

Évaluation des projets pilote sur le travail pendant une période de prestations

RAPPORT FINAL

Juin 2018

Évaluation des projets pilote sur le travail pendant une période de prestations

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site canada.ca/publiccentre-EDSC.

Ce document est aussi offert sur demande en médias substitués (gros caractères, braille, MP3, audio sur DC, fichiers de texte sur DC, DAISY, ou PDF accessible) en composant le 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, 2018

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

PDF

N° de cat. : Em20-113/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-28174-2

EDSC

N° de cat. : SP-1189-10-18F

Table des matières

Liste des abréviations.....	1
Liste des tableaux et des graphiques.....	1
Sommaire	2
Réponse de la direction.....	5
1 Introduction.....	7
1.1 Aperçu.....	7
1.2 Méthode d'évaluation.....	7
2 Description des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations.....	7
2.1 Justification des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations.....	7
2.2 Description et objectifs des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations.....	8
3 Principales constatations.....	12
3.1 Besoin des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations.....	12
3.2 Atteinte des résultats escomptés.....	13
3.3 Coûts des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations.....	20
4 Conclusion et recommandations.....	21
Bibliographie.....	23
Annexe A – Questions d'évaluation	24
Annexe B – Source de données	26

Liste des abréviations

EDSC Emploi et développement social Canada

Liste des tableaux et des graphiques

Figure 1 Calendrier des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations..... 11

Exemple 1 : Incitatifs à la participation au marché du travail en vertu des règles sur le travail pendant une période de prestations



Sommaire

Selon les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi, il est possible de mener des projets pilotes pendant une période maximale de trois ans afin d'évaluer les répercussions des nouvelles approches avant que des changements permanents au régime d'assurance-emploi soient envisagés. Entre 2005 et 2016, trois ensembles de règles dans le cadre de cinq projets pilotes ont été mis à l'essai et appliqués à divers groupes de prestataires se retrouvant dans une période de travail pendant une période de prestations, et ce, dans le contexte de conditions économiques changeantes. Le but était de vérifier si les changements aux règles sur le travail pendant une période de prestations encourageraient les prestataires à travailler davantage tout en recevant des prestations d'assurance-emploi.

- Du 11 décembre 2005 au 6 décembre 2008, le projet pilote 8 s'est déroulé dans 23 régions où le taux chômage est élevé. Il a permis d'augmenter le seuil de rémunération admissible au-dessus duquel le revenu d'emploi est déduit, dollar pour dollar, des prestations d'assurance-emploi, en le faisant passer de 50 \$ ou 25 % du taux de prestations hebdomadaires du prestataire (selon le montant le plus élevé des deux) à 75 \$ ou 40 %.
- Les projets pilotes 12 et 17 ont été lancés avec les mêmes paramètres que ceux du premier projet pilote, mais ils étaient disponibles dans toutes les régions. Ces projets pilotes ont été menés à l'échelle nationale du 7 décembre 2008 au 4 août 2012.
- Les projets pilotes 18 et 19 ont été réalisés du 5 août 2012 au 6 août 2016. Ces projets pilotes ont éliminé le seuil de rémunération admissible (75 \$ ou 40 %) et introduit une réduction de 50 % des prestations sur le premier dollar gagné jusqu'à ce que les gains atteignent 90 % de la rémunération hebdomadaire assurable du prestataire. Au-delà de ce niveau, une réduction de 100 % des prestations s'appliquait. Peu après la mise en œuvre du projet pilote 18 (en janvier 2013), l'option de revenir aux règles qui existaient pour les projets pilotes précédents a été offerte aux prestataires dont le revenu était assujéti au projet pilote 17, pendant la période allant du 7 août 2011 au 4 août 2012.

Ces projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont fait l'objet d'une évaluation sommative destinée à déterminer si l'objectif d'encourager les prestataires d'assurance-emploi à travailler davantage pendant leur période de prestations a été atteint et, à examiner d'autres possibles impacts. Tout au long de la période d'évaluation, une analyse des effets des règles sur le travail pendant une période de prestations a été réalisée, et les sources des données ont été communiquées au Ministère afin d'appuyer l'élaboration continue de politiques.

Les effets des projets pilotes 8, 12 et 17 sont mesurés en comparaison avec les règles législatives tandis que les effets des projets pilotes 18 et 19 sont évalués en comparaison avec les règles des projets pilotes précédents (projets pilotes 12 et 17). Les principaux résultats d'évaluation sont résumés ci-dessous.

Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations étaient justifiés, car les règles préexistantes sur le travail pendant une période de prestations constituaient une contre-incitation au travail pour certains prestataires.

Les entrevues menées auprès d'employeurs et de représentants syndicaux ainsi que les groupes de discussion avec des prestataires de l'assurance-emploi ont permis de recueillir des exemples de situations où les règles législatives limitaient la quantité de travail acceptée par les prestataires. Par exemple, quelques entreprises dans les secteurs de la pêche, de la construction, de l'industrie hôtelière et des loisirs ont affirmé avoir eu de la difficulté à trouver des employés pour effectuer des tâches un ou deux jours par semaine en vertu des règles législatives, mais elles ont signalé que ce n'était plus un problème après le lancement du premier projet pilote sur le travail pendant une période de prestations.

En outre, des données probantes indiquent que le travail pendant une période de prestations peut être un levier stratégique important pour améliorer la participation au marché du travail à long terme.

La littérature internationale suggère que les dispositions relatives au travail pendant une période de prestations ont des effets positifs, tels que l'acceptation accrue d'emplois à temps partiel, ce qui facilite la transition vers un emploi régulier à temps plein. Une étude menée par EDSC entre 2008 et 2012 sur les prestataires de l'assurance-emploi laisse entendre qu'environ 50 % des prestataires qui ont accepté un emploi pendant leur période de prestations ont commencé un autre emploi pour le même employeur, après cette période. Pour la majorité d'entre eux (76 %), cet emploi a duré plus d'un an.

Les projets pilotes 8, 12 et 17, ont partiellement atteint leur objectif d'encourager les prestataires à travailler davantage pendant une période de prestations.

L'augmentation du seuil de rémunération admissible dans 23 régions où le taux de chômage était élevé en 2005 (projet pilote 8) a accru la probabilité de travailler sans réduction des prestations d'assurance-emploi de 69 % pour les femmes et de 96 % pour les hommes¹, et a allongé la durée moyenne de travail avec la totalité des prestations de 3 à 3,5 jours par période de prestations, comparativement aux règles législatives. L'augmentation du seuil de rémunération admissible dans les 35 régions restantes en 2008 (projets pilotes 12 et 17) a accru la probabilité de travailler avec la totalité ou une partie des prestations d'environ 7 %, et allongé la durée moyenne de travail avec une partie des prestations de 1,1 à 2,2 jours par période de prestations, comparativement aux règles législatives. Des résultats des entrevues et des groupes de discussion confirment également que le projet pilote 8 a encouragé certains prestataires à accepter des emplois à court terme ou à travailler plus d'heures pendant leur période de prestations.

Toutefois, les projets pilotes 8, 12 et 17 peuvent avoir eu l'effet inattendu de dissuader les prestataires de travailler avec un revenu au-dessus du seuil où les prestations sont réduites à zéro (c'est-à-dire travailler sans prestations). La probabilité de travailler sans prestations a diminué de 16 à 20 % dans le cadre du projet pilote 8 et de 7 % dans le cadre des projets pilotes 12 et 17. Le nombre de jours travaillés sans prestations a diminué de 2 à 3,5 jours par période de prestations

¹Cependant, ces estimations reflètent l'augmentation du nombre de prestataires qui, sans modifier leur effort de travail, ont commencé à recevoir la totalité des prestations au lieu d'une partie en raison de l'augmentation du seuil de rémunération admissible (effet mécanique du projet pilote), en plus de l'effet comportemental du projet pilote.

dans le cadre du projet pilote 8 et de 1,4 à 3,8 jours par période de prestations dans le cadre des projets 12 et 17.

Cela suggère que les projets pilotes 8, 12 et 17 n'ont finalement pas augmenté l'incidence et la durée totales du travail pendant une période de prestations. De plus, les projets pilotes 8, 12 et 17 n'ont pas eu d'incidence claire sur le recours à l'assurance-emploi.

Les projets pilotes 18 et 19 semblent avoir été plus efficaces pour encourager les prestataires à travailler davantage pendant une période de prestations.

Mise en œuvre le 5 août 2012 dans toutes les régions, la réduction de 50 % des prestations (projets pilotes 18 et 19) a augmenté la probabilité de travailler pendant une période de prestations d'environ 27 % et le nombre de semaines travaillées d'environ une semaine pour les prestataires qui ne sont pas admissibles au retour à la règle antérieure. Le travail avec tous les niveaux de rémunération a augmenté pour ces prestataires qui représentaient la vaste majorité (environ 97 %) des prestataires. En outre, pour ce qui est des prestataires qui n'étaient pas admissibles au retour à la règle antérieure, l'augmentation du travail pendant une période de prestations a donné lieu à une diminution des prestations d'assurance-emploi (d'au moins 100 \$ par période de prestations ou de 1 %).

L'option de retour à la règle antérieure a eu une incidence limitée parmi les clients visés.

Dans le cadre des projets pilotes 18 et 19, l'option de retour aux règles en vigueur pour les projets précédents a été offerte aux prestataires qui ont travaillé dans le cadre du projet 17 afin de les aider à faire la transition vers les nouvelles règles. Seulement 12 % des prestataires admissibles sont revenus aux règles précédentes. Des données probantes laissent entendre que le faible taux de retour à la règle antérieure n'était pas entièrement attribuable aux préférences des prestataires, mais qu'il reflétait aussi un manque d'information et de compréhension relativement au projet pilote : moins de la moitié (47 %) des prestataires pouvant revenir aux règles précédentes savaient qu'ils avaient cette option, et environ un tiers (33 %) des prestataires admissibles qui ne sont pas revenus aux règles précédentes auraient reçu plus de prestations d'assurance-emploi s'ils étaient revenus à ces règles. En outre, l'option de retour à la règle antérieure n'a pas semblé empêcher les prestataires admissibles d'être dissuadés de travailler comme ils le souhaitent. Les prestataires qui étaient admissibles au retour à la règle antérieure étaient moins susceptibles de travailler (de 15 % à 48 %) et ont travaillé moins de semaines (4 à 6 semaines de moins) par rapport à leur effort de travail dans le cadre des projets pilotes précédents. Le manque de sensibilisation et l'incertitude concernant cette option peuvent avoir eu comme effet des décisions liées au travail qui n'étaient pas optimales.

Recommandation

À la lumière des constatations découlant de l'évaluation, il est recommandé de :

- Prendre les mesures appropriées pour mieux faire connaître les règles auprès des prestataires.

Réponse de la direction

Le Ministère aimerait remercier la Direction de l'évaluation pour son travail dans le cadre de l'évaluation des projets pilotes du travail pendant la période de prestations.

Le 11 août 2018, le projet pilote 20 prendra fin. Le budget 2018 propose des modifications à la Loi sur l'assurance-emploi pour rendre permanent le traitement par défaut des revenus du travail (50 cents sur la règle du dollar) des projets pilotes 18, 19 et 20. Ces modifications proposées dans le cadre du projet pilote 20 introduiront une période de transition de trois ans durant laquelle les prestataires qui ont choisi le traitement facultatif des revenus d'emploi pour les semaines, continuerait d'être autorisé à choisir cette option. Le Département travaille actuellement à la mise en œuvre de cet engagement.

Le Ministère accepte les résultats de l'évaluation et fournit la réponse et le plan d'action suivants.

Recommandation:

Prendre les mesures appropriées pour sensibiliser les demandeurs aux règles.

La direction accepte cette recommandation.

Le Ministère s'engage à appuyer les modifications futures de la politique d'assurance-emploi, par le biais d'une stratégie de communication solide, qui utilisera des canaux multiples pour entrer en contact avec les prestataires d'assurance-emploi afin de leur expliquer les changements.

Plan d'action de la direction	Échéance
Rendre l'information sur le travail pendant une période de prestation disponible sur des multiples canaux.	En cours

1 Introduction

1.1 Aperçu

Le présent rapport contient les constatations clés de l'évaluation des projets pilotes 8, 12 et 17, 18 et 19 de l'assurance-emploi. Appelés projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations, ces projets pilotes étaient en vigueur de 2005 à 2016 et leur principal objectif était de vérifier si la modification du traitement des revenus d'emploi touchés pendant une période de prestations d'assurance-emploi encouragerait les prestataires à travailler davantage tout en recevant des prestations.

1.2 Méthode d'évaluation

L'évaluation des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations, a porté sur 18 questions relatives à la pertinence, au rendement et à l'efficacité des projets pilotes². L'accent a surtout été mis sur les questions de rendement, à savoir si les projets pilotes encourageraient les prestataires à travailler davantage tout en recevant des prestations d'assurance-emploi.

L'évaluation portait uniquement sur l'incidence des projets pilotes sur les revenus d'emploi des prestataires et excluait l'analyse d'autres types de revenus assujettis aux dispositions relatives au travail pendant une période de prestations (par exemple, indemnités d'assurance-salaire et indemnités pour accident du travail). L'évaluation était mieux harmonisée avec le principal objectif des projets pilotes, à savoir encourager le travail durant une période de prestations.

Un total de 10 études, qualitatives et quantitatives, ont appuyé l'évaluation des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations. Une matrice montrant les liens entre les études et les questions d'évaluation qu'elles traitent figure à l'Annexe A. Une description des 10 études est faite à l'Annexe B³.

2 Description des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations

2.1 Justification des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations

En plus de permettre aux prestataires d'assurance-emploi de conserver une part de leurs prestations s'ils travaillent pendant une période de prestations, le programme leur offre la possibilité de maintenir leur participation au marché du travail et d'augmenter leur revenu. Étant donné que le régime d'assurance-emploi s'efforce de trouver un juste milieu entre le versement de prestations suffisantes et l'incitation des prestataires à faire la transition vers un emploi à temps plein, une réduction des prestations est appliquée aux revenus d'emploi pendant une période de prestations. Cela permet de s'assurer que les prestataires ne sont jamais dans une situation où ils auraient avantage à continuer de recevoir les prestations d'assurance-emploi au lieu de travailler à temps

² Les questions portaient sur les cinq enjeux fondamentaux d'évaluation formulés dans la Politique sur l'évaluation de 2009 du Conseil du Trésor qui était en place lorsque l'évaluation des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations a commencé (voir l'Annexe A).

³ Les études techniques individuelles peuvent être fournies sur demande pour de plus amples informations.

plein. La réduction des prestations peut, toutefois, dissuader certaines personnes d'accepter de travailler pendant leur période de prestations.

L'atténuation des mesures de dissuasion à travailler au-delà du seuil où les prestations sont réduites à raison d'un dollar pour un dollar a suscité le lancement des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations. De plus, le travail en période de prestations a été perçu comme souhaitable, car les prestataires d'assurance-emploi qui restent actifs et conservent un lien avec le marché du travail trouvent un emploi permanent plus rapidement que les autres⁴.

2.2 Description et objectifs des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations

Les prestataires d'assurance-emploi sont tenus de chercher un emploi raisonnable et d'accepter toute offre d'emploi convenable pendant qu'ils reçoivent des prestations régulières ou de pêcheur. Les prestataires peuvent choisir un emploi à temps partiel ou occasionnel pendant leur période de prestations, mais ils doivent toujours satisfaire aux exigences établies à l'égard de la recherche d'emploi pour continuer de recevoir des prestations.

Dispositions législatives sur l'assurance-emploi

En vertu de la Loi sur l'assurance-emploi, les prestataires qui reçoivent des prestations régulières, des prestations de pêcheur, des prestations parentales, des prestations de compassion et des prestations pour parents d'enfants gravement malades, peuvent toucher jusqu'à 50 \$ par semaine ou 25 % de leur taux de prestations hebdomadaire moyen (selon le montant le plus élevé des deux), sans que leurs prestations ne soient réduites (0 % de réduction des prestations). Toute rémunération supplémentaire au-delà du seuil de rémunération entraîne une réduction des prestations payables pour cette semaine, à raison d'un dollar pour un dollar. Si les prestations hebdomadaires sont réduites d'un dollar pour un dollar, cette semaine de prestations peut être reportée à un autre moment au cours de la même période d'admissibilité.

Projet pilote 8

Le projet 8, Projet pilote visant à augmenter la rémunération admissible provenant d'un emploi pendant que le prestataire reçoit des prestations, a augmenté le seuil de rémunération à 75 \$ ou 40 % du taux de prestations hebdomadaire moyen. Les revenus supplémentaires continuaient d'entraîner la récupération des prestations à raison d'un dollar par dollar gagné au-delà du seuil. Le projet pilote 8 a eu lieu dans 23 régions à taux de chômage élevé (10 % ou plus) du 11 décembre 2005 au 6 décembre 2008.

La première version de ce projet pilote sur le travail pendant une période de prestations a été lancée pour vérifier si l'augmentation du seuil de rémunération admissible à 75 \$ ou 40 % du taux de prestations dans les régions à taux de chômage élevé encouragerait un plus grand nombre de personnes à accepter un emploi au cours d'une période de prestations. Le projet pilote visait à répondre à la préoccupation de certains employeurs selon laquelle des prestataires peuvent, dans certains cas, décliner un emploi parce qu'ils seraient pénalisés par une réduction des prestations d'assurance-emploi pour chaque dollar supplémentaire gagné⁵. Offrir des mesures incitant davantage les prestataires à accepter tous les emplois disponibles devait rendre le régime

⁴ Budget 2012. Sur Internet : <https://www.budget.gc.ca/2012/plan/chap3-3-fra.html#a20>

⁵ Gazette du Canada, vol. 146, n° 14, 4 juillet 2012. Sur Internet : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-07-04/html/sor-dors128-fra.html>

d'assurance-emploi mieux adapté aux conditions dans les régions rurales et isolées, où le recrutement de travailleurs était plus difficile en raison de la nature irrégulière du travail⁶.

Projets pilotes 12 et 17

Le projet pilote 12, Projet pilote visant à augmenter la rémunération admissible provenant d'un emploi pendant que le prestataire reçoit des prestations (2), a permis d'étendre les paramètres du projet 8 à toutes les régions au cours de la période allant du 7 décembre 2008 au 6 août 2011. Ce projet pilote national sur le travail pendant une période de prestations relancé le 7 août 2011 en tant que projet pilote 17, Projet pilote visant à augmenter la rémunération admissible provenant d'un emploi pendant que le prestataire reçoit des prestations (3), et s'est poursuivi jusqu'au 4 août 2012.

L'objectif de la deuxième version du projet pilote sur le travail pendant une période de prestations était de recueillir des données probantes supplémentaires sur les effets des incitatifs au travail au sein des régions qui connaissent diverses circonstances économiques⁷. On s'attendait que les projets pilotes se traduisent par une meilleure rémunération pour les prestataires et une flexibilité accrue pour les employeurs⁸.

Projets pilotes 18 et 19

Le Projet pilote visant à encourager les prestataires à travailler davantage pendant qu'ils reçoivent des prestations (projet 18), a été lancé le 5 août 2012 et s'est déroulé jusqu'au 1^{er} août 2015. Dans le cadre de ce projet pilote, les prestations hebdomadaires ont été réduites de 50 cents pour chaque dollar gagné pendant la période de prestations (réduction des prestations de 50 %), du premier dollar gagné jusqu'à un seuil de rémunération fixé à 90 % de la rémunération hebdomadaire assurable du prestataire. Au-dessus de ce seuil, les prestations ont été réduites à raison d'un dollar pour un dollar de la rémunération reçue jusqu'à ce qu'elles soient réduites à zéro. Le projet 19, Projet pilote visant à encourager les prestataires à travailler davantage pendant qu'ils reçoivent des prestations (2), a renouvelé les paramètres du projet pilote 18 pour un an (du 2 août 2015 au 6 août 2016).

L'objectif des projets pilotes 18 et 19 sur le travail pendant une période de prestations était de vérifier si un traitement différent des revenus d'emploi gagnés pendant une période de prestations encouragerait les prestataires à travailler davantage tout en recevant des prestations. Les résultats mitigés concernant l'efficacité des projets pilotes précédents ont suscité le lancement de ces deux projets. On a constaté que les projets pilotes précédents ont encouragé les prestataires à travailler jusqu'au seuil de 40 % ou 75 \$, mais pas au-delà celui-ci⁹.

⁶ Gazette du Canada, vol. 139, n° 41, 8 octobre 2005. Sur Internet : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p1/2005/2005-10-08/pdf/g1-13941.pdf>

⁷ Gazette du Canada, vol. 146, n° 14, 4 juillet 2012. Sur Internet : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-07-04/html/sor-dors128-fra.html>

⁸ Gazette du Canada, vol. 142, n° 19, 17 septembre 2008. Sur Internet : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2008/2008-09-17/pdf/g2-14219.pdf>

Gazette du Canada, vol. 144, n° 22, 27 octobre 2010. Sur Internet : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2010/2010-10-27/pdf/g2-14422.pdf>

Gazette du Canada, vol. 145, n° 14, 6 juillet 2011. Sur Internet : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2011/2011-07-06/html/sor-dors127-fra.html>

⁹ Gazette du Canada, vol. 146, n° 14, 4 juillet 2012. Sur Internet : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-07-04/html/sor-dors128-fra.html>

Option de retour à la règle antérieure dans le cadre des projets 18 et 19

Le 6 janvier 2013, l'option de retour aux règles qui existaient dans le cadre du projet pilote 17 a été offerte aux prestataires qui ont travaillé pendant une période de prestations au cours du projet pilote 17, du 7 août 2011 au 4 août 2012. Pour demander un retour à la règle antérieure, les prestataires devaient communiquer avec le Centre d'appels de Service Canada au plus tard 30 jours après la fin de leur période de prestations¹⁰. On encourageait les prestataires qui appelaient avant la fin de leur période de prestations d'attendre jusqu'à la fin de cette période avant de prendre une décision afin de fournir des renseignements complets concernant leurs revenus dans le cadre de leur demande de prestations. Les prestataires admissibles qui n'ont pas choisi l'option de retour à la règle antérieure pour une demande admissible ont perdu la possibilité de choisir à l'avenir cette option dans le cadre du projet pilote.

L'option de retour à la règle antérieure a été mise en place pour répondre aux préoccupations exprimées par certains clients selon lesquelles ils recevaient un montant de prestations d'assurance-emploi inférieur pour le même travail par rapport aux projets pilotes précédents. L'option de retour à la règle antérieure était censée aider ces prestataires à faire la transition vers les paramètres des projets pilotes 18 et 19¹¹.

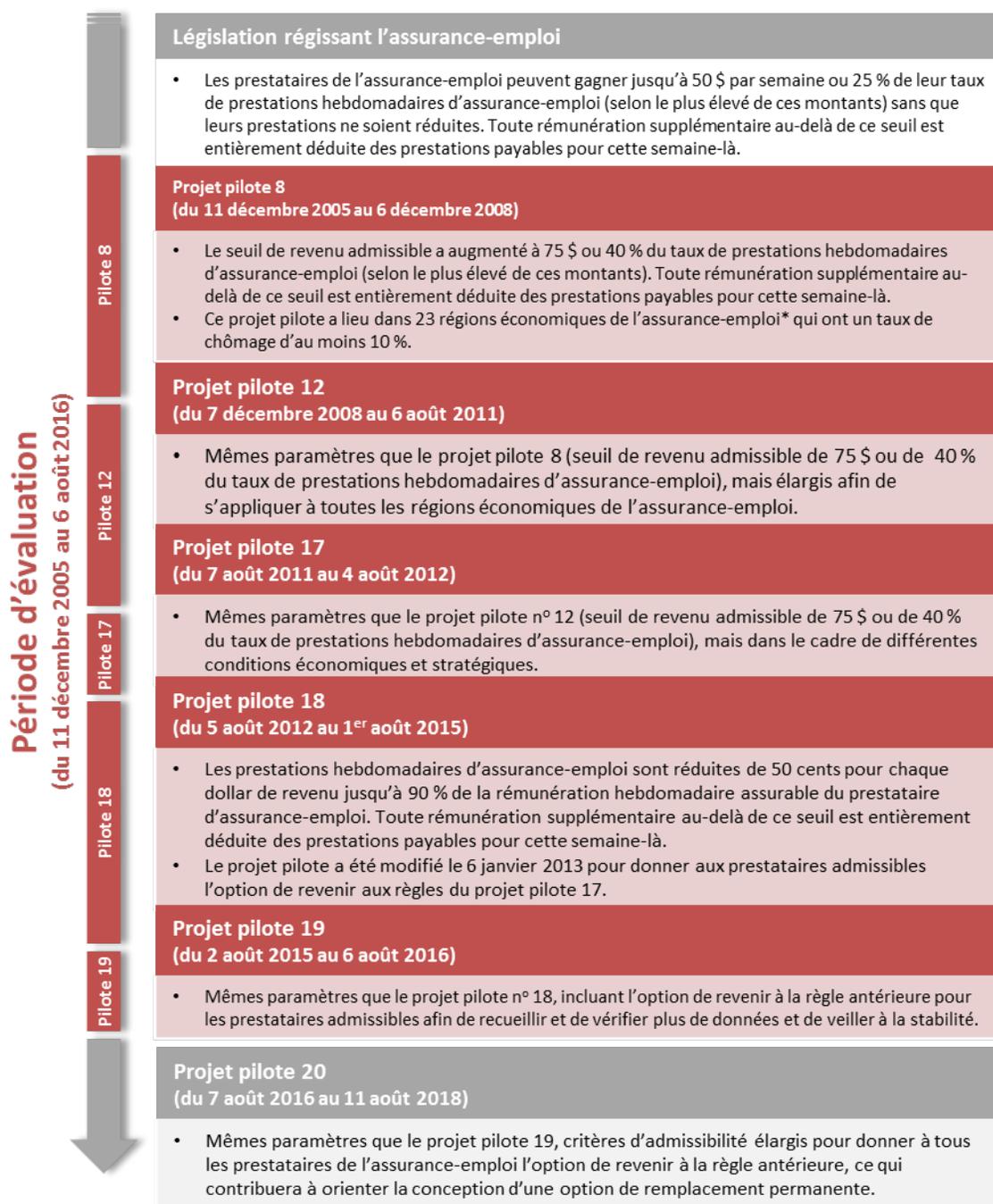
Gazette du Canada, vol. 149, n° 13, 1^{er} juillet 2015. Sur Internet : <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2015/2015-07-01/html/sor-dors151-fra.html>

Gazette du Canada, vol. 150, n° 14, 13 juillet 2016. Sur Internet : <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2016/2016-07-13/html/sor-dors162-fra.html>

¹⁰ Les prestataires admissibles dont la période de prestations s'est terminée avant l'instauration de l'option de retour à la règle antérieure (6 janvier 2013) avaient jusqu'au 4 février 2013 pour demander un retour à la règle antérieure dans le cadre de la période de prestations terminée.

¹¹ Gazette du Canada, vol. 147, n° 1, 2 janvier 2013. Sur Internet : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-01-02/html/sor-dors297-fra.html>

Figure 1 Calendrier des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations



* Les régions économiques de l'assurance-emploi où le taux de chômage s'élevait à 10 % ou plus : 1. St. John's; 2. Terre-Neuve-et-Labrador; 3. Île-du-Prince-Édouard; 4. Est de la Nouvelle-Écosse; 5. Ouest de la Nouvelle-Écosse; 8. Madawaska-Charlotte; 9. Restigouche-Albert; 10. Gaspésie-Îles de la Madeleine; 12. Trois-Rivières; 17. Centre-du-Québec; 18. Nord-Ouest du Québec; 19. Bas-Saint-Laurent-Côte-Nord; 21. Chicoutimi-Jonquière; 36. Sudbury; 38. Nord de l'Ontario; 41. Nord du Manitoba; 45. Nord de la Saskatchewan; 48. Nord de l'Alberta; 54. Sud côtier de la Colombie-Britannique; 55. Nord de la Colombie-Britannique; 56. Yukon; 57. Territoires du Nord-Ouest; 58. Nunavut.

3 Principales constatations

3.1 Besoin des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations

Les projets pilotes 8, 12 et 17 ont été lancés pour réduire les contre-incitations au travail créées par les règles relatives au travail pendant une période de prestations en vigueur en vertu des dispositions législatives sur l'assurance-emploi. De même, les projets pilotes 18 et 19 ont été lancés pour réduire davantage les contre-incitations à travailler créées par le travail en période de prestations que l'on croyait toujours présentes dans le cadre des projets pilotes précédents. Les données probantes ont confirmé que les règles sur le travail pendant une période de prestations créent, pour un petit segment de la population, des obstacles au travail et entraînent le refus de semaines de travail.

- Lors des entrevues menées en 2008 (projet pilote 8), les employeurs et les représentants syndicaux ont donné des exemples de situations où les règles législatives ont créé des contre-incitations à travailler pendant une période de prestations. Par exemple, selon quelques entreprises du secteur des pêches, les prestataires ne les rappelaient pas pendant la saison morte parce qu'ils ne voulaient pas « gâcher » leurs prestations d'assurance-emploi pour un emploi à court terme. Ceci a été repris par des employeurs des secteurs de la construction, de l'industrie hôtelière et des loisirs. Les syndicats ont aussi indiqué qu'ils avaient des difficultés à trouver des travailleurs qui acceptent de travailler 1 ou 2 jours dans le cadre des règles législatives¹².
- Quelques prestataires d'assurance-emploi ayant participé aux groupes de discussion tenues en 2007 (pour le projet pilote 8) ont indiqué que les règles législatives avaient un effet sur le nombre d'heures ou de jours travaillés pendant une semaine en période de prestations et qu'ils avaient refusé du travail avant le projet pilote 8 en raison du seuil inférieur de la rémunération admissible. Cependant, la plupart des participants aux groupes de discussion ont indiqué que les règles législatives n'avaient pas d'effet sur le temps travaillé en période de prestations et qu'ils n'avaient jamais refusé un emploi avant le projet pilote 8 en raison du seuil inférieur de la rémunération admissible. Beaucoup d'entre eux ont ajouté qu'ils avaient tendance à travailler autant que possible, et certains ont précisé qu'ils faisaient cela tant que l'emploi était dans leur domaine¹³.
- Les résultats des groupes de discussion organisés en 2014 (quand le projet pilote 18 était en vigueur) laissent entendre que, dans le cadre des projets pilotes précédents, le travail peut avoir été structuré de sorte qu'il ne dépasse pas le seuil au-dessus duquel la totalité de la rémunération était imposée (75 \$ ou 40 % du taux de prestations d'assurance-emploi)¹⁴.
- L'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi laisse entendre que les règles sur le travail pendant une période de prestations dans le cadre des projets pilotes 12 et 17 et du projet

¹² EDSC, (2008b), Key Informant Interviews of Employers for the 3 Employment Insurance Pilot Projects (par Fleishman-Hillard Canada).

¹³ EDSC, (2008a), Evaluation of Employment Insurance Pilot Projects - Component Examining Impacts of the Pilot Projects on Target Groups of Claimants Using Focus Groups (par Phoenix Strategic Perspectives Inc.).

¹⁴ EDSC, (2014b), Focus Groups for the Evaluation of Working While on Claim Pilot Project 18 (par SAGE).

pilote 18 ont créé une contre-incitation au travail pour environ 19 % et respectivement 18 % des prestataires qui ont travaillé pendant une période de prestations dans le cadre des projets pilotes 12 et 17 et du projet 18, respectivement¹⁵.

La justification de la volonté de réduire les contre-incitations au travail en période de prestations reposait sur la conviction que le travail en période de prestations peut aider les prestataires à maintenir leur participation à la population active et les aider à faire la transition vers un emploi à temps plein plus rapidement. La littérature internationale appuie cet avis et dresse le constat que les dispositions relatives au travail pendant une période de prestations ont tendance à avoir des effets positifs, tels que l'acceptation accrue d'emplois à temps partiel, qui facilite la transition vers un emploi à temps plein¹⁶.

Une étude canadienne couvrant la période pendant laquelle les projets pilotes 12 et 17 étaient en vigueur laisse aussi entendre que le travail en période de prestations peut aider les prestataires à maintenir leur relation de travail. Environ 50 % des prestataires qui ont accepté un emploi à court terme pendant leur période de prestations ont, selon les constatations, commencé un autre emploi pour le même employeur après cette période. En outre, pour la majorité d'entre eux (76 %), cet emploi a duré plus d'un an¹⁷.

Les résultats des groupes de discussion organisés en 2007 (dans le cadre du projet pilote 8) présentent des données probantes qualitatives sur les effets positifs sur l'emploi du travail pendant une période de prestations. De nombreux participants, dont la majorité réside à Prince Albert et à Sudbury, ont indiqué que le travail en période de prestations les a aidé à postuler à de nouveaux emplois. Voici certaines raisons évoquées : cela démontre une expérience de travail; apporte aux employeurs la preuve d'une volonté de travailler; augmente la confiance en soi, facilite le retour à la routine de travail; aide à rester actif et en contact avec les autres, ce qui est important si l'on doit travailler en équipe; aide à générer des contacts professionnels qui pourraient permettre aux gens de trouver un emploi à temps plein.¹⁸

3.2 Atteinte des résultats escomptés

3.2.1 Comportements des prestataires qui travaillent pendant une période de prestations

Le principal objectif des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations était d'encourager les prestataires d'assurance-emploi à travailler davantage pendant leur période de prestations. L'évaluation était donc axée sur la mesure de l'impact des projets pilotes sur la probabilité de travailler et le nombre de jours ou semaines travaillés pendant une période de prestations.

Projets pilotes 8, 12 et 17

Les projets pilotes 8, 12 et 17 ont permis d'augmenter le montant de la rémunération que les prestataires pouvaient gagner sans donner lieu à une réduction de leurs prestations d'assurance-emploi, de 50 \$ ou 25 % du taux de prestations hebdomadaire d'un prestataire (selon le montant le plus élevé des deux), à 75 \$ ou 40 %. Ce changement a créé un incitatif à travailler avec un niveau

¹⁵ EDSC, (2016b), Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

¹⁶ EDSC, (2014), Literature Review for the Evaluation of the Working While on Claim Pilot Projects (par Fuller, David et Stéphane Auray).

¹⁷ EDSC, (2016d), Qui embauche les personnes travaillant pendant une période de prestations? (par Data Probe).

¹⁸ EDSC, (2008a), Evaluation of Employment Insurance Pilot Projects - Component Examining Impacts of the Pilot Projects on Target Groups of Claimants Using Focus Groups (par Phoenix Strategic Perspectives Inc.).

de rémunération plus élevé, c'est-à-dire avec une rémunération allant jusqu'au seuil de rémunération admissible de 75 \$ ou 40 %.

Les données probantes empiriques indiquent que les prestataires se sont montrés favorables à la mise en place des incitatifs découlant des projets pilotes, car ils ont travaillé davantage et touché une rémunération allant jusqu'à 40 % du taux de prestations d'assurance-emploi (travail avec la totalité des prestations). Dans les régions qui n'ont pas participé au projet pilote 8, l'effet incitatif des projets pilotes 12 et 17 est allé au-delà de l'effet prévu, car les prestataires ont aussi travaillé davantage et touché une rémunération entre 40 % et 125 % du taux de prestations d'assurance-emploi (travail avec des prestations partielles). Les projets pilotes, toutefois, peuvent avoir eu l'effet inattendu de réduire le travail avec une rémunération au-dessus de 140 % du taux de prestations d'assurance-emploi, seuil auquel les prestations sont réduites à zéro (ci-après « travail sans prestations »). Par conséquent, il a été constaté que le volume total de travail effectué en période de prestations n'a pas augmenté. Plus précisément :

- La hausse du seuil de rémunération admissible (de 50 \$ ou 25 % à 75 \$ ou 40 %) dans 23 régions à taux de chômage élevé en 2005 (projet pilote 8) semblait avoir augmenté la probabilité de travailler avec la totalité des prestations de 69 % pour les femmes et de 96 % pour les hommes, et avoir réduit la probabilité de travailler sans prestations de 16 à 20 %. La durée moyenne de travail avec la totalité des prestations a augmenté d'environ 3 à 3,5 jours par période de prestations, tandis que la durée moyenne du travail sans prestations a diminué de 2 à 3,5 jours par période de prestations. L'impact du projet pilote sur l'incidence globale et la durée du travail en période de prestations n'était pas statistiquement significatif¹⁹.
- La hausse du seuil de rémunération admissible (de 50 \$ ou 25 % à 75 \$ ou 40 %) dans les 35 régions restantes en 2008 (projets pilotes 12 et 17) a augmenté la probabilité de travailler avec la totalité ou une partie des prestations d'environ 7 % et a diminué la probabilité de travailler sans prestations d'environ 7 %. L'impact des projets pilotes sur l'incidence totale du travail en période de prestations a été négatif pour les hommes et n'a pas été important pour les femmes. Les résultats indiquent également que les projets pilotes 12 et 17 ont augmenté la durée de travail avec des prestations partielles d'environ 1,1 à 2,2 jours par période de prestations, et ont diminué la durée de travail sans prestations d'environ 1,4 à 3,8 jours. On a constaté que l'impact des projets pilotes sur la durée totale du travail en période de prestations n'était pas uniforme par rapport à diverses caractéristiques²⁰.

Conformément aux données probantes empiriques, les résultats des groupes de discussion laissent aussi entendre que l'effet incitatif global du projet pilote 8 sur les règles législatives était limité :

- La plupart des participants aux groupes de discussion organisés en 2007 avec des prestataires d'assurance-emploi à St. John's (Terre-Neuve et Labrador) Trois-Rivières (Québec), Sudbury (Ontario), Prince Albert (Saskatchewan) et Prince George (Colombie Britannique) ne trouvaient pas que le projet pilote 8 leur permettait de travailler davantage d'heures ou offrait plus qu'un incitatif à travailler en période de prestations. Les participants ont dit qu'ils avaient déjà tendance à accepter du travail supplémentaire chaque fois qu'ils en avaient l'occasion. Certains ont ajouté que le problème dans leur région, en particulier à Prince Albert et à Trois-Rivières, n'est pas le manque d'incitatifs à travailler pendant une période de prestations, mais plutôt le

¹⁹ EDSC, (2011a), Evaluation of the Impacts of the Increase in EI Allowable Earnings Pilot Project: Update Study (par McCall, Brian P. et Stephanie Lluis).

²⁰ EDSC, (2016c), Econometric Study on the Impacts of Working While on Claim Pilot Projects 12 and 17.

manque de travail. C'est seulement à Prince Albert que la plupart des participants ont indiqué que le projet pilote leur a permis de travailler plus d'heures et leur a offert plus qu'un incitatif à travailler en période de prestations²¹.

Projets pilotes 18 et 19

En 2012, les projets pilotes 18 et 19 ont éliminé la réduction de 0 % des prestations jusqu'au seuil de rémunération admissible et ont mis en place une réduction de 50 % des prestations à partir du premier dollar gagné jusqu'à ce que la rémunération atteigne 90 % de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable du prestataire. Au-delà de ce seuil, une réduction de 100 % des prestations s'appliquait. L'effet théorique de ce changement sur les incitatifs au travail par rapport au projet pilote précédent était ambigu et dépendait de la situation personnelle des prestataires (par exemple, admissibilité à revenir au statut précédent, leur décision de retour à la règle antérieure et le moment de cette décision)²².

Les données probantes quantitatives semblaient suggérer que les projets pilotes 18 et 19 encourageaient les prestataires non admissibles à l'option de retour à la règle antérieure (97 % des prestataires) à travailler davantage en période de prestations, alors qu'ils semblaient avoir l'effet inverse pour les prestataires admissibles au retour à la règle antérieure (le reste de 3 %).

- Les projets pilotes 18 et 19 ont augmenté la probabilité de travailler pendant la période de prestations d'environ 27 % et le nombre de semaines travaillées d'environ une semaine pour les prestataires qui ne peuvent pas choisir l'option de retour à la règle antérieure. Le travail à tous les niveaux de rémunération a augmenté. Cela signifie que le travail avec une rémunération inférieure à 80 % du taux de prestations d'assurance-emploi a également augmenté, même si les prestataires ont reçu moins de prestations d'assurance-emploi pour ce travail par rapport à ce qu'ils auraient reçu dans le cadre des projets pilotes précédents. La plus forte augmentation de travail a cependant été observée pour le travail avec une rémunération supérieure à 80 % du taux de prestations d'assurance-emploi, niveau au-dessus duquel les prestataires ont reçu plus de prestations d'assurance-emploi par rapport aux projets pilotes précédents²³.
- Les projets pilotes 18 et 19 ont toutefois eu un effet dissuasif sur la majorité des prestataires admissibles au retour à la règle antérieure de travailler pendant une période de prestations. Autant les prestataires qui ont choisi l'option de retour à la règle antérieure que ceux qui ne l'ont pas choisie étaient moins susceptibles de travailler (de 15 % et de 48 %) et ont travaillé moins de semaines pendant leur période de prestations (4 à 6 semaines de moins). Pour les prestataires admissibles au retour à la règle antérieure, le travail avec pratiquement tous les niveaux de rémunération a diminué, mais une grande partie de cette réduction a été observée pour le travail avec une rémunération inférieure à 40 % du taux de prestations d'assurance-emploi²⁴.

Des groupes de discussion ont été organisés avec des groupes de prestataires admissibles et de prestataires non admissibles à l'option de retour à la règle antérieure. La grande majorité des

²¹ EDSC, (2008a), Evaluation of Employment Insurance Pilot Projects - Component Examining Impacts of the Pilot Projects on Target Groups of Claimants Using Focus Groups (par Phoenix Strategic Perspectives Inc.).

²² EDSC, (2017), Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19.

²³ EDSC, (2017), Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19.

²⁴ EDSC, (2017), Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19.

participants dans les deux groupes trouvaient que les projets pilotes 18 et 19 n'étaient pas avantageux pour eux.

- La plupart des prestataires d'assurance-emploi qui ont participé aux groupes de discussion de 2014 organisés à Laval (Québec), à Moncton (Nouveau-Brunswick), à Montague (Île-du-Prince-Édouard) et à Sudbury (Ontario) ont dit qu'ils n'ont pas commencé à travailler durant une période de prestations en raison du nouveau projet pilote (projet pilote 18). Seul un participant a indiqué avoir augmenté son volume de travail pendant qu'il recevait des prestations à la suite du projet pilote. Cependant, cette augmentation s'explique par le fait qu'il avait récupéré le travail d'autres prestataires d'assurance-emploi ayant cessé de travailler en raison de l'incidence des nouvelles règles sur le travail pendant une période de prestations.
- La grande majorité des participants aux groupes de discussion ont préféré les projets pilotes précédents principalement parce qu'ils s'attendaient à ne pas pouvoir trouver plus d'un jour ou deux de travail par semaine. Dans cette situation, ils voyaient les projets pilotes précédents comme plus susceptibles d'aboutir à un revenu total plus élevé. Les participants aux groupes de discussion avaient aussi tendance à considérer que le projet pilote 18 réduisait leur salaire horaire de moitié. Travailler pour un salaire horaire faible était vu comme décourageant, surtout lorsqu'il y avait des coûts connexes (déplacements, garderie, retenues d'impôt)²⁵.

3.2.2 Accès des employeurs aux travailleurs

En encourageant les prestataires à travailler davantage en période de prestations, les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations devaient aider les employeurs à recruter des travailleurs pour des emplois à temps partiel ou à court terme. Des entrevues ont été menées avec des entreprises employant des travailleurs saisonniers, à temps partiel ou temporaires afin d'obtenir leur avis à ce sujet.

Les résultats indiquent que le projet pilote 8 a facilité le recrutement de travailleurs dans des secteurs précis, tandis que les projets pilotes 18 et 19 ont eu une gamme d'effets sur l'accès aux travailleurs.

- Les entrevues menées auprès des employeurs et des représentants syndicaux ont révélé que le projet pilote 8 a permis à certaines entreprises des secteurs des pêches, de la construction, des loisirs et de l'agriculture de recruter des travailleurs pendant la saison morte pour des emplois à court terme, qui étaient auparavant impossibles à pourvoir. Quelques employeurs ont fourni des exemples précis de scénarios « avant » et « après ». Ils ont indiqué qu'avant le lancement du projet pilote, ils étaient convaincus que les employés, lorsqu'ils étaient appelés pendant la saison morte, voyaient le m de l'entreprise sur leur affichage d'appels et ne répondaient pas parce qu'ils ne voulaient pas perturber leurs prestations d'assurance-emploi pour un emploi à court terme. Ces entreprises ont dit qu'elles n'ont plus eu ce problème après le lancement du projet pilote 8²⁶.
- Les entrevues menées en 2016 auprès des employeurs qui ont essayé de recruter des prestataires d'assurance-emploi pendant les projets pilotes 18 et 19 ont laissé entendre que ces projets avaient eu une gamme d'effets sur l'accès aux travailleurs par rapport aux projets pilotes 12 et 17. Certains employeurs ont dit que la réduction de 50 % des prestations n'avait pas influé

²⁵ EDSC, (2014b), Focus Groups for the Evaluation of Working While on Claim Pilot Project 18 (par SAGE).

²⁶ EDSC, (2008b), Key Informant Interviews of Employers for the 3 Employment Insurance Pilot Projects (par Fleishman-Hillard Canada).

sur leur capacité à recruter des employés touchant des prestations d'assurance-emploi, quelle que soit la durée de la semaine. D'autres ont indiqué que des prestataires refusaient de travailler avec la réduction de 50 % du taux de prestations, en particulier pour une semaine de courte durée (moins de deux jours). Cependant, aucun employeur n'a noté un changement global dans le volume de travail effectué, car ils ont pu adapter leurs pratiques d'embauche. Par exemple, un employeur a embauché des travailleurs pour des semaines complètes en leur confiant des tâches de maintenance normalement effectuées au début de la saison, alors que d'autres employeurs ont élargi leur bassin de travailleurs potentiels²⁷.

3.2.3 Choix des prestataires relativement aux règles sur le travail pendant une période de prestations

L'option de retour à la règle antérieure dans le cadre des projets pilotes 8, 12 et 17 a été mise en œuvre après que quelques prestataires ont exprimé une insatisfaction, car ils recevaient, pour le même volume de travail, moins de prestations d'assurance-emploi par rapport à ce qu'ils recevaient dans le cadre des projets pilotes précédents. L'option de retour à la règle antérieure était censée aider ces prestataires.

Seulement 12 % des prestataires admissibles au retour à la règle antérieure se sont prévalus de l'option (23 422 prestations sur 191 411 prestations admissibles). Les prestataires qui ont choisi le retour à la règle antérieure ont reçu en moyenne 457 \$ de prestations d'assurance-emploi supplémentaires par période de prestations par rapport à ce qu'ils auraient reçu s'ils n'avaient pas choisi l'option de retour à la règle antérieure.

Le faible recours à l'option de retour à la règle antérieure peut s'expliquer par le faible niveau de sensibilisation et peut-être de compréhension de cette dernière :

- L'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi a révélé que moins de la moitié (47 %) des prestataires admissibles à l'option de retour à la règle antérieure savaient qu'ils avaient cette option. Les données administratives de l'assurance-emploi indiquent qu'environ 33 % des prestations admissibles pour lesquelles l'option de retour n'a pas été choisie en auraient tiré avantage. Il y aurait eu en moyenne 216 \$ de plus par demande au titre des dispositions des projets pilotes précédents comparativement au montant reçu dans le cadre des projets 18 et 19.
- Les résultats laissent aussi entendre que la connaissance et la compréhension de l'option de retour à la règle antérieure n'étaient pas uniformes dans les régions et les types de prestataires. En effet, les prestataires fréquents et les prestataires résidant au Québec et dans les provinces de l'Atlantique ont été beaucoup plus susceptibles de choisir l'option de retour à la règle antérieure, même quand l'avantage financier de cette option (à savoir si une personne recevrait des prestations d'assurance-emploi plus élevées dans le cadre des projets pilotes précédents) était pris en compte²⁸.

Néanmoins, les prestataires qui ont demandé des renseignements sur l'option de retour à la règle antérieure ont pu les obtenir auprès de Service Canada. Selon l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi, près de 20 % des prestataires conscients de leur option de retour à la règle antérieure ont communiqué avec un centre d'appels de l'assurance-emploi pour discuter de l'option. La majorité de ces clients (entre 62,1 % et 96,6 %) ont déclaré être « satisfaits » ou « très

²⁷ EDSC, (2016a), Key Informant Interviews on Pilot Project 18 (par TNS).

²⁸ EDSC, (2016b), Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

satisfaits » du service reçu²⁹. En outre, le faible nombre de participants aux groupes de discussion de 2014 qui se sont entretenus avec un représentant de Service Canada au sujet de l'option permettant de revenir à la règle antérieure (que ce soit au téléphone ou dans un bureau de l'assurance-emploi) ont déclaré qu'ils avaient reçu assez d'information pour prendre une décision éclairée³⁰.

²⁹ EDSC, (2016b), Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

³⁰ EDSC, (2014b), Focus Groups for the Evaluation of Working While on Claim Pilot Project 18 (par SAGE).

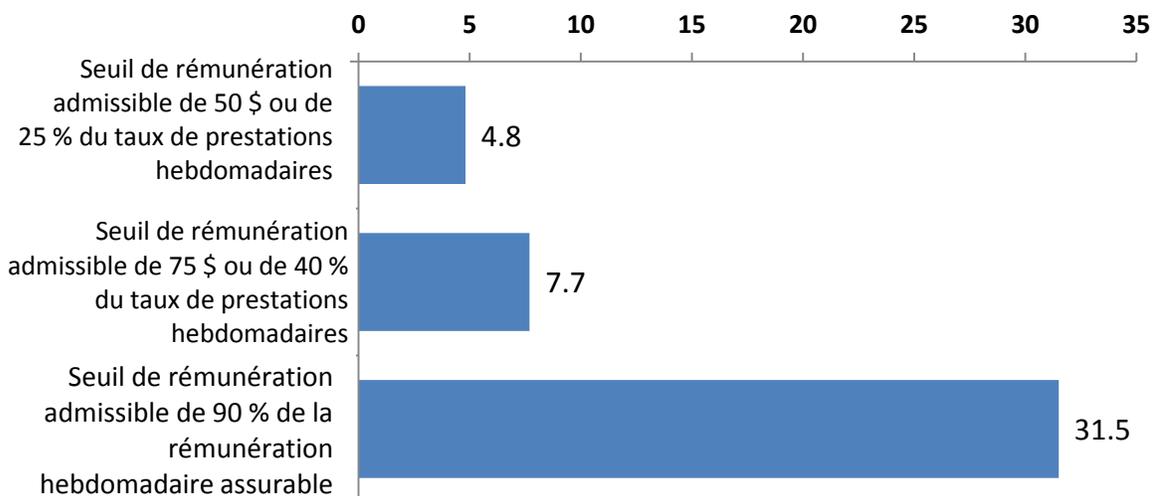


Exemple 1 : Incitatifs à la participation au marché du travail en vertu des règles sur le travail pendant une période de prestations

La disposition sur le travail pendant une période de prestations de la *Loi sur l'assurance-emploi* vise à accroître la participation au marché du travail des prestataires de l'assurance-emploi en les encourageant à accepter tout travail qui leur est offert lorsqu'ils reçoivent des prestations d'assurance-emploi et à toucher un revenu supplémentaire pendant une période de prestations. Au titre de cette disposition, les prestataires peuvent toucher un revenu d'emploi allant jusqu'à un seuil de rémunération admissible précis, déterminé par la loi en vigueur ou par un projet pilote, et leurs prestations d'assurance-emploi sont réduites ou versées en entier. Toute rémunération supplémentaire au-delà de ce seuil est entièrement déduite des prestations payables pour cette semaine-là.

Par exemple, un prestataire de l'assurance-emploi dont le taux de prestations hebdomadaires est de 385 \$ pourrait travailler jusqu'à 4,8 heures par semaine à un salaire horaire de 20 \$ avant d'atteindre le seuil où les revenus d'emploi supplémentaires seraient entièrement déduits des prestations selon la loi en vigueur. Il pourrait également travailler jusqu'à 31,5 heures dans le cadre du projet pilote n° 19 (où, pour chaque dollar de revenu d'emploi touché, les prestations d'assurance-emploi seraient réduites de 50 cents avant d'atteindre ce nombre d'heures).

Nombre maximum d'heures hebdomadaires travaillées au taux horaire de 20 \$ avant que les prestations d'assurance-emploi ne soient déduites entièrement pour un prestataire de l'assurance-emploi qui touche un montant maximal de 385 \$ en prestations d'assurance-emploi hebdomadaires.



3.3 Coûts des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations

Projets pilotes 8, 12 et 17

Sans changements de comportement (si l'on suppose que l'effort de travail du prestataire en période de prestations n'a pas changé), les règles des projets pilotes 8, 12 et 17 auraient coûté environ 156 \$ de plus par période de prestations en comparaison avec les règles législatives³¹.

Le coût réel des projets pilotes, c'est-à-dire le coût qui tient compte des changements de comportement décrits à la section 3.2.1, est cependant inconnu, car les résultats des études économétriques n'étaient pas concluants :

- L'étude économétrique sur le projet pilote 8 a révélé que le projet pilote augmentait le travail en période de prestations avec la totalité des prestations et réduisait le travail en période de prestations sans prestations. Les changements de comportement devaient augmenter le montant moyen des prestations d'assurance-emploi versées par période de prestations. Toutefois, les résultats n'ont pas passé les principaux tests de robustesse réalisés³².
- Dans le cas des projets pilotes 12 et 17, il a été constaté qu'ils augmentaient le travail en période de prestations avec des prestations totales ou partielles et réduisait le travail en période de prestations, sans prestations. Les résultats d'une spécification laissent entendre que la baisse des prestations d'assurance-emploi versées en raison d'une augmentation du travail avec des prestations partielles a plus qu'éliminé les augmentations des prestations d'assurance-emploi versées en raison des changements de comportement, entraînant une baisse du montant moyen des prestations d'assurance-emploi versées par période de prestations. Les autres spécifications ont néanmoins généré des résultats opposés³³.

Projets pilotes 18 et 19

Les règles des projets pilotes 18 et 19 auraient engendré des coûts d'environ 138 \$ de plus par période de prestations que les règles des projets pilotes précédents si aucun changement de comportement n'avait été observé³⁴.

Cependant, quand les changements de comportement traités à la section 3.2.1 sont pris en compte, on constate que les projets pilotes 18 et 19 ont réduit le montant des prestations d'assurance-emploi versées d'au moins 100 \$ par période de prestations pour la majorité des prestataires (ceux qui ne sont pas admissibles à l'option de retour à la règle antérieure) lorsque l'on fait la comparaison avec les projets pilotes précédents. Cela signifie que l'élimination du seuil de rémunération admissible combinée avec l'augmentation du volume de travail effectué en période de prestations (les deux ayant réduit les prestations d'assurance-emploi versées) a plus que compensé la réduction des prestations de 100 % à 50 % pour la rémunération supérieure au seuil de la rémunération admissible (ce qui a augmenté les prestations d'assurance-emploi versées).

Les projets pilotes 18 et 19 ont également beaucoup réduit le recours à l'assurance-emploi et la durée des prestations des prestataires admissibles à l'option de retour à la règle antérieure qui ont choisi cette option malgré le fait qu'ils ont travaillé moins en période de prestations. Cela pourrait

³¹ EDSC, (2016b), Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

³² EDSC, (2011a), Evaluation of the Impacts of the Increase in EI Allowable Earnings Pilot Project: Update Study (par McCall, Brian P. et Stephanie Lluís).

³³ EDSC, (2016c), Econometric Study on the Impacts of Working While on Claim Pilot Projects 12 and 17.

³⁴ EDSC, (2016b), Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

laisser entendre que ces prestataires peuvent avoir accepté un emploi à temps plein et n'ont plus eu besoin de recevoir des prestations d'assurance-emploi pendant leur période de prestations. On a constaté que les résultats pour les prestataires admissibles à l'option de retour à la règle antérieure qui n'avaient pas choisi cette option n'étaient pas uniformes³⁵.

4 Conclusion et recommandations

Les données probantes et l'analyse des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations à l'appui de cette évaluation ont été recueillies et diffusées au Ministère tout au long des cinq projets pilotes afin de promouvoir l'élaboration continue de politiques dans ce secteur.

Par rapport aux règles législatives préexistantes sur le travail pendant une période de prestations, les prestataires ont répondu positivement en occupant plus d'emplois à court terme (travail avec une rémunération inférieure à 40 % du taux de prestations d'assurance-emploi) lorsqu'ils pouvaient gagner un meilleur revenu sans voir leurs prestations d'assurance-emploi réduites (projets pilotes 8, 12 et 17)³⁶. Cela a donc aidé les employeurs à trouver des travailleurs pour des emplois d'un à deux jours pendant la saison morte³⁷.

Lorsque le revenu d'emploi est seulement déduit en partie des prestations d'assurance-emploi, comme dans le cadre des projets 18 et 19, les prestataires peuvent augmenter leur revenu total (revenu d'emploi et prestations d'assurance-emploi) en acceptant du travail, ce qui accroît l'incitation au travail. Les données probantes empiriques laissent entendre que la mise en œuvre d'une réduction de 50 % dès le premier dollar jusqu'à un seuil plus élevé a encouragé la majorité des prestataires (non admissibles à l'option de retour à la règle antérieure) à travailler plus avec tout niveau de rémunération et n'a pas dissuadé la majorité des prestataires (non admissibles à l'option de retour à la règle antérieure) d'occuper des emplois à court terme (travail avec une rémunération inférieure à 40 % du taux de prestations d'assurance-emploi).

Cependant, une majorité de prestataires ont réduit leur effort de travail à des emplois à court terme pendant une période maximale de six semaines³⁸, et les employeurs ont confirmé que la réduction de 50 % des prestations appliquée au premier dollar gagné dissuadait certains prestataires de travailler moins de deux jours par semaine³⁹. Les prestataires d'assurance-emploi ont aussi mentionné qu'ils seraient moins motivés à travailler un ou deux jours par semaine avec une réduction de 50 % des prestations, car le revenu additionnel serait relativement petit et pourrait ne pas couvrir les coûts liés au travail (déplacements, garderie)⁴⁰.

Dans l'ensemble, les projets pilotes ont représenté une amélioration de l'incitation au travail pendant une période de prestations en comparaison avec les dispositions législatives. Toutefois, l'existence de multiples règles changeantes qui peuvent ou pas s'appliquer à différents travailleurs dans la région économique de l'assurance-emploi aurait pu affaiblir la compréhension générale des règles

³⁵ EDSC, (2017), *Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19*.

³⁶ EDSC, (2011a), *Evaluation of the Impacts of the Increase in EI Allowable Earnings Pilot Project: Update Study* (by McCall, Brian P. and Stephanie Lluís); EDSC. (2016). *Econometric Study on the Impacts of Working While on Claim Pilot Projects 12 and 17*.

³⁷ EDSC, (2008b), *Key Informant Interviews of Employers for the 3 Employment Insurance Pilot Projects* (par Fleishman-Hillard Canada).

³⁸ EDSC, (2017), *Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19*.

³⁹ EDSC, (2016a), *Key Informant Interviews on Pilot Project 18* (par TNS).

⁴⁰ EDSC, (2014b), *Focus Groups for the Evaluation of Working While on Claim Pilot Project 18* (par SAGE).

dans les projets pilotes ultérieurs. Dans le cadre des projets pilotes 18 et 19, les prestataires admissibles à l'option de retour aux règles des projets pilotes précédents ont observé une baisse du travail en période de prestations, une grande partie de cette baisse concernant le travail avec une rémunération inférieure à 40 % du taux de prestations d'assurance-emploi. Ce résultat était inattendu, car ils ont reçu le même montant de prestations d'assurance-emploi (totalité des prestations) par rapport aux projets pilotes précédents pour ce volume de travail. Il est possible que l'incertitude quant à l'applicabilité des règles sur le travail pendant une période de prestations (soit parce qu'ils n'étaient pas au courant de l'option de retour ou de leur admissibilité, ou parce qu'ils n'étaient pas sûrs de la décision à prendre) ait influé sur le comportement de certains prestataires ou sur leur compréhension des options à leur disposition. Le manque de connaissance et d'incertitude pourrait avoir mené à une décision de travail non optimale⁴¹.

Les résultats de l'évaluation des projets pilotes 8, 12, 17, 18 et 19 sont utilisés pour formuler les recommandations suivantes concernant la mise en œuvre de travaux futurs dans le cadre des dispositions relatives aux demandes d'indemnisation.

Prendre les mesures appropriées pour sensibiliser les demandeurs aux règles.

Le faible niveau de sensibilisation et de compréhension des projets pilotes 18 et 19 aurait pu limiter son impact sur le travail pendant le traitement des réclamations. Lors d'un sondage environ deux ans après l'introduction du projet pilote 18, seulement 18 % des prestataires ayant travaillé pendant une période de prestations ont déclaré connaître les règles utilisées pour déduire les gains de leurs prestations d'assurance-emploi. De plus, moins de la moitié (47 %) des demandeurs admissibles à revenir étaient au courant de leur option de retour⁴².

Peu de temps après l'introduction du projet pilote 18, une lettre de Service Canada a été envoyée pour fournir des informations sur les changements apportés aux règles régissant le travail. Cependant, l'envoi de la lettre était limité aux clients qui avaient une réclamation ouverte entre le 20 et le 27 juillet 2012 et qui avaient travaillé pendant cette réclamation.

Les prestataires qui ne travaillaient pas ou qui ne travaillent pas encore pendant une période de prestations, pourraient également bénéficier d'informations sur les dispositions relatives au travail pendant une période de prestations, car la décision de travailler pendant une période de prestations pourrait être influencée par le degré de sensibilisation.

⁴¹ EDSC, (2017), Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19.

⁴² ESDC. (2016b). Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

Bibliographie

La version PDF des documents suivants peut être commandée en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Si vous utilisez un ATS, composez le 1-800-926-9105. La version PDF peut uniquement être envoyée par courriel. Veuillez noter qu'un certain délai est à observer avant de recevoir les documents.

EDSC. (2008a). Evaluation of Employment Insurance Pilot Projects - Component Examining Impacts of the Pilot Projects on Target Groups of Claimants Using Focus Groups (par Phoenix Strategic Perspectives Inc.).

EDSC. (2008b). Key Informant Interviews of Employers for the 3 Employment Insurance Pilot Projects (par Fleishman-Hillard Canada).

EDSC. (2011a). Evaluation of the Impacts of the Increase in EI Allowable Earnings Pilot Project: Update Study (par McCall, Brian P. et Stephanie Lluís).

EDSC. (2014a). Literature Review for the Evaluation of the Working While on Claim Pilot Projects (par Fuller, David, et Stephane Auray).

EDSC. (2014b). Focus Groups for the Evaluation of Working While on Claim Pilot Project . 18 (par SAGE).

EDSC. (2016a). Key Informant Interviews on Pilot Project 18 (par TNS).

EDSC. (2016b). Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

EDSC. (2016c). Econometric Study on the Impacts of Working While on Claim Pilot Projects 12 and 17.

EDSC. (2016d). Qui embauche les personnes travaillant pendant une période de prestations? (par Data Probe).

EDSC. (2017). Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19.

Annexe A – Questions d'évaluation

Nécessité du programme

1. Quels sont les renseignements qui permettent de croire que les dispositions sur le travail pendant une période de prestations créent des obstacles au travail pendant une période de prestations?

Sources de données : entrevues auprès des informateurs clés, groupes de discussion, études statistiques

2. Quels sont les renseignements qui permettent de croire que modifier les dispositions sur le travail pendant une période de prestations peut encourager le travail pendant une période de prestations?

Sources de données : recension des écrits

3. Quels sont les renseignements qui permettent de croire que le travail pendant une période de prestations favorise la participation à la population active?

Sources de données : études statistiques, recension des écrits

Atteinte des résultats attendus et répercussions secondaires

4. Quelle proportion de prestataires a tiré avantage des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations?

Sources de données : études statistiques

5. Quelle proportion de prestataires a été négativement touchée par les projets pilotes 18 et 19?

Sources de données : études statistiques

6. Quelle proportion de prestataires admissibles a choisi de ne pas participer aux projets pilotes 18 et 19 et de revenir aux règles des projets pilotes précédents?

Sources de données : études statistiques

7. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils augmenté l'incidence du travail pendant une période de prestations?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

8. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils entraîné une augmentation de la durée du travail pendant une période de prestations?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

9. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils réduit le recours à l'assurance-emploi (nombre de semaines utilisées, nombre de semaines reportées utilisées, montant total des prestations versées, fréquence de la demande, etc.)?

Sources de données : études statistiques

10. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils fait augmenter les efforts en matière de recherche d'emploi?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

11. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils réduit la durée du chômage?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

12. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils eu une incidence sur les caractéristiques des emplois obtenus après la période de prestations (salaire, durée, temps plein ou temps partiel, etc.)?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

13. Les projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations ont-ils aidé les employeurs à avoir accès à des employés pour un emploi de petite semaine?

Sources de données : entrevues auprès des informateurs clés

14. Les prestataires étaient-ils au courant du nouveau projet pilote sur le travail pendant une période de prestations et de l'option permettant de revenir aux règles du projet pilote précédent?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

15. Les prestataires comprenaient-ils le nouveau projet pilote sur le travail pendant une période de prestations et les conséquences d'un retour aux règles du projet pilote précédent?

Sources de données : groupes de discussion, études statistiques

Démonstration d'efficacité et d'économie

16. Quels étaient les coûts administratifs et de programme des projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations?

Sources de données : études statistiques

Annexe B – Source de données

Les études suivantes ont été utilisées comme sources de données pour l'évaluation des projets pilotes 8, 12, 17, 18 et 19 sur le travail pendant une période de prestations.

Recension des écrits

Une analyse documentaire sur les impacts de dispositions semblables aux projets pilotes sur le travail pendant une période de prestations dans d'autres pays a été menée afin d'évaluer la justification qui sous-tend les projets pilotes. L'étude aide à déterminer, entre autres, si travailler à temps partiel tout en recevant des prestations d'assurance-emploi tend à réduire la durée du chômage et à augmenter le taux de transition vers l'emploi à temps plein⁴³.

Groupes de discussion

Vingt (20) groupes de discussion ont été organisés pour l'évaluation de quatre projets pilotes lancés au milieu des années 2000 : prolongation de la période de prestations d'assurance-emploi, personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, 14 meilleures semaines de rémunération et travail pendant une période de prestations. Les groupes de discussion ont été organisés à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), à Trois-Rivières (Québec), à Sudbury (Ontario), à Prince Albert (Saskatchewan) et à Prince George (Colombie-Britannique) avec des personnes qui ont participé aux projets pilotes. L'un des principaux objectifs des discussions était d'explorer la mesure dans laquelle les divers projets pilotes ont eu une incidence sur le comportement des prestataires sur le marché du travail⁴⁴.

Huit (8) groupes de discussion ont été organisés à Laval (Québec), à Moncton (Nouveau-Brunswick), à Montague (Île-du-Prince-Édouard) et à Sudbury (Ontario) avec des personnes pour lesquelles une demande de prestations régulières a été établie au cours de la période visée par le projet pilote 18. Dans chaque ville, deux groupes de discussion ont été organisés. Le premier groupe était assujéti aux règles en vigueur dans le cadre du projet 18 tandis que l'autre groupe était admissible au retour aux règles en vigueur dans le cadre du projet 17. Les participants aux groupes de discussion ont fourni leur avis sur neuf (9) questions d'évaluation liées à la justification et à l'incidence du projet pilote⁴⁵.

Entrevues auprès des informateurs clés

Soixante-deux (62) entrevues auprès des informateurs clés ont été menées pour l'évaluation de trois projets pilotes lancés en 2005 : personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, 14 meilleures semaines de rémunération et travail pendant une période de prestations. Les informateurs clés provenaient de secteurs qui employaient habituellement des travailleurs à temps partiel, saisonniers et temporaires. On leur a posé des questions sur le rôle de l'assurance-emploi comme incitatif ou obstacle à l'embauche d'employés pour des emplois à temps

⁴³ EDSC, (2014), Literature Review for the Evaluation of the Working While on Claim Pilot Projects (par Fuller, David et Stéphane Auray).

⁴⁴ EDSC, (2008a), Evaluation of Employment Insurance Pilot Projects - Component Examining Impacts of the Pilot Projects on Target Groups of Claimants Using Focus Groups (par Phoenix Strategic Perspectives Inc.).

⁴⁵ EDSC, (2014b), Focus Groups for the Evaluation of Working While on Claim Pilot Project 18 (par SAGE).

partiel ou saisonniers, et sur l'incidence des trois projets pilotes sur leurs pratiques d'embauche et le comportement des travailleurs sur le marché du travail⁴⁶.

Vingt (20) entrevues auprès des informateurs clés ont été effectuées en 2016 avec des employeurs qui ont essayé d'embaucher des employés pour un emploi à temps partiel ou à semaine partielle au cours de la période visée par le projet pilote 18. Le principal objectif des entrevues était de recueillir les points de vue des employeurs pour savoir si le projet pilote avait atteint son objectif visant à encourager les prestataires d'assurance-emploi à travailler davantage pendant une période de prestations et si cela avait aidé les employeurs à avoir accès à des employés pour un emploi à temps partiel ou à semaine partielle⁴⁷.

Études statistiques

Cinq (5) études statistiques ont été menées à l'aide des données administratives de l'assurance-emploi et de l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi.

Une analyse descriptive fournit les statistiques de base sur les projets pilotes 8, 12, 17, 18 et 19 et aide à traiter onze (11) questions d'évaluation⁴⁸. Une autre analyse descriptive a examiné les schémas de travail des prestataires avant, pendant et après leur période de prestations. Les constatations de cette étude aident à évaluer si le travail pendant une période de prestations peut favoriser la participation à la population active⁴⁹.

Trois études économétriques mesurent les incidences du projet pilote 8, des projets pilotes 12 et 17 et des projets pilotes 18 et 19, respectivement. Ces études estiment les effets des projets pilotes sur plusieurs résultats, y compris l'incidence et la durée du travail pendant une période de prestations, le recours à l'assurance-emploi, les efforts de recherche en matière d'emploi et les caractéristiques des emplois obtenus après la période de prestations⁵⁰.

⁴⁶ EDSC, (2008b), Key Informant Interviews of Employers for the 3 Employment Insurance Pilot Projects (par Fleishman-Hillard Canada).

⁴⁷ EDSC, (2016a), Key Informant Interviews on Pilot Project 18 (par TNS).

⁴⁸ EDSC, (2016b), Descriptive Analysis of the Working While on Claim Pilot Projects 8, 12, 17, 18 and 19.

⁴⁹ EDSC, (2016d), Qui embauche les personnes travaillant pendant une période de prestations? (par Data Probe).

⁵⁰ EDSC, (2011a), Evaluation of the Impacts of the Increase in EI Allowable Earnings Pilot Project Update Study (par McCall, Brian P. et Stephanie Lluís).

EDSC, (2016c), Econometric Study on the Impacts of Working While on Claim Pilot Projects 12 and 17. EDSC, (2017), Econometric Study on the Impacts of Pilot Projects 18 and 19.