue date et les autres travailleurs, la PPRAETLD n'a pas semblé allonger de façon importante la durée de la nouvelle période d'emploi jusqu'à la demande suivante. Par conséquent, bien que les travailleurs de longue date aient été moins susceptibles de présenter une demande d'assurance-emploi subséquente et que, même si tel était le cas, la période d'emploi était plus longue, la différence ne peut pas être attribuée à la PPRAETLD.

[15] La durée a été mesurée entre la dernière semaine de prestations reçues et la première semaine de la période de prestations de la demande subséquente. La moyenne a été calculée seulement pour les prestataires qui ont présenté une demande d'assurance-emploi subséquente.

Q-9e Les semaines additionnelles de prestations d'assurance-emploi prescrites par la PPRAETLD étaient-elles adéquates pour aider les travailleurs d'expérience à trouver un emploi?

Comme noté précédemment, on estime que l'incidence de la PPRAETLD sur le taux d'épuisement des prestations pouvait atteindre huit points de pourcentage de réduction pour les prestataires ayant eu droit à 14, 17 ou 20 semaines additionnelles d'admissibilité aux prestations. La méthode présente des limites qui empêchent d'obtenir des estimations précises de l'incidence des différentes valeurs de prolongation. Les statistiques, qui sont purement descriptives (c.-à-d. qu'elles ne représentent pas nécessairement un lien de cause à effet), indiquent que le taux d'épuisement des prestations parmi les travailleurs de longue date diminue lorsque le nombre de semaines additionnelles d'admissibilité augmente, soit 22 % pour les prestataires qui ont eu droit à cinq semaines additionnelles et 15 % pour ceux qui ont bénéficié de 20 semaines additionnelles. À titre de comparaison, de 2006 à 2008 (avant la PPRAETLD et le ralentissement économique), le taux d'épuisement des prestations parmi les travailleurs de longue date était en moyenne de 20,2 %. Ce même taux pour les autres travailleurs s'élevait à 29,8 % en moyenne entre 2006 et 2008, et a été établi à 29,6 % durant la PPRAETLD.

Les participants au groupe de discussion ont relevé un certain nombre d'avantages offerts par la prolongation, notamment la réduction de la pression financière, la capacité d'être plus sélectifs quant à l'emploi accepté, le temps de réflexion accru pour faire des choix professionnels et la réduction du stress sachant qu'on dispose de plus de temps avant la fin des prestations. Toutefois, la prolongation n'était pas jugée suffisante pour aider les travailleurs de longue date à retourner avec succès sur le marché du travail. Les participants ont fait valoir que du soutien supplémentaire devrait être offert, notamment des services d'orientation pour les aider à comprendre leurs choix, options et possibilités, de l'aide pour préparer une recherche d'emploi et des possibilités de recyclage.

Par conséquent, malgré la frustration exprimée par certains participants aux groupes de discussion qui ont indiqué que les semaines additionnelles d'admissibilité aux prestations ne suffisaient pas pour les aider à trouver un emploi, les données semblent indiquer que le réemploi n'était pas particulièrement difficile pour eux durant cette période. Par exemple, on a observé une diminution importante du taux d'épuisement des prestations attribuable à la PPRAETLD et, en outre, ce taux chez les travailleurs de longue date durant l'initiative était généralement conforme ou inférieur à celui avant le ralentissement économique. Ainsi, les semaines additionnelles d'admissibilité aux prestations semblent adéquates pour les aider à trouver un nouvel emploi.

Cependant, quant à la mesure de la qualité du nouvel emploi, il est peu probable que la PPRAETLD ait eu un quelconque effet. Par conséquent, pour ce qui est d'aider les travailleurs de longue date à trouver un nouvel emploi à la mesure de leur expérience acquise sur le marché du travail, les semaines additionnelles d'admissibilité se sont avérées inefficaces. D'après les travaux de recherche antérieurs, toute prolongation des prestations, de quelque durée que ce soit, est peu susceptible d'avoir un effet, sinon léger, sur la qualité de l'emploi trouvé.

4.5 Coûts estimés de la Prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date

Comme c'était le cas pour l'estimation de l'augmentation du nombre de semaines de prestations utilisées, il existait deux méthodes pour estimer le coût de la PPRAETLD. La première considérait seulement les semaines de PPRAETLD touchées par les prestataires dans le calcul du coût de l'initiative. Une demande est donc seulement un coût associé à l'initiative si les prestations régulières d'assurance-emploi ont été épuisées. Selon la première méthode, le coût de la PPRAETLD était d'environ un milliard de dollars.

La deuxième méthode visait à tenir compte des changements de comportement des prestataires, y compris ceux qui n'ont pas eu recours à la PPRAETLD. Les fondements de cette analyse sont énoncés plus haut dans le rapport – la section 3.2 décrit un certain nombre de façons dont un prestataire peut modifier son comportement lorsqu'il a droit à des semaines additionnelles de prestations, et la section 3.6 explique comment une augmentation des prestations reçues a été observée dans l'ensemble de la répartition des demandes.

À titre d'exemple pour les deux méthodes, on peut examiner la situation d'un prestataire fictif qui, en l'absence de PPRAETLD, serait admissible à 35 semaines de prestations régulières d'assurance-emploi. Le prestataire aurait eu recours à seulement 30 semaines avant de trouver un emploi, ce qui laisse cinq semaines de prestations inutilisées. Toutefois, le prestataire était admissible à la PPRAETLD et avait donc droit à 20 semaines de prestations additionnelles. Comme il ne risquait pas d'épuiser ses prestations aussi rapidement que prévu, le prestataire a été plus sélectif quant à l'emploi qu'il était prêt à accepter. Après 40 semaines de recherche d'emploi, il a accepté un emploi, ce qui laissait 15 semaines de prestations inutilisées.

La première méthode tenait compte des cinq semaines de prestations de la PPRAETLD touchées (40 moins 35) dans le calcul du coût de l'initiative. La méthode deux comptait dix semaines (40 moins 30) dans le calcul du coût de l'initiative.

Évidemment, l'estimation du scénario contre-factuel sans la prolongation est loin d'être simple. Dans le cas de la PPRAETLD, le changement de comportement pourrait être évalué pour un sous-groupe de prestataires se situant de part et d'autre du seuil d'admissibilité de 35 semaines. Pour ces prestataires, le coût estimé à l'aide de la deuxième méthode était de 44 % plus élevé que le coût estimé à l'aide de la première méthode. Si cette différence est un indicateur de la façon dont tous les travailleurs de longue date ont réagi à la PPRAETLD, le coût réel de l'initiative en tenant compte des changements comportementaux devrait se situer autour de 1,5 milliard de dollars en prestations touchées. Cette estimation devrait être considérée comme une approximation du coût total de l'initiative, tandis que celle calculée avec la première méthode peut être vue comme une estimation de la limite inférieure.

Les coûts administratifs de l'initiative sont inconnus, mais représentent probablement une faible proportion du coût des prestations et n'ont pas été pris en considération.

5. Conclusions

L'initiative de PPRAETLD a fourni avec succès des prestations régulières additionnelles à un grand nombre de prestataires d'assurance-emploi durant une période de récession économique. Sur 221 000 demandes, les travailleurs de longue date ont bénéficié de semaines additionnelles d'admissibilité et ont touché environ un milliard de dollars en prestations supplémentaires. Si l'on tient compte des changements comportementaux, la valeur des prestations additionnelles versées en vertu de la PPRAETLD s'approche davantage de 1,5 milliard de dollars. La prolongation coïncidait avec la période où le taux de chômage était le plus élevé, et également avec une augmentation de la proportion de travailleurs de longue date parmi les prestataires d'assurance-emploi.

Les semaines additionnelles ont été jugées adéquates pour aider les travailleurs de longue date à trouver un nouvel emploi. Le taux d'épuisement des prestations était équivalent ou inférieur à celui d'avant le ralentissement économique. De plus, on estime que la PPRAETLD a donné lieu à une diminution du taux d'épuisement des prestations de huit points de pourcentage. Toutefois, les conséquences à long terme de la prolongation ne sont pas considérées comme importantes.

Pertinence des critères d'admissibilité

En vertu de la PPRAETLD, des prestations additionnelles ont été accordées aux prestataires qui avaient cotisé à l'assurance-emploi pendant une longue période et qui n'avaient eu recours aux prestations qu'avec modération au cours des cinq années précédentes. Les participants aux groupes de discussion ont observé que les critères d'admissibilité répondaient à un besoin parmi les travailleurs d'expérience et les ont estimés justes, puisque les travailleurs de longue date avaient cotisé à l'assurance-emploi régulièrement sans beaucoup profiter du programme.

Toutefois, les critères d'admissibilité à la prolongation étaient différents en ce sens qu'ils n'étaient pas fondés sur la durée d'occupation d'un emploi au sein d'une même entreprise ou d'un même secteur d'activité. La définition des critères était issue d'une définition plus large d'un travailleur de longue date. Par conséquent, lorsqu'on a analysé leur situation en fonction de mesures indiquant la nécessité d'une prolongation de l'admissibilité aux prestations, ils obtenaient de meilleurs résultats que les autres travailleurs. Par exemple, au cours des deux années qui ont précédé le ralentissement économique, ils ont moins eu recours aux prestations que les autres travailleurs et leur taux d'épuisement des prestations était également moins élevé. De plus, les résultats de recherche indiquent que le ralentissement économique n'a pas été particulièrement difficile pour les travailleurs plus âgés, qui composent la majeure partie des travailleurs de longue date.

Un groupe de travailleurs de longue date a eu davantage besoin de prestations, à savoir celui des prestataires qui n'avaient pas touché de prestations au cours des cinq années précédentes. Entre 2006 et 2008, les nouveaux prestataires de ce groupe ont eu plus recours aux prestations que les autres prestataires et leur taux d'épuisement était également plus élevé. Les données de recherche laissent entrevoir que si d'autres critères avaient permis de prolonger les prestations des nouveaux prestataires ayant plus de 35 ans, ce groupe aurait représenté une cible plus efficace. Bien que la PPRAETLD ait inclus un grand nombre de nouveaux prestataires, elle ciblait également beaucoup d'autres prestataires qui n'avaient pas besoin d'une prolongation.

Prolongation des prestations et ralentissement économique

La PPRAETLD a été mise en œuvre en réaction au ralentissement économique qui a débuté en 2008. Toutefois, le régime d'assurance-emploi prévoit déjà des augmentations automatiques de l'admissibilité aux prestations liées aux taux de chômage régionaux. Il a été établi que ces augmentations automatiques étaient suffisantes pour pallier la hausse de la durée des périodes de chômage causée par le ralentissement économique. Ainsi, pour faire face au ralentissement économique, la PPRAETLD ne s'est pas avérée aussi importante pour tous les prestataires qu'elle l'aurait été sans le mécanisme d'augmentation automatique de l'admissibilité prévu par le programme.

Admissibilité aux prestations et comportement à l'égard de la recherche d'emploi

Une augmentation de l'admissibilité aux prestations devrait, en théorie, avoir deux effets sur le comportement du prestataire quant à sa recherche d'emploi. Premièrement, cette augmentation permet aux prestataires d'être plus sélectifs dans le choix d'un emploi, ce qui donne lieu à un meilleur appariement entre employeur et chercheur d'emploi. Deuxièmement, le fait de retarder ou d'éliminer la menace d'épuisement des prestations entraîne une réduction de l'effort consacré à la recherche d'emploi. Les deux mécanismes aboutissent à une prolongation de la période de chômage.

Une analyse de la PPRAETLD a permis de constater que, pour un sous-groupe de travailleurs de longue date se situant de part et d'autre du seuil d'admissibilité de 35 semaines, une admissibilité additionnelle de 14, 17 ou 20 semaines a donné lieu à une hausse du nombre de semaines de prestations touchées de plus de trois semaines. L'utilisation accrue des prestations a été observée pour tous les prestataires, et non seulement pour ceux qui auraient épuisé leurs prestations sans la PPRAETLD. On estime que l'augmentation totale du recours aux prestations était d'environ 35 % plus élevée que si seules les semaines de la PPRAETLD utilisées avaient été prises en considération.

Un petit nombre de participants aux groupes de discussion ont indiqué que les semaines additionnelles d'admissibilité aux prestations leur avaient permis d'être plus sélectifs dans leur recherche d'emploi. Toutefois, la majorité des prestataires ont indiqué que la prolongation n'avait pas eu d'incidence sur les efforts qu'ils avaient consacrés à la recherche d'emploi. De plus, l'analyse des réponses des prestataires n'a pas permis de constater de changement concluant dans l'intensité de la recherche d'emploi découlant de la prolongation. De même, l'analyse de la qualité de l'appariement entre employeur et chercheur d'emploi (ce facteur étant mesuré par les avantages sociaux et la durée du nouvel emploi jusqu'à une demande subséquente) n'a pas permis de démontrer que la PPRAETLD avait donné lieu à un meilleur appariement entre employeur et chercheur d'emploi pour les travailleurs de longue date.

Difficultés à surmonter chez les travailleurs de longue date

Les travailleurs de longue date ont dû surmonter de nombreuses difficultés, dont la principale était une baisse importante et soutenue des revenus. D'après la littérature traitant du sujet, ces pertes sont très persistantes et peuvent atteindre 30 % pour les travailleurs d'expérience. La recherche menée pour cette évaluation a montré des pertes de revenus d'une ampleur similaire un an et deux ans après leur demande pour ceux ayant présenté une demande entre 2006 et 2008. Les pertes de revenus chez les plus âgés étaient encore plus importantes, ce qui contraste avec les autres travailleurs qui, deux ans après leur demande, ne faisaient état d'aucune perte de revenus. D'autres travaux permettront d'analyser les revenus des travailleurs de longue date afin de vérifier si la PPRAETLD a eu une incidence sur leurs revenus après la suppression d'emplois. Toutefois, la littérature économique indique que la prolongation de l'admissibilité aux prestations pour ces travailleurs était peu susceptible de régler ce problème.

Bibliographie

Abe, M., P. Kuhn, Y. Higuchi, M. Nakamura et A. Sweetman, A. "Worker Displacement in Japan and Canada" dans Peter Kuhn (ed.) *Losing Work, Moving On: International Perpectives on Worker Displacement,* Kalamazoo, Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research. 2001.

Belzil, C. "Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Matching vs Unobserved Heterogeneity", *Journal of Applied Econometrics,* Sept.-oct. 2001.

Brzozowski, M. et T. Crossley. "Understanding the outcomes of older job losers", SEDAP research paper no. 264, 2010.

Congressional Budget Office. *Displaced Workers: Trends in the 1980s and Implications for the Future.* Washington, D.C.: Congress of the United States, Congressional Budget Office, February, 1993.

Crémieux, P., P. Fortin, P. Storer, et M. Van Audenrode. *AC : l'assurance-chômage et la productivité de la recherche d'emploi.* DRHC, série L'assurance-chômage et le marché du travail, août 1995.

EDSC. *Analyse du recours à la prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD).* 2013a.

EDSC. *Long-Tenured Workers Benefit Use and Exhaustion.* 2013b.

EDSC. *EEILTW: Cost analysis.* 2013c.

EDSC. *Focus Groups for the Evaluation of the Extension of Employment Insurance Regular Benefits for Long-Tenured Workers.* 2012a.

EDSC. *Analyse documentaire pour l'évaluation de l'Initiative de prolongement de l'assurance-emploi et d'encouragement à la formation (IPAEEF) et de l'Initiative d'investissement des indemnités de départ pour la formation (IIIDF).* 2010.

EDSC. *Unemployment and job search experiences of LTW following the introduction of the EEILTW.* 2013d.

EDSC. *Évaluation de l'initiative Aide à la transition de carrière.* 2014.

EDSC. *Extension of EI Benefits for Long-Tenured Workers (EEILTW): Methodology Paper.* 2012b.

EDSC. *Preliminary Analysis of the Extension of Employment Insurance Regular Benefits for Long-Tenured Workers (EEILTW).* 2012c.

Farber, H. S. "What Do We Know about Job Loss in the United States? Evidence from the Displaced Workers Survey, 1984–2004", *Economic Perspectives* 29 (2): 13–28. 2005.

Fitzenberger, B., et R. Wilke. “Unemployment Durations in West Germany before and after the Reform of the Unemployment Compensation System during the 1980s”, *German Economic Review,* vol. 11, no. 3, August 2010, p. 336-66.

Jacobson, L., R. LaLonde, et D. Sullivan. “Earnings Losses of Displaced Workers”, *American Economic Review,* 1993, 83, 685-709.

Krueger, A., et A. Mueller. “Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data”, *Journal of Public Economics,* 2010, vol. 94, 298-307.

Kuhn, P. et A. Sweetman. 1998. “Wage Loss Following Displacement: The Role of Union Coverage”, *Industrial and Labor Relations Review* 51 (3): 384–400.

Kuhn, P., et A. Sweetman. 1999. “Vulnerable Seniors: Unions, Tenure and Wages following Permanent Job Loss”, *Journal of Labor Economics* 17 (October), 671-93.

Lalive, R. “Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach”, *American Economic Review,* vol. 97, no. 2, May 2007, p. 108-12.

LaRochelle-Côté, Sébastien et Jason Gilmore. « Repli de l’emploi au Canada ». Statistique Canada, 2009.

Morissette, R., X. Zhang, et M. Frenette. *Les pertes de gains des travailleurs déplacés : données canadiennes extraites d’une importante base de données sur les fermetures d’entreprises et les licenciements collectifs,* Direction des études analytiques, Statistique Canada, document de recherche nº 291, 2007.

Morissette, R., Q. Hanquing, et P. Chan. “The Risk and Cost of Job Loss in Canada, 1978–2008”, *Revue canadienne d’économique = Canadian Journal of Economics,* vol. 46, no. 4, November 2013, p. 1480–1509.

Moyen, S., et N. Stahler, “Unemployment insurance and the business cycle: Prolong benefit entitlements in bad times?” Deutsche Bundesbank, Research Centre, Discussion Paper Series 1: Economic Studies: 30, 2009 Poletaev and Robinson. 2008.

Schirle, Tammy. “Wage Losses of Displaced Older Men: Does Selective Retirement Bias Results?” *Analyse de politiques = Canadian Public Policy* 38 (1) 1-13. 2012.

Annexe A : Matrice d'évaluation

Questions d'évaluation	Sources de données						
			Analyse économétrique				
	Revues de la littérature	Groupes de discussion	Rapport de contrôle et d'évaluation 2012	Recours aux prestations	Critères d'admissibilité	Recherche d'emploi	Étude des coûts
NÉCESSITÉ DU PROGRAMME							
1. La définition de TLD cible-t-elle les travailleurs les plus vulnérables?							
a) Les travailleurs d'expérience qui viennent de perdre leur emploi ont-ils besoin de plus de temps que les autres chômeurs à trouver un emploi, en particulier durant un ralentissement économique?	●				●		
b) Quelles sont les difficultés particulières auxquelles font face les travailleurs d'expérience sans emploi (p. ex. besoin de semaines additionnelles de prestations ou de formation supplémentaire)?	●	●			●		
c) La définition de TLD est-elle appropriée pour aider les travailleurs d'expérience issus des secteurs d'activité en restructuration?	●	●			●	●	
2. La durée des prestations est-elle suffisante?							
a) Y a-t-il une durée optimale de prolongation de l'admissibilité aux prestations d'AE pour les travailleurs d'expérience sans emploi?	●	●					
3. Le calendrier de la mesure est-il conforme aux besoins des utilisateurs?							
a) Existe-t-il un moment optimal pour fournir une prolongation des prestations d'AE par rapport aux conditions économiques générales?	●						
b) Le point de départ de la première période d'admissibilité à la PPRAETLD (c.-à-d. le 4 janvier 2009) est-il raisonnable étant donné que la récession sur le marché du travail a commencé immédiatement après octobre 2008?						●	
HARMONISATION AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT							
4. L'objectif de la mesure de PPRAETLD est-il conforme aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques d'EDSC?	●						

Questions d'évaluation	Sources de données						
			Analyse économétrique				
	Revues de la littérature	Groupes de discussion	Rapport de contrôle et d'évaluation 2012	Recours aux prestations	Critères d'admissibilité	Recherche d'emploi	Étude des coûts
HARMONISATION AVEC LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL							
5. Le soutien additionnel aux travailleurs de longue date sans emploi ayant peu fait usage de l'AE dans le passé est-il conforme aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?	●						
RENDEMENT (efficacité, efficience et économie)							
6. Utilisation du programme							
a) Combien de TLD ont utilisé les prestations d'AE additionnelles?			●				
b) Combien de TLD n'ont pas eu recours aux prestations d'AE additionnelles? Pourquoi?			●				
c) Combien de semaines additionnelles ont été utilisées dans le cadre de la PPRAETLD?			●	●			●
7. Résultats en matière de chômage							
a) Quelle proportion de TLD ont épuisé les prestations d'AE accordées?			●	●	●		
b) Quelle est la durée de la période de chômage pour les TLD, c.-à-d. de la transition entre le chômage et le réemploi?						●	
8. Activités de recherche d'emploi							
a) Quelles sont les activités de recherche d'emploi menées par les TLD?	●	●				●	
b) Comment la PPRAETLD a-t-elle influencé le comportement à l'égard de la recherche d'emploi?	●	●				●	
9. Résultats en matière d'emploi							
a) Combien de TLD ont trouvé un nouvel emploi?						●	
b) Quel salaire les TLD gagnent-ils lorsqu'ils sont réembauchés? Comment ce salaire se compare-t-il à celui des autres types de prestataires?	●	●			●		

Questions d'évaluation	Sources de données						
			Analyse économétrique				
	Revues de la littérature	Groupes de discussion	Rapport de contrôle et d'évaluation 2012	Recours aux prestations	Critères d'admissibilité	Recherche d'emploi	Étude des coûts
c) Quelles sont les autres caractéristiques de la qualité du nouvel emploi d'un TLD (p. ex. les avantages tels que la pension, les assurances dentaires et médicales, le statut d'employé permanent par rapport à celui d'employé contractuel)?						●	
d) Quelle est la durée du nouvel emploi du TLD, c.-à-d. de la transition entre le nouvel emploi et la période de chômage subséquente?	●					●	
e) Les semaines additionnelles de prestations d'AE prescrites par la PPRAETLD étaient-elles adéquates pour aider les travailleurs d'expérience à trouver un emploi?		●	●	●	●		
10. Quels sont les coûts estimés de la PPRAETLD?							●

Annexe B : Sources de données

Les sources de données suivantes ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation.

Revue de la littérature

Trois documents portaient sur les aspects de la littérature spécialisée ayant un lien avec la PPRAETLD. Premièrement, une revue de la littérature a été menée conjointement pour les deux initiatives – la PPRAETLD et l'Initiative de bonification des semaines de prestations régulières d'assurance-emploi. Cette revue portait principalement sur les questions liées à la nécessité du programme et à l'harmonisation avec les priorités du gouvernement. Par exemple, la revue s'intéresse aux difficultés rencontrées par les travailleurs de longue date sans emploi, à l'incidence prévue du ralentissement économique sur la durée de la période de chômage ainsi qu'à l'effet de la prolongation des prestations sur la durée de la période de chômage et aux résultats en matière d'emploi.

Une deuxième revue de la littérature a été effectuée pour les mesures de l'initiative Aide à la transition de carrière. Ce document porte principalement sur les expériences de chômage des travailleurs déplacés.

La troisième consiste en un rapport de méthodologie fournissant des directives pour l'analyse économétrique de la PPRAETLD. Toutefois, le document fait également la synthèse de la recherche sur la suppression d'emplois et met l'accent sur l'effet de la perte d'emploi pour les travailleurs déplacés et plus âgés.

Étude des groupes de discussion

Des groupes de discussion ont été formés dans cinq villes (Calgary, Montréal, Vancouver, Oshawa et la région de la capitale nationale) et réunissaient des prestataires d'assurance-emploi, anciens ou actuels, qui étaient admissibles à la PPRAETLD. L'étude vérifie si les prestataires connaissaient l'initiative de PPRAETLD, et traite des obstacles au réemploi que doivent surmonter les travailleurs de longue date, de la pertinence des critères d'admissibilité à la PPRAETLD et de l'incidence des semaines additionnelles de prestations sur les activités de recherche d'emploi et les résultats en matière d'emploi.

Analyse économétrique

Quatre études techniques ont été réalisées sur divers aspects de la PPRAETLD. Ces études sont fondées sur des analyses statistiques de données administratives et d'enquête et visaient à répondre à des questions précises sur les travailleurs de longue date et leurs demandes de prestations.

Analyse du recours à la prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi pour les travailleurs de longue date (PPRAETLD)

Cette étude descriptive fondée sur des données administratives d'assurance-emploi visait à examiner : le nombre de travailleurs de longue date et combien d'entre eux ont eu recours aux semaines additionnelles de prestations; le nombre moyen de semaines de prestations utilisées et le taux d'épuisement des prestations; et la façon dont ces résultats varient selon le sexe, l'âge, la province et le secteur d'activité.

Utilisation et épuisement des prestations par les travailleurs de longue date (Long Tenured Worker Benefit Use and Exhaustion)

Cette étude repose sur des données de la base de données administratives de l'assurance-emploi liées aux données sur l'impôt sur le revenu de l'Agence du revenu du Canada (ARC). À l'aide de techniques économétriques (discontinuité de la régression), l'étude traite de l'incidence de la PPRAETLD sur le nombre de semaines de prestations utilisées, le taux d'épuisement des prestations et la durée de la période de réemploi jusqu'à une éventuelle demande d'assurance-emploi. Cette étude a également été utilisée pour estimer le coût de la mesure si l'on tient compte des changements comportementaux connexes.

Analyse des critères d'admissibilité à la PPRAETLD

Cette étude examine les critères utilisés pour définir un travailleur de longue date aux fins de détermination de son admissibilité à des semaines additionnelles de prestations . Elle fait appel à des données de la base de données administratives de l'assurance-emploi ainsi qu'aux données sur l'impôt sur le revenu de l'ARC de la période précédant la PPRAETLD. Elle vérifie si les critères d'admissibilité à la PPRAETLD ciblaient efficacement les personnes ayant besoin de soutien supplémentaire, et explore d'autres critères possibles d'admissibilité à une prolongation des prestations.

Expériences liées au chômage et à la recherche d'emploi des travailleurs de longue date après l'introduction de la PPRAETLD (Unemployment and job search experiences of long-tenured workers following the introduction of the Extension of Regular Employment Insurance Benefits for Long-Tenured Workers)

Cette étude fait appel à des techniques économétriques (discontinuité de la régression) pour déterminer l'effet de la PPRAETLD sur le comportement des prestataires à l'égard de la recherche d'emploi et leurs résultats en matière d'emploi. L'étude est fondée sur des données de l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE) et établit des liens avec les bases de données administratives de l'assurance-emploi.