



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

# Évaluation du Programme de travail partagé

Rapport final  
Le 21 mars 2016



## **Évaluation du Programme de travail partagé**

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site [canada.ca/publiccentre-EDSC](http://canada.ca/publiccentre-EDSC)

Ce document est aussi 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) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2016

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :  
[droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca](mailto:droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca)

### **PDF**

N° de cat. : Em20-46/2016F-PDF  
ISBN : 978-0-660-05635-7

### **EDSC**

N° de cat. : SP-1122-06-16

# *Évaluation du Programme de travail partagé*

*Rapport final*

*Direction de l'évaluation  
Direction générale des politiques stratégiques et de service  
Emploi et Développement social Canada*

*Le 21 mars 2016*

## TABLE DES MATIÈRES

Sommaire .....	iv
Réponse de la direction .....	viii
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Aperçu .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>1.3 Objectif .....</b>	<b>1</b>
<b>1.4 Admissibilité .....</b>	<b>2</b>
<b>1.5 Exécution .....</b>	<b>3</b>
<b>1.6 Mesures temporaires .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Principales constatations .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Besoin continu du programme .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral .....</b>	<b>9</b>
<b>2.4 Atteinte des résultats escomptés .....</b>	<b>9</b>
<b>2.5 Répercussions .....</b>	<b>17</b>
<b>2.6 Prestation de services .....</b>	<b>27</b>
<b>2.7 Démonstration d'efficience et d'économie .....</b>	<b>32</b>
<b>3. Conclusion .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Conclusion .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Recommandations .....</b>	<b>34</b>
<b>Annexe I – Sources de données .....</b>	<b>37</b>
<b>Annexe II – Matrice d'évaluation .....</b>	<b>40</b>

## *Liste des abréviations*

CAEC	Commission de l'assurance-emploi du Canada
DGCE	Direction générale des compétences et de l'emploi
DGOP	Direction générale des opérations de programmes
DGSC	Direction générale de service aux citoyens
DGSTP	Direction générale des services de traitement et de paiement
EDSC	Emploi et développement social Canada
RE	relevés d'emploi
SCSC	Système commun pour les subventions et contributions

## *Liste des tableaux*

- Tableau 1      Changements apportés aux programmes de travail partagé dans certains pays au cours de la récession de 2008-2009
- Tableau 2      Participation au Programme de travail partagé et prestations versées aux participants au Programme
- Tableau 3      Réduction moyenne des heures de travail, prestations hebdomadaires et durée des demandes au titre du Programme de travail partagé
- Tableau 4      Répartition de la durée des demandes au titre du Programme de travail partagé, par exercice au cours duquel la période de prestations a commencé
- Tableau 5      Nombre estimatif de mises à pied évitées ou reportées grâce au Programme de travail partagé
- Tableau 6      Mises à pied qui ont eu lieu dans les six mois suivant la fin d'un accord de travail partagé, par année où la période de prestations a commencé

# *Sommaire*

## **Objectif du programme**

Le Travail partagé est un programme d'adaptation conçu pour aider les employeurs et les travailleurs à éviter les mises à pied lorsque survient un ralentissement temporaire des activités d'une entreprise en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'employeur. On peut éviter les mises à pied en offrant un soutien du revenu aux travailleurs qui consentent à réduire temporairement leur semaine de travail pendant la relance de l'entreprise en vertu de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le but est que tous les employés participants reprennent des heures de travail normales avant la fin de la période de validité de l'accord de Travail partagé.

Le programme permet aux employeurs de maintenir en poste les employés qualifiés et d'éviter le processus coûteux d'embaucher et de former de nouveaux employés lorsque les activités reprennent leur cours normal. Il permet aussi aux employés de conserver leurs compétences et leur emploi par le versement d'un supplément à leur salaire sous forme de prestations d'assurance-emploi pour les journées non travaillées. Bien qu'on l'utilise principalement pendant les périodes temporaires de récession économique, le Programme de travail partagé prévoit des mesures spéciales pour aider les employeurs qui sont touchés par un sinistre ou qui se trouvent dans une situation d'urgence.

En réaction au niveau d'incertitude élevé auquel de nombreuses entreprises ont été confrontées au cours de la récession de 2008-2009, laquelle a été à la fois soudaine et profonde, le Programme de travail partagé a instauré plusieurs changements temporaires pour aider les entreprises à demeurer viables pendant la période visée par l'accord. La présente évaluation s'attarde principalement aux récents changements apportés au Programme, temporaires comme permanents, mis en œuvre pour faire face à la récession économique<sup>1</sup>.

## **Évaluation des principales constatations**

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que les changements apportés au cours de la récession de 2008-2009 ont été profitables. Ils ont permis à un grand nombre d'employeurs d'éviter des mises à pied temporaires inutiles lorsqu'ils ont été confrontés à un ralentissement temporaire et indépendant de leur volonté, ce qui répond à l'objectif du Programme. Cependant, les changements n'ont pas empêché les ajustements structurels susceptibles de se produire pendant et après une récession (qui influent sur la probabilité qu'une entreprise mette fin à ses activités ou que des travailleurs soient mis à pied en raison de la fin de la période de validité d'un accord de Travail partagé).

---

<sup>1</sup> Le dernier rapport d'évaluation a été publié en 2004.

La participation au programme est très anticyclique : le nombre de demandes de Travail partagé augmente au cours des périodes de récession économique et diminue pendant les périodes de reprise et de croissance économique. Au cours de la dernière récession, la participation est passée d'un peu plus de 10 000 demandes à un sommet d'environ 139 000 demandes, et les dépenses du programme, qui s'élevaient à 11 M\$, ont atteint 235 M\$. Même si, à son apogée, le travail partagé ne comptait que pour 0,83 % des emplois, il est important de noter que le programme a offert une forme de stabilité d'emploi et de sécurité financière à un grand nombre d'employés, ce qui peut avoir un effet multiplicateur sur les collectivités.

### *Mises à pied évitées*

De nombreux employeurs participants reconnaissent que le travail partagé a aidé leur entreprise à éviter des mises à pied temporaires et à revenir à des niveaux de production normaux. Toutefois, il est difficile d'obtenir une estimation précise des mises à pied évitées, la meilleure estimation nécessitant habituellement un certain nombre d'hypothèses fondées sur les réductions de travail observées. L'évaluation a permis de constater qu'un grand pourcentage de mises à pied ont été évitées. Dans le cadre de cette évaluation, on estime qu'une mise à pied a été évitée quand elle a continué de l'être pendant au moins six mois après la fin de l'accord.

- En moyenne, de 2000-2001 à 2010-2011, 60 % des mises à pied évitées au cours de l'accord ont continué d'être évitées pendant au moins six mois après la fin de celui-ci, d'où un effet net estimé de 11 189 mises à pied évitées en 2008-2009 et de 24 385 autres en 2009-2010. C'est là une amélioration comparativement à l'estimation de 49 % de mises à pied évitées pendant six mois au cours de la période allant de 1990-1991 à 2001-2002, indiquée dans l'évaluation du Programme de travail partagé de 2004.
- On a constaté que les mesures temporaires qui ont permis de prolonger la durée maximale de l'accord pendant la récession de 2008-2009 n'ont eu aucune influence sur la probabilité que des travailleurs soient mis à pied au cours des six mois suivant la fin de l'accord de travail partagé. Au contraire, les taux de mises à pied suivaient un modèle anticyclique qu'il soit possible ou non de prolonger l'accord.
- La probabilité qu'une entreprise cesse complètement ses opérations une fois l'accord terminé s'est avérée très faible pour celles comptant plus de cinq employés en travail partagé et pratiquement nulle pour celles comptant plus de 25 employés en travail partagé.
- Plus de 75 % des employeurs ont mentionné que le principal avantage d'avoir participé au programme était d'avoir évité les coûts très élevés qu'auraient entraînés le recrutement et la formation de nouveaux employés s'il y avait eu des mises à pied.

### *Autres constatations importantes*

- L'évaluation n'a fourni aucun élément permettant de croire que le nombre de participants ayant recours au Programme avait augmenté au-delà de ce qu'on pouvait prévoir en raison de sa nature anticyclique. Cependant, on a pu constater que la taille moyenne des accords avait

augmenté pendant la récente période de récession, tant sur le plan du nombre d'employés participant au Travail partagé par employeur que sur celui de la durée moyenne des accords.

- On a constaté que le Travail partagé avait des effets positifs sur les collectivités et les employés. En effet, le programme appuie les collectivités, car il évite des mises à pied et permet aux employés de conserver leur emploi et de bénéficier quand même des avantages non salariaux, réduisant ainsi leur niveau de stress tout en renforçant leur sécurité financière.
- La capacité du programme d'agir comme stabilisateur automatique en période de récession est limitée en raison de son envergure relativement petite par rapport à celle de l'ensemble de la population active.
- La prestation de services et la mise en œuvre de politiques ont varié d'une région à l'autre, mais dans l'ensemble, les employeurs étaient satisfaits des services offerts par le programme.
- Le programme a réussi à répondre à la forte augmentation du nombre de demandes et de questions. Toutefois, certains employés (les bénéficiaires) ont soulevé la question des retards dans le versement des prestations initiales et leur manque de connaissances au sujet des avantages et des critères d'admissibilité du programme, et des conséquences de leur participation.
- Avant la récession de 2008-2009, on avait consacré peu de ressources à la promotion du Programme de travail partagé. L'attention accrue des médias en raison des mentions du Programme dans le budget de 2009 a contribué à le faire connaître du public et des employeurs.
- Les grandes entreprises possédant les ressources et l'expertise en affaires pour élaborer des plans d'action avaient plus de facilité à tenir compte du processus de rétablissement dans l'élaboration de leurs plans. En comparaison, les petites entreprises ou celles dont les problèmes sont liés à la conjoncture économique dans son ensemble et à des situations imprévues ont eu plus de difficulté à prévoir un redressement complet.
- Certains employeurs ont utilisé les semaines supplémentaires de prestations pour conclure des accords prolongés pendant la récession. L'évaluation a d'ailleurs établi qu'une partie des demandeurs avaient été mis à pied une fois l'accord échu, et que les accords d'une durée prolongée ne permettaient pas de réduire le nombre de mises à pied.

## **Recommandations**

D'après les principales constatations, l'évaluation propose les neuf recommandations suivantes :

1. Trouver des moyens d'améliorer la rapidité du versement des prestations aux employés.
2. Trouver des moyens d'améliorer le processus de production de rapports pour les petites entreprises.
3. Examiner les multiples pouvoirs de signature et les façons de simplifier le processus.
4. Assurer une plus grande uniformité de l'exécution du Programme à l'échelle du pays.

5. Améliorer l'efficacité de l'exécution du programme en misant sur les pratiques exemplaires de la région.
6. S'inspirer des leçons tirées de la mise en œuvre de mesures temporaires au cours de la récession économique de 2008-2009 afin d'évaluer la pertinence de prendre des mesures semblables en cas de nouvelle récession (p. ex. analyser la pertinence continue du plan de redressement ou envisager d'autres façons de simplifier davantage le processus de demande pour les employeurs).
7. Accroître les activités de sensibilisation des employeurs. Veiller à ce que les bénéficiaires potentiels du programme connaissent son existence.
8. Accroître les activités de sensibilisation des employés. Donner des informations plus claires concernant les avantages et les critères d'admissibilité du programme et les conséquences de leur participation.
9. Examiner le processus de demande et trouver des façons d'y faire participer davantage les secteurs non manufacturiers.

# *Réponse de la direction*

## **Introduction**

La Direction générale des compétences et de l'emploi (DGCE) et la Direction générale des opérations de programmes (DGOP) tiennent à remercier les responsables de l'évaluation du Programme de travail partagé. Les deux directions générales reconnaissent plus particulièrement l'apport de tous les répondants clés qui ont participé à des entrevues au cours de l'évaluation, y compris les employés, les employeurs et les agents de programme. En outre, elles souhaitent adresser leurs sincères remerciements à leurs collègues du Ministère provenant de diverses unités opérationnelles et stratégiques qui ont contribué à l'élaboration de la réponse de la direction.

Le Travail partagé est un programme d'adaptation conçu pour aider les employeurs et les travailleurs à éviter les mises à pied lorsque survient un ralentissement temporaire des activités d'une entreprise en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'employeur. On peut éviter les mises à pied en offrant un soutien du revenu aux travailleurs qui consentent à réduire temporairement leur semaine de travail pendant la relance de l'entreprise en vertu de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le but est que tous les employés participants reprennent des heures de travail normales avant la fin de la période de validité de l'accord de Travail partagé. Le programme permet aux employeurs de maintenir en poste les employés qualifiés et d'éviter le processus coûteux d'embaucher et de former de nouveaux employés lorsque les activités reprennent leur cours normal. Il permet aussi aux employés de conserver leurs compétences et leur emploi par le versement d'un supplément à leur salaire sous forme de prestations d'assurance-emploi pour les journées non travaillées. Le Programme de travail partagé s'est révélé très efficace pendant les périodes temporaires de récession économique, et il peut aider les employeurs qui sont touchés par un sinistre ou qui se trouvent dans une situation d'urgence.

Conscient du haut niveau d'incertitude auquel les entreprises ont été confrontées en raison de la récession économique de 2008-2009, le gouvernement du Canada a adopté, comme d'autres pays du G-7, un plan de relance : le Plan d'action économique. En ce qui concerne le travail partagé, des mesures temporaires ont été mises en place rapidement dans le cadre des budgets de 2009, 2010 et 2011 et de la mise à jour financière de 2011 afin d'aider les entreprises à faire face à la récession.

L'augmentation importante du nombre de demandes de renseignements au Programme de travail partagé et de demandes de participation a nécessité la mise à l'échelle de l'expertise régionale sur les plans de la prestation de services, de l'élaboration de politiques et du traitement. Les ressources ont été mobilisées rapidement et efficacement pour assurer une réponse en temps opportun. Dans ce contexte, les mesures temporaires ont été cruciales, car elles ont permis à l'économie de se redresser en plus d'offrir une sécurité financière à un grand nombre d'employeurs, d'employés et de collectivités. Des ajustements permanents ont ensuite été apportés à la politique en 2011 pour rendre le programme plus souple et efficace.

La Direction générale des compétences et de l'emploi (DGCE) et la Direction générale des opérations de programmes (DGOP) sont d'accord avec les constatations de l'évaluation et

proposent la réponse suivante, de concert avec la Direction générale des services de traitement et de paiement (DGSTP) et la Direction générale de service aux citoyens (DGSC).

### **Principales constatations issues de l'évaluation**

Dans l'ensemble, les constatations découlant de l'évaluation du Programme de travail partagé sont pour la plupart positives. Elles démontrent qu'il existe un besoin continu du programme, surtout durant les périodes de ralentissement économique. L'évaluation a conclu qu'il produit les résultats escomptés et qu'il comporte à la fois des avantages financiers (p. ex. la sécurité financière) et non financiers pour les employeurs, les employés et les collectivités (p. ex. des effets positifs sur le moral des employés, l'amélioration des relations entre l'employeur et les employés). Ajoutons que les employés et les employeurs se sont dits satisfaits des services fournis par le programme, ces derniers louant particulièrement l'appui considérable qu'ils ont reçu du gouvernement.

L'évaluation a surtout permis d'établir que le programme était particulièrement efficace pendant la période de ralentissement économique. L'évaluation a également révélé que, pour la grande majorité des entreprises qui ont participé au Programme de travail partagé, le risque de devoir fermer leurs portes à la fin de la période de validité de l'accord de Travail partagé est plutôt faible. Cela donne à penser que le programme ne retarde pas la fermeture d'une entreprise en difficulté, mais aide plutôt les entreprises qui font face à une pénurie de travail en raison de ralentissements temporaires. Il est intéressant de constater que l'efficacité du programme s'est accrue lorsqu'il a été utilisé à plus grande échelle pendant le ralentissement économique. En outre, l'examen des dossiers du programme confirme que 74 % des 226 entreprises dont les accords ont été approuvés et examinés avaient repris leurs activités courantes à la fin de la période de validité de l'accord. Ces constatations sont importantes, car elles démontrent que le programme fonctionne comme prévu en permettant aux employeurs d'éviter les mises à pied inutiles lorsque leur entreprise connaît un ralentissement temporaire sur lequel ils n'ont aucun contrôle.

L'évaluation a également conclu que :

- Le nombre de mises à pied évitées a été estimé à 11 189 en 2008-2009 et à 24 385 en 2009-2010.
- La participation au Programme demeure anticyclique, et c'est en grande partie le secteur manufacturier qui l'utilise.
- La durée moyenne des demandes a augmenté au cours de la dernière récession, car les employeurs ont eu recours aux mesures temporaires permettant de prolonger au maximum la durée des accords.
- Il est possible d'améliorer les modèles d'exécution du programme et de prestation de services, de simplifier les processus de demande et d'approbation et d'accroître les activités de sensibilisation pour favoriser la participation au Programme dans les secteurs qui l'ont utilisé de façon limitée (le secteur des services, de la vente au détail, de l'immobilier, des finances, des sociétés professionnelles et des organisations sans but lucratif).

## **Recommandations et mesures de suivi**

L'évaluation du Programme de travail partagé a permis de cibler deux secteurs (l'exécution du Programme et la participation au Programme) qui feront l'objet de mesures de suivi.

### **L'exécution du programme**

*Mesure de suivi n° 1 : Améliorer la vitesse du modèle de prestation de services, notamment en ce qui concerne le versement des prestations initiales aux employés.*

Le secteur de programme convient que le versement en temps opportun des prestations constitue un élément important permettant d'assurer un service efficace et adapté. Comme nous l'avons mentionné, étant donné la forte augmentation des demandes de renseignements et des demandes de Travail partagé reçues pendant la période de ralentissement économique, le Ministère a rapidement mobilisé les spécialistes du secteur de la prestation de services, des politiques et du traitement afin de réagir de façon opportune.

En 2009, dans le cadre des efforts déployés en vue d'améliorer le modèle de prestation de services, on a automatisé le traitement des demandes de participation au travail partagé. De plus, on a mis en œuvre une stratégie de réduction de l'inventaire afin de ramener la charge de travail exceptionnellement élevée en ce qui concerne le traitement des demandes d'assurance-emploi à des niveaux gérables d'ici octobre 2016. En outre, le Ministère travaille à l'élaboration d'un modèle de financement plus souple afin de s'assurer que les mécanismes nécessaires pour répondre à l'augmentation des demandes de prestations d'assurance-emploi et aux besoins des Canadiens sont en place.

La DGSTP a mené une étude sur les délais de traitement des prestations pour le programme afin de déterminer les améliorations possibles pour faire en sorte d'atteindre les objectifs liés à la rapidité de paiement. Cette étude a révélé que 87 % des clients étaient payés en 28 jours, que 9 % subissaient un retard attribuable à l'employeur ou à l'employé et que 3 % subissaient un retard attribuable à Service Canada.

En outre, le Ministère a rappelé au Centre opérationnel de paiement de l'assurance (COPA) la nécessité de traiter les rapports d'utilisation conformément aux objectifs de rapidité du service. Le Ministère surveillera continuellement cet aspect.

De plus, les résultats de cette étude seront transmis aux intervenants ministériels pour qu'ils veillent à ce que les communications avec les employeurs et les employés concernant leurs accords et leurs prestations de travail partagé réitérent que toute la documentation doit être fournie en temps opportun pour que les paiements soient émis dans les délais prescrits.

*Mesure de suivi n° 2 : Améliorer les processus de production de rapports pour les petites entreprises.*

Il est admis que les petites entreprises n'ont pas toujours la capacité, les outils et les ressources nécessaires pour utiliser le système de production de rapports par voie électronique. Le Ministère a récemment publié de nouveaux rapports d'utilisation électroniques qui prennent de 60 à 70 % moins d'espace sur un disque dur, ce qui est susceptible d'amoinrir les difficultés que rencontrent les entreprises qui misent sur un système moins fiable. Le système de passerelle de données facilite la production de rapports en temps opportun et de manière efficace pour les employeurs; toutefois, il ne constitue pas la seule option accessible et les employeurs ne sont pas tenus de s'en servir. À leur discrétion, les employeurs peuvent choisir de soumettre des rapports sur papier, par la poste ou par l'entremise de services régionaux. Le mécanisme de présentation de rapports choisi par l'employeur doit respecter les protocoles de protection des renseignements personnels et de sécurité applicables se rapportant à la gestion de l'information. Les agents de programme continueront de collaborer avec les employeurs pour déterminer l'approche qu'ils souhaitent privilégier.

***Mesure de suivi n° 3 : Examiner les multiples pouvoirs de signature et les façons de simplifier le processus.***

Le secteur de programme convient qu'il est important d'évaluer continuellement les processus d'exécution du programme afin de cerner les possibilités d'amélioration. À cet égard, puisque de multiples pouvoirs de signature peuvent représenter un obstacle à l'approbation des accords en temps opportun, le secteur de programme a pris des mesures pour veiller à ce que toutes les demandes soient traitées le plus rapidement possible.

Selon les lignes directrices du programme, les accords de travail partagé d'une valeur de plus de 600 000 \$ de même que les modifications apportées aux politiques et les mesures spéciales requièrent l'approbation de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC). Toutefois, cela ne nécessite pas beaucoup de temps, car une fois que ces demandes sont présentées à l'administration centrale, il ne faut que huit jours pour les traiter, ce qui respecte les normes de prestation du service. De plus, il est important de prendre note qu'en 2014, seulement 1,3 % des accords de travail partagé avaient une valeur supérieure à 600 000 \$ et qu'elles ont, de ce fait, été traitées à l'administration centrale.

***Mesure de suivi n° 4 : Assurer une plus grande uniformité de l'exécution du Programme à l'échelle du pays.***

Le secteur de programme convient qu'il est important pour le personnel régional d'avoir accès aux conseils en matière de politiques et aux outils de programme nécessaires en temps opportun afin de promouvoir l'uniformité de l'exécution du Programme à l'échelle du pays.

À cet égard, le secteur de programme a formulé un guide de politiques et des directives opérationnelles qu'il a diffusés aux intervenants clés afin de promouvoir la normalisation. De concert avec les conseillers régionaux en expertise opérationnelle, le secteur de programme effectuera une évaluation et une mise à jour complètes des documents et des outils internes et externes (p. ex. directives opérationnelles sur le travail partagé Guide du demandeur, questions et réponses, fonction d'aide du SCSC). Cette mise à jour accroîtra l'uniformité et la cohésion de l'exécution du programme dans l'ensemble du pays.

Par ailleurs, le secteur de programme a conçu un cours national en ligne sur le Programme de travail partagé, offert dans le Campus en ligne. Ce cours comporte cinq modules visant à présenter aux agents de programme un portrait complet du Programme de travail partagé. Le secteur de programme prévoit mettre à jour le cours pour y ajouter un sixième module portant sur l'utilisation du Système commun pour les subventions et contributions (SCSC) dans le cadre de l'exécution du Programme de travail partagé.

Le secteur de programme continuera de collaborer avec les régions afin de donner au personnel les outils et les lignes directrices nécessaires à la mise en œuvre du programme (c.-à-d. les modules du cours en ligne, les directives opérationnelles, les téléconférences régionales).

De plus, le secteur de programme évaluera sa stratégie actuelle de gestion des modes de prestation de services en ce qui concerne les numéros 1-800 et 1-866 de même que le site Internet de Service Canada pour s'assurer que le Ministère offre aux employeurs et aux employés qui cherchent des renseignements sur le Programme de travail partagé un service uniforme, intégré, adapté et accessible au moyen de plusieurs modes de prestation de services. Le secteur de programme continuera de veiller à ce que les employeurs et les employés de partout au pays aient accès à des renseignements à jour au moyen d'un ensemble de modes de prestation de services qui combleront mieux leurs besoins.

*Mesure de suivi n° 5 : Améliorer l'efficacité de l'exécution du programme en misant sur les pratiques exemplaires de la région.*

Le secteur de programme reconnaît que certaines variations dans les modèles de prestation de services dans l'ensemble du pays sont à prévoir étant donné les différences régionales entre les marchés du travail et les structures opérationnelles. Cependant, le Ministère a récemment centralisé la prestation des services liés au Programme dans les régions afin de promouvoir le partage de l'information et l'uniformité de l'exécution du Programme.

En outre, dans le cadre de ses fonctions, le secteur de programme fait le point concernant les questions et les possibilités liées à l'exécution du Programme à l'échelle du pays, et vise à faciliter le partage de l'information entre l'Administration centrale et les régions de plusieurs façons au cours de l'année (p. ex. les conférences téléphoniques mensuelles, les visites sur place). Le secteur de programme continuera d'identifier les pratiques exemplaires en matière d'exécution du programme, à l'échelle canadienne comme à l'international, et de transmettre cette information à ses partenaires régionaux pour contribuer à diffuser l'information concernant l'amélioration du programme et des politiques. De plus, le secteur de programme a entrepris la schématisation des processus dans chaque région en vue de valider les procédés actuels, de cerner les pratiques exemplaires et les aspects à améliorer et d'assurer une plus grande normalisation des procédés opérationnels. Le secteur diffusera les pratiques exemplaires à toutes les régions afin d'optimiser les gains d'efficacité opérationnelle. On envisage également d'établir des liens avec les autres programmes du Ministère afin de mieux consolider les renseignements sur le marché du travail.

**Mesure de suivi n° 6 :** *S’inspirer des leçons tirées de la mise en œuvre de mesures temporaires pendant la période de ralentissement économique de 2008-2009 afin d’évaluer la pertinence de prendre des mesures semblables si une autre période de ralentissement se présentait (p. ex. examiner la pertinence continue du plan de redressement ou des façons de simplifier davantage le processus de demande pour les employeurs).*

Le secteur de programme surveille et évalue régulièrement l’environnement économique, y compris les conditions du marché du travail à l’échelle du pays pour déterminer la réaction stratégique adéquate en cas de ralentissement économique. Au cours du ralentissement économique survenu de 2008 à 2010, les ressources ont été mobilisées rapidement et efficacement dans le cadre du Plan d’action économique afin d’assurer une réponse en temps opportun pour aider les employeurs confrontés à des situations de mises à pied.

Une fois la reprise économique amorcée, le Ministère a entrepris un examen global du Programme de travail partagé à l’été et à l’automne de 2010 en prévision de la fin du Plan d’action économique. Les principales observations et leçons apprises de cet examen sont conformes aux constatations de l’évaluation. Elles indiquent notamment que :

- les employeurs apprécient beaucoup le programme et l’appuient;
- les mesures temporaires étaient une réaction adéquate;
- il faudrait envisager d’apporter des ajustements d’ordre administratif et de simplifier les demandes de participation;
- il est difficile de différencier les chocs temporaires des chocs permanents et de prévoir le redressement;
- il est important de mieux faire connaître le programme de sorte que plus de secteurs puissent l’utiliser.

Compte tenu des leçons apprises, la Commission de l’assurance-emploi du Canada a adopté une nouvelle politique pour le Programme de travail partagé le 3 avril 2011. Parmi les changements permanents, notons un plan de redressement modifié et de nouvelles règles d’utilisation prévoyant une réduction de travail minimale de 10 %, ce qui accorde plus de souplesse aux employeurs participants pour s’adapter aux fluctuations de travail au cours de la période de travail partagé.

Vu les constatations positives de l’évaluation, le secteur de programme convient qu’il envisagera une réaction semblable du programme si l’économie subit un autre choc. Il pourrait notamment éliminer le plan de redressement, conclure des accords de plus longue durée ou accorder des prolongations d’accords sans période de répit. Lorsqu’on les instaure, ces éléments contribuent tous à la réussite du programme. De plus, tous les partenaires du programme (DGOP, DGCE, DGSTP et DGSC) examinent les procédés, les rôles et les responsabilités pour s’assurer que le Ministère est prêt à affronter divers scénarios potentiels.

### **Participation aux programmes**

**Mesure de suivi n° 7 :** *Accroître les activités de sensibilisation pour les employeurs. Veiller à ce que les bénéficiaires potentiels du programme en soient informés.*

*Et*

*Mesure de suivi n° 8 : Accroître les activités de sensibilisation pour les employés. Donner des informations plus claires concernant les avantages et les critères d'admissibilité du programme et les conséquences de leur participation.*

Le secteur de programme convient que l'augmentation des activités de sensibilisation pour les employeurs et les employés est une option valable pour permettre d'accroître la sensibilisation au Programme. Le personnel assurant la prestation des services du Ministère est bien outillé pour fournir des renseignements détaillés sur le programme aux employeurs et aux employés grâce aux voies de prestation de services existantes. En outre, le Ministère tient à jour des renseignements détaillés au sujet du Programme de travail partagé sur son site Web et travaille en collaboration avec le personnel régional afin de bien faire comprendre l'importance de promouvoir le programme, s'il y a lieu.

À cette fin, le secteur de programme continuera de collaborer avec le personnel régional et les gouvernements provinciaux et territoriaux, le cas échéant, afin de renseigner différents secteurs au sujet du programme. Par exemple, il a amorcé des discussions avec l'Alberta au sujet de moyens potentiels d'appuyer les communications destinées aux employeurs concernant la disponibilité du Programme de travail partagé. Il a aussi abordé la possibilité d'une collaboration à l'élaboration des plans de redressement en insistant particulièrement sur l'information sur le marché du travail requise.

Compte tenu de la récente récession dans le secteur du pétrole et du gaz, le Ministère entend promouvoir le programme de sensibilisation en ciblant notamment des représentants de ce secteur. Le commissaire à l'assurance-emploi représentant les employeurs d'assurance-emploi a également joué un rôle de premier plan dans la détermination d'activités de sensibilisation additionnelles (p. ex. consultations avec des employeurs et séances d'information, envoi de bulletins électroniques à des groupes d'employeurs, etc.).

La DGSC continuera d'organiser des présentations de sensibilisation mobiles pour les employeurs et les employés selon les besoins, et d'examiner les possibilités d'inclure les présentations sur le Travail partagé à d'autres séances liées à l'emploi. Les responsables des services mobiles occasionnels offrent des services d'information sur le Programme de travail partagé au moyen de deux documents de présentation (un destiné aux employés, l'autre aux employeurs) et distribuent aux employés un dépliant qui décrit le processus de demande de prestations d'assurance-emploi connexes.

Le secteur de programme collaborera aussi avec les principaux intervenants internes pour examiner les produits d'information concernant le Travail partagé destinés aux travailleurs afin de déterminer si des ajustements sont nécessaires. À l'heure actuelle, le Ministère procède au renouvellement de la stratégie de mise en œuvre des services mobiles occasionnels pour s'assurer d'offrir aux clients des services efficaces et efficaces qui les aideront à profiter davantage des programmes et services et les inciteront à utiliser le libre-service numérique. Grâce à cet effort de

renouvellement, la DGSC continuera de chercher des moyens d'amplifier l'effet et la portée des activités de sensibilisation liées au travail partagé.

*Mesure de suivi n° 9 : Examiner le processus de demande afin que le programme soit davantage utilisé dans les secteurs non manufacturiers.*

Par le passé, l'industrie manufacturière comptait la plus grande proportion d'accords de Travail partagé; en outre, ce sont les petites et moyennes entreprises qui sont les plus susceptibles de participer au Programme de travail partagé. Les employeurs de l'Ontario et du Québec représentent la part la plus importante des utilisateurs.

Le secteur de programme examine le processus de demande périodiquement afin de s'assurer qu'il conserve sa pertinence pour les employeurs d'industries et de secteurs très divers. Dans le but de bien informer les collectivités au sujet des nouvelles options de politiques à l'examen, le secteur de programme favorisera le partage des pratiques exemplaires entre les régions, en particulier celles qui concernent le processus de demande et les efforts déployés pour promouvoir l'utilisation du programme dans les divers secteurs.

Le secteur de programme continuera également à observer ce que font les autres pays pour atteindre un plus grand nombre de secteurs non traditionnels (les secteurs non manufacturiers) et, le cas échéant, mettra l'accent sur les activités de sensibilisation pour les divers secteurs. Le secteur de programme utilisera l'information sur le marché du travail régionale et sectorielle pour adapter les activités de sensibilisation et les harmoniser aux tendances du marché du travail.

# 1. Introduction

## 1.1 Aperçu

L'évaluation du Programme de travail partagé menée en 2004 a révélé que le programme fournissait les résultats escomptés. L'évaluation de 2015 a pour but de mettre tout particulièrement l'accent sur l'évaluation des changements temporaires et permanents apportés récemment au Programme en réponse à la récente récession économique. Une description détaillée des neuf sources de données est fournie à l'annexe I et une matrice reliant les sources de données aux questions d'évaluation est présentée à l'annexe II. La section suivante présente une description du programme. À la section 3, nous verrons les principales constatations et la section 4 constitue la conclusion.

## 1.2 Contexte

Le Programme de travail partagé a vu le jour en 1977 dans le cadre du projet de loi C-27, qui prévoyait l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage « à des fins productives ». À l'automne de 1977, le programme a été mis en œuvre à titre de projet pilote. Une évaluation de ce programme pilote ayant révélé qu'il était beaucoup plus coûteux pour le Compte d'assurance-chômage que les mises à pied, le programme a été abandonné.

Toutefois, en 1981, en raison d'une grave récession économique, le gouvernement fédéral a rétabli le Programme de travail partagé avec certaines modifications des règles afin de résoudre les problèmes de coût élevé soulevés dans l'évaluation de la phase pilote. Ces modifications ont permis d'établir les prestations de Travail partagé au niveau des prestations régulières d'assurance-chômage, après quoi des limites ont été imposées à la durée de l'accord de travail partagé. Le programme a été rendu permanent en 1985. Il a été une composante du régime d'assurance-chômage (devenu le régime d'assurance-emploi), et sa conception et ses règles sont demeurées passablement inchangées jusqu'en 2009.

## 1.3 Objectif

Le Programme de Travail partagé est un programme d'adaptation conçu pour aider les employeurs et les travailleurs à éviter les mises à pied lorsque survient un ralentissement temporaire des activités d'une entreprise en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'employeur. On peut éviter les mises à pied en offrant un soutien du revenu aux travailleurs qui consentent à réduire temporairement leur semaine de travail pendant la relance de l'entreprise en vertu de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le but est que tous les employés participants reprennent des heures de travail normales avant la fin de la période de validité de l'accord de Travail partagé. Le programme permet aux employeurs de maintenir en poste les employés qualifiés et d'éviter le processus coûteux d'embaucher et de former de nouveaux employés lorsque les activités reprennent leur cours normal. Il permet aussi aux employés de conserver leurs compétences et leur emploi par le versement d'un supplément à leur salaire sous forme de prestations d'assurance-emploi pour les journées non travaillées. Le Programme de Travail partagé s'est révélé très efficace pendant les périodes temporaires de

récession économique, et il peut aider les employeurs qui sont touchés par un sinistre ou qui se trouvent dans une situation d'urgence.

Pour illustrer la façon dont le programme fonctionne, imaginons une entreprise qui compte 100 employés effectuant le même travail et dont le superviseur songe à licencier temporairement 20 de ces employés. Si ces 20 employés étaient mis à pied, ils toucheraient des prestations régulières d'assurance-emploi au cours de leur période de chômage à un taux de 55 % de leur rémunération assurable. Le Programme de travail partagé permet aux 100 employés de l'entreprise de partager les coûts du ralentissement. Plutôt que de mettre à pied 20 employés, l'entreprise pourrait réduire de 20 % la semaine de travail (p. ex. réduire la semaine de travail à quatre jours) pour les 100 employés. Tous les employés toucheraient ainsi des prestations de Travail partagé un jour par semaine (au même taux de 55 % de leur rémunération assurable).

## 1.4 Admissibilité

Pour être admissibles au Programme de travail partagé, les employeurs doivent satisfaire aux critères d'admissibilité de base :

- L'entreprise doit exercer ses activités au Canada depuis au moins deux ans;
- Il doit y avoir un minimum de deux employés dans l'unité de travail<sup>2</sup>;
- La pénurie de travail doit être hors du contrôle de l'employeur;
- La pénurie de travail ne doit pas être attribuable à des facteurs saisonniers;
- L'employeur doit avoir le consentement du syndicat des employés ou, si ces derniers ne sont pas syndiqués, de tous les employés de l'unité de travail.

L'employeur doit présenter un plan de redressement qui démontre les mesures que prendra l'entreprise pour retourner à la normale lorsque l'accord prendra fin. Dans le cadre d'un accord de travail partagé, l'horaire de travail habituel des employés doit être réduit dans une mesure de 10 à 60 % (c.-à-d. une réduction pouvant aller d'une demi-journée à trois jours de travail). Le minimum prévu de réduction était auparavant de 20 % mais, dans le budget de 2011, il a été réduit en permanence à 10 %. Les accords de travail partagé sont signés pour un minimum de 6 semaines consécutives et un maximum de 26 semaines. Par la suite, les employeurs peuvent demander une prolongation d'au plus 12 semaines. Ainsi, la durée maximale globale de l'accord est de 38 semaines. Les employeurs sont assujettis à une « période de répit » (c.-à-d. un nombre de semaines égal à la durée de l'accord précédent) avant de pouvoir conclure un nouvel accord avec le même groupe d'employés.

Pour qu'un employé soit admissible aux prestations du Travail partagé, il doit être admissible aux prestations régulières de l'assurance-emploi. Contrairement aux bénéficiaires de prestations régulières de l'assurance-emploi, les participants au Programme de travail partagé ne sont pas tenus d'observer une période d'attente de deux semaines avant de toucher leurs prestations. Toutefois, si les employés sont mis à pied après application du Programme de

---

<sup>2</sup> On entend par « unité de travail » l'ensemble des employés de l'entreprise qui participeront à un accord de Travail partagé; ce ne sont pas tous les employés de l'entreprise qui composent l'unité de travail.

travail partagé, ils ont pleinement droit aux prestations régulières de l'assurance-emploi. Dans de tels cas, ces employés doivent alors observer une période d'attente de deux semaines avant de pouvoir toucher leurs prestations d'assurance-emploi. La participation antérieure au Programme de travail partagé n'a aucune répercussion sur la période d'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi.

## **1.5 Exécution**

Le processus de demande commence avec la demande de travail partagé que remplit l'employeur. La demande peut être présentée à un bureau régional ou de district ou à un Centre Service Canada local. Service Canada peut aider les employeurs à remplir leur demande afin de s'assurer que les critères d'admissibilité pour participer au Programme de travail partagé sont respectés. Les agents de Service Canada examinent la demande et produisent un rapport de recommandation indiquant si la demande devrait être acceptée ou rejetée. Si le rapport de recommandation est favorable, la demande peut être approuvée par le bureau local ou régional ou l'administration centrale, selon la valeur en dollars de l'accord. Plus précisément, les accords de plus de 600 000 \$ doivent être approuvés par la CAEC.

Une fois la demande approuvée, Service Canada élabore un document juridique, ou « Accord de travail partagé ». Le document a force obligatoire une fois qu'il a été signé par le représentant de l'employeur, les représentants des employés et les représentants de Service Canada autorisés.

Lorsqu'un accord de travail partagé a été activé, le personnel de Service Canada veillera à ce qu'il soit exécuté en conformité avec les règlements. Au besoin, il faudra faire des visites des lieux pour s'assurer que les règlements et les accords sont respectés. L'étendue et la nature de cette activité de surveillance varient selon les circonstances en cause et peuvent être limitées par les ressources disponibles et la charge de travail du personnel.

L'accord de travail partagé précise les modalités de participation au Programme, comme la durée de l'accord et les travailleurs qui y participeront à titre d'« unité ». L'employeur peut modifier la taille et la composition de l'unité de travail partagé ainsi que la durée de l'accord en remplissant les documents appropriés du Programme de travail partagé.

L'accord de travail partagé peut être prolongé, mais cela ne se fait pas automatiquement. Toute demande de prolongation doit être présentée par l'employeur dans un délai d'au moins 30 jours avant la date de fin de l'accord de travail partagé. Elle sera ensuite évaluée et approuvée par Service Canada. La demande de prolongation doit fournir les raisons pour lesquelles l'entreprise n'a pas été en mesure de relancer ses activités et démontrer une diminution continue des activités qui entraînera la mise à pied d'un ou de plusieurs employés. L'employeur doit prouver que la reprise des activités est bien amorcée en fournissant un plan de redressement mis à jour indiquant les progrès réalisés à ce jour et une liste des activités qui auront lieu durant la période de prolongation et qui permettront un retour aux heures de travail normales avant la fin de l'accord.

À la fin de l'accord de travail partagé, l'agent de programme remplit un rapport de clôture résumant les principaux résultats.

## **1.6 Mesures temporaires**

Reconnaissant le niveau d'incertitude auquel les employeurs et les travailleurs ont été confrontés au cours de la récession de 2008-2009, le gouvernement a apporté des changements temporaires au Programme de travail partagé afin d'atténuer les répercussions de la récession sur les travailleurs et les employeurs.

Plus particulièrement, le budget de 2009 prévoyait des mesures temporaires pour le Programme de travail partagé, notamment la prolongation de la durée des accords de 14 semaines jusqu'à un maximum de 52 semaines, un accès accru au Programme grâce à une plus grande souplesse des critères d'admissibilité et la simplification des processus pour les employeurs. Cette dernière mesure consistait en l'élimination de l'obligation pour les employeurs de décrire les mesures précises, incluant les échéanciers et les points repères, qui seraient entreprises au cours de la durée de l'accord afin de relancer les activités et d'atténuer la pénurie de travail. Au lieu, les employeurs étaient simplement tenus de présenter les mesures qu'ils comptaient prendre pour demeurer viables pendant la durée de l'accord dans le but de relancer les activités à mesure que l'économie reprend de la vigueur. De plus, les employeurs ont été autorisés à conclure de nouveaux accords de travail partagé pour le même groupe d'employés immédiatement après que l'accord de travail partagé précédent a pris fin, au lieu d'être obligés d'observer une « période de répit » correspondant à la durée totale de l'accord de travail partagé précédent avant de pouvoir présenter une nouvelle demande. Les changements temporaires prévus dans le budget de 2009 ont été en vigueur du 1<sup>er</sup> février 2009 au 3 avril 2010.

Constatant que le climat d'incertitude économique était toujours présent, le gouvernement, dans son budget de 2010, a prolongé les mesures temporaires présentées dans le budget de 2009 en permettant aux employeurs dont l'accord de travail partagé était encore en vigueur ou avait pris fin récemment de prolonger leur accord jusqu'à 26 semaines supplémentaires, pour une durée maximale de 78 semaines. Auparavant, les entreprises devaient attendre pendant une période équivalant à la durée de l'accord initial avant d'en conclure un nouveau. Les employeurs continueront de tirer profit de l'assouplissement des critères d'admissibilité dans le cadre de l'établissement de nouveaux accords de travail partagé. Les changements temporaires énoncés dans le budget de 2010 ont été en vigueur jusqu'au 2 avril 2011.

Pour aider les employeurs toujours aux prises avec des difficultés, le budget de 2011 prévoyait une prolongation supplémentaire d'au plus 16 semaines des accords de travail partagé en vigueur ou qui venaient de prendre fin. Cette mesure temporaire a pris fin le 29 octobre 2011. De plus, dans le budget de 2011, de nouveaux ajustements permanents liés aux politiques ont été instaurés afin de rendre le Programme de travail partagé plus souple et efficace pour les employeurs. Ces changements comprenaient notamment un plan de redressement simplifié qui n'exigeait plus l'historique d'affaires de l'employeur, une comparaison détaillée des ventes et les coûts de production de l'entreprise au cours des deux dernières années, des renseignements précis sur la cause de la pénurie de travail relativement

aux affaires et à la récession économique et une description de toutes les mesures prises par l'employeur pour demeurer viable durant la récession avant de présenter une demande de travail partagé. En outre, dans les collectivités où elle est susceptible d'entraîner des répercussions importantes, l'évaluation de la demande tient davantage compte des conditions du marché du travail local.

D'autres changements permanents ont été apportés aux politiques, notamment l'assouplissement des règles, comme la diminution du minimum prévu de réduction des heures de travail, qui est passé de 20 % à 10 %, des modifications techniques à l'administration du programme et des mesures spéciales pour simplifier les processus d'approbation lorsqu'ils répondent à des catastrophes et à des situations d'urgence.

Comme la croissance économique mondiale a été plus lente que prévu au cours de la première moitié de 2011, la Mise à jour économique et financière de novembre 2011 prévoyait une prolongation temporaire supplémentaire de 16 semaines pour les employeurs dont l'accord était encore en vigueur ou venait de prendre fin ou qui avaient conclu de nouveaux accords et qui avaient encore besoin d'aide. Cette mesure temporaire a pris fin le 27 octobre 2011.

Des changements ont aussi été apportés à la valeur monétaire des accords et aux niveaux d'approbation connexes. L'administration centrale est responsable de l'examen des demandes ou des prolongations qui doivent être approuvées par la CAEC lorsque l'estimation de leur valeur monétaire dépasse les montants suivants, selon la date de présentation :

- Plus de 600 000 \$, avant le 1<sup>er</sup> février 2009;
- Plus de 900 000 \$, entre le 1<sup>er</sup> février 2009 et le 2 avril 2011;
- Plus de 600 000 \$, à compter du 3 avril 2011.

Les bureaux régionaux sont chargés de l'approbation des demandes ou des prolongations lorsque l'estimation de leur valeur monétaire est supérieure à 300 000 \$ (450 000 \$ entre le 3 mars 2009 et le 2 avril 2011), mais inférieure aux montants précisés ci-dessus. Sinon, les bureaux locaux sont responsables de la pleine administration, y compris l'approbation des accords valant moins de 300 000 \$. Les directeurs des Centres Service Canada ont le pouvoir d'approuver les accords d'au plus 300 000 \$ et les gestionnaires des bureaux locaux, les accords d'au plus 150 000 \$.

## ***2. Principales constatations***

### **2.1 Besoin continu du programme**

#### ***2.1.1 Besoin du Programme de travail partagé***

De manière générale, l'on considère que le Programme de travail partagé permet de répondre aux besoins des employeurs et des employés. Les représentants des employés du Programme de travail partagé interrogés ont indiqué que le Programme permet aux entreprises de s'adapter aux récessions économiques ou aux fluctuations sectorielles, ce qui leur permet de maintenir leurs employés en poste.

Parallèlement, la plupart des représentants d'entreprise interrogés estimaient qu'il existe un besoin pour le Programme, affirmant que les mises à pied ordinaires auraient eu lieu en l'absence du Programme. Ils ont expliqué que les réductions des heures de travail causées par les ralentissements des activités attribuables à la récession créent un besoin pour le Programme. Ils ont également indiqué que des facteurs propres aux secteurs donnant lieu à une réduction de la demande et que les changements sur le plan de l'offre interrompant temporairement la disponibilité des intrants créent une demande pour le Programme. De même, ils ont expliqué que les réductions des heures de travail entraînant la perte d'employés qualifiés étaient la principale raison pour laquelle ils présentaient une demande.

Les renseignements figurant dans les dossiers de cas examinés soutiennent les déclarations des employeurs selon lesquelles on a recours au Programme de travail partagé en période de ralentissement cyclique dans le milieu des affaires. La récession économique était la raison la plus fréquemment citée pour la présentation d'une demande au titre du Programme. Au total, 20 % des demandeurs ont indiqué une baisse de l'activité opérationnelle de l'ordre de 10 à 19 %, et 67 % ont indiqué une baisse de 20 % ou plus, en soulignant l'incidence de la récession sur leurs activités opérationnelles.

En ce qui concerne l'exécution du programme, les agents de programme reconnaissent que le Programme répond aux besoins des employeurs, car il contribue à réduire et à éviter d'éventuelles mises à pied et il aide les entreprises à maintenir en poste les travailleurs qualifiés dont le remplacement serait coûteux.

Un examen des politiques internationales a révélé que les programmes de travail partagé sont souvent regroupés dans la catégorie générale des programmes de rémunération à court terme. Il existe des programmes de rémunération à court terme en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, au Japon, en République de Corée, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Hongrie, en Suisse et aux États-Unis dans le cadre du programme d'assurance-chômage géré par l'État.

À l'échelle internationale, la raison d'être d'un programme de travail partagé consiste à réduire le nombre de mises à pied, pour ainsi réduire le nombre de travailleurs qui pourraient devenir chômeurs lorsqu'une entreprise fait face à des ralentissements temporaires.

Lorsqu'elles sont appelées à composer avec une baisse du niveau normal d'activité sur le plan opérationnel, les entreprises peuvent être plus susceptibles de mettre à pied des travailleurs s'ils sont admissibles aux prestations d'assurance-emploi, plutôt que de se livrer à d'autres pratiques en milieu de travail, telles que le rajustement de l'horaire de travail des employés. Les programmes de travail partagé contribuent à atténuer le risque de mises à pied et aident les employeurs à maintenir les travailleurs en poste en tirant parti des prestations du régime d'assurance-emploi.

La comparaison des politiques des pays susmentionnés révèle de nombreuses similitudes, mais également de nombreuses différences. Pour n'en souligner que quelques-unes, au Canada, les réductions des heures de travail doivent être indépendantes de la volonté de l'employeur. Toutefois, en France, il existe d'autres circonstances où l'on peut avoir recours au programme du pays. Au nombre de ces circonstances figurent les entreprises ayant de la difficulté sur le plan de l'approvisionnement en énergie ou en autres matières premières, et les entreprises procédant à une transformation ou à une restructuration de leurs activités. De plus, en France, et dans bien d'autres pays, des subventions directes sont octroyées aux employeurs qui adoptent des politiques de travail partagé.

Certains pays offrent également une certaine souplesse dans la façon dont les heures de travail peuvent être réduites. Il n'est pas nécessaire que la réduction des heures de travail soit uniforme dans l'ensemble de l'unité participante, et la façon dont les heures de travail sont réduites peut varier : les travailleurs peuvent travailler moins de jours chaque semaine ou moins d'heures par jour, ou ils peuvent faire la rotation des semaines de mise en disponibilité.

Aux États-Unis, les paiements au titre du programme de rémunération à court terme viennent réduire le montant des prestations d'assurance-chômage auquel les travailleurs sont admissibles à raison d'un dollar pour un dollar s'ils sont mis à pied par la suite, et les employeurs dont les employés reçoivent des prestations dépassant le montant des cotisations payées doivent verser des cotisations plus élevées pour recourir au programme de rémunération à court terme, ce qui diffère du Programme de travail partagé du Canada. L'examen de la littérature à laquelle on fait référence à l'annexe I présente de plus amples renseignements sur la comparaison des politiques du Canada en matière de travail partagé avec celles d'autres pays.

### ***2.1.2 Besoin en matière de rajustements au titre du Programme de travail partagé pendant la récession de 2008-2009***

Le Programme de travail partagé vise à aider temporairement les employés et les employeurs à s'adapter aux récessions économiques. Si l'économie ralentit pendant une longue période, la plupart des représentants de l'entreprise s'entendent pour dire que, dans ce contexte, il est logique que les périodes de prestations soient plus longues. Du point de vue des employés, tous les répondants estimaient que c'était une bonne idée d'apporter des modifications au Programme en réponse à la récession de 2008-2009 et la majorité était d'avis que ces changements ont favorisé le maintien en poste des employés.

Les agents de programme interrogés reconnaissaient que sans l'assouplissement des exigences et la prolongation de la période de soutien, de nombreuses entreprises n'auraient pas survécu.

Cela aurait exercé une plus forte pression sur les prestations d'assurance-emploi et réduit davantage toute future possibilité de création d'emplois et de croissance économique à l'échelle locale. Selon les données probantes recueillies à l'échelle internationale, la plupart des pays ont apporté des changements semblables à leurs programmes de travail partagé en réponse à la crise financière. Pour nombre de pays, de façon semblable au Canada, la prolongation de la durée maximale des prestations et l'assouplissement des conditions d'admissibilité figuraient au nombre de ces changements. Le tableau 1 résume les changements apportés dans certains pays au cours de la récession de 2008-2009.

**Tableau 1 : Changements apportés aux programmes de travail partagé dans certains pays au cours de la récession de 2008-2009**

	Assouplissement des conditions d'admissibilité	Prolongation de la période de prestations	Augmentation du taux de remplacement	Augmentation des subventions octroyées aux employeurs
<b>Autriche</b>	✓	✓		
<b>Belgique</b>		✓	✓	
<b>Canada</b>	✓	✓		
<b>France</b>		✓	✓	
<b>Allemagne</b>	✓	✓		✓
<b>Japon</b>	✓			✓
<b>République de Corée</b>	✓			✓
<b>Pays-Bas</b>				✓
<b>Suisse</b>		✓		✓

Sources<sup>3</sup> : Vroman et Brusentsev (2009) et Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2009).

## 2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Des changements temporaires ont été apportés au Programme de travail partagé pour la première fois en 2009. Dans le plan budgétaire de 2009<sup>4</sup>, le gouvernement avait pour objectif d'« [a]méliorer les prestations pour les travailleurs canadiens [...] afin qu'un plus grand nombre de Canadiens puissent continuer à travailler ». Cet objectif a été atteint grâce à la prolongation de la période maximale au cours de laquelle les travailleurs peuvent recevoir des prestations et à l'amélioration temporaire de l'accès au Programme grâce à une plus grande souplesse des critères d'admissibilité et à la simplification du processus pour les employeurs.

<sup>3</sup> Wayne Vroman et Vera Brusentsev, *Short-Time Compensation as a Policy to Stabilize Employment*. Newark, University of Delaware, Department of Economics, 2009; Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Europe in recession: employment initiatives at company and Member State level: Background paper*, 2009.

<sup>4</sup> *Le plan d'action économique du Canada : le budget de 2009*. Ottawa, Ministère des Finances du Canada, 2009, p. 18.

Ainsi, le Programme a permis à un plus grand nombre de Canadiens de participer activement au marché du travail.

Les budgets de 2009, 2010 et 2011 ont été créés pour aider les Canadiens touchés par la récente récession économique de courte durée. Dans la même optique, le Programme de travail partagé vise à aider temporairement les employés et les employeurs, en leur fournissant une aide à court terme pendant que l'économie se rétablit. Les changements temporaires apportés au Programme de travail partagé et l'attention que le gouvernement a accordée au Programme dans les plans budgétaires ont permis à un plus grand nombre de Canadiens de recevoir de l'aide en période économique difficile.

## **2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral**

Le gouvernement du Canada est responsable de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le fait d'offrir des prestations d'assurance-emploi en vertu de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* contribue à la réalisation du résultat stratégique d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) : *Une main-d'œuvre qualifiée, inclusive et capable de s'adapter, et un marché du travail efficace*.

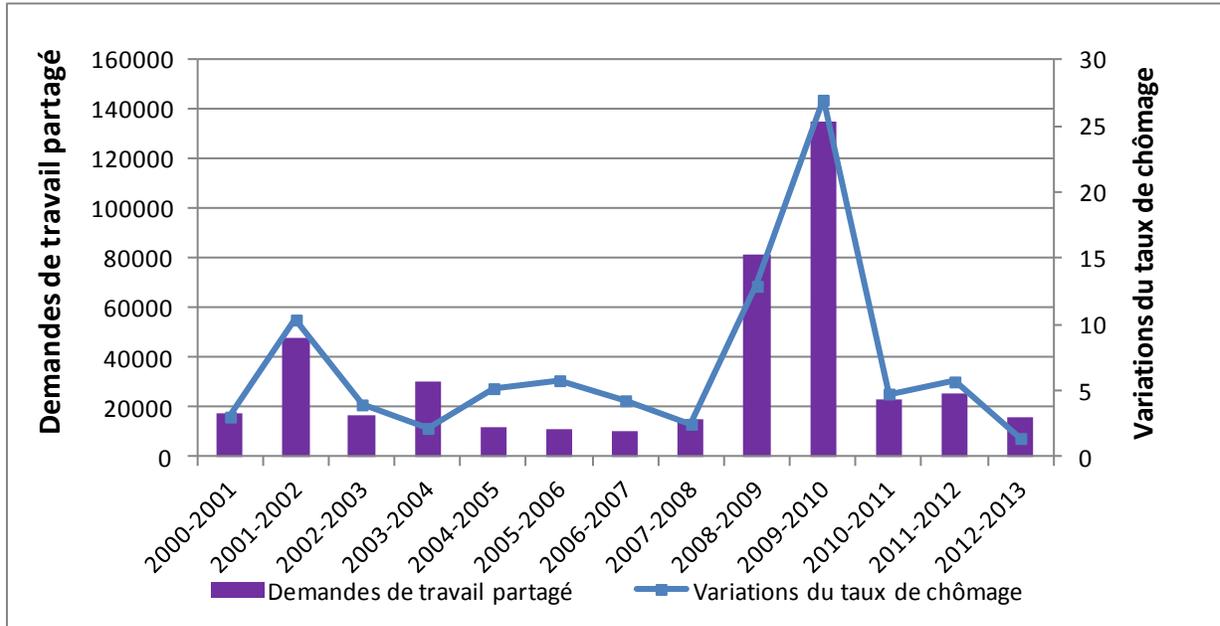
La partie I du régime d'assurance-emploi offre une aide financière temporaire aux travailleurs qui ont perdu leur emploi sans en être responsables, et ce, pendant qu'ils cherchent un nouvel emploi ou perfectionnent leurs compétences. Le travail partagé fournit un soutien du revenu sous forme de prestations d'assurance-emploi aux travailleurs admissibles qui réduisent temporairement leurs heures de travail hebdomadaires pendant la période de redressement de l'entreprise. L'objectif est que tous les employés participants reprennent leurs heures de travail normales avant la fin de l'accord de travail partagé. Au cours de la reprise économique, le Programme de travail partagé favorise une transition efficace vers le marché du travail, puisqu'il permet aux entreprises de maintenir leurs employés qualifiés en poste afin qu'ils puissent rapidement accélérer la production lorsque les niveaux opérationnels reviennent à la normale.

## **2.4 Atteinte des résultats escomptés**

### ***2.4.1 Participation au Programme de travail partagé***

Le Programme de travail partagé est très anticyclique. La participation au Programme est élevée lorsque la croissance économique est faible et, tel qu'il est illustré à la figure 1, lorsque le taux de chômage augmente, le nombre de demandes présentées au titre du Programme de travail partagé augmente lui aussi.

**Figure 1 : Nombre de demandes présentées au titre du Programme de travail partagé et variation du taux de chômage**



Le recours anticyclique au Programme de travail partagé est également illustré au tableau 2, qui présente la participation au Programme et les dépenses connexes par exercice. La participation et les dépenses ont atteint un sommet en 2009-2010 à la suite de la récession économique lorsque les nouvelles demandes présentées au titre du Programme de travail partagé ont atteint un plafond d'environ 139 000 et les dépenses totalisaient 235 millions de dollars (dollars de 2007-2008)<sup>5</sup>. À l'inverse, la participation et les dépenses ont atteint leur niveau le plus bas au milieu des années 2000, où il y a eu un peu plus de 10 000 nouvelles demandes et où les dépenses s'élevaient à un peu plus de 11 millions de dollars (dollars de 2007-2008).

<sup>5</sup> La récession de 2008-2009 a commencé pendant le troisième trimestre de 2008 et s'est terminée au cours de la deuxième moitié de 2009.

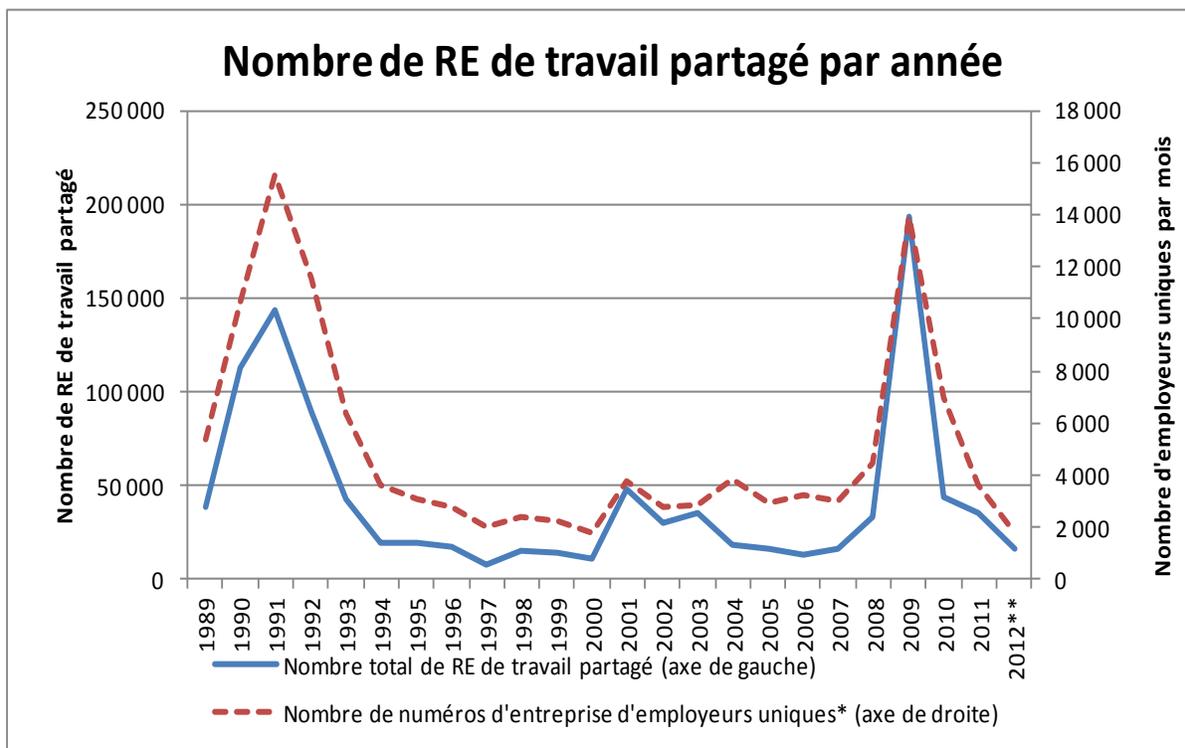
**Tableau 2 : Participation au Programme de travail partagé et prestations versées aux participants au Programme**

Exercice financier	Nouvelles demandes présentées au titre du Programme de travail partagé	Nombre d'emplois (en millions)	Demandes présentées au titre du Programme de travail partagé en tant que pourcentage du nombre d'emplois	Prestations de Travail partagé versées (dollars historiques)	Prestations de Travail partagé versées (dollars de 2007-2008)
2000-2001	17 270	14 819	0,12	17 603 128 \$	20 152 408 \$
2001-2002	47 835	14 985	0,32	50 199 252 \$	56 387 812 \$
2002-2003	16 791	15 426	0,11	14 759 298 \$	16 165 715 \$
2003-2004	31 248	15 723	0,20	24 955 856 \$	26 870 370 \$
2004-2005	11 932	15 971	0,07	10 812 629 \$	11 438 909 \$
2005-2006	11 368	16 188	0,07	11 183 319 \$	11 556 000 \$
2006-2007	10 452	16 513	0,06	11 534 991 \$	11 716 599 \$
2007-2008	14 735	16 896	0,09	20 535 544 \$	20 458 824 \$
2008-2009	77 220	17 038	0,45	173 185 968 \$	169 085 632 \$
2009-2010	138 935	16 828	0,83	243 384 608 \$	235 438 560 \$
2010-2011	22 743	17 121	0,13	29 117 222 \$	27 737 292 \$
2011-2012	25 539	17 344	0,15	31 723 844 \$	29 476 278 \$
2012-2013	15 479	17 579	0,09	20 720 738 \$	18 962 012 \$

De même, le tableau 2 illustre la présentation de demandes au titre du Programme de travail partagé en tant que pourcentage du nombre d'emplois. La participation au Programme de travail partagé est invariablement faible, ne représentant jamais plus de 1 % du nombre d'emplois. Toutefois, la tendance à cet égard traduit toujours la nature anticyclique du Programme. Les demandes présentées au titre du Programme de travail partagé en tant que pourcentage du nombre d'emplois ont atteint un plafond de 0,83 % au cours de l'exercice 2009-2010, et la participation a atteint son niveau le plus faible en 2006-2007, représentant seulement 0,06 % du nombre d'emplois.

De même, la figure 2 présente le nombre annuel de relevés d'emploi (RE) produits pour les besoins du Programme de travail partagé au cours de la période de 1989 à 2011. Encore une fois, la participation au Programme était très anticyclique. Les RE produits au titre du Programme de travail partagé ont atteint un sommet au cours des récessions de 1990-1991 et de 2009-2010 et, dans une moindre mesure, en 2001. Entre ces périodes, le taux annuel de participation était invariablement faible.

**Figure 2 : Nombre annuel de relevés d'emploi (RE) produits au titre du Programme de travail partagé**



Il n'existe aucune donnée probante révélant une augmentation de la participation au Programme de travail partagé, sur le plan du nombre d'employés présentant une demande au titre du Programme, au-delà de ce à quoi l'on pouvait s'attendre en raison de sa nature typiquement anticyclique. Toutefois, au cours de la récession de 2008-2009, le nombre d'employés par accord a augmenté. La ligne pointillée de la figure 2 présente le nombre mensuel d'employeurs uniques, additionné pour chaque année. La tendance relative au nombre d'employeurs uniques est semblable à celle du nombre total d'employés. Toutefois, le nombre d'employés était plus élevé par rapport au nombre d'employeurs au cours de la période culminante de 2009-2010, comparativement à la période culminante de 1990-1991, ce qui suppose une augmentation de la taille moyenne de l'accord.

#### **2.4.2 Caractéristiques des participants au Programme de travail partagé**

L'analyse des données administratives de l'assurance-emploi révèle que, dans l'ensemble des années, les hommes constituaient la majorité des participants au Programme de travail partagé, représentant environ 69 % des demandes depuis l'an 2000. Le nombre de demandes présentées par des femmes n'a jamais atteint plus de 38 %, et ce nombre était à son niveau le plus bas en 2008 et en 2009, lorsque la participation au Programme de travail partagé a atteint un plafond.

En ce qui concerne l'âge, la grande majorité des participants au Programme de travail partagé appartiennent à la catégorie de la population en âge de travailler, et ont entre 25 et 54 ans. Ce

groupe d'âge est demeuré relativement constant, soit environ 79 %. Les travailleurs âgés de 55 ans et plus constituaient une proportion de plus en plus grande des utilisateurs tandis que le nombre de jeunes participants a diminué, mais ces deux groupes sont demeurés relativement petits comparativement à la catégorie des travailleurs en âge d'activité maximale. Pour ce qui est du pourcentage de demandes, l'Ontario est invariablement le plus grand utilisateur du Programme de travail partagé. En 2008-2009, la province représentait plus de la moitié de toutes les nouvelles demandes. Le Québec est invariablement le deuxième utilisateur en importance, et lorsque l'on compare la participation régionale au niveau d'emploi, depuis l'an 2000, le Québec est la seule province dont le taux est systématiquement plus élevé que la moyenne canadienne.

Au cours de la récession de 2008-2009, la participation de la Colombie-Britannique a également augmenté de manière à dépasser la moyenne canadienne. D'autres analyses statistiques ont révélé que pendant la récession, pour un employé donné ayant besoin de l'aide du régime d'assurance-emploi, les entreprises de l'Ontario et de la Colombie-Britannique étaient les plus susceptibles de voir leurs employés demander des prestations de Travail partagé que des prestations ordinaires d'assurance-emploi.

Pour ce qui est du secteur industriel, l'industrie manufacturière est invariablement le plus grand utilisateur du Programme de travail partagé, représentant habituellement entre les deux tiers et les trois quarts des demandes présentées au titre du Programme. Le secteur des services est le deuxième utilisateur en importance du programme, mais représente rarement plus d'un cinquième des nouvelles demandes par année.

La majorité des agents de programme ont indiqué que, traditionnellement, le Programme de travail partagé répond bien aux besoins des entreprises de fabrication. Ils ont qualifié les entreprises de fabrication d'organisations de grande et de moyenne envergure, comptant de nombreux employés s'acquittant de tâches et de responsabilités semblables. Ils ont également expliqué que ces entreprises ont généralement des calendriers de production précis et répétitifs, produisent des biens et ont des intrants et des extrants facilement quantifiables, ainsi que des travailleurs qui sont essentiellement formés en milieu de travail.

De même, les données probantes découlant de l'examen des dossiers révèlent que les postes des employés du secteur manufacturier étaient souvent de nature très semblable; ces employés peuvent donc facilement se remplacer, ce qui répond bien aux objectifs du Programme de travail partagé. Toutefois, une grande partie de la population active occupe maintenant un emploi dans un secteur autre que le secteur manufacturier. Selon les données de Statistique Canada sur la population active et les documents d'EDSC sur les demandes présentées au titre du Programme de travail partagé, le secteur manufacturier représente 80 % des demandeurs au titre du Programme de travail partagé, mais seulement 10 % de l'ensemble de la population active du Canada. Cette absence de lien entre le recours au Programme et la taille du secteur manufacturier au sein de l'économie donne à penser que l'on pourrait manquer des occasions de soutenir les secteurs non manufacturiers.

Sauf en ce qui concerne le secteur industriel, la plupart des agents de programme ont remis en question la pertinence continue du Programme de travail partagé au sein d'une économie formée d'un nombre grandissant d'industries axées sur l'information et les services. Ils ont

indiqué que le secteur des services, notamment les entreprises de vente au détail, les entreprises immobilières et les entreprises de services professionnels (avocats, architectes), le secteur financier et le secteur sans but lucratif sous-utilisaient le Programme. Les petites entreprises, les entreprises ayant des postes spécialisés et divers et les entreprises qui ne sont pas en mesure de favoriser le « partage » des responsabilités des employés ont toutes été indiquées comme des entreprises n'ayant généralement pas recours au Programme dans une grande mesure.

Selon les agents, le plus grand obstacle à la participation de ces secteurs au Programme est celui des lignes directrices en matière de demande qui avantagent les entreprises ayant des processus de production simples et qui peuvent déterminer facilement les intrants et les extrants en matière de production dans le but de présenter une demande au titre du Programme. Ils expliquent que les entreprises dans les secteurs qui sous-utilisent le programme ont une plus grande difficulté à déterminer les objectifs précis en matière de production ou les activités axées sur le recrutement qui sont nécessaires pour respecter les lignes directrices actuelles.

Toutefois, l'emploi peut être plus cyclique dans le secteur manufacturier comparativement à d'autres industries. De même, selon les données probantes découlant de l'examen des dossiers, les entreprises se livraient souvent à des pratiques de travail partagé ou entendaient s'y livrer, et ce, qu'elles reçoivent ou non de l'aide dans le cadre du Programme de travail partagé. Dans environ un cinquième des dossiers de cas examinés qui renfermaient un plan de redressement, les employeurs ont indiqué qu'ils avaient déjà commencé à établir des accords de travail partagé avant de présenter une demande au titre du Programme de travail partagé. Lorsqu'on n'examine que les entreprises manufacturières, ce nombre grimpe à plus de 68 %. Cela donne à penser que les pratiques de travail partagé sont peut-être plus naturelles dans le secteur manufacturier, et que la modification des exigences du Programme n'en permettra pas facilement l'adoption au sein d'autres industries.

### ***2.4.3 Recours au Programme***

Une analyse des données administratives de l'assurance-emploi révèle que la réduction moyenne des heures de travail par exercice a été relativement constante au fil des ans, se situant en moyenne à environ 28 %. Il n'est pas étonnant que les prestations hebdomadaires moyennes versées soient demeurées constantes également. Toutefois, la durée moyenne des demandes a augmenté considérablement au cours de la récession de 2008-2009. Le tableau 3 indique que la durée moyenne des demandes est d'environ 17,5 semaines, mais est passée à 39,4 semaines et à 35,6 semaines en 2008-2009 et en 2009-2010 respectivement. Ces données coïncident avec la récession de 2008-2009, mais également avec la période au cours de laquelle la durée maximale des accords a été prolongée temporairement. Cela donne à penser que les employeurs ont eu recours aux mesures temporaires du Programme de travail partagé pendant la récession.

**Tableau 3 : Réduction moyenne des heures de travail, prestations hebdomadaires et durée des demandes au titre du Programme de travail partagé**

<b>Exercice financier</b>	<b>Réduction moyenne des heures de travail (%)</b>	<b>Durée moyenne (semaines)</b>	<b>Prestations hebdomadaires moyennes (dollars historiques)</b>	<b>Prestations hebdomadaires moyennes (dollars de 2007-2008)</b>
2000-2001	29,2	17,1	59,6	68,2
2001-2002	26,8	18,9	55,7	62,5
2002-2003	27,6	16,2	54,2	59,4
2003-2004	26,9	16,3	49,0	52,7
2004-2005	28,5	15,8	57,4	60,7
2005-2006	28,0	16,6	59,2	61,1
2006-2007	29,0	18,4	59,9	60,8
2007-2008	28,4	21,3	65,5	65,2
2008-2009	28,6	39,4	57,0	55,6
2009-2010	25,5	35,6	49,2	47,6
2010-2011	27,1	21,9	58,5	55,8
2011-2012	27,0	21,1	58,9	54,7
2012-2013	27,6	21,1	63,4	58,1

D'autres analyses statistiques ont permis d'examiner la répartition de la durée des demandes au titre du Programme de travail partagé. Le tableau 4 présente la répartition de la durée des demandes au titre du Programme de travail partagé, par exercice au cours duquel la période de prestations a commencé.

**Tableau 4 : Répartition de la durée des demandes au titre du Programme de travail partagé, par exercice au cours duquel la période de prestations a commencé**

<b>Exercice financier</b>	<b>0 à 20 semaines</b>	<b>21 à 26 semaines</b>	<b>27 à 38 semaines</b>	<b>39 à 60 semaines</b>	<b>60 à 78 semaines</b>	<b>79 à 104 semaines</b>
1989-1990	71 %	14 %	15 %	0 %	0 %	0 %
1990-1991	59 %	25 %	14 %	1 %	0 %	0 %
1991-1992	63 %	24 %	12 %	1 %	0 %	0 %
1992-1993	64 %	24 %	12 %	1 %	0 %	0 %
1993-1994	71 %	21 %	7 %	0 %	0 %	0 %
1994-1995	69 %	18 %	11 %	1 %	0 %	0 %
1995-1996	70 %	19 %	10 %	0 %	0 %	0 %
1996-1997	71 %	19 %	9 %	0 %	0 %	0 %
1997-1998	68 %	20 %	11 %	1 %	0 %	0 %
1998-1999	61 %	21 %	16 %	1 %	0 %	0 %
1999-2000	76 %	15 %	9 %	0 %	0 %	0 %
2000-2001	63 %	22 %	13 %	1 %	0 %	0 %
2001-2002	57 %	25 %	18 %	1 %	0 %	0 %
2002-2003	70 %	21 %	8 %	1 %	0 %	0 %
2003-2004	66 %	23 %	11 %	0 %	0 %	0 %
2004-2005	71 %	19 %	9 %	0 %	0 %	0 %
2005-2006	68 %	22 %	10 %	0 %	0 %	0 %
2006-2007	61 %	22 %	15 %	2 %	0 %	0 %
2007-2008	57 %	19 %	16 %	3 %	4 %	1 %
2008-2009	28 %	17 %	10 %	23 %	14 %	8 %
2009-2010	27 %	13 %	19 %	27 %	13 %	0 %
2010-2011	50 %	25 %	14 %	10 %	1 %	0 %
2011-2012	57 %	25 %	14 %	4 %	0 %	0 %

*Remarques : Les pourcentages sont arrondis au plus proche nombre entier près.*

Le tableau 4 révèle que, de 1989-1990 à 2005-2006, la répartition des demandes au titre du Programme de travail partagé par semaine était assez stable et qu'il n'y a eu qu'une légère augmentation de la durée moyenne au cours des années marquées par une récession économique. Au cours de la récession de 1990-1991, environ 60 % des demandes avaient une période de prestations de 20 semaines ou moins, et environ 85 % des demandes avaient une période de prestation de 26 semaines ou moins. Ainsi, en dépit de la récession économique, la durée maximale de 38 semaines n'aurait eu aucune incidence sur la plupart des demandes présentées pendant de la récession de 1990-1991. Bien qu'il n'y ait pas deux récessions économiques qui soient tout à fait comparables, puisque leur durée et leur gravité peuvent différer, à l'instar des industries particulières sur lesquelles elles ont une incidence, il convient tout de même de noter que 45 % des demandes dont la période de prestations a commencé en 2008 ont duré plus de 38 semaines. Cette analyse donne à penser que le changement dans la répartition de la durée des demandes est probablement plus considérable que ce qui peut s'expliquer par la récession économique seulement, et peut être attribuable au moins en partie

aux mesures temporaires du programme mises en place en 2009 pour permettre aux employeurs de prolonger leurs accords de travail partagé afin de pouvoir consacrer plus de temps au redressement.

En ce qui concerne la nouvelle disposition permettant aux travailleurs mis à pied d'être rappelés au travail dans le cadre d'un accord de travail partagé, l'évaluation a révélé que l'application de la nouvelle disposition variait selon les agents d'une région à l'autre. Certains ont indiqué qu'ils discutaient de façon proactive avec l'entreprise de la possibilité de rappeler au travail les travailleurs mis à pied tandis que d'autres ont supposé que ce rappel au travail n'avait lieu que s'il était prévu dans le plan de redressement, dans la mesure où l'entreprise avait besoin des compétences de l'employé mis à pied pour se rétablir. Les agents d'une région ont indiqué qu'ils collaboraient avec les employeurs avant l'approbation définitive pour veiller à ce que le nom des employés qui pourraient être rappelés au travail figure dans l'accord, donnant ainsi à l'employeur la latitude voulue pour satisfaire aux exigences de production sans plus tarder.

Selon la plupart des agents de programme interrogés, de nouveaux employés sont bel et bien embauchés pendant la période visée par un accord de travail partagé : deux personnes interrogées ont affirmé que cette situation avait rarement lieu, et deux autres ont indiqué que cette situation se produisait régulièrement. La raison donnée pour l'embauche de nouveaux employés était l'établissement d'un niveau de compétence nécessaire au plan de redressement que ne possède aucun des employés touchés énumérés dans l'accord. Les répondants ont expliqué que certains employeurs devaient embaucher de nouveaux employés pour accroître les exigences en matière de production au fur et à mesure de la mise en œuvre du plan de redressement et que d'autres devaient remplacer les travailleurs touchés qui ont quitté leur poste en vue d'occuper un emploi au sein d'une organisation plus stable.

Dans l'ensemble, on estimait que les employeurs appliquaient la disposition de manière appropriée. Des données probantes supplémentaires découlant de l'examen des dossiers ont confirmé que les entreprises procédaient à l'embauche de nouveaux employés au cours de la période d'application d'un accord de travail partagé, mais que cette situation ne se produisait pas souvent : 8,2 % des dossiers approuvés renfermaient des données probantes selon lesquelles les employeurs avaient embauché des ressources supplémentaires au cours de la période d'application d'un accord. De même, la justification fournie était que l'on embauchait de nouveaux employés à l'appui des efforts de redressement, comme l'ouverture de nouveaux territoires de vente et la vente de nouveaux produits.

## **2.5 Répercussions**

### ***2.5.1 Mises à pied évitées***

Plus de 75 % des représentants d'entreprise ont affirmé que les coûts des mises à pied sur le plan des activités ultérieures de recrutement et de formation auraient été considérables et que le fait d'éviter ces coûts constituait le principal avantage de la présentation d'une demande au titre du Programme. Toutefois, il n'est pas facile d'estimer le nombre de mises à pied évitées. Les meilleures estimations reposent sur un certain nombre d'hypothèses et ne tiennent

souvent compte que des mises à pied évitées au cours de la période d'application de l'accord. Si des mises à pied ont lieu à la fin de l'accord, ces mises à pied sont simplement reportées. Puisqu'il s'agit d'un enjeu important pour déterminer la réussite du programme, le Ministère poursuit son analyse au moyen d'études produites aux fins du Rapport annuel de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi.

Les sections qui suivent porteront sur les méthodes, et leurs limites, utilisées pour estimer le nombre de mises à pied évitées grâce au Programme, suivies des résultats d'une analyse statistique visant à déterminer quelle proportion d'accords de travail partagé peuvent être considérés comme des mises à pied reportées (c.-à-d. le nombre de mises à pied survenant au cours des six mois suivant la fin d'un accord [pour plus de détails, consulter les études techniques revues par des pairs dont il est fait mention à l'annexe I]). Ensuite, on examinera l'incidence du Programme de travail partagé sur les mises à pied évitées, ainsi que les répercussions des mesures temporaires du Programme de travail partagé, en plus de présenter des données probantes supplémentaires à cet égard.

Il sera question d'importantes limites et de mesures de remplacement plus loin dans le document. Toutefois, la méthode la plus simple et la plus courante employée pour estimer l'incidence du Programme de travail partagé sur les mises à pied en est une qui suppose la substitution idéale entre la réduction d'une heure de travail dans le cadre du Programme de travail partagé et la réduction d'une heure de travail au moyen de mises à pied. Autrement dit, si les employeurs ont réduit les heures de travail des employés de 30 % dans le cadre du Programme de travail partagé, on suppose qu'ils auraient mis à pied 30 % des employés de l'unité de travail si le Programme de travail partagé n'existait pas. Selon cette méthode, nous supposons que la réduction moyenne des heures de travail serait égale à la réduction moyenne de la main-d'œuvre.

En multipliant la réduction moyenne des heures de travail par le nombre de demandes au titre du Programme de travail partagé, on obtient une estimation du nombre de mises à pied évitées ou reportées grâce au Programme. Le tableau 5 ci-après présente un résumé des résultats. Depuis 2000-2001, le nombre de mises à pied évitées ou reportées grâce au Programme de travail partagé varie entre un minimum de 3 000 en 2006-2007 et un maximum de 35 500 en 2009-2010 au cours d'une période de récession. Manifestement, les mises à pied évitées ou reportées grâce au Programme sont de nature anticyclique, à l'instar de la participation au Programme. Cela est en grande partie attribuable à la constance de la réduction moyenne des heures de travail au fil des ans, laquelle s'élève en moyenne à 28 %.

**Tableau 5 : Nombre estimatif de mises à pied évitées ou reportées grâce au Programme de travail partagé**

Exercice financier	Nombre de demandes au titre du Programme de travail partagé	Pourcentage de la réduction des heures de travail	Nombre estimatif de mises à pied évitées ou reportées <sup>1</sup>
2000-2001	17 270	29,2 %	5 000
2001-2002	47 835	26,8 %	13 000
2002-2003	16 791	27,6 %	4 500
2003-2004	31 248	26,9 %	8 500
2004-2005	11 932	28,5 %	3 500
2005-2006	11 368	28,0 %	3 000
2006-2007	10 452	29,0 %	3 000
2007-2008	14 735	28,4 %	4 000
2008-2009	77 220	28,6 %	22 000
2009-2010	138 935	25,5 %	35 500
2010-2011	22 743	27,1 %	6 000
2011-2012	25 539	27,0 %	7 000
2012-2013	15 479	27,6 %	4 500

1. Le nombre estimatif de mises à pied évitées ou reportées est arrondi au demi-millier le plus près.

Comme on l'indique précédemment, cette méthodologie comporte des limites. D'abord, l'hypothèse d'une substitution idéale des méthodes de réduction des heures de travail peut être erronée. À titre d'exemple, si la productivité moyenne de chaque personne augmente en fonction du nombre d'heures de travail, la productivité de deux travailleurs qui font la moitié de leurs heures de travail serait inférieure à celle d'un travailleur qui travaille à temps plein. Dans ce scénario, le nombre de mises à pied évitées indiqué ci-dessus serait surestimé. En revanche, si deux travailleurs sont des facteurs complémentaires dans un processus de production, la productivité de deux travailleurs faisant la moitié de leurs heures de travail à temps plein serait supérieure à celle d'un seul travailleur qui travaille à temps plein. Ainsi, dans ce scénario, le nombre de mises à pied évitées indiqué ci-dessus serait sous-estimé.

D'une façon comme de l'autre, le nombre d'emplois préservés est toujours inférieur au nombre de participants au programme. Par conséquent, comme le souligne Boeri (2011), il y a une dépense improductive<sup>6</sup>. De même, pour éviter des mises à pied, certains employeurs conserveront tous leurs employés lorsqu'ils sont confrontés à des pénuries de travail, même en l'absence d'un programme de travail partagé. Cela donne à penser que les estimations susmentionnées sont trop élevées et représentent une autre forme de dépense improductive. Hijzen et Venn (2011) estiment pour leur part que cette dépense improductive pourrait avoir atteint jusqu'au tiers du nombre de participants, en moyenne, au cours de la récession de

<sup>6</sup> Boeri, T. et Bruecker, H. (2011) « Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession » *IZA Discussion Paper No. 5635*.

2008-2009, pour les pays qu'ils ont étudiés<sup>7</sup>. Par ailleurs, la méthodologie susmentionnée ne tient pas compte des effets de déplacement possibles. Si le programme préserve des emplois qui ne sont pas viables et retarde les mises à pied au lieu de les éviter, il pourrait constituer un obstacle à la création d'emplois par des entreprises qui ont le potentiel de croître.

Pour ces raisons, l'OCDE suggère d'envisager des étapes supplémentaires afin d'atténuer les dépenses improductives et les coûts liés au déplacement, notamment de s'assurer que seules les entreprises qui subissent des pénuries de travail temporaires participent au programme et de faire porter aux entreprises une partie du fardeau des coûts salariaux pour les heures non travaillées ou encore d'obliger les entreprises à rembourser la totalité ou une partie de la subvention si l'employé est mis à pied après la fin du programme<sup>8</sup>.

Il importe cependant de noter que ces suggestions auraient probablement un effet pervers sur la participation au programme, et compte tenu du fait que la participation est déjà très faible au Canada, les avantages de telles mesures pour la rentabilité globale du programme seraient minimes. De plus, comme il a été mentionné précédemment, bien qu'il soit vrai que les marchés du travail doivent être suffisamment souples lors d'ajustements structurels, une mobilité excessive en réaction à des fluctuations temporaires de la demande de main-d'œuvre est inefficace, car le coût de remplacement d'employés expérimentés peut s'avérer très élevé. Lorsque les niveaux de production d'une entreprise reviennent à la normale et que les travailleurs mis à pied ont trouvé un emploi ailleurs, le coût et le temps requis pour recruter et former de nouveaux employés peuvent avoir un effet néfaste sur la compétitivité de l'entreprise et mettre en péril son redressement, ce qui peut ultimement entraîner sa fermeture.

Dans le cas des employés, il faut également tenir compte des coûts élevés associés au fait d'être en chômage. Outre la perte de revenu, qui peut être substantielle, c'est le bien-être global de l'employé qui est en jeu, car les impacts psychologiques néfastes découlant d'une mise à pied sont bien documentés<sup>9</sup>. De plus, la recherche d'un nouvel emploi en période de ralentissement des activités des entreprises est plus longue et difficile. Or, plus un employé demeure longtemps sans travail, plus ses compétences s'effritent et plus il risque de devenir un chômeur chronique. Cette possibilité représente un coût additionnel important pour le Compte de l'assurance-emploi, notamment en comparaison avec l'option du travail partagé qui constitue une portion relativement petite des dépenses totales de l'assurance-emploi. D'ailleurs, Reid (1983)<sup>10</sup> soutient que le travail partagé peut s'avérer un mécanisme de transition efficace pour les employés qui cherchent un nouvel emploi. Il explique qu'il peut être avantageux pour les travailleurs d'occuper un emploi pendant qu'ils cherchent du travail,

---

<sup>7</sup> Hijzen, A. et Venn, D. (2011) « The role of Short-Time Work schemes during the 2008-09 Recession ». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 115. OECD Publishing, Paris.

<sup>8</sup> OCDE (2015). « Back to Work: Canada: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers ». OECD Publishing, Paris.

<sup>9</sup> Cobb, S. et Kasl, S.V. (1977). « Termination: The consequences of Job Loss ». U.S. Department of Health, Education and Welfare. Publication No. 77-24.

<sup>10</sup> Reid, Frank (1983). « Conceptual Issues in the Evaluation of Work Sharing ». *Emploi et Immigration Canada*.

car cela élimine le stigmate du chômage qui peut influencer des employeurs potentiels. De plus, le travail partagé procure un revenu plus élevé au cours du processus de recherche d'emploi et réduit les impacts psychologiques néfastes du chômage qui peuvent parfois s'avérer plus tragiques que les conséquences économiques.

Dans le cadre de l'examen des dossiers du Programme, l'on a employé une autre méthode pour estimer le nombre de mises à pied évitées. Dans les dossiers du Programme figurent des estimations, fournies par les employeurs au moment de la présentation de leur demande, du nombre de mises à pied qui auraient eu lieu si leur demande était refusée. Le nombre réel de mises à pied qui ont eu lieu au cours de la période d'application de l'accord figure également dans les dossiers. La différence entre ces deux chiffres fournit une autre estimation du nombre de mises à pied évitées.

Selon 226 dossiers du Programme de travail partagé examinés qui ont été approuvés, on estime que la moitié des demandeurs ont évité des mises à pied, ce qui représente un total d'environ 1 800. Cependant, puisque les employeurs ont tendance à surestimer le nombre de mises à pied qui auraient lieu si leur demande était refusée au moment de sa présentation, il est probable que les estimations effectuées à l'aide de cette méthode soient surestimées. Lors des entrevues, les employeurs ont reconnu qu'il est difficile de calculer le nombre précis de mises à pied évitées grâce au Programme de travail partagé, car leur situation économique évolue tout au long de la durée de l'accord.

Lorsqu'il est question de la période suivant l'accord, une analyse statistique a été réalisée à l'aide des données administratives de l'assurance-emploi sur les demandes présentées au titre du Programme de travail partagé et les mises à pied qui ont eu lieu six mois suivant la fin de la demande. Le tableau 6 indique que le nombre d'employés visés par un accord de travail partagé qui ont été mis à pied dans les six mois suivant l'établissement de leur accord présente une tendance anticyclique. Environ 1 300 mises à pied sont survenues après la fin d'un accord au cours des années 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007, tandis qu'au cours des années 2008-2009 et 2009-2010, environ 11 000 travailleurs ont été mis à pied après la fin d'un accord.

**Tableau 6 : Mises à pied qui ont eu lieu dans les six mois suivant la fin d'un accord de travail partagé, par année où la période de prestations a commencé**

Exercice financier	Nombre de demandes au titre du Programme de travail partagé	Nombre estimatif de mises à pied évitées ou reportées	Pourcentage de mises à pied observées	Nombre de mises à pied observées	Nombre estimatif net de mises à pied évitées	Proportion nette de mises à pied évitées
2000-2001	17 270	5 000	19 %	3 281	1 719	34 %
2001-2002	47 835	13 000	9 %	4 305	8 695	67 %
2002-2003	16 791	4 500	11 %	1 847	2 653	59 %
2003-2004	31 248	8 500	8 %	2 500	6 000	71 %
2004-2005	11 932	3 500	11 %	1 313	2 187	62 %
2005-2006	11 368	3 000	11 %	1 250	1 750	58 %
2006-2007	10 452	3 000	13 %	1 359	1 641	55 %
2007-2008	14 735	4 000	20 %	2 947	1 053	26 %
2008-2009	77 220	22 000	14 %	10 811	11 189	51 %
2009-2010	138 935	35 500	8 %	11 115	24 385	69 %
2010-2011	22 743	6 000	9 %	2 047	3 953	66 %
2000-2001-2010-2011 <sup>1</sup>	36 412	9 818	11 %	3 889	5 930	60 %

1. Les pourcentages sont des moyennes pondérées.

Le tableau 6 présente aussi le nombre estimatif net de mises à pied évitées, obtenu en soustrayant du nombre estimatif initial de mises à pied évitées ou reportées le nombre de mises à pied observées étant survenues après la fin d'un accord. En appliquant le rapport de cette estimation au nombre estimatif de mises à pied évitées ou reportées, on constate que de 2000-2001 à 2010-2011, selon une moyenne pondérée, 60 % des mises à pied évitées initialement au cours d'un accord ont été évitées pendant au moins six mois après la fin de l'accord. Ainsi, la méthodologie et le nombre estimatif de mises à pied évitées sont conformes aux constatations de l'évaluation du Programme de travail partagé de 2004<sup>11</sup>. À titre de comparaison, l'évaluation de 2004 a permis de constater qu'en moyenne, de 1990-1991 à 2001-2002, 49 % des mises à pied évitées initialement au cours d'un accord l'ont été pendant au moins 26 semaines après la fin de l'accord<sup>12</sup>.

Si l'on tient compte du taux normal d'attrition et de roulement qui s'opèrent naturellement, cycle économique à part, cela expliquerait certaines des mises à pied qui ont lieu à la suite

<sup>11</sup> L'évaluation du Programme de travail partagé de 2004 utilisait les jalons de 26 semaines et de 38 semaines pour la déclaration des mises à pied après la fin de l'accord de travail partagé, car ce sont respectivement la limite habituelle de la durée d'un accord et la limite de durée d'un accord prolongé.

<sup>12</sup> Évaluation du Programme de travail partagé (2004). Développement des ressources humaines Canada.

d'un accord de travail partagé. En outre, si des mises à pied ont bel et bien lieu à la suite d'un accord de travail partagé, Reid (1982, 1983) soutient que cela ne représente pas forcément une mauvaise utilisation du programme. Il explique que le Programme de travail partagé offre tout de même aux entreprises un mécanisme leur permettant de réduire immédiatement les heures de travail, et au fil du temps, il leur est possible d'augmenter peu à peu ces heures de travail au fur et à mesure que l'effectif diminue en raison de l'attrition normale, ce qui permet ainsi aux entreprises d'économiser les coûts attribuables à l'embauche et à la formation qui auraient été associés au roulement normal du personnel. Il soutient également que le Programme de travail partagé ne vise pas à avoir une incidence sur l'ensemble des heures de travail au sein de l'économie, l'ensemble des heures de loisir ou le montant global des prestations d'assurance-emploi versées. Il vise à avoir une incidence sur la répartition de ces facteurs<sup>13</sup>.

En outre, l'examen des dossiers du Programme a fourni des données probantes quant à la probabilité qu'une entreprise ferme complètement ses portes à la suite d'un accord de travail partagé. L'évaluation a révélé que cette situation se produisait rarement pour les entreprises comptant plus de cinq employés visés par un accord de travail partagé et pratiquement jamais pour les entreprises comptant plus de 25 employés visés par un accord de travail partagé. Cela donne à penser que le Programme ne retarde pas la fermeture des entreprises qui ne prospèrent pas, mais qu'il appuie plutôt les entreprises qui font face à des pénuries de travail en raison de ralentissements opérationnels temporaires.

Au cours des entrevues avec les employeurs, la plupart ont affirmé qu'ils avaient repris le cours normal de leurs activités à la suite de leur accord. De même, certains employeurs ont déclaré qu'ils étaient retournés à une pleine production avant la fin de l'accord. D'autres données probantes découlant de l'examen des dossiers du Programme confirment que dans 74 % des 226 dossiers liés aux accords qui ont été examinés et approuvés, on a indiqué que l'on avait repris le cours normal des activités avant la fin de l'accord.

Lorsqu'on a demandé aux employeurs quels étaient les facteurs qui avaient contribué au redressement, la plupart ont indiqué qu'ils avaient repris le cours normal de leurs activités à la suite du retour à la normale de la demande à l'égard de leurs produits. Toutefois, si le Programme de travail partagé n'avait pas existé, les employeurs ont affirmé qu'ils auraient été préoccupés par la perte des travailleurs mis à pied de façon permanente. Par conséquent, certains ont indiqué que le Programme les avait aidés dans leur transition vers le retour à la normale des volumes de production tout en évitant les coûts et les retards attribuables à l'embauche et à la formation.

Enfin, afin de vérifier l'incidence des changements budgétaires sur la probabilité d'être mis à pied, on a procédé à une analyse statistique au moyen des deux courtes périodes entre les budgets de 2010 et de 2011 où le Programme est revenu aux accords d'une durée maximale

---

<sup>13</sup> Frank Reid, « UI-Assisted Worksharing as an Alternative to Layoffs: The Canadian Experience », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 35, n°3 (avril 1982), p. 319-329; Reid, Frank (1983), *Conceptual Issues in the Evaluation of Work Sharing in Canada*, réalisé à contrat pour Emploi et Immigration Canada, février 1983.

de 38 semaines. Bien qu'il soit vrai que trois budgets successifs et une mise à jour relative à la situation économique ont permis de prolonger de la durée maximale d'un accord, le Programme est revenu aux accords d'une durée maximale de 38 semaines au cours de la période du 2 avril 2011, date à laquelle ont pris fin les mesures temporaires prévues dans le budget de 2010 au 29 mai 2011, date d'approbation du budget de 2011. Parallèlement, les mesures temporaires du Programme de travail partagé prévues dans le budget 2011 ont pris fin le 29 octobre 2011, et les mesures temporaires prévues par la mise à jour relative à la situation économique de 2011 n'ont pas été approuvées avant le 23 décembre 2011.

Tout en contrôlant la tendance temporelle linéaire, le taux de chômage dans la région économique, l'âge et le sexe de chaque demandeur, la provenance de l'entreprise, à savoir de l'industrie manufacturière, ainsi que le nombre de demandes au titre du Programme de travail partagé par entreprise, dans le cadre du test de régression, on a vérifié la probabilité qu'un travailleur soit mis à pied à la suite de son accord en comparant les travailleurs dont la demande avait pris fin peu avant et peu après le 3 avril 2011, date d'échéance du budget de 2010. L'étude a révélé que les changements budgétaires n'avaient eu aucune incidence, soit favorable ou défavorable, sur la probabilité d'être mis à pied au cours des six mois suivant la fin d'un accord de travail partagé. On a plutôt conclu que les taux de mises à pied avaient une tendance anticyclique, et ce, qu'il soit ou non possible de prolonger un accord.

### ***2.5.2 Incidence sur les collectivités***

Dans le cadre de l'évaluation, l'on s'est fondé sur des données qualitatives et quantitatives pour évaluer l'incidence du Programme de travail partagé sur les collectivités. D'abord, des agents de programme de partout au pays ont présenté un témoignage servant d'élément probant, et, ensuite, une étude statistique a été réalisée afin de quantifier précisément l'incidence du Programme de travail partagé. Tous les agents de programme ont indiqué que le Programme de travail partagé avait eu une incidence favorable sur diverses collectivités. Sur le plan anecdotique, les agents de programme ont indiqué que le Programme de travail partagé avait permis d'éviter des mises à pied et avait permis aux employés de demeurer en poste et de conserver les avantages non salariaux ne leur étant pas offerts autrement.

Plus particulièrement, ils ont indiqué que dans les villes où il y avait un employeur principal, certains ménages dépendaient uniquement des emplois offerts par cet employeur. Le Programme a permis à ces ménages de maintenir une viabilité économique. Les villes situées à la frontière dans le sud-ouest de l'Ontario qui sont touchées par les difficultés économiques aux États-Unis ont été en mesure de réduire considérablement les mises à pied et les pertes d'emploi grâce à l'intervention du Programme. Les villes isolées et les villes du nord de l'Ontario qui sont mono-industrielles (foresterie, exploitation minière) ont également été en mesure d'éviter les niveaux élevés de chômage et la fermeture de l'entreprise étant le principal employeur de la région. Au cours de la récession, les petites et moyennes entreprises de fabrication situées dans le sud-ouest de l'Ontario ont eu recours au Programme dans une grande mesure.

De même, les agents de programme ont indiqué que le Programme de travail partagé offrait du soutien aux collectivités, non seulement en période de récession, mais également en

présence d'autres événements imprévus ayant une incidence sur la production, tels que les catastrophes naturelles ou les états d'urgence. Des mesures spéciales du Programme de travail partagé, lesquelles supposent une dérogation à certains critères du Programme, étaient offertes dans le cadre des efforts d'intervention globaux déployés en vue d'aider les employeurs locaux touchés temporairement par les inondations survenues en Alberta et au Manitoba en juin 2013 ainsi que le déraillement de train à Lac-Mégantic, au Québec, en juillet 2013.

D'un point de vue quantitatif, à l'aide des données agrégées de la région économique de l'assurance-emploi, dans le cadre de l'analyse de régression, l'on a examiné la présence de demandes au titre du Programme de travail partagé dans les collectivités locales ainsi que l'incidence du Programme sur les taux régionaux d'emploi et de mises à pied. L'étude a révélé que lorsqu'on a recours au Programme de travail partagé, la véritable incidence du Programme est dissimulée par un certain nombre de chocs néfastes qui ont une incidence considérable et défavorable sur le marché du travail dans une région donnée; on n'a donc pu tirer que des conclusions limitées quant à l'efficacité du programme. Les résultats peu concluants sont attribuables en partie au fait que, même au sommet des activités du Programme de travail partagé, il s'agit d'un programme de très petite envergure comparativement à l'envergure de l'ensemble du marché du travail canadien.

### ***2.5.3 Incidence sur les employés***

Dans le cadre des entrevues avec les représentants des employés, mis à part les prestations d'assurance-emploi versées aux employés en dédommagement de leurs heures de travail réduites, au nombre des autres avantages pécuniaires figurent les économies relatives aux déplacements, les frais de garde généralement engagés, ainsi que le maintien des régimes de prestations de maladie des employés. Les représentants des employés reconnaissent également un large éventail d'avantages non pécuniaires possibles de la participation au Programme. Ils ont cité une incidence positive sur les relations entre les employés et l'entreprise, une amélioration générale du moral des employés grâce à la réduction du stress et un sentiment accru de sécurité d'emploi et de valeur en tant qu'employés.

Le Programme de travail modifie la répartition des pertes chez les travailleurs. Le fardeau des pertes économiques subies par les travailleurs touchés est réparti sur une plus grande échelle, mais entraîne de moins lourdes conséquences pour chacun des travailleurs. Les représentants des employés ont indiqué que la perte de salaire, l'indemnité de vacances et les futures prestations de retraite étaient tous des coûts associés à la participation à un accord de travail partagé. Les travailleurs qui n'auraient autrement pas été mis à pied assument la plus grande partie des coûts du Programme de travail partagé. Toutefois, selon l'ampleur de la réduction des heures de travail, l'utilité des travailleurs peut en fait s'accroître; d'autant plus que la réduction de leurs heures de travail est plus grande que la réduction de leur revenu.

En outre, les employeurs ont été interrogés au sujet des éventuels avantages non pécuniaires du Programme pour les employés. Ils ont également mentionné que les améliorations des relations entre les employés et l'entreprise étaient considérables. Ils estiment qu'il y avait une incidence positive sur le moral des employés et que les accords de travail partagé procurent

un sentiment de sécurité d'emploi. Ni les employées ni les employeurs interrogés n'avaient de commentaires à formuler quant aux coûts non pécuniaires possibles du Programme.

La majorité des représentants des employés interrogés n'étaient pas certains du programme auquel les employés avaient participé pendant leurs heures de travail réduites. Certains répondants ont affirmé que les employés avaient participé à des activités de formation ou de recherche d'emploi. D'autres personnes interrogées ont indiqué qu'une formation interne avait été donnée, soit relativement à la chaîne de production, au comportement en milieu de travail ou au renouvellement de l'attestation en matière de sécurité. Un répondant a indiqué que certains employés avaient suivi une formation collégiale en vue de mettre à niveau leurs qualifications professionnelles. Un autre répondant a souligné que bien que les employés aient examiné les options de formation d'EDSC, ils n'avaient trouvé aucun programme de formation à temps partiel ou de courte durée. D'après leurs recherches, ils ont trouvé que les programmes avaient tendance à être à temps plein et qu'ils exigeaient deux années d'études. Cependant, en réalité, les options de formation d'EDSC varient au fil du temps. En outre, elles ne sont pas toutes à temps plein et ne requièrent pas toutes des années d'études.

En général, tous les employés et les représentants syndicaux interrogés étaient d'avis que le Programme de travail partagé était couronné de succès et qu'il répondait aux besoins des employés parce qu'il comble avant tout le besoin de sécurité d'emploi. Au nombre des autres aspects positifs du Programme mentionnés figuraient les services de production de rapports et de soutien en ligne offerts par le personnel du Programme.

Les répondants ont soulevé certains problèmes liés au Programme à partir de leur expérience. Le problème que l'on a cité le plus fréquemment concerne les retards dans la réception des premières prestations. Certains répondants ont éprouvé des difficultés relativement à l'application des critères du Programme ou aux répercussions de la participation au Programme sur les futures prestations d'assurance-emploi ou prestations du Régime de pensions du Canada (RPC). Quelques répondants ont également indiqué que le recouvrement possible des prestations de Travail partagé en raison d'autres sources de revenus, telles que les pensions, était un aspect du Programme qui ne répondait pas aux besoins de certains employés.

Le domaine des communications nécessite des améliorations (p. ex. fournir un dépliant qui explique les possibles répercussions financières de la participation à des programmes financés par le gouvernement). Si l'on améliorait la rapidité du modèle de prestation des services et que l'on offrait davantage d'activités de sensibilisation aux employés, de sorte que ces derniers connaissent mieux le Programme, le Programme de travail partagé pourrait mieux répondre aux besoins des employés.

Quelques répondants ont affirmé que le programme est équitable et inclusif pour tous les employés, et ce, quelle que soit leur ancienneté, ce qui est tout particulièrement bénéfique pour les employés subalternes qui sont les plus susceptibles d'être mis à pied en premier lorsqu'il y a une pénurie de travail. Un seul représentant des employés a indiqué qu'il se pouvait que le Programme réponde moins bien aux besoins des cadres supérieurs qui ont acquis suffisamment d'ancienneté pour être protégés contre une mise à pied et pour qui le

Programme de travail partagé entraîne une perte salariale plus importante puisque la rémunération des cadres supérieurs a tendance à être plus élevée.

#### ***2.5.4 Le Programme de travail partagé en tant que stabilisateur automatique***

Les programmes de travail partagé peuvent être considérés comme des politiques de capital humain visant à aider les employeurs à maintenir les travailleurs qualifiés en poste en période de réduction temporaire de la demande en raison de facteurs indépendants de leur volonté. Cependant, ces programmes sont également considérés comme un outil stratégique visant à réduire les perturbations du marché du travail en période de récession, faisant ainsi office de stabilisateurs automatiques.

D'un point de vue macroéconomique, les accords de travail partagé peuvent contribuer à la stabilisation de l'économie grâce à la faible variabilité des revenus associée aux prestations de Travail partagé versées aux travailleurs qui subissent une réduction de leurs heures de travail, ce qui peut contribuer au maintien de la confiance des consommateurs en période de récession.

Toutefois, ces effets sont mineurs en raison de la taille relativement modeste du Programme. Même en période de récession, le nombre de demandes au titre du Programme de travail partagé en tant que proportion de toutes les cessations d'emploi est assez faible. Au cours du ralentissement économique de 2001-2002, les demandes au titre du Programme de travail partagé représentaient moins de 4 % des demandes de prestations ordinaires d'assurance-emploi. Les 35 000 mises à pied évitées ou reportées en 2009-2010 grâce au Programme de travail partagé ne représentent qu'un peu plus de 1 % du taux de chômage total au Canada au cours de la même période.

## **2.6 Prestation de services**

### ***2.6.1 Connaissance du programme***

La majorité des agents de programme ont indiqué qu'avant la récession en 2008-2009, les ressources consacrées aux activités de sensibilisation au Programme étaient limitées. Toutefois, ils ont affirmé qu'à la suite de l'inclusion des mesures temporaires du Programme de travail partagé dans le plan budgétaire de 2009, le Programme a fait l'objet d'une couverture médiatique considérable, ce qui a amené le public et les employeurs à en prendre connaissance.

Les agents de programme peuvent évaluer la connaissance du programme d'un certain nombre de façons, notamment le nombre de demandes qu'ils reçoivent; la rétroaction des partenaires communautaires; la rétroaction de collègues de l'organisation; les analyses médiatiques; les demandes de renseignements présentées dans le cadre de foires commerciales; les données de centres d'appels; la rétroaction de la part des employeurs.

Les employeurs ont cité le site Web ainsi que les réunions avec des professionnels des ressources humaines en tant que sources où ils ont obtenu des renseignements sur le

Programme. Quelques employeurs ont affirmé qu'ils avaient déjà eu recours au Programme ou avaient connaissance d'autres entreprises qui y avaient eu recours. Toutefois, près de la moitié des employés interrogés estimaient que les employeurs ne connaissaient le Programme que dans une mesure limitée. Cela donne à penser qu'il faut promouvoir le programme plus intensément afin que les entreprises admissibles pouvant tirer parti du Programme prennent connaissance de son existence. Les employeurs ont attribué la connaissance du Programme qu'avait leur entreprise aux accords de travail partagé antérieurs, aux reportages dans les médias, ainsi qu'au bouche-à-oreille.

En réaction aux problèmes qu'ont soulevés les employeurs et les employés au sujet de la sensibilisation, les agents de programme ont expliqué que dans le cadre du mécanisme de prestation de services de Service Canada, chaque région reçoit des statistiques mensuelles sur les demandes de renseignements relatives au Programme. Toutefois, elles n'utilisent pas ces données pour déployer des efforts de sensibilisation coordonnés. Les agents de programme au Québec, notamment, ont fait remarquer que, puisque le Programme offre du soutien « en situation de crise », la promotion continue n'était pas une priorité. En revanche, en Ontario, province où la participation au Programme est la plus importante, un organe de gouvernement s'emploie de façon proactive à sensibiliser divers secteurs à l'ensemble des programmes d'EDSC. Les agents de programme communiquent avec les employeurs de façon proactive lorsque les mises à pied sont imminentes, et proposent la mise en place du Programme de travail partagé en tant que solution de rechange aux mises à pied et aux prestations ordinaires d'assurance-emploi. Bien que le nombre d'activités de sensibilisation soit faible, d'autres régions ont indiqué qu'elles cherchaient à multiplier ces activités.

### ***2.6.2 Modèle de prestation de services***

À la suite des entrevues avec les agents de programme, on a constaté que les modèles de prestation de services variaient d'une région du pays à une autre et, à bien des égards, qu'ils sont devenus des modèles hybrides ni entièrement centralisés ni entièrement décentralisés. L'Ontario, par exemple, a mis au point un système intégré de prestation de services qui centralise le traitement. L'unité centralisée permet de veiller à ce que les agents bénéficient d'un soutien facilement accessible de la part d'un groupe de personnel compétent qui peut se réunir pour voir à ce que les dossiers soient traités rapidement et acheminés aux échelons responsables de l'approbation.

La majorité des agents de programme de l'Ontario reconnaissent le bien-fondé de cette approche et étaient d'avis qu'elle améliorerait le processus décisionnel à l'échelle de la province en plus de garantir l'uniformité des dossiers. L'Ontario a réussi à accélérer le service afin de réduire le délai d'approbation à 20 jours, soit près de 10 jours de moins que la norme de 30 jours recommandée à l'échelle nationale qui est communiquée aux employeurs, malgré un nombre grandissant de dossiers. Selon l'échantillon représentatif de dossiers examinés à l'échelle du pays, il a fallu en moyenne 23 jours pour assurer le traitement des accords.

Dans la région de l'Ouest, les agents de programme ont conçu un gabarit pour faciliter l'élaboration du plan de redressement, ce qui améliore l'efficacité des processus de demande et d'approbation. Le gabarit guide les employeurs dans la préparation de leur demande et

permet de vérifier plus rapidement les renseignements nécessaires. L'administration centrale a donné suite à cette pratique exemplaire en élaborant un gabarit que toutes les régions peuvent utiliser.

Malgré la schématisation des processus et l'élaboration de protocoles relatifs aux délais de traitement, la plupart des personnes interrogées et des agents de programme ont soulevé la question du temps qu'il faut pour obtenir les diverses signatures nécessaires aux dossiers. Les dossiers sont souvent retenus, plus particulièrement lorsqu'ils doivent être soumis à l'administration centrale et à la Commission de l'assurance-emploi du Canada aux fins d'approbation.

La plupart des représentants d'entreprise interrogés ont toutefois qualifié le processus de demande d'efficace et de rapide. Certains ont indiqué qu'il y avait eu des retards au cours de la période qui a suivi la récession de 2008-2009 lorsque les volumes de demandes ont augmenté. Selon les employeurs, l'élaboration du plan de redressement est la partie la plus longue du processus. Ce plan est considéré comme un élément principal du processus de demande, et certains demandeurs ont dû réviser leur plan pour répondre aux exigences d'EDSC. Malgré les retards, on n'a pas fait mention de façon précise du fait que des entreprises avaient retiré leur demande en raison de la longueur perçue du processus. Quelques employeurs ont même exprimé leur reconnaissance envers le rôle utile qu'a joué EDSC dans l'élaboration de leur plan de redressement.

### ***2.6.3 Capacité de répondre aux besoins des employeurs***

La plupart des représentants d'entreprise interrogés ont formulé des commentaires positifs au sujet de leurs relations avec Service Canada, affirmant à de nombreuses reprises que le personnel de bureau local est compétent, serviable et engagé à assurer l'efficacité du Programme. Les employeurs étaient satisfaits de la durée du processus de traitement de leur demande. La plupart ont également formulé des observations positives relativement au niveau global de soutien gouvernemental. Certains répondants qui ont participé au Programme au moment où les améliorations et les changements temporaires ont été mis en œuvre étaient d'avis que les membres du personnel du Programme faisaient face à des augmentations considérables de la charge de travail; les agents de programme n'étaient donc parfois pas en mesure de répondre aux questions et, dans d'autres cas, il leur fallait plus de temps pour y répondre.

Avant l'instauration de la passerelle de données, en 2010, un élément administratif principal du système consistait à acheminer les fiches hebdomadaires des employés au bureau de l'assurance-emploi. S'il s'agissait d'une grande unité, ce pouvait être un lourd fardeau administratif. La plupart des employeurs qui ont participé aux entrevues ont évalué de façon très positive la nouvelle passerelle de données qui a remplacé ce système désuet. Plus particulièrement, les entreprises qui avaient eu recours au Programme de travail partagé par le passé et avaient une expérience de l'utilisation du système manuel et de la passerelle électronique décrivaient le nouveau système de façon très positive également.

De même, on a demandé aux agents de programme quel type de rétroaction ils recevaient de la part des employeurs. Tous les participants ont indiqué que la rétroaction relative à la passerelle a été positive. Elle a réduit le fardeau administratif des entreprises et permis de produire sans heurts des rapports à l'intention de Service Canada. Les agents de programme ont fait remarquer que les erreurs étaient plus faciles à déceler tant sur le plan des rapports que sur le plan de l'admissibilité à l'assurance-emploi. Cependant, ils ont également expliqué que certaines petites entreprises ou celles ayant des systèmes électroniques de gestion de l'information moins solides ont de la difficulté à utiliser la passerelle électronique.

#### ***2.6.4 Plans de redressement***

Le plan de redressement est perçu comme étant le facteur déterminant de la durée d'un accord. Aux termes du processus habituel, l'employeur doit déterminer la durée du soutien nécessaire en fonction du plan de redressement et selon la complexité du dossier, l'agent de projet et l'analyste des affaires courantes travaillent de concert en vue de déterminer si les prévisions de l'employeur sont réalistes.

Les données probantes tirées des dossiers examinés révèlent que les employeurs ont tendance à surestimer leur utilisation prévue au moment de la présentation de leur demande. Les employeurs ont expliqué que les accords devraient être rajustés en fonction du cycle économique. Ils étaient d'avis que la durée prévue de la réduction des activités opérationnelles devrait déterminer la durée des accords. Seule une minorité d'employeurs interrogés ont parlé de façon positive du processus d'élaboration d'un plan de redressement qui a facilité leur propre processus de planification opérationnelle. Certains répondants ont mentionné que la préparation du plan exigeait beaucoup de temps.

Dans le cadre des entrevues avec les agents de programme, on a fait remarquer que l'examen du plan de redressement constituait la tâche la plus chronophage du processus d'évaluation de la demande. Les agents de programme ont indiqué que le processus de prolongation des accords arrivait au deuxième rang des tâches les plus chronophages. Ils ont expliqué que le temps et les ressources humaines nécessaires à la prolongation des accords en vigueur étaient presque identiques à ce qu'exige le traitement des nouvelles demandes.

En outre, la majorité des agents de programme interrogés estiment que les employeurs pouvaient parfois prévoir le processus de rétablissement dans leur plan de redressement, plus particulièrement les grandes entreprises possédant les ressources et l'expertise opérationnelle nécessaires à l'élaboration de plans exhaustifs. Toutefois, les petites entreprises ou celles dont les enjeux étaient liés à la situation économique dans son ensemble et aux circonstances imprévues avaient une plus grande difficulté à prédire un redressement complet. Souvent, les résultats étaient indépendants de la volonté de l'employeur. À titre d'exemple, lorsque des entreprises sont des filiales de sociétés d'autres pays, les activités de redressement à l'échelle locale peuvent avoir peu d'incidence sur les décisions prises par les entreprises dont le siège social est situé à l'extérieur du Canada.

À la lumière des difficultés associées à cette exigence du programme, des changements temporaires ont été présentés dans le budget de 2009, obligeant les employeurs à ne fournir

que les mesures qu'ils prendraient pour maintenir leur viabilité pendant la durée de l'accord. Ces changements ont été bien accueillis et ont permis aux employeurs de maximiser la durée de leurs accords. Les agents de programme ont indiqué que ces changements avaient une incidence positive sur les ressources du Programme. Selon eux, en présentant une demande visant la durée maximale d'un accord, les entreprises touchées par la récession économique n'avaient pas à se soumettre au processus de demande de prolongation, permettant ainsi à la direction de se consacrer au redressement de l'entreprise et au personnel du Programme de traiter les nouvelles demandes.

En outre, les agents de programme ont indiqué que les changements temporaires apportés au plan de redressement ont revêtu une importance toute particulière pendant la crise du tsunami. Ils ont expliqué que, pour certains secteurs, aucun autre marché n'existait pour obtenir des pièces et des fournitures; un redressement complet n'a donc pas été possible jusqu'à ce que la crise prenne fin.

Les préoccupations quant au fait que la réduction des exigences administratives puissent avoir favorisé la participation au Programme d'entreprises ne connaissant aucune pénurie de travail temporaire n'étaient pas fondées. Il n'est ressorti de l'évaluation aucune donnée probante indiquant que la participation au Programme de participation aurait augmenté au-delà de ce à quoi l'on pouvait s'attendre en raison de sa nature habituellement anticyclique. La recension des écrits donne à penser que les exigences administratives ne représentent pas un facteur important de la participation au Programme. Gray (1998)<sup>14</sup> indique que le taux de participation aux accords de travail partagé dépend principalement de la comparaison des prestations de Travail partagé aux prestations ordinaires d'assurance-emploi et des coûts relatifs des mises à pied pour les entreprises.

La recension des écrits révèle plutôt que la réduction des exigences administratives a principalement une incidence sur le coût du traitement des demandes au titre du Programme de travail partagé. Une étude menée aux États-Unis par Walsh et autres (1997) a révélé que les états exigeant un plus grand nombre d'approbations de la part de divers intervenants ou spécialistes mettaient plus de temps à approuver les demandes. Toutefois, les taux d'approbation étaient universellement élevés, ce qui donne à penser que certaines des exigences et certains des processus d'approbation présentent des redondances. Dans leur étude, Walsh et autres indiquent que, s'il était possible de simplifier et d'automatiser le processus d'approbation du Programme et les exigences connexes de manière semblable au processus de demande en cours, les frais d'administration du Programme pourraient être réduits<sup>15</sup>.

À cet égard, l'évaluation révèle que les changements temporaires figurant dans le budget de 2009, lesquels prévoient l'élimination des exigences relatives à un plan de redressement, ont eu une incidence positive sur les coûts et l'efficacité du Programme pendant la récession.

---

<sup>14</sup> David M. Gray, « When Might a Distressed Firm Share Work? Evidence from the Short-Time Compensation Programme in France », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 36, n° 1 (mars 1998), p. 43-72.

<sup>15</sup> Stephen Walsh, Rebecca London, Deana McCanne, Karen Needels, Walter Nicholson, et Stuart Kerachsky. *Evaluation of short-time compensation programs : final report*. Washington, D.C., U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, mars 1997.

De même, les changements définitifs présentés dans le budget de 2011, lesquels simplifient le plan de redressement en éliminant de multiples exigences du processus de demande, auraient également permis de réduire les frais administratifs et l'inefficacité du Programme, mais dans une moindre mesure puisque l'exigence relative au plan de redressement a été réinstaurée.

## **2.7 Démonstration d'efficience et d'économie**

Une plus grande participation fait augmenter les coûts du Programme. Quelle proportion de l'augmentation de la participation peut cependant être attribuable à la récession économique, aux semaines supplémentaires ou à l'assouplissement des conditions d'admissibilité? Peu de données probantes indiquent que les semaines supplémentaires ou l'assouplissement des conditions d'admissibilité ont eu une incidence sur le nombre de nouvelles demandes. Toutefois, on a constaté que les employeurs avaient recours aux semaines supplémentaires de prestations pour demander la prolongation de leurs accords en période de récession.

De plus, l'évaluation révèle qu'une partie des demandeurs avaient été mis à pied une fois l'accord échu, et que les accords d'une durée prolongée ne permettaient pas de réduire le nombre de mises à pied. Les semaines supplémentaires de prestations versées à ces employés, qui ont été mis à pied lorsque leur accord prolongé est arrivé à échéance, pourraient représenter un coût additionnel pour le Programme qui n'est pas attribuable à la récession économique uniquement. Toutefois, cette évaluation n'a pu établir de distinction explicite entre les nombreux facteurs qui auraient entraîné des coûts additionnels pour le Programme.

## 3. Conclusion

### 3.1 Conclusion

L'évaluation confirme qu'il existe un besoin continu pour le Programme de travail partagé, surtout pendant les périodes de récession économique ou en raison de circonstances imprévues comme un sinistre ou une situation d'urgence. Le programme a aidé les employés et les employeurs touchés par la récession de 2008-2009. Il continue d'ailleurs de fournir une aide constante à certaines collectivités. Le programme s'harmonise au rôle et aux responsabilités du gouvernement fédéral décrits dans la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les modifications temporaires qui y ont été apportées ont permis de soutenir les objectifs du plan budgétaire du gouvernement, lesquels consistent notamment à améliorer les prestations, à affronter les difficultés liées au marché du travail et à appuyer les Canadiens touchés par la récession économique à court terme. La plupart des pays ayant les mêmes politiques en matière de travail partagé ont agi de la même façon et ont apporté des changements à leur programme en réponse à la récession.

#### 3.1.1 Plan de redressement

L'évaluation a permis de constater que les plus grandes entreprises, celles qui avaient les ressources et l'expertise pour élaborer des plans d'action, ont été en mesure de prévoir le processus de redressement dans leurs plans. Toutefois, les petites entreprises ou celles dont les problèmes étaient liés à la conjoncture économique dans son ensemble et à des circonstances imprévues ont eu plus de difficulté à prévoir un redressement complet. L'étude révèle également qu'en période de récession, les résultats échappent au contrôle de l'employeur, surtout lorsque l'entreprise est une filiale d'une société étrangère. Certains employeurs ont trouvé le processus d'élaboration du plan de redressement difficile, l'estimant souvent long et complexe. Les agents de programme ont exprimé des sentiments semblables et ont fait remarquer que l'examen du plan de redressement est la plus longue tâche à effectuer dans l'évaluation d'une demande.

#### 3.1.2 Participation au Programme

Le programme continue d'être largement utilisé dans le secteur manufacturier. Les autres secteurs en font une utilisation limitée. Ces secteurs non manufacturiers sont typiquement composés de petites entreprises où les employés ont des compétences spécialisées et des descriptions de tâches variées et qui ne peuvent pas partager leurs responsabilités. Les agents de programme ont déterminé que les lignes directrices de la demande constituaient le plus grand obstacle à l'augmentation du taux de participation au Programme.

### ***3.1.3 Mesures temporaires***

L'évaluation a relevé peu d'éléments laissant croire que la réduction des exigences administratives et la prolongation de la durée maximale de l'accord ont eu une incidence importante sur le taux de participation au Programme. Toutefois, la durée moyenne des accords a augmenté considérablement.

### ***3.1.4 Résultats du Programme***

Plus de 75 % des employeurs ont déclaré que les coûts occasionnés par le recrutement et la formation pour remplacer les employés mis à pied auraient été considérables, et que la possibilité d'éviter cela constituait le principal avantage de la participation au Programme. De nombreux employeurs participant au Programme ont vu le Travail partagé comme une façon d'aider leur entreprise à éviter les mises à pied et à maintenir le niveau de production habituel. Toutefois, il est également ressorti de l'évaluation qu'un pourcentage non négligeable de mises à pied qu'on pensait pouvoir éviter ont quand même eu lieu à la fin de la période de validité de l'accord. Le résultat net est qu'en moyenne, de 2000-2001 à 2010-2011, 60 % des mises à pied évitées pendant la durée de l'accord ont continué d'être évitées pendant au moins six mois après la fin de l'accord. Il en résulte un nombre estimatif net de 11 189 mises à pied évitées en 2008-2009 et de 24 385 mises à pied évitées en 2009-2010. Cela constitue une amélioration comparativement à l'estimation de 49 % de mises à pied évitées pendant six mois au cours de la période allant de 1990-1991 à 2001-2002, qui est rapportée dans l'évaluation du Programme de travail partagé de 2004.

De plus, l'évaluation a permis de constater que les mesures temporaires prévues par le budget n'ont eu aucun effet positif ou négatif sur la probabilité d'être mis à pied dans les six mois suivant l'expiration de l'accord de travail partagé. Elle a plutôt conclu que le taux de mises à pied avait suivi une tendance anticyclique, et ce, peu importe s'il était possible de prolonger la durée de l'accord.

L'évaluation a aussi révélé que la capacité du Programme de travail partagé d'agir en tant que stabilisateur automatique pendant les périodes de récession était peu élevée en raison du faible taux de participation au Programme chez la population active totale au pays.

## **3.2 Recommandations**

L'évaluation présente les neuf recommandations suivantes.

Fait important : Le problème le plus fréquemment signalé par les employés est le retard dans le versement de leurs prestations, notamment en ce qui concerne le versement des prestations initiales.

**Recommandation n° 1 :** Trouver des moyens d'améliorer la rapidité du versement des prestations aux employés.

Fait important : Les employeurs appréciaient particulièrement le nouveau système de passerelle de données, bien qu'il ait été jugé moins avantageux pour les petites entreprises qui utilisent un système de gestion électronique de l'information moins fiable.

**Recommandation n° 2 :** Trouver des moyens d'améliorer le processus de production de rapports pour les petites entreprises.

Fait important : La plupart des agents de programme ont soulevé la question du temps requis par les divers pouvoirs de signature pour traiter les dossiers, et ils ont exprimé leur préoccupation quant aux trop nombreuses possibilités qu'un dossier soit retenu, surtout ceux qui doivent être soumis à l'approbation de l'administration centrale et de la CAEC.

**Recommandation n° 3 :** Examiner les multiples pouvoirs de signature et les façons de simplifier le processus.

Fait important : L'utilisation de la nouvelle disposition permettant aux travailleurs mis à pied de retourner au travail dans le cadre d'un accord de Travail partagé varie selon la région. Certains agents de programme ont indiqué qu'ils avaient discuté de façon proactive avec l'entreprise de la possibilité de rappeler les travailleurs mis à pied tandis que d'autres ont supposé que les rappels seraient effectués seulement si cela faisait partie du plan de redressement.

**Recommandation n° 4 :** Assurer une plus grande uniformité de l'exécution du Programme à l'échelle du pays.

Fait important : Les modèles de prestation de services varient d'une région à l'autre. L'Ontario a mis au point un système intégré de prestation de services qui centralise le traitement, et on a réussi à respecter un délai de service de 20 jours pour les approbations, ce qui représente 10 jours de moins que les 30 jours recommandés par la norme nationale.

**Recommandation n° 5 :** Améliorer l'efficacité de l'exécution du Programme en misant sur les pratiques exemplaires de la région.

Fait important : Très peu d'employeurs ont formulé des commentaires positifs au sujet du processus d'élaboration du plan de redressement, certains l'estimant long et pénible, et les agents de programme ont tous affirmé que l'examen du plan de redressement est la plus longue tâche à effectuer dans l'évaluation d'une demande.

**Recommandation n° 6 :** S'inspirer des leçons tirées de la mise en œuvre de mesures temporaires au cours de la récession économique de 2008-2009 afin d'évaluer si l'on devrait envisager de prendre des mesures semblables en cas de récession (p. ex. vérifier la pertinence continue du plan de redressement ou d'autres façons de simplifier davantage le processus de demande pour les employeurs).

Fait important : La majorité des agents de programme ont indiqué qu'avant la récession, peu de ressources ont été mobilisées pour accroître la sensibilisation au Programme. Près de la

moitié des représentants des employés interrogés estimaient que les employeurs étaient peu sensibilisés au Programme.

**Recommandation n° 7 :** Accroître les activités de sensibilisation pour les employeurs. Veiller à ce que les bénéficiaires potentiels du Programme en soient informés.

Fait important : Les représentants des employés ont expliqué qu'il y a eu un manque de clarté quant à l'application des critères du Programme, notamment la possibilité de récupérer les prestations de Travail partagé en raison d'autres sources de revenus et les répercussions financières de la participation au Programme sur les prestations versées par l'assurance-emploi ou le Régime de pensions du Canada.

**Recommandation n° 8 :** Accroître les activités de sensibilisation pour les employés. Donner des informations plus claires concernant les avantages et les critères d'admissibilité du Programme et les conséquences de leur participation.

Fait important : Une grande proportion de la population active occupe maintenant des emplois dans les secteurs non manufacturiers. Les agents de programme ont expliqué que le plus grand obstacle rencontré par les travailleurs des secteurs non manufacturiers concernant la participation aux programmes était que les lignes directrices du processus de demande favorisaient les entreprises utilisant un processus de production simple.

**Recommandation n° 9 :** Examiner le processus de demande et trouver des façons de faire bénéficier davantage les secteurs non manufacturiers du Programme.

# *Annexe I – Sources de données*

Une *analyse documentaire*<sup>16</sup> a fourni des justifications théoriques du Programme de travail partagé, ainsi qu'un aperçu théorique d'un certain nombre de questions portant sur le rendement du Programme. Elle a également servi de principale source d'information pour comparer le Programme de travail partagé du Canada aux politiques d'autres pays.

Un *rapport sur le recours au Programme*<sup>17</sup> a présenté des estimations sur la participation ventilées par province, par industrie et par situation démographique. Le rapport a également souligné la nature cyclique de la participation au Programme et a fourni des estimations sur la durée moyenne des périodes de prestations, l'ampleur de la réduction de travail, le montant des prestations versées ainsi qu'une estimation préliminaire du nombre de mises à pied reportées ou évitées grâce au Programme.

Dans le cadre d'un *examen des dossiers du Programme*<sup>18</sup>, on a examiné le contenu de 300 dossiers provenant d'entreprises qui ont présenté une demande de travail partagé entre février 2006 et janvier 2012. Parmi les documents examinés figurent des formulaires de demande et de modification, des rapports de recommandations de Service Canada, des listes de vérification de la surveillance, des plans de redressement, des feuilles d'unités de travail partagé et d'autres documents comme les télécopies, des accords signés, etc. Les dossiers ont été sélectionnés de façon à tenir compte de la répartition globale des accords dans l'ensemble du Canada. Parmi les 300 dossiers examinés figuraient 226 accords approuvés, 38 accords retirés par l'employeur, 26 accords rejetés par Service Canada et 10 accords approuvés, mais qui n'ont jamais été signés ou mis en œuvre. Le processus d'examen des dossiers a permis de fournir des données pour 10 questions d'évaluation, plus particulièrement celles qui portaient sur le cycle de vie d'un accord, et ce en fonction d'une comparaison des résultats des entreprises à la fin d'un accord avec les projections faites au début du processus de demande.

Des *entrevues avec les employés*<sup>19</sup> ont fourni des données pour six questions d'évaluation au total, plus particulièrement en ce qui a trait à la façon dont les employés utilisent le programme, à ce qu'ils perçoivent comme les coûts et les avantages de la participation au Programme et à la mesure dans laquelle le programme est adapté à leurs besoins. Les réponses ont été recueillies auprès de 15 représentants des employés provenant d'entreprises qui ont participé au Programme de travail partagé ou qui en ont fait la demande.

---

<sup>16</sup> C. Vincent, *Analyse documentaire aux fins d'évaluation de l'Initiative de travail partagé*. Rapport final, 2010.

<sup>17</sup> *Recours au programme de Travail partagé : 2000-2001 à 2012-2013*, EDSC, 2015

<sup>18</sup> EDSC, *Étude technique pour l'évaluation du programme de Travail partagé : examen des dossiers des accords de Travail partagé et de la documentation du programme*, EDSC, Direction de l'évaluation, 2015.

<sup>19</sup> Les Associés de recherche EKOS Inc., *Key Informant Interviews with Employee Representatives on the Work-Sharing Program*, 2013.

*Des entrevues avec des employeurs*<sup>20</sup> ont fourni des données pour 16 questions d'évaluation au total. Ces questions portaient notamment sur le processus de demande et la mesure dans laquelle le programme est adapté aux besoins des employeurs. La plupart des représentants d'entreprises étaient des gestionnaires des ressources humaines bien que, dans les petites entreprises, les administrateurs généraux ou les propriétaires étaient plus susceptibles de les représenter. Des entrevues téléphoniques ont été menées auprès de 16 répondants, dont 13 représentaient des employeurs qui avaient signé un accord de travail partagé, deux des entreprises dont l'accord avait été annulé (retiré) et le dernier une entreprise dont la demande a été rejetée.

*Des entrevues avec des agents de programme*<sup>21</sup> ont permis de recueillir des données pour 14 questions d'évaluation portant sur la pertinence et le rendement du Programme. Vingt-deux répondants clés, répartis dans les diverses régions du pays (l'Ouest du Canada, l'Ontario, le Québec et les régions de l'Atlantique) ainsi que l'administration centrale, ont été interrogés. Les participants représentaient des personnes ayant une expérience directe avant les changements temporaires, durant la récession économique et à la suite des dernières révisions des lignes directrices du Programme.

Pour faire en sorte d'avoir une compréhension commune des termes utilisés dans l'évaluation et les rapports des résultats des entrevues, les lignes directrices suivantes ont été utilisées :

- « Quelques/un petit nombre de personnes interrogées » = de 1 p. 100 à 24 p. 100;
- « Une partie des personnes interrogées » = de 25 p. 100 à 49 p. 100;
- « Une majorité des personnes interrogées » = de 50 p. 100 à 74 p. 100;
- « La plupart des personnes interrogées » = de 75 p. 100 à 99 p. 100;
- « Toutes les personnes interrogées » = 100 p. 100.

Une première *étude statistique*<sup>22</sup> utilisant des données administratives de 1989 à 2012<sup>23</sup> était axée sur la prolongation des prestations de Travail partagé et constituait le principal élément de preuve utilisé pour documenter l'évaluation d'une estimation du nombre de mises à pied survenues après la fin d'un accord.

Une deuxième *étude statistique*<sup>24</sup> examinait les répercussions du Travail partagé sur les collectivités. S'appuyant sur les données sur l'emploi d'EDSC et l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, cette étude reposait sur la méthode économétrique normalisée pour examiner l'incidence du travail partagé sur la croissance de l'emploi et les taux de mises à pied regroupés à l'échelle de la région économique.

---

<sup>20</sup> *Evaluation of the Work Sharing Program: Employer Key Informant Interview*, EDSC, 2013.

<sup>21</sup> The Whetstone Group, *Final Report for Program Staff Key Informant Interviews for the Work-Sharing Program Evaluation*, 2012.

<sup>22</sup> P. Leonard, *An Examination of the Impacts of Temporary Budgetary Changes on Work-Sharing Claim Duration and Subsequent Employee Layoff: A Technical Report on the Work-Sharing Program*, 2013.

<sup>23</sup> Données des dossiers d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) relatifs au relevé d'emploi (RE) et au profil vectoriel (PV).

<sup>24</sup> David Gray et James T. McDonald, *Analyse de l'impact des prestations de travail partagé sur l'emploi régional : l'intervention rend-elle l'emploi plus résilient?*, EDSC, Direction de l'évaluation, 2015.

Une troisième *étude statistique*<sup>25</sup> portait sur l'évaluation de l'utilisation du Programme de travail partagé à l'échelle des entreprises au moyen des données recueillies auprès des demandeurs ainsi que de la mesure dans laquelle cette utilisation avait changé après la prolongation des prestations du Programme en 2009. Bien que l'évaluation n'en fasse pas beaucoup mention, cette étude a fourni certains éléments de preuve à l'appui concernant la façon dont le programme est utilisé.

---

<sup>25</sup> *Employers' Intensity of Reliance on the Work-Sharing Program: Evidence from Administrative Data*. ESDC, 2015.

## *Annexe II – Matrice d'évaluation*

	Analyse documentaire	Examen des dossiers du Programme	Entrevues avec des agents de programme	Entrevues avec les employeurs	Entrevues avec les employés	Rapport d'utilisation	Étude technique : Utilisation du Programme par les employeurs	Étude technique : Répercussions sur l'emploi dans les régions	Étude technique : Répercussions des changements budgétaires temporaires
<b>Besoin continu du Programme</b>									
Q1. Le Programme de travail partagé est-il encore nécessaire?	X	X	X	X	X				
Q2. Quelles sont les caractéristiques des industries qui participent au Programme de travail partagé?		X	X						
Q3. La raison de la prolongation de la période de prestations de l'accord de travail partagé et l'assouplissement des conditions d'admissibilité au cours de la récession de 2008-2009 sont-ils pertinents? Pourquoi?			X	X	X				
Q4. En quoi le Programme de travail partagé du Canada se compare-t-il aux politiques de travail partagé d'autres pays?	X								
<b>Conformité aux priorités du gouvernement</b>									
Q5. Les changements temporaires apportés au Programme de travail partagé s'harmonisent-ils aux objectifs du Plan d'action économique?									
<b>Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement</b>									
Q6. Dans quelle mesure le Programme de travail partagé s'harmonise-t-il aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral?									
<b>Réalisation des résultats escomptés</b>									
Q7. De quelle façon le programme est-il utilisé (sexe, nombre d'employés, niveau de réduction des heures de travail, durée des prestations, etc.)?						X	X		
Q8. Dans quelle mesure l'utilisation réelle est-elle comparable aux chiffres déclarés de l'accord? En quoi l'utilisation du Programme est-elle restreinte en raison de l'application des règles d'admissibilité aux prestations régulières d'assurance-emploi?		X		X					
Q9. Dans quelle mesure l'employeur a-t-il pu éviter les coûts des mises à pied attribuables à l'embauche et à la formation subséquentes d'une main-d'œuvre qualifiée?				X					

Q10. Existe-t-il des preuves d'occasions manquées ou de sous-utilisation dans certains secteurs?		X	X						
Q11. De quelle façon la nouvelle disposition permettant aux travailleurs mis à pied d'être rappelés à l'emploi dans le cadre d'un accord de travail partagé est-elle utilisée?			X						
Q12. À quelle fréquence de nouveaux employés sont-ils embauchés au cours de la période visée par les accords de travail partagé?		X	X						
Q13. Quels sont les facteurs déterminants de la sensibilisation de l'employeur au Programme?			X	X	X				
Q14. Dans quelle mesure le modèle de prestation des services influe-t-il sur la rapidité du processus d'approbation?			X	X					
Q15. Dans quelle mesure le Programme de travail partagé est-il adapté aux besoins de l'employeur?			X	X					
Q16. Dans quelle mesure la passerelle de données électroniques contribue-t-elle à répondre aux besoins de l'employeur?			X	X					
Q17. L'assouplissement des conditions du processus de demande et la prolongation des prestations augmentent-ils le taux de participation au-delà de la croissance cyclique?	X		X	X			X		X
Q18. Quels sont les facteurs déterminants de la durée appropriée d'un accord de travail partagé?			X	X					X
Q19. Dans quelle mesure le plan de redressement reflète-t-il le processus de rétablissement?		X	X	X					
Q20. Dans quelle mesure le degré de soutien et de suivi du gouvernement est-il approprié du point de vue de l'employeur?				X					
Q21. Quels sont les coûts et les avantages monétaires et non monétaires du Programme de travail partagé pour les employés?				X	X				
Q22. De quelle façon les employés utilisent-ils les heures de travail réduites? Entreprennent-ils des activités de formation ou de recherche d'emploi?					X				
Q23. Dans quelle mesure le Programme de travail partagé est-il adapté aux besoins des employés?					X				
Q24. Combien de mises à pied temporaires ont pu être évitées grâce à la participation des employeurs au Programme de travail partagé? Dans quelle mesure le recours au travail partagé ne sert-il qu'à reporter le chômage?	X	X		X			X		X
Q25. Quelle proportion des entreprises participantes est revenue à des niveaux normaux d'activité pendant la durée de l'accord ou après son échéance? Dans quelle mesure le programme a-t-il été un facteur contributif?		X		X					
Q26. Quelles sont les répercussions du Programme de travail partagé sur les collectivités? Les changements temporaires ont-ils une plus grande incidence sur les collectivités?			X					X	

Q27. Quelles sont les répercussions du travail partagé sur la stabilisation de l'économie? Dans quelle mesure le programme peut-il être perçu comme un stabilisateur automatique?	X								
<b>Démonstration d'efficacité et d'économie</b>									
Q28. Dans quelle mesure les coûts supplémentaires du Programme de travail partagé sont-ils attribuables au ralentissement de l'économie, à l'ajout de semaines ou à l'assouplissement des conditions d'admissibilité?						X	X		X
Q29. L'assouplissement des exigences du processus de demande a-t-il une incidence positive sur les coûts administratifs et l'efficacité du Programme?	X	X	X						