

LE SECTEUR DES AIDES A L'EMPLOI AU CANADA

Les aides à l'emploi sont une compétence partagée entre le niveau fédéral et le niveau provincial.

En 1996, le gouvernement fédéral (ministère du développement des ressources humaines¹) a offert la possibilité à toutes les provinces de conclure des partenariats fédéraux-provinciaux. La loi sur l'assurance emploi établit un cadre, qui met l'accent sur les résultats. Onze ententes sur le développement du marché du travail ont été conclues.

Ces ententes peuvent être de deux types :

- une entente de transfert (les provinces gèrent directement les aides à l'emploi)
- une entente de cogestion (les services de l'emploi fédéraux et provinciaux cogèrent les aides).

Les provinces doivent rendre compte des résultats au ministère du Développement des ressources humaines qui détermine les indicateurs pour l'ensemble du pays.

L'Ontario, province visitée par la mission, n'a pas encore signé d'entente avec le gouvernement fédéral. Elle attribue donc des aides qui se superposent aux aides fédérales (cf. partie III).

I. LA STRUCTURE DES AIDES FEDERALES A L'EMPLOI

Le régime d'assurance emploi a été modifié en 1996 et 1997. Une commission sur l'assurance emploi a notamment été instituée. Elle rédige un rapport annuel de contrôle et d'évaluation de l'assurance emploi.

Trois types d'aides à l'emploi doivent être distingués :

- les prestations d'emploi (45%) ;
- les mesures de soutien (55%) ;
- les mesures pour les populations cibles (jeunes, populations autochtones, handicapés, pêche - qui constituent une part marginale des aides à l'emploi).

Les prestations d'emploi recouvrent des subventions de perfectionnement (formation), des aides aux travailleurs indépendants (aides à la création d'entreprise), des subventions salariales ciblées ainsi que des partenariats pour la création d'emploi (insertion par l'économique).

Les mesures de soutien recouvrent des aides diverses à la recherche d'emploi (clubs de recherches d'emploi...).

La tendance actuelle est d'augmenter le poids des interventions les moins coûteuses pour servir davantage de clients².

¹ Le ministère des ressources humaines gère cinq responsabilités de base : l'investissement dans les ressources humaines (accès à l'emploi et à l'apprentissage), les prestations de revenu d'assurance emploi, le travail (fournir un milieu de travail sûr, juste, stable et productif), la sécurité du revenu (retraites), le recouvrement des cotisations (régime des pensions, assurance emploi, prêts aux étudiants).

² L'utilisation du terme « client » pour désigner les bénéficiaires des aides à l'emploi est systématique. Elle est révélatrice du souci de fournir une aide active à l'emploi.

II. LE FINANCEMENT DES AIDES A L'EMPLOI

Les aides à l'emploi sont financées de deux façons :

- **Le fonds d'assurance emploi** finance l'assurance emploi (partie I de l'assurance emploi : 15 milliards de \$ canadiens) mais également les mesures actives de l'emploi (prestations d'emploi et mesures de soutien, partie II : 2 milliards de \$). Ce fonds est financé par les cotisations sociales.

- **Le fonds de revenu consolidé** : financé par le budget de l'Etat fédéral (le Trésor), finance les mesures pour les populations cibles (200 millions pour les jeunes, 150 millions pour les population autochtones, 30 millions pour l'intégration...).

III. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

La réflexion sur les indicateurs a été très importante à l'occasion de la réforme de 1997.

Deux types de suivi existent :

- le suivi des bénéficiaires ;
- les indicateurs clés.

Les principaux engagements figurent dans le rapport sur le rendement du ministère du développement des ressources humaines de façon très succincte. Ils reprennent les indicateurs clefs développés dans le rapport de contrôle et d'évaluation annuel.

A. Le suivi des « clients »

Il est effectué au moyen de deux bases de données.

- Une base de données comprenant l'ensemble des bénéficiaires des mesures (pour lesquels un « plan d'emploi » a été élaboré par les services de l'emploi). Cette base de données est constitué d'un logiciel fédéral (NESS) et d'un logiciel pour les partenaires (les provinces : SDF).

- Une base de données des bénéficiaires de l'assurance chômage (BNOP).

Ces deux bases sont réconciliées au niveau du ministère fédéral.

B. Les indicateurs clés

Les trois indicateurs clés utilisés, et qui sont mentionnés dans les ententes sur le développement du marché du travail et le rapport sur le rendement du ministère sont les suivants :

1. le nombre de clients de l'assurance emploi qui retournent au travail : nombre de participants qui ont un emploi rémunéré à l'heure actuelle et qui ont reçu de l'aide par l'entremise de programmes d'intervention directe ;
2. le montant des prestations prévues à la partie I (assurance chômage) non versées à des prestataires d'assurance emploi. Il s'agit en fait de « l'économie potentielle » qui résulte du retour au travail des prestataires d'assurance chômage, calculée par différence entre l'admissibilité maximale à des prestations régulières de revenu et le montant réel des prestations versées ;
3. le nombre des prestations d'assurance emploi desservies.

Ces indicateurs ont été définis selon une approche « bottom up » par le groupe de responsabilité du ministère des ressources humaines, après des réunions à différents niveaux, y compris provincial.

Les membres du groupe de responsabilité rencontrés considèrent que les indicateurs 1 et 2 sont des indicateurs d'*outcome* alors que le 3 est un indicateur d'*output*.

Cela démontre **la relativité de la notion d'*outcome* en matière d'aides à l'emploi**. Si le but est « le plein emploi » ou l'accès d'un maximum de personnes à l'emploi, les deux premiers indicateurs utilisés apparaissent davantage comme des indicateurs d'*output* et le troisième un indicateur d'activité.

Les objectifs sont établis conjointement entre le gouvernement fédéral et les provinces (pour celles qui ont conclu des ententes sur le marché du travail).

Le ministère souligne l'impossibilité de relier ces indicateurs à la gestion financière en raison des diversités des situations des provinces au regard de l'emploi et des modalités de financement des aides à l'emploi (par les cotisations sociales).

C. Les objectifs et les indicateurs du ministère du développement des ressources humaines sont formalisés dans le tableau des principaux engagements en matière de résultats.

Le tableau des principaux engagements en matière de résultats³, formalise les objectifs autour des deux indicateurs clefs retenus et annonce les résultats obtenus. Il se présente de la façon suivante (année 1999) :

Fournir aux canadiens et aux canadiennes :	Qui se manifeste par :	Cible (C) Résultat (R)
Un marché du travail efficace et efficient	L'accès à l'emploi pour tous les canadiens : - nombre de clients qui obtiennent un emploi ou qui deviennent des travailleurs autonomes grâce à une intervention de l'Investissement dans les ressources humaines (fonds du Trésor ou de l'assurance emploi) - prestations non versées en raison du retour au travail des prestataires de l'assurance emploi avant la fin de leur période de prestations grâce aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.	C : 220 000 R : 276 300 C : 936,7 M \$ R : 917,6 M \$

³ Ces tableaux sont partie intégrante des rapports ministériels sur le rendement, ils sont également intégrés dans le rapport global « une gestion axée sur les résultats » et marquent une évolution vers une présentation plus schématique des informations.

III. LES AIDES A L'EMPLOI EN ONTARIO

L'Ontario présente deux particularités :

- la province n'a pas conclu d'entente sur le marché du travail ;
- elle a développé des stratégies locales grâce auxquelles les clients reçoivent plus de services initiaux⁴.

C'est le ministère de l'Education et de la formation qui gère les aides à l'emploi, qui consiste essentiellement en des actions de **formation**.

Deux types de programmes sont en place, qui se superposent aux programmes fédéraux.

- *Connexion Emploi* est un programme de retour à l'emploi pour les jeunes de 16 à 24 ans (objectif : 90 000 jeunes, budget de 110 millions de \$) du même type que le dispositif français TRACE.
- *Le programme d'aide pour obtenir un emploi d'été* (environ 40 000 étudiants, 24,6 millions de \$).

De nombreux autres programmes de formation existent également mais n'ont pas été intégré dans le champ des « aides à l'emploi » défini par la mission.

Les objectifs du ministère et les indicateurs en place dans le plan d'activité du ministère sont les suivants :

	Mesures	Objectifs/normes	Engagements 1998-1999
Programmes de préparation à l'emploi	Taux de placement des participants à Connexion emploi	Au moins 75% des participants trouvent un emploi ou reprennent leurs études secondaires. Les coûts passeront à 1160\$ par participant, soit une baisse de 30% par rapport à la base 1995.	Au moins 70% des participants trouvent un emploi ou reprennent leurs études secondaires
	Réactions des employeurs et des participants à Connexion Emploi	75% des employeurs indiquent que les participants ont acquis des compétences grâce au programme et sont donc plus employables	S'assurer que le programme demeure bien accueilli : que 75% des employeurs disent que les participants ont acquis des compétences grâce au programme et que 75% des participants disent avoir acquis des compétences grâce au programme. Terminer l'étude interprovinciale des programmes comparables pour établir des repères.
	Nombre d'étudiants qui ont reçu de l'aide pour obtenir un emploi d'été.	Atteindre l'objectif annuel du gouvernement.	Aider 38 000 jeunes à trouver un emploi d'été.

⁴ Ce point est notamment souligné dans le rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance emploi 1998 où l'Ontario apparaît comme une province ayant développé d'importants efforts en matière d'aides à l'emploi.

Les indicateurs mis en place sont intéressants à deux titres :

- ils intègrent des éléments quant à la satisfaction des clients et des employeurs
- ils intègrent des éléments financiers (coût par bénéficiaire).

CONCLUSION

Le système canadien des aides à l'emploi présentent deux caractéristiques intéressantes pour la mission.

- **Les partenariats avec les provinces** n'empêchent pas le maintien d'un suivi par le niveau fédéral qui rassemble l'information statistique disponible pour le suivi des indicateurs clés établis.

- **La notion de « clients »**, utilisée à la place du terme bénéficiaire, traduit une approche active de la notion d'aide à l'emploi.

Cependant, la structure des aides à l'emploi canadienne, très éloignée des dispositifs français rend les comparaisons très difficiles.