

Report
of the
Task Force
on
Labour Adjustment
to the
Canadian Labour Force Development Board

Report
of the
Task Force
on
Labour Adjustment
to the
Canadian Labour Force Development Board

June 1993

The Canadian Labour Force Development Board (CLFDB) is a not-for-profit, independent national organization whose members are nominated by the organizations that represent the major labour market constituents: business, labour, the education/training community and the four groups designated under the Employment Equity Act – namely aboriginal peoples, people with disabilities, visible minorities and women.

The Canadian Labour Force Development Board was established in 1991 by the Government of Canada in response to the growing consensus that the labour market partners must have a greater role in addressing training and labour market concerns.

The CLFDB mandate is to:

- ◆ serve as an advocate for more relevant, higher quality and accessible training
- ◆ advise the Government of Canada on all aspects of training and related employment and adjustment programs and policies; and
- ◆ make firm recommendations on a number of training issues, including:
 - occupational standards;
 - methods of reducing barriers to access training;
 - measures to increase the coordination of income support and training;
 - measures to ensure that training programs contribute to employment equity for groups that are disadvantaged in the labour market; and
 - the allocation of funds for training.

Published by the Canadian Labour Force Development Board
23 - 66 Slater Street, Ottawa, Ontario K1P 5H1
Tel: (613) 230-6264; Fax: (613) 230-7681

June 1993

CLFDB No. 11
ISBN 1-895813-12-3

Cover design by Waterglass Communication Services Ltd., Ottawa

Printed on recycled paper



J. Laurent Thibault
Co-chair/Coprésident

E. Gérard Docquier
Co-chair/Coprésident

June 1993

Report of the Task Force on Labour Adjustment

In March 1992, the Canadian Labour Force Development Board established the Task Force on Labour Adjustment with membership drawn from business (2 representatives), labour (2), education/training (1), and the employment equity groups (1). The Task Force was given a mandate to investigate and report to the Board on the effectiveness of Canada's labour adjustment programming in easing the adjustment of workers permanently displaced from employment, and on the appropriateness of existing Unemployment Insurance regulations as they impact on the adjustment process.

Following eight months of work during which considerable information on existing regulations and programs was gathered, the Task Force produced its final report. This report was submitted to the Canadian Labour Force Development Board as the independent findings of the Task Force, having been endorsed in its entirety by all six Task Force members.

In receiving the report, the Board is not endorsing all the recommendations of the Task Force at this stage. The process now is for the constituencies of the Board and other parties to discuss the report thoroughly. Accordingly, the Board is distributing the report widely, and based on this broader consultation, will then fully discuss the recommendations.

The Board is grateful to the Task Force for its dedication and effort in reaching consensus regarding the key aspects of the labour adjustment process in Canada, and views it as a very helpful contribution to the Board's work.

J. Laurent Thibault
Co-chair

E. Gérard Docquier
Co-chair

June 15, 1993

Canadian Labour Force Development Board (CLFDB)

Report of the Task Force on Labour Adjustment

It is with a sense of accomplishment that we submit to the Board the final report of our Task Force. The report itself is the culmination of some eight months work, and embodies not only our collective experience with labour adjustment, but also in-depth information from, and the views of, various government and private sector stakeholders.

The mandate given to the Task Force by the CLFDB was quite broad, and had to be narrowed somewhat to enable completion of the work within a reasonable timeframe. In the end, we focused on federal programming aimed at easing the adjustment of workers permanently displaced from employment, and on regulations in the Unemployment Insurance (UI) program that affect the use of the program for labour adjustment. Within that mandate, we produced a final report containing a model of an effective labour adjustment process, and enunciating eighteen recommendations for improving the existing systems and processes. It is important to note that the report is a consensus document.

The report is quite broad in that it contains a model of labour adjustment, focuses on nine key themes, and offers eighteen different recommendations. We hope the CLFDB will see fit, for those recommendations where it is appropriate, to convey the findings and suggestions to the relevant government departments, with the Board's endorsement. In other cases, we have called for further discussion and consideration by the CLFDB of specific issues we addressed. We would be pleased if these recommendations were to become part of the CLFDB's work plan over the next number of months.

In writing our report we attempted to be as brief as possible. But recognizing the fairly broad audience we were addressing, our report includes, in the appendices, a detailed description of current programs. We also wanted to convey the very real human dimension of the work we undertook - displacement from permanent employment can have tragic effects on the lives of Canadians. Our report includes, therefore, some vignettes describing the successes and failures in the current process.

In conclusion, we wish to emphasize the urgency and importance of resolving current difficulties in the process of labour adjustment. Development of a more effective labour adjustment process must be regarded as an investment in the present and future economic well-being of Canada. We cannot afford to under-invest in the labour adjustment system, either in terms of fiscal resources, or in terms of the willingness of governments and the labour market partners (business, labour, education/training, equity groups) to change the current way of operating in order to improve the effectiveness of the process.

As the members of the Task Force, we wish to thank the CLFDB for the opportunity given us to participate in the important work of the Board, and hope this final report will make a useful contribution to public policy development.

Sincerely,



John Keenan
Co-Chair



David Robertson
Co-Chair



Pramila Aggarwal



Keith Newman



Michael Lewis



Kevin Coombs

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
Executive Summary	i
Introduction	1
Chapter 1: The Labour Adjustment Process in Canada - Is It Working?	4
Chapter 2: A Picture of Labour Adjustment in Canada - A Decade in Review	15
A Profile of the Displaced Worker	15
Chapter 3: The Effective Labour Adjustment Process: Elements of an Effective Labour Adjustment Model	24
Labour Adjustment Period: Prior to Layoff	25
Labour Adjustment Period: After Separation	27
Labour Adjustment Period: Follow-up	31
Some Final Observations	32
Chapter 4: Key Themes and Recommendations	35
Regulatory Aspects of Labour Adjustment	35
The Program Framework for Labour Adjustment	42
Appendix 1: Current Federal Programming	53
Appendix 2: Case Studies and Experiences	72

EXECUTIVE SUMMARY

On an annual basis over the past decade, thousands of businesses have been created, restructured or have disappeared. Thus, while many Canadians chose to change jobs for improved career opportunities, many others found themselves looking for work because they had been permanently laid-off. Surprisingly, displacement from permanent employment has not been just a phenomenon of recessions; in Canada it has figured prominently in the labour market activity of growth periods as well.

In response to the concerns of labour market partners about the effectiveness of current labour adjustment programs and the impact of existing Unemployment Insurance (UI) regulations on the labour adjustment process, the Canadian Labour Force Development Board (CLFDB) created the Task Force on Labour Adjustment and gave it the mandate to investigate and make firm recommendations on labour market programs designed to ease the adjustment of workers who are permanently displaced from their employment. Specifically, the Task Force was asked to focus on:

- ▶ those workers who have been permanently displaced from employment;
- ▶ current federal and provincial programs that ease the adjustment;
- ▶ current regulations in the UI program that affect the use of the program for labour adjustment; and
- ▶ financial implications of various adjustment programs.

Out of a desire to see the human face of labour adjustment problems, the Task Force on Labour Adjustment undertook its work by first sharing the collective experiences of the Task Force members with respect to labour adjustment programming. Emphasis was also placed on in-depth information gathering from government and private sector experts. The Task Force had a statistical study conducted of the labour adjustment experience in Canada over the last decade. By examining a cross-section of experiences and studying all of the major federal labour adjustment programs, the Task Force was able to delineate the key issues and problems of the labour adjustment process. In viewing what is currently available to assist displaced workers in the light of what is needed, the Task Force identified a number of key areas in which changes are required to "fill the gaps".

The Effective Labour Adjustment Process

From the case studies and experiences, as well as from the successes and failures of current programming, the Task Force was able to derive a number of "elements" of an effective labour adjustment process. These elements are seen as important ingredients of any approach which might be taken to address, both today and in the future, the labour adjustment problems of workers. Thus, as a "model" of labour adjustment, the Task Force considered the various elements of effective labour adjustment as being applicable in one of three periods in the labour adjustment experience of a worker where intervention may be required and might best be exercised. These periods are: (1) Prior to layoff; (2) After separation; (3) Follow-up period.

Fundamental to an effective labour adjustment process is also that it is **seamless** and **coherent**. In a seamless system, different agents may be needed to serve as an advocate for the worker, to coordinate various interventions, and to deliver required programs and services during each of the intervention periods. Nevertheless, there should always be a connection between and among the interventions available in each period, and between and among the agents involved, if the labour adjustment process is to be effective. Workers should be able to move through the process from one step to the next without being lost in the system. In a coherent process, funding decisions match current labour market conditions and recognize the need to provide assistance to specific groups of workers at particular points in time. Funding support for interventions is not so compartmentalized that a decision taken by an agent working in one program area will lack support in another area, effectively barring or significantly delaying follow through. Coherence also implies that the needs identified in one area can be met in another area.

There are a number of key measures related to each of the labour adjustment process intervention periods that need to be taken for Canada to have a seamless and coherent labour adjustment system. These are embraced within the elements of the "model" developed by the Task Force and they form the basis for the final recommendations.

Recommendations

The Task Force did not commence its work with a view that a new array of federal and provincial programs, nor massive changes to current UI and other relevant regulations, were necessarily needed for labour adjustment in Canada to function effectively. However, in the process of developing its ideas of what

constitutes an effective labour adjustment process, the Task Force did conclude that some substantial changes to existing programs, some regulatory changes, and the creation of one new program, were required.

It was also recognized that recommending changes to regulations and programs may involve increased costs for labour adjustment. In this regard, the Task Force was of the view that the development of a more effective labour adjustment process is an investment in Canada's economic health; that labour adjustment is an area in which the country cannot afford to under-invest. Moreover, it was concluded that making the changes proposed would generate some savings both directly to the UI fund in terms of an earlier return to work or return to more stable employment for many workers, and indirectly to the economy as a whole in terms of better worker-job matches and improved skill levels of workers. In many instances, it was observed that incremental funding was not needed, but simply a reallocation of monies among programs and priorities.

In the end, the Task Force achieved consensus around the 18 recommendations that follow.

Recommendation # 1.

The Task Force recommends that the government revert to the pre-1986 UI regulations relating to the treatment of **pure severance pay** (excluding vacation pay, pay in lieu of notice of layoff, payout of accumulated sick leave, and bonuses and gratuities) such that these payments would not constitute earnings for the purpose of determining eligibility for UI benefits. In this case, workers in receipt of pure severance pay would be able to establish a claim immediately upon separation and be eligible for UI developmental uses programs and services under Section 26 (income support) and Section 26.1 (course costs and supplementary allowances) of the UI Act. Reversion at this time is only recommended if the net incremental costs, which are still not accurately known, can be off set within the UI program, or if implementation can be phased-in such that there would be no increase to UI premiums or increment to the deficit in the UI fund.

Recommendation # 2.

The Task Force further recommends that the UI regulations governing the treatment of separation monies other than pure severance pay (including vacation pay, pay in lieu of notice of layoff, payout of accumulated sick leave and bonuses and gratuities) be changed so that they no longer constitute a continuation of earnings, in which case developmental uses programs and services available

under Section 26.1 of the UI Act (course costs and supplementary allowances) could be provided to claimants in receipt of such monies immediately upon separation. This change should be made immediately as the costs are not considered to be a critical factor.

Recommendation # 3.

There should be minimum standards in all jurisdictions for notice of layoff and severance pay with respect to individual layoffs, and for group layoffs in two categories, namely, where greater than 10 but less than 50, and greater than 50 workers are displaced. However, the varying situations of employers in the different provinces and territories, the total additional costs to business and industry of increasing the magnitude of severance payments, and the length of notice of layoff periods need to be recognized.

Since the Task Force was not in a position to review and make recommendations regarding specific minimum standards, it recommends that provincial/territorial labour market partners consider the issue. The proposed approach would be for provincial/territorial boards to undertake a major consultation involving all labour market partners on interjurisdictional consistency and minimum standards for notice of layoff and severance pay.

Recommendation # 4.

In order to reduce the structural unemployment problem that was evidenced in the decades of the 1980s and which has persisted in the current decade, a range of adjustment assistance programs should be provided to displaced workers who have been identified as having greater than average difficulty in getting re-employed (for example, older workers, those with low educational attainment, and workers with long attachment to the labour force). Additional government adjustment funding (from the Consolidated Revenue Fund as well as UI accounts) for these workers, in the form of more focused assistance in Canada Employment Centres (CECs) and increased availability of training funds, is recommended. Once in place, local boards should cooperate with CECs in the use of local labour market information to target assistance to displaced workers, but without discriminating against all other client groups. To facilitate the identification of targeted workers, it is recommended that provinces advise, on a mandatory basis, local boards and CECs of all layoffs of over 10 employees.

Recommendation # 5.

According to Employment and Immigration Canada (EIC) policy, Industrial Adjustment Service (IAS) agreements can be signed when some other agreement relating to adjustment between the employer and labour exists. EIC will not, and should not, attempt to replace negotiated agreements. However, where the union has negotiated the establishment of an "adjustment committee", EIC will not, on occasion, agree to participate through IAS. This essentially shuts many unionized workers off from a structured link to EIC programming for the unemployed or about to be unemployed. It is recommended, therefore, that EIC ensure, in practice, the appropriate application of IAS to situations where collective agreements call for the establishment of adjustment committees. It is also recommended that IAS agreements in these cases conform to the arrangements regarding adjustment committees that the employers and unions have made in their collective agreements. The committees would operate within the normal funding parameters.

Recommendation # 6.

At present, the proportion of total IAS funds spent on downside adjustment is not adequate, given the current and expected future labour market conditions. Of a total \$18 million IAS budget in 1991-92, EIC expended no more than \$3 million on downside adjustment agreements, assisting some 25,000 workers. In the current period of restructuring, which is expected to last for several more years, significant downsizing and further closures will occur. IAS, which is an important federal adjustment mechanism, needs to respond to these circumstances by shifting more of its funding and activities to support downside adjustment. This shift should result in 70% or more of IAS funds being devoted to downside adjustment.

Recommendation # 7.

In most IAS situations, committee activities last for several months to a year, although there is a possibility to renew the agreements. Often, the need for assistance by displaced workers persists well beyond the life span of the committee. Continued assistance should be available, as part of the "adjustment plan", to workers needing it for up to 18 months after dissolution of the IAS committee. Local boards and CECs should ensure there is follow-up assistance available. In some cases, community-based groups could be contracted to provide the follow-up assistance.

Recommendation # 8.

The planning of labour adjustment assistance by Community Futures (CF) and Industrial Adjustment Services (IAS) committees needs to be fully integrated with the planning process of the local CECs and local boards, once formed. For all existing and newly established CF and IAS committees, the labour adjustment interventions undertaken should be integrated with the economic development and job creation activities of other federal departments (Industry, Science and Technology; Labour Canada; Indian Affairs and Northern Development) and provincial and other agencies involved in labour adjustment activities (Atlantic Canada Opportunities Agency; Western Diversification). There must be complementarity in the planning and delivery of both services (such as job finding clubs) and programs (training purchases). In fact, local boards should serve as an appropriate forum for linking the planning and delivery of labour adjustment activities of federal, provincial and municipal departments.

Recommendation # 9.

The Task Force believes that sector organizations (groups formed, usually as a partnership of management and labour, to address issues of importance to a whole industry) have a legitimate role to play in downside labour adjustment (assisting laid-off or about to be laid-off workers). EIC, jointly with the CLFDB, should establish criteria for extending funding to sector organizations (for existing and emerging sectors) to facilitate a broader participation than is currently the case of sectoral groups in the provision of adjustment assistance to displaced workers. Having more sector organizations extend their activities to include assistance to displaced workers could stimulate an increased training effort for existing employees, providing an alternative to layoffs as a means for firms to adapt to technological and structural change.

Recommendation # 10.

Community-based groups working in conjunction with CECs are frequently in the best position to provide single window service to various client groups. But to be effective, these groups require increased government funding and assistance with the ongoing training of staff. Thus, EIC should increase the funding levels for community-based service delivery agents, and permit the use of funds for the development of infrastructure (for example, counsellor training and tools/materials purchases) and for direct client service. As local boards are formed, they should work toward the building of an increased delivery capacity of community-based groups.

Recommendation # 11.

Successful labour adjustment is only possible to the extent that displaced workers make appropriate choices about entering a new occupational area or training for another job, and are capable of coping with the financial, family and personal circumstances accompanying displacement. Thus, total adjustment counselling (including personal, family, financial, and employment counselling) should be available to displaced workers as an integral part of all labour adjustment programming. The counselling should be provided at an early stage in the adjustment process. EIC and provinces with adjustment programs for displaced workers must increase their efforts, and devote the necessary resources, toward the provision of counselling to displaced workers requiring such assistance. Important to this effort is the building of capacity within community-based groups for the delivery of quality counselling services, and an improved ability of sector organizations to refer workers to appropriate counselling services. Governments should increase funding to these groups for the improvement of their counselling services.

Recommendation # 12.

Over the years, EIC has adopted guidelines for purchasing or otherwise supporting the training of workers which, in the light of current and expected future labour market requirements and workers' needs, are no longer appropriate. EIC needs to adopt a more flexible policy and more realistic practices regarding the types and scheduling of training to be supported for displaced workers. Specifically, EIC should:

- (a) extend, where required, literacy training for displaced workers beyond 52 weeks;
- (b) allow the purchase for displaced workers of post-secondary (including university) credit courses leading to a diploma or degree in circumstances where warranted. This would include feepayers under Section 26 of the UI Act;
- (c) permit permanently laid-off workers to take literacy and academic upgrading courses full time in regular secondary school programs while receiving UI income support; and
- (d) provide full access as required to English-as-a-Second-Language (ESL) or French-as-a-Second-Language (FSL) training for workers needing it to integrate fully into the labour force.

Recommendation # 13.

The CLFDB, provincial boards (as formed) and EIC should press education/training institutions to provide training for displaced workers on a more flexible schedule to eliminate long breaks. Indeed, the institutions need to provide continuous intakes for most courses, more worksite-based training, and more flexible admission requirements for displaced workers. Until institutions establish continuous intakes or provide greater flexibility in course scheduling, EIC should permit the purchase of training for displaced workers under Section 26 of the UI Act, even if there are course breaks in excess of eight weeks, with continued UI income support.

Recommendation # 14.

Educational and skills upgrading are needed for increasing numbers of displaced workers, many of whom have worked for the same company or in the same industry for most of their lives. Improved employability through literacy training, academic upgrading, or skills training is a key to their successful and rapid re-employment after being laid-off. Thus, it is recommended that a new program to assist these worker to receive training for employment in an alternative vocational area, or to upgrade existing skills while still on the job prior to layoff, be introduced. A means of doing this is to provide counselling and training, under an agreement with employers, for one or two days a week, with employees working regular hours the remainder of the week. UI income support would be provided during the training/counselling days, and the employer would pay salaries for the rest of the week. The model proposed is similar to worksharing, except the workers who receive assistance would be those the employer plans to layoff.

Recommendation # 15.

Early retirement is an important labour adjustment option for some older workers. The inability to exercise that option when permanently displaced from employment in an area of the country where re-employment for those workers is extremely unlikely not only affects the older worker, but often leads to the displacement of younger workers instead, as those with seniority opt to remain on the job. The Program for Older Workers Adjustment (POWA) has been a valuable means of providing a "bridge" to retirement under the Canada/Quebec Pension Plan for older workers who otherwise would not have been able to afford to retire early. Unfortunately, the program has limited funding. A limited expansion of the program is recommended.

Recommendation # 16.

Members of the groups designated under the Employment Equity Act (persons with disabilities, women, aboriginal people, and visible minorities) should be afforded every opportunity to participate fully in the labour force. Without special efforts and measures, members of the equity groups displaced from employment may not have equal access with others to assistance provided through federal, provincial and private sector labour adjustment programming. Therefore, it is recommended that all labour adjustment programs include special measures to gain the equitable participation of workers from the equity groups.

Recommendation # 17.

It is clear that the majority of expenditures on labour adjustment in Canada, and in fact an ever-increasing proportion of the costs, is borne by the Unemployment Insurance fund, which is completely supported by employer and employee contributions. While the Task Force did not conclude that the current funding mechanisms are inadequate, it did recognize that the current and expected future demand for resources to provide support for labour adjustment places growing pressure on the UI system. It is timely for the CLFDB to undertake, jointly with government partners, a full study of alternative labour adjustment funding schemes.

Recommendation # 18.

Local boards, once formed, should play an important role in the planning and coordination of labour adjustment activities. They are expected to provide the labour market partners with the means to participate in decision-making related to the provision of labour adjustment programming and services, and to complement the efforts of CECs in coordinating the delivery of assistance from various community groups and agencies. Specifically, it is recommended that local boards:

- (a) find ways to provide different yet equitable levels of assistance to various worker groups displaced from employment. In other words, local boards should create a balance between the targeting of assistance to certain workers in order to meet their labour adjustment needs and the provision without discrimination of assistance to all workers in need of help;
- (b) ensure workers without advocates have access to labour adjustment programming;

(c) ensure that the capacity of community-based groups to participate in the development and delivery of labour adjustment programming is further developed;

(d) arrange for the establishment of adjustment committees in instances where IAS, Community Futures Committees, or sector groups are not legitimately able to function effectively; and

(e) leverage changes among training and education service providers to have a more flexible training delivery system.

INTRODUCTION

On an annual basis over the past decade, thousands of businesses have been created, restructured or have disappeared. Thus, while many Canadians chose to change jobs for improved career opportunities, many others found themselves looking for work because they had been permanently laid-off. Surprisingly, displacement from permanent employment has not been just a phenomenon of recessions; in Canada it has figured prominently in the labour market activity of growth periods as well.

All labour market stakeholders - business, labour, education/training, governments and the equity groups - need to be concerned about how quickly and smoothly Canada's workers can adjust after being displaced from their jobs. Job loss frequently exacts a tremendous personal and financial price for the displaced worker. It also costs the economy in terms of lost wages, the payment of income support, and through the direct costs of adjustment assistance. Canada as a whole, its businesses and workers, cannot afford to have an ineffective labour adjustment system.

In response to the concerns of labour market partners, the Canadian Labour Force Development Board (CLFDB) has set labour adjustment as a priority policy focus. As a first step in addressing the many labour adjustment issues facing the country, the CLFDB created the Task Force on Labour Adjustment, with a mandate to investigate and make firm recommendations on labour market programs designed to ease the adjustment of workers who are permanently displaced from their employment. Specifically, the Task Force was asked to focus on:

- ▶ those workers who have been permanently displaced from employment;
- ▶ current federal and provincial programs that ease the adjustment;
- ▶ current regulations in the UI program that affect the use of the program for labour adjustment; and
- ▶ financial implications of various adjustment programs.

Out of a desire to see the human face of labour adjustment problems, the Task Force on Labour Adjustment undertook its work by sharing the collective experiences of the members with respect to labour adjustment programming.

Emphasis was also placed on in-depth information gathering from government and private sector experts. The Task Force had a study conducted of the labour adjustment experience in Canada over the last decade. By examining a cross-section of experiences and studying all of the major federal labour adjustment programs, the Task Force was able to delineate the key issues and problems of the labour adjustment process. In viewing what is currently available to assist displaced workers in the light of what is needed, a number of key areas in which changes are required to "fill the gaps" were identified.

The Task Force carried out its work from July 1992 to March 1993, meeting seven times during that period. With membership drawn from business (two members), labour (two), education/training (one) and the equity groups (one), this final report was produced as a consensus document by the Task Force for the consideration of the full Canadian Labour Force Development Board. A list of the Task Force membership follows on the next page.

This report consists of four chapters and two appendices. In the first chapter, a few examples from the various cases and experiences reviewed by the Task Force are presented to "set the stage" for the discussion that follows. The second chapter contains a statistical overview of displacement during the past ten years. In chapter three the key elements of an effective labour adjustment process are described. In the last chapter the Task Force's recommendations are stated. The two appendices are provided to give interested readers some of the valuable detailed information collected by the Task Force in its work.

It is important to state at the very beginning of this report that the Task Force views the development of a more effective labour adjustment process as an investment in the present and future economic well-being of Canada. In advocating that displaced workers need different initiatives to help them return to stable employment quickly, the Task Force is not saying that current large government deficits need to rise. A better match of workers with jobs, the development of skills needed in business and industry through the provision of the right training at the right time, and a more rapid return to work after permanent layoff will result in significant reductions, in the longer term, to the costs of the social safety net, and increased earnings for Canadians. Canada cannot afford to under-invest in its labour adjustment system, either in terms of the fiscal resources devoted to labour adjustment, or in terms of the willingness of governments and the other labour market partners to change the current way of operating, as required, to improve the effectiveness of the process.

TASK FORCE MEMBERSHIP

CO-CHAIRS:

JOHN KEENAN
VICE-PRESIDENT, HUMAN
RESOURCES
FALCONBRIDGE LTD.
TORONTO, ONTARIO

DAVID ROBERTSON
NATIONAL REPRESENTATIVE
RESEARCH DEPARTMENT
CANADIAN AUTOWORKERS
UNION
TORONTO, ONTARIO

MEMBERS:

PRAMILA AGGARWAL
COMMUNITY LIAISON OFFICER
WORKERS INFORMATION AND
ACTION CENTRE OF TORONTO
TORONTO, ONTARIO

KEITH NEWMAN
DIRECTOR OF RESEARCH
COMMUNICATIONS, ENERGY
AND PAPERWORKERS UNION OF
CANADA
MONTREAL, QUEBEC

MICHAEL LEWIS
DIRECTOR OF EDUCATION
NORTH SHORE BOARD OF
EDUCATION
ELLIOT LAKE, ONTARIO

KEVIN COOMBS
VICE-PRESIDENT, INDUSTRIAL
RELATIONS
FISHERY PRODUCTS
INTERNATIONAL
ST. JOHN'S, NEWFOUNDLAND

CHAPTER 1

THE LABOUR ADJUSTMENT PROCESS IN CANADA

IS IT WORKING?

There are over one and a half million Canadian workers currently looking for work. Many of these workers have been displaced from permanent employment with a growing proportion out of work for the first time in their working lives. Many are receiving no assistance whatsoever; others are getting unemployment insurance benefits, but no other help in preparing for re-employment. Many simply do not know how to get assistance, while others encounter bureaucratic obstacles in their attempts to obtain new, marketable skills.

Unemployment is not just a statistic. It has a human face that governments and the public should see. What happens to many workers displaced from their jobs when they seek to re-equip themselves for new job opportunities should be seen "as it is" - as a first step for government and private sector decision-makers to find solutions to Canada's labour market difficulties. A few examples of the labour adjustment experiences of many Canadians are highlighted in this chapter of the Report of the Task Force on Labour Adjustment.

Mining

Case 1

In one community, between August 1990 and April 1992, 3500 uranium miners were permanently laid-off. Many of the miners had worked for the companies for over fifteen years. A large percentage of the workers had not graduated from high school, and many still had less than grade eight.

In order for these displaced mine workers to have a better chance of preparing for a new job, many have taken the opportunity to enrol in an adult education centre where they can earn credits toward their grade twelve diploma. Others have enrolled in a school for literacy and numeracy training where they can learn the

basic skills of reading and writing. In both cases the laid-off workers have also been able to gain some self esteem after being permanently laid-off from a job that they thought would last their lifetime.

Unfortunately, it has sometimes been the case that Employment and Immigration Canada (EIC) has not been as flexible as it might have been in permitting people who are receiving unemployment insurance benefits to return to regular secondary school, upgrade their basic skills, and earn a grade twelve diploma. Frequently, budgetary ceilings have been cited as a reason for not allowing the laid-off workers to attend regular school while they are drawing unemployment insurance (UI) benefits to which they are entitled. That is even more disturbing and incomprehensible when it is understood that there are no fees to be paid for this opportunity to complete a secondary school education.

In a community of 14,000 residents, with 3500 having lost their employment, and with no other jobs for these "under-educated" workers, it is unreasonable for EIC to insist that the laid-off workers should not attend school; that they should be at home and "job-ready".

These workers are frustrated. Their lives have been turned upside down. Many are receiving counselling to deal with their daily problems, others have exhausted every avenue of job search through Industrial Adjustment Service (IAS) committees, and Community Adjustment Committees that were set up to help them. At the same time they have begun to receive notices that tell them they are to leave school and initiate job searches from their home. As two individuals who have worked for twenty years explained, if they widen their job search any more, they will have to leave the North American continent.

Politicians, bank presidents, employers, educators, union leaders and others are repeatedly emphasizing the need for Canada's workforce to be better educated and skilled to meet the challenge of finding employment. Here are some individuals who are being held back from doing just that.

If going to school and taking literacy courses, life-skills courses and secondary school credits was costing any more money than sitting at home and waiting for jobs to materialize, then one could perhaps understand the rationale. However, these people are already drawing UI payments, and there are no other costs associated with attending these adult centres, where the worker has at least a better opportunity to prepare for the jobs of the near future requiring higher literacy and numeracy skills.

In interviews with some of these workers, they expressed frustration at being unable to find a job, and in also being forbidden from attending school where they can at least use their time productively to improve their basic skills and to enhance their chances of getting an interview for a new job. These are not unintelligent or lazy people. Further, they have a history of steady employment and, through no fault of their own, have been displaced from high paying mining jobs that they believed would last them a life-time. All they are asking is an opportunity to improve their chances of replacing that lost job. It is clearly appreciated that those opportunities are more likely to happen for those who have the basic educational tools to apply for jobs and to get into the interview process. It is well established, and can be verified by employers, that entry into the interview process is being governed to a large extent by whether a person possesses a grade twelve diploma. A university study of the situation being discussed has shown that fully fifty percent of those workers displaced by the closure of the mines have less than a grade twelve education. That situation pervades mining and other resource extraction industry communities.

There are opportunities for many of these people to earn their grade twelve diploma, while they are searching for work. They do not have to sit at home. That opportunity is being curtailed because of inflexibility in the "system".

Case 2

In the closure of another mine in recent years, almost all the workers were placed in employment or accepted retirement. In spite of this good record, the layoff had tremendous impacts on the economic, social, family and personal aspects of the employees' lives.

In this particular case, there was a three-year transition period during which the mine was closed down. The active "adjustment program" took place over a nine month period, and involved Workers Compensation (WCB), Program for Older Workers' Adjustment (POWA), EIC's Industrial Adjustment Services (IAS), and the local community colleges. Additional funding in the amount of \$200,000 for training hourly paid workers was provided through the Innovations Program of EIC. Salaried workers took training part-time during the transition period with the company paying tuition expenses.

An important aspect in the successful transition into other employment of the workers at this mine site was the willingness of the community colleges to provide training on a flexible schedule. Many of the workers were able to take training while still on the job in programs lasting up to three years. When the

Innovations funded and company-sponsored adjustment program was finished after nine months, some 21 of 362 workers were still in school. Some of these people had arranged for their wives to work while they finished training in areas such as nursing. Unfortunately, some of the 21 who had yet to complete their training at the time the formal adjustment program finished did not find work after finishing their courses. In such a small, relatively remote community, they needed to seek job opportunities in larger centres, but there was little support for their efforts since the adjustment program had ended.

Another element which is believed to have contributed to the high training and job placement rates was that a thorough evaluation at the beginning of the adjustment process of the extent to which the closure would affect employees and the community was carried out. Needs assessment in this case was done by the IAS committee. There was long-range planning, so that many employees could retrain while still employed, although this was largely accomplished on their own time. In response to the needs assessments, employee and family assistance counselling was provided, including referral to other agencies for assistance.

To counter the image many in the community had of the limited skills possessed by the miners, the entire community was involved in the closure and adjustment process through the use of videos, tours of the mine operations, and speaking engagements. In this way, potential employers were made familiar with mining operations, worker skills, and the planned retraining/re-employment activities.

Manufacturing

Among the hardest hit in the current period of restructuring and recession are those formerly employed in manufacturing jobs in Ontario. Thousands have ended up without jobs and are left with skills no longer in demand in the province. Some have found themselves suddenly on the street, while others have had a brief period of notice to begin to look at job alternatives. However, even when they had received notice of layoff, and the province as well as EIC were notified of the pending layoffs, many had to wait months before the first organized steps were taken such as a needs analysis and planning of intervention approaches. In many cases, plant production was cut, layoffs took place by the hundreds, yet more than six months passed before an adjustment committee was finally set up.

Case 3

In one instance, which turns out to be fairly typical, the union's national office had been notified of a shutdown. Everything was going well - if you can say that about a closure. The union staff met with the company and negotiated an adjustment program. The committee was established and some funding was put in place, but when it came to conducting the needs assessment and providing counselling and other services to the workers, the community supports simply were not there. The time had not been taken by EIC or anyone else involved in purchasing or coordinating the delivery of adjustment services to train and equip community workers to provide the needed assessment, counselling and other services, and the relatively few EIC employment counsellors in the area, already with their hands full due to other closures and layoffs, could not help

Case 4

At another multi-plant operation, the union and management had recently negotiated an adjustment agreement. The agreement provided mechanisms to help workers manage the effect of the closures, even though business was good and employment stable. But that was the point. The goal was to put in place a program that would be triggered by the eventuality of a shutdown. The agreement provides for support for an adjustment committee, an in-depth individual needs assessment for all laid-off workers, an action centre, a full-time union coordinator, and up to 40 hours of training during working hours for everyone who has been laid off.

The adequate preparation as described above is one key to a successful adjustment experience. But without job opportunities, all the counselling and training in the world will not help. It is becoming a well-known refrain in some parts of Canada - training, yes, but training for what? There are often few jobs around, and even fewer good ones! What was missing in this situation, and in many like it, was a direct linking of the adjustment committee counselling and retraining efforts with the activities and financial incentives involved in provincial and local community business and employment development programs.

Case 5

In a recent plant closing, management, the union and the federal and provincial governments agreed to form an adjustment committee. Then the first consultants arrived, one from the federal and one from the provincial government. The situation quickly became more complex. A chairperson was supposed to be

selected for the committee from a list supplied by the government. Then there were various private consultants who wanted the business and came selling packages of adjustment assistance like adjustment was the new growth industry. Then there were the high schools, community colleges and private trainers. Everyone said they could provide "special training courses" for academic upgrading and literacy training, the only catch being the courses would not lead to formal provincial recognition. Training courses might be arranged, but only if the numbers were right, and course starts would have to wait until the next semester, almost four months away. The question of recognition for prior learning such as on-the-job training received and other workplace formal and informal courses, arose, but there was no easy solution. Various means of paying for training and services were explored. There was a provincial program called "Transitions", a good program but the entire budget could be used by this one plant. Then there was POWA (Program for Older Workers Adjustment), but establishing whether the plant site could be "designated" for assistance was not clear, nor could anyone be sure of actually qualifying for the program. The local Canada Employment Centre (CEC) had a number of programs which appeared appropriate under the circumstances. However, many of the workers were receiving severance payments, so they could not qualify for UI benefits, or even be considered for retraining using UI "Developmental Uses" funding. There were other complicated UI regulations to work through as well. The adjustment committee knew it was going to be tough, but not this tough.

Getting Established in the Labour Force

Many workers, especially those who have arrived in Canada from other countries with skills and training not readily recognized in the Canadian labour market, work simultaneously at two or three part-time jobs. Those that get full-time work often change jobs more than once in a year as businesses close or downsize. Improving their employability through language training and further skills development in the Canadian "system" is all-important to their success in finding and keeping a "good" job.

Case 6

Chui Wong (not her real name), 52 years old, is fluent in Mandarin, Cantonese, and ancient Chinese and several Chinese dialects. She has fourteen years of formal education and had worked as a junior accountant in Canton. She had studied some English in Canton.

She came to Canada in 1988 with a young son to live with her daughter, who had sponsored her after her husband died in 1983. Her first job was as a "bus girl" in a Chinese restaurant at \$5.75 per hour. Two nights each week she went to night school to study English. Her job at the restaurant lasted six months. Her next job

was as a housekeeper in a hotel where she was in charge of maintaining sixteen rooms. She received \$7.11 per hour. She was laid off after five months. Her friends advised her that she should learn sewing, as there were more jobs for immigrants in that area. And she did. Three months of full-time training earned her a certificate in sewing. Chui Wong's third job was a single needle machine operator in a small factory at \$7.00 per hour.

One day, having worked at the garment factory for a year, she arrived to find the door locked. She was owed three and a half weeks of wages - about \$850 - vacation pay, and several hours of overtime pay. She could not find the runaway employer. The ministry of labour was unable to help her recover the unpaid money.

Chui Wong was one of the ten women in a special labour adjustment project for immigrant women. Her training plan included upgrading her English-language skills to enrol in an accounting program at a community college. Her commitment to "adjust" was phenomenal. She explored every avenue and followed any lead from the counsellors at the local CEC. In addition, she had to incur extra expenses and time to be part of the project as she saw this as a way out of the cycle of job loss. The project was unable to pick up her transportation costs of \$45 per week.

To pursue her desired goal, she had to obtain a minimum score at the functional level of an English-language test, in order to get approval from the CEC to attend the more advanced English language training course. Timing was all-important. If there was any delay in getting approval, her UI benefits could run out before getting on the course. Without the UI, she would have nothing to live on while training, and would not, in fact, even be considered for the course. She took the test and fared well, but did not get a seat on the course as it was already full. Chui Wong did not know what to do next. She had no one to advocate on her behalf.

The Steel Industry

Case 7

For the past decade the steel industry has faced declining markets and has had to systematically reduce operations. In response to a sector-wide need for some coordinated approach to the labour adjustment of steel workers, the Canadian Steel Trades and Employment Congress (CSTEC) was established in 1985-86. It provides employment services and retraining to steel workers being laid-off due to downsizing.

CSTEC clientele are usually semi-skilled with few portable skills. Thus, there is a need for retraining rather than just employment-related services such as counselling. Most clientele eventually end up being trained in the technical/technology areas, which in part explains the high success rate in placements the program has always achieved.

Program supports include all course costs such as books and tuition fees, with EIC paying UI benefits while clients receive employment services and training. CSTEC is funded by EIC, and is authorized to place clients on training without having to have a CEC officer authorize the training placement for purposes of continuing UI benefits. CSTEC itself pays the course costs and arranges the training.

Until March 1992, CSTEC was able to place clients on university courses, another potential reason for its high placement rate after training. In March, EIC directed CSTEC not to place clients in university courses, a decision which is expected to affect the program adversely.

CSTEC provides its clients with specialized (peer) counselling services, on-going support throughout the adjustment period, early intervention (even before the lay-off has actually occurred) and a "single window" to all other employment services and training. Along with the use of local site Employment and Adjustment Committees, the above approach is considered to be a chief reason for the program's success.

Older Workers

Since 1990, an unprecedented number of workers over 45 years of age have been displaced from employment. Moreover, the duration of their period of unemployment has remained consistently above the average at 24 weeks. Even at the start of the last recession in 1990 there were more than 300,000 in this age group unemployed. The majority of older workers who have been and will be displaced are those who have worked for the same company, or in the same industry, most of their lives. Labour adjustment for them is a new phenomenon.

Case 8

When the parts plant closed, over one-third of the workers laid-off were over 45 years old. Most were earning \$18.50 per hour and had worked an average of 15 years or more with the company. They were entitled to a respectable severance package. Everyone had known for several months that the plant was supposed to

close. But many felt the government would step in and keep the operation going. So they delayed taking action until they walked out the gate for the last time. Dismayed and angry, they blamed the company for not doing something about the situation earlier. They also blamed the federal government for not stepping in as a last resort. The company had contracted a Toronto-based firm to provide all workers with help if they needed it, but less than a quarter of the older employees took up the offer. They just did not believe some Toronto group could understand their situation.

Within a month after the doors closed, workers from the plant began to show up at the local CEC. They were enquiring about eligibility for UI benefits, and were asking for help in preparing a resume; most had never written one before. In fact, it turns out that 30% lacked the literacy skills to fill out a job application form by themselves. Fully 50% lacked a high school diploma, and no matter how many years work experience they had, nor what skills they had learned on the job, most employers were looking for high school graduates. Unfortunately, the CEC was inundated with unemployed workers looking for help, with a good number asking for seats on various training courses at the community college. Since the older parts plant workers had from six to 18 months pay in severance benefits from the company, the CEC told them to come back when those equivalent weeks of pay ran out.

One year after the closure, the vast majority of older workers were still unemployed, and showed up at the CEC to claim UI benefits. The CEC counsellors began interviewing these workers, who by then were discouraged and in some financial difficulties. They were told they could select courses at the college and receive UI benefits while retraining, but for many of them funding was insufficient to pay course costs. At this point, few had any severance money left to pay for courses. In all truth, a good number were terrified at the thought of "going back to school". But without some kind of training, especially in basic literacy and numeracy, could they really expect to get work?

Issues Raised in the Case Studies

Just the few examples cited in this chapter demonstrate that the labour adjustment experience of some workers in some sectors and industries is very positive. Re-employment in stable jobs is the end result. The experiences of others show that the process in Canada is often inefficient. What are the ingredients of an effective labour adjustment process and where is improvement required for the Canadian system to work in all sectors for all workers? Listed below are just a few of the key concepts arising from the case studies about which much more will be said in this report.

- early intervention in the labour adjustment process is a key to successful adjustment - reaching workers while they are still employed is ideal
- adequate notice of lay-off is often lacking, so there is frequently little opportunity to start the adjustment process at an early stage
- current severance pay regulations in the UI program are delaying the commencement of adjustment training for many people
- planning is essential to successful adjustment - there are too many adjustment situations where no committees of adjustment or other mechanisms exist, and needs assessment is also completely lacking
- in situations where closures or downsizing are smaller scale, workers often lack an advocate to get an adjustment process going. It is usually very difficult to reach workers in these situations in order to offer information and assistance
- lack of continuity and follow-up in the typical adjustment situation reduces the longer term prospects for adjustment success. The system should be "seamless"
- access to information on labour adjustment programming and training opportunities is frequently lacking and is often not connected with assistance given in retraining - a "single window" for service would be helpful
- labour adjustment initiatives taken at the community level are seen to provide the best results where there is a connection with economic development initiatives
- there is often a lack of community capacity to provide needs assessment, job workshops, literacy training, and adequate counselling
- access of adjustment committees to the training system and training funds is limited (clienteles are often on waiting lists for EIC training courses; the committees have no means to influence the colleges in terms of the type of training offered, its timing, or costs) - too many government programs are compartmentalized

- ▶ displaced workers must have access to counselling (personal, family, financial and employment) to ensure individual needs are adequately assessed, and that occupational choices and training will be consistent with the opportunities available in the labour market
- ▶ older displaced workers have special needs for counselling, placement, and training which current programs do seem to meet
- ▶ education and training institutions need to be more flexible and better prepared to meet the training requirements of displaced workers who require basic skills upgrading (literacy training) that can help them get a high school diploma, as well as technical and technological skills training in an adult learning environment
- ▶ EIC policy to not support clients in full-time training in regular secondary school programs and university credit courses is detrimental to effective labour adjustment
- ▶ there is a high, unmet need for literacy training
- ▶ a lack of prior learning assessment and equivalency recognition are real barriers to worker entry to training, especially for older workers and Canadians from other countries

CHAPTER 2

A PICTURE OF LABOUR ADJUSTMENT IN CANADA

A DECADE IN REVIEW

INTRODUCTION

In examining the labour adjustment process in Canada, the Task Force needed to have an appreciation of the dynamics of worker displacement from employment. But until recently, little Canadian data on the components of labour turnover were available. A study was commissioned for Statistics Canada to examine the experiences of displaced workers over the period 1981-1988. By supplementing this longitudinal data with more recent labour force information gathered from various sources it is possible to compose a "picture of worker displacement" in the country.

What follows is a brief summary of a study conducted for the Canadian Labour Force Development Board by Statistics Canada on worker displacement during the 1981-88 period, which is then supplemented by an overview of more recent labour force activity (1990-92).

A PROFILE OF THE DISPLACED WORKER

In this section an attempt is made to present a profile of displaced workers in the economy during both recessionary and expansionary periods. For the 1980s, such a profile can be created by examining data contained in Longitudinal Worker Files as well as the Labour Market Activity Survey, data sources maintained by Statistics Canada. A study of displacement based on these and other sources was,

in fact, conducted by Statistics Canada in 1992-93.¹ Such data, however, are unavailable for the 1990s. Nonetheless, some ideas of the trends in the 1990-92 recession compared to the previous economic downturn in 1981-82 can be suggested using current statistical data on unemployment rates and job losses through layoffs.

Permanent Layoffs and Displaced Workers in the 1980s

In the Statistics Canada study conducted by Picot and Pyper, the case is made that (i) permanent layoffs are a feature of the economy not only during recessionary periods but also expansionary periods; (ii) during the 1981-82 recession, firms used temporary rather than permanent layoffs to further reduce employment; (iii) permanent layoffs comprised 1.2 million persons in 1981-82 but, in 1988, an expansionary year, permanent layoffs totalled a full 1 million persons. This lends credence to the thesis that permanent layoffs are not simply triggered by changes in business cycles but are part of the process of job creation and elimination taking place among firms, even within expanding industries. That is, a continuous process of change, characterized by expanding and declining as well as emerging and dying firms within an industry, creates a reallocation of market share and demand for labour among firms. Hence, there is a persistence of permanent layoffs even in expanding industries. Given below are some of the key findings of the Statistics Canada study.

Labour Force Changes

- ▶ There is a large volume of worker mobility in the economy. The "gross flows" data for the 1976-1991 period show an average annual flow of 5.6 million transitions out of employment and 5.8 million into employment.
- ▶ There is a large volume of job creation (employment gain in new or expanding establishments) and elimination (employment loss in disappearing or declining industries). The annual job loss rate for the economy as a whole averaged 8.6 per cent over the 1978-86 period. In manufacturing, job loss averaged 10 per cent while job gain averaged 9.7 per cent during the 1971-86 period. One major feature is the heterogeneity in growth (or decline) among firms in manufacturing and other industries. This implies substantial reallocation of workers among firms, even within the same industry during both expansions and contractions in the economy.

Picot, G. and Pyper, W., An Empirical Overview of Permanent Layoffs and Displaced Workers During the 1980s: Cyclical Variation, Concentration, and the Resolution of the Layoff, Statistics Canada, January 1993 (unpublished).

Worker Turnover

- At the firm level, worker turnover (initiated by quits, layoffs and hiring) is also seen to be large, with one worker in five permanently separated from the firm each year. During 1979-1982, the separation rate (quits plus layoffs but excluding separation for other reasons such as return to school) was seen to be slightly pro-cyclical due to reduced quits during recessionary years.
- Temporary lay-offs played a much greater role in the labour adjustment process during the 1981-82 recession than did permanent lay-offs. More importantly, while quits, hiring and temporary layoffs were cyclically sensitive in the 1980's, the permanent layoff rate was not particularly responsive to changes in the unemployment rate.
- Permanent layoffs are substantial in both recessionary and non-recessionary years. In 1982, when Gross Domestic Product (GDP) fell by 3.2%, overall employment declined by 3.5%, and unemployment rose to 11%, 1.2 million workers were laid-off permanently. In 1988, at the peak of a business cycle, GDP expanded by 4.7%, employment increased by 3.2%, and unemployment fell to 7.8%, yet fully 1 million workers were laid off permanently.

Concentration of Permanent Lay-offs

- Permanent layoffs vary considerably from industry to industry. In 1988 (peak of business cycle) it was highest in construction (1 in 5), amounted to 1 in 6 in forestry and mining, but only 1 in 75 in public utilities. During the 1981-82 recession, both temporary and permanent layoffs increased most rapidly in manufacturing.
- During most years, it is in small and medium-sized firms that most of the permanent layoffs occur. In 1988, small firms (less than 20 employees) accounted for 20% of employment but for 41% of permanent layoffs; firms with over 500 employees had 40% of employment but only 17% of permanent layoffs. The firm size differential rate in layoff rates is observed in all major industries. Even when controlling for differences across firms in industry-type, occupation, and worker characteristics (such as education and age) a differential remains. Moreover, the difference in layoff rate in small and large firms persists over the course of the business cycle.

Displaced Worker Profile

- ▶ Most laid off workers have short job tenure. This is observed to be true in both expansionary (1987-88) and recessionary periods (1981-82).
- ▶ While low-wage and younger workers have the highest rates of permanent layoff, much of the difference in layoff rate is associated with firm size and other characteristics of the job.
- ▶ The probability of being permanently laid off is higher for the less educated. This is partly a factor of the low wage rate associated with lower education. Controlling for wage rate (and other variables such as firm size) reduces the probability of layoff.

Resolution of Layoff

- ▶ In 1988 (peak of business cycle):
 - 36% of permanently laid-off workers were without a job one year after separation; while 64% had a job, many of the jobs were part-time
 - women mainly found part-time jobs
 - 37% of older workers left the labour force after layoff, with some of this movement being involuntary
 - one year after layoff, the displaced workers as a group experienced a 17.6% unemployment rate, compared to the average 7.5% for the same year. This differential in rate remains significant even when other worker characteristics are accounted for (namely, age, sex and educational level)
 - the well-educated do better. The unemployment rate fell with education level from a high of 22% among elementary educated to 10% among university educated
- ▶ During a period of economic growth (1988-89), over one-half of permanently laid-off workers are re-employed within 6-12 months. A significant number of workers were, however, unemployed more than half the time for up to 12 months after being laid-off. There was a greater tendency for those with less than high school education, workers over 35 years old, and manufacturing workers to be included in the latter group.

- Even during expansionary years like 1988-89, many workers found locating a new job very difficult. While the majority moved to new jobs with little or no unemployment, a very large minority experienced difficulty, with high unemployment rates and low rates of full-time employment one year after lay-off.
- There is a heterogeneous outcome of wage changes for jobs following a permanent layoff. Half the displaced workers reported wage gains. The most significant variable affecting wage change was the wage in the lost job. Skill level and age were also, to a lesser degree, influencing variables.
- There is a group of laid off workers who experience repeat permanent layoffs even during expansionary periods. Half the permanently laid off workers in 1978 and 1979 experienced another permanent layoff during the following seven years.

Job Losses in the 1990-92 Recession

Throughout the business cycle, from recession to expansion to recession, many of the same groups of workers are affected, as are certain sectors such as manufacturing. But every recession is also unique. The 1990-92 recession was characterized by:

- its longer duration than earlier recessions
- the early and prolonged downturn in manufacturing, indicating the prominent role of restructuring in the 1990-92 period
- an increase in productivity achieved as output rose, but employment did not

In comparing the 1990-92 recession to the 1981-82 period, both employment and unemployment data indicate that the latest downturn was more prolonged but not as deep as the earlier recession. As seen in table 1, all indicators show that, at its worst point, the 1990-92 recession was less severe than the one in 1981-82.² In the later recession compared to the 1981-82 period, hirings declined less, the layoff rate was lower, and the decline in employment and increase in unemployment

² Kuhn, P., Lemaitre, G., and Picot, G., Employment, Unemployment, Hirings, and Layoffs During the 1981-82 and 1990-92 Recessions, Statistics Canada, March 1993 (unpublished).

was less severe. However, if the cumulative effect rather than a point in time view is taken, the 1990-92 recession was more damaging with greater total job loss, sustained high levels of unemployment, and more total loss in new hirings. Indeed, the number of person-months of employment lost during the 1990-92 period is far greater than in the earlier recession, 8.8 million compared to 2.8 million. The cumulative effect of the long-term reductions in hiring and sustained high levels of job loss will be felt on household incomes, business investment, and consumption patterns for the next several years.

Table 1
Comparison of the 1981-82 and 1990-92 Recessions
Key Indicators
(taken at the worst point)

INDICATOR	1981-82	1990-92
Employment Decline (percentage points)	5.4	3.1
Unemployment Rise (percentage points)	5.5	4.2
Maximum Unemployment Rate	12.7	11.5
Job Loser Rate	7.9	6.8
Hiring Rate Decline	18	15
Average Duration of Unemployment (weeks)	19.5	19.6
Duration of Recession (quarters)	9	13

Permanent and Temporary Layoffs in 1990-92

- ▶ It was stated above that temporary layoffs played a predominant role in the 1981-82 recession. Over the past several years it has been felt that restructuring has contributed to the increased use of permanent layoffs. In fact, temporary layoffs figured heavily in the downsizing activities of firms

during the early part of the last recession. But as the recession wore on, industry turned to permanent layoffs, so that by the end of the 1990-92 period, the share of all job losers who were temporary layoffs fell to 29% from the 42% experienced in the 1981-82 recession.

Concentration of Permanent Layoffs in 1990-92

- The prolonged downturn of the 1990-92 recession was particularly felt in manufacturing, which was already in recession as early as 1989. While job losses in manufacturing totalled 319 thousand in 1981-82, there were 370 thousand job losses during 1990-92. Given that manufacturing suffered the greatest job losses proportionately, it is not surprising that Ontario experienced the largest impact of the recession in terms of decline in its economy. Ontario, with about 40% of the employment in Canada, accounted for 27% of the cumulative person-quarters of employment loss in 1981-82, but fully 70% in the last recession. In fact, Ontario had 54% of the cumulative increase in unemployment during 1990-92, while Alberta and British Columbia hardly experienced recession at all, since the primary sector did not turn down in the 1990s recession.
- Contrary to common belief, the 1990-92 recession was not a "white collar" recession. Blue collar workers were those predominately laid-off, although among white collar workers the lower skilled segment (clerical and service workers) did indeed experience more severe labour market conditions.

Displaced Workers in the 1990s

- In relation to the 1981-82 recession, younger workers were less dramatically affected during the 1990-92 downturn. Those aged 15-24 accounted for 27% of the cumulative increase in unemployment, while workers 25-34 years of age had a 32% share. With respect to duration of unemployment, those 45 years and older experienced the largest upward trend in 1990-92. More workers 25-34 years of age lost their jobs, but the oldest age group have been unemployed longest. Among youth, there has been a strong trend toward leaving the labour market.
- Becoming unemployed impacts on an individual's well-being, but **remaining** unemployed has an even more devastating effect. Thus, the more telling measure of changes in employment and unemployment is the **duration of unemployment**. During the 1990-92 period, the short-term unemployed (less than three months) fared better than they did during the

1981-82 recession, but the long-term unemployed (more than three months) fared worse. It became increasingly difficult during the 1990-92 recession for the long-term unemployed to re-enter work. In relation to the 1981-82 period, the probability of exiting unemployment is now lower for those with a longer duration of unemployment.

- ▶ During the 1990-92 recession, workers with only a primary education had a substantially higher unemployment rate than those who stayed in school longer. This trend is expected to continue throughout the rest of the decade. Additionally, some 40% of workers displaced in 1990-92 did not have a high school diploma. Illiteracy levels are also estimated to be high among this group.

CONCLUSIONS

Based on longitudinal data from the 1981-89 period, on labour force statistics from the most recent recession, and on a recent survey of the downsizing behaviour of major Canadian firms, the following statements can be made about the nature of the labour adjustment problem in Canada.

- ▶ There are a large volume of layoffs during both recessions and expansions. Differences between recessionary and expansionary periods are not as great as expected - labour adjustment is a major factor in the labour market at all times.
- ▶ Temporary layoffs played a major role in adjusting workforce size in the 1981-82 recession, but in the 1990-92 period this was not the case. The trend toward use of permanent layoffs accelerated as the recession wore on. Many permanent, stable jobs disappeared.
- ▶ Permanent layoffs are typically concentrated in small and medium size firms. In the 1981-82 recession they were higher in primary/construction. During the last recession the incidence was higher in manufacturing.

- Typically, laid-off workers have short job tenure, earn lower wages, and tend to have lower educational levels. However, all groups are represented. During the 1990-92 downturn, increasing numbers of long tenure workers were laid-off, with a larger proportion being over 45 years of age.
- There is a relatively high longer-term unemployment rate among permanently displaced workers. Coming out of the last recession, the probability of exiting unemployment has diminished greatly for the long-term unemployed (more than three months unemployed).

CHAPTER 3

THE EFFECTIVE LABOUR ADJUSTMENT PROCESS

ELEMENTS OF AN EFFECTIVE LABOUR ADJUSTMENT MODEL

In looking at various case studies and experiences, and in examining the successes and failures of current programming, the Task Force found a number of common themes and concepts. Taken together, the themes and concepts can be molded into a model of an effective labour adjustment process. The "elements" of the model constructed by the Task Force are seen as important ingredients of any approach which might be taken to address, both today and in the future, the labour adjustment problems of workers.

Thus, as a "model" of labour adjustment, the Task Force believes there are three periods in the labour adjustment experience of a worker where intervention could and, generally should be, exercised. These periods are:

- (1) Prior to layoff
- (2) After separation
- (3) Follow-up period

Fundamental to an effective labour adjustment process is that it is **seamless** and **coherent**.

The Seamless System

In each of the intervention periods, workers need an advocate. The advocate's role is to ensure that workers are able to access appropriate assistance at the right time in the process, and that there is some agency capable of guiding the worker through a sequence of steps leading to re-employment. Different agents may be needed to coordinate various interventions, and to deliver required programs and

services. Nevertheless, there should always be a connection between the interventions available in each period, and among the agents involved, if the labour adjustment process is to be effective. Workers should be able to move through the process from one step to the next without being lost in the system. This over-arching characteristic of an effective labour adjustment process is referred to as being "seamless".

The Coherent System

A second over-arching characteristic of an effective labour adjustment process is that it is coherent. In a coherent process funding decisions match current labour market conditions and recognize the need to provide assistance to specific groups of workers at particular points in time. Funding support for interventions is not so compartmentalized that a decision taken by an agent working in one program area lacks support in another area, effectively barring or significantly delaying follow-through. Coherence also implies that the needs identified in one area can be met in another area. For example, a Canada Employment Centre counsellor agrees that certain displaced workers require training in a specific skill and should commence training shortly after separation. If the system is coherent, the specific skill training can be offered to the identified workers by the local community college at the time the workers are laid off, not eight or ten months later.

For Canada to have a seamless and coherent labour adjustment system, there are a number of key steps relative to each of the labour adjustment intervention periods that need to be taken. These are embraced within the elements of the model discussed on the following pages in the context of the three intervention periods.

Labour Adjustment Period: Prior to Layoff

1. There is a need to have an adequate notice of lay-off. At the present time, the provinces have legislation requiring varying minimum notice periods. Group layoffs vary from no notice period in Saskatchewan to 16 weeks federally and 18 weeks in Manitoba. Experience has shown that longer notice periods improve the prospects of workers for an early return to stable employment. Indeed, with adequate notice of layoff, the adjustment process can begin while workers are still employed. However, providing adequate notice of layoff is not just a regulatory issue, but a principle to be applied in all labour adjustment efforts.

- ▶ As a first step in a coherent approach to closure or downsizing, an analysis is made of the impact the layoffs will have on the employees (particularly those laid off but also including the survivors), the local community, and the firm. Conducting an initial assessment and subsequent detailed planning will often allow for the possibility of training or other adjustment activities such as counselling while the worker is still on the job. In many successful adjustment situations in the past, workers have taken training and received counselling, either part-time or while on time release from the employer.
- ▶ Essential to a successful adjustment process is the establishment of an advocate for the workers, and an agency to coordinate or arrange for individual worker needs assessment and the subsequent delivery of identified types of assistance. Often, adjustment committees have effectively served as advocate and agent. Labour market partners feel an adjustment committee is effective in facilitating labour adjustment in this way. In addition, the mere presence of a committee in a downsizing or closure situation has helped to reduce anxiety.
- ▶ Ever since the Government of Canada expanded UI Developmental Uses funding to include the payment of course costs and related expenses in addition to income support for labour adjustment programming and training, there has been a continual erosion of Consolidated Revenue Funds (CRF) available to EIC for adjustment programming. Indeed, the largest source of funding for labour adjustment programming now comes from the UI fund. Yet funds from that account cannot be used to assist workers in retraining for another job prior to layoff, an approach that has been seen to improve workers' chances for early re-employment. While providing adjustment assistance when possible to workers before separation is seen as vital, there are currently limited CRF monies to do so. For the labour adjustment process to be coherent, provision of additional CRF monies, or a re-direction of existing funds for labour adjustment interventions offered prior to separation needs to be considered.
- ▶ During the 1990-92 recession, there was an increasing proportion of permanent layoffs among workers over 25 years of age. Adjustment for this group has been particularly difficult because of its usually higher wage levels on separation. Moreover, over 40% of these workers have been found to have less than a grade 12 education. Clearly, educational and skills upgrading for these workers is a key to their improved employability after layoff. One valuable suggestion for assisting these worker is to

provide training for employment in an alternative vocational area, or to upgrade existing skills while still on the job prior to layoff. A means of doing this is to provide workers designated for layoff with counselling and training, under an agreement with employers, for one or two days a week, while they work regular hours the remainder of the week. UI income support would be paid during the training/counselling days, and the employer would pay salaries for the rest of the week. The model proposed is similar to worksharing, except the workers who receive assistance would be those identified for layoff by the employer.

- Recent experiences in manufacturing and other sectors also suggests that business and labour need to look at and support literacy and skills upgrading training for employed workers who are not currently threatened with layoff.

Labour Adjustment Period: After Separation

- The current UI regulations governing the treatment of severance pay and pensions with respect to the entitlement of claimants to draw UI benefits are having a deleterious impact on the adjustment process. Specifically, allocating severance pay as earnings for the purpose of determining eligibility to draw benefits is, in essence, delaying the commencement of active intervention and assistance for displaced workers on the part of EIC. For those who need it, training should begin as early as possible in the worker adjustment process, preferably even before actual separation.
- The provision of severance packages to displaced workers has been observed to be an important and valuable aspect of successful labour adjustment. Severance monies can give workers at least a minimum amount of financial security during a period (unemployment) when weekly income is greatly diminished. Adequate severance pay can encourage and assist older workers to accept actual retirement when appropriate. While many collective agreements include severance pay provisions, some workers not covered by these agreements do not receive severance benefits upon separation. Few provinces have severance pay provisions in their labour codes. Thus, the existence in all provinces of minimum severance pay provisions would be considered advantageous to the labour adjustment process.

- ▶ Where closures and downsizing occur in non-unionized sites and among small employers, workers frequently lack an "advocate" to establish connections with either government-sponsored or community-based assistance programs. Evidence indicates that layoffs occur most frequently in small and medium size firms (for example, in 1988, firms with less than 20 employees accounted for 20% of employment but for 41% of permanent layoffs, while firms with over 500 employees had 40% of employment and only 17% of layoffs). Thus, a significant proportion of workers do not get assistance in adjustment, particularly in the early weeks after layoff. Access to needs assessment, adjustment counselling (employment, personal, family and financial), and training/job search assistance is essential for all displaced workers.
- ▶ Experience with sector-wide approaches to labour adjustment (where an organization usually consisting of management and labour addresses issues across a whole industry or business) indicate that a "seamless" approach to labour market information and adjustment assistance should be taken. Workers not included under some formal and structured labour adjustment assistance mechanism (such as an Industrial Adjustment Services (IAS) committee) currently have to forage through a number of government departments and agencies (federal and provincial) to get needed information. Further, there is often little connection between labour market information and training and adjustment services provided by either public or private groups. Single windows for service, connecting labour market information and opportunities with training and adjustment services in a more effective manner, need to be provided.
- ▶ Community-based groups are often in the best position to offer single window service to various client groups, but these groups often lack the funding given to sector organizations and IAS committees. Indeed, such groups usually must depend entirely on government funding, with employers contributing little (as they are usually small, disconnected enterprises). A reallocation of government funding to community-based groups offering assistance to displaced workers is needed. It should be possible to use the funding provided for the development of infrastructure (for example, counsellor training and tools/materials purchases) as well as for direct client service. Greater efforts are needed to increase the capacity of community groups to provide labour market and program information, and to directly deliver employment and other adjustment counselling. Such an effort should be a priority of local boards as they are established.

• Whether adjustment assistance is provided through an IAS committee, Community Futures committee, or other private sector mechanism, it is often the case that the costs of training, and income support during training, are paid out of the UI account, and, therefore, most often have to be accessed through a CEC. It is at times the case that the CEC lacks the funding to support the requested training, or is unable to meet the expressed requirements in a timely manner (displaced workers are "wait-listed"). The resolution of this problem lies in the joint planning and improved coordination of labour adjustment activities between the various labour adjustment "agents", which include CECs, local boards (when formed), community-based groups, adjustment committees (IAS, Community Futures, and others), and sector groups.

• What is learned in one adjustment situation is not always transferred to other similar situations. In fact, both IAS and Community Futures tend to handle each adjustment case as a discrete undertaking. On the other hand, in some sectoral approaches and in some industries, teams of personnel are moved from one site to another, so there is a transfer of expertise and knowledge gained through each experience. Re-learning is expensive, so a means needs to be found to share experiences in one downsizing situation with other committees and intervenors (for example, through the use of a sector approach, or a coordinative body within a particular industry).

• Frequently, the types of training needed to equip displaced workers for employment in a different company, sector, or occupational area are not available from the public institutions in the workers commuting area. Education/training institutions do not demonstrate sufficient flexibility in altering programs, creating new programs and options, in modifying entry requirements, or adapting teaching-learning methods to meet the needs of displaced workers. Neither EIC nor the IAS committees seem to have had great success in leveraging changes in education/training institutions.

• Evidence suggests that, initially after displacement, a significant proportion of displaced workers accept part-time work or find a job in which they do not remain for very long. There is some indication that many of these workers accept employment in areas where the skill requirements are low and where employment stability is habitually lacking. Acceptance of these kinds of employment is often facilitated by government-sponsored training programs which are short in duration and offered at the lower skill levels. Even though EIC's new program regulations permit workers to take training for up to three years in total, relatively few individuals receive

training for these durations. In fact, EIC currently restricts, in practice, though not as a matter of policy, the period of training for literacy to 52 weeks, believing this avoids infringement on provincial jurisdiction. The average duration for all categories of EIC supported training (excluding apprenticeship) is currently 26 weeks. It has become clear that training programs which are sequential, offering literacy skills development, life skills training, and higher skills acquisition, with longer durations being the rule rather than the exception, are needed. There should be flexibility in the durations of each segment in a sequence of training.

- ▶ At the present time, most institutional training is only given during the academic year (September - June). For the displaced worker, this results in breaks in training of up to eight or more weeks when a program extends beyond an academic year. Breaks in training place a financial burden on the UI fund, as income support must be maintained during the break even though training has been discontinued. The breaks also prolong the adjustment period for the worker. Moreover, EIC's current policy on breaks in training does not permit the local CEC counsellor to approve continued UI income support (under Section 26) for claimants whose training includes a break in excess of eight weeks. The result is that some displaced workers are not able to complete the second part of a training course due to a loss of income support. They could only continue to receive benefits while taking a second or third part of a course if they re-qualified for benefits by working long enough during the break to establish another claim. To eliminate long breaks, education/training institutions need to be pressed to provide training for displaced workers on a more flexible schedule. Having continuous intakes for the majority of courses offered would be one solution. In the meantime, as a temporary measure, EIC should revise its policy on breaks in training to ensure the adjustment of displaced workers is not impeded. Furthermore, education/training institutions need to be more flexible in applying admission requirements for training the displaced worker. The institutions should also provide more work-site courses, especially on a part-time basis.
- ▶ Over the years, EIC has adopted guidelines for supporting training which are no longer advantageous in the current labour market. EIC will not, as a rule, pay course costs or continue UI income support for displaced workers to take university training, even though higher levels of education, in particular university degrees, are associated with lower levels of unemployment and higher earnings. EIC will also not permit displaced workers to take literacy and academic upgrading courses in regular

secondary school (full time) programs while receiving UI income support. There is much evidence to suggest that many displaced workers need this training as a matter of priority, and that the shorter community college "equivalency courses" are not adequate substitutes for completion of regular secondary courses, especially in English, mathematics, and science. It would be helpful to the labour adjustment process if EIC would adopt a more flexible and realistic policy regarding the types of training to be supported for displaced workers.

- ▶ Employment counselling is considered to be a vital part of successful labour adjustment. It should be structurally integrated in any labour adjustment program, regardless of the labour adjustment mechanism used. Moreover, employment counselling is most effective when counsellors can be identified with the worker client. Much experience has shown that the use of either well-trained peer counsellors or well-trained community-based counsellors who share the demographic characteristics of the workers is a key to effective labour adjustment counselling. It is also important that displaced workers receive total adjustment counselling (including personal, financial, family and employment counselling), at an early stage in the adjustment period, if possible when first notified of layoff. Experience has shown that a layoff exacts a tremendous toll on the individual, family and community. So allaying fears, providing encouragement and assisting in planning a life change at an early point is essential.

Labour Adjustment Period: Follow-up

- ▶ In the typical adjustment situation, a coordinated effort to assist workers affected by a closure or downsizing lasts several months to a year. However, the need for assistance of various kinds (counselling, training, job search) often lasts more than one year. In fact, some of the success of sectoral approaches to adjustment is attributed in part to the extensive follow-up of clientele. A mechanism needs to be put in place to provide follow-up assistance to workers initially helped through the efforts of adjustment committee coordination. Such a mechanism would eliminate artificial time limits to assistance.
- ▶ For many older workers, retirement is a desirable option, but not always financially possible. Enabling some older workers to exit the labour force, particularly in areas where re-employment is practically impossible due to the absence of real employment opportunities, is an important part of an effective labour adjustment process. Noting that less than one-third of

workers have any kind of a private pension plan, providing a "bridge" to retirement under the Canada Pension Plan is essential. At the moment, bridging is possible under the Program for Older Workers Adjustment (POWA). However, only workers at "designated layoffs" are eligible, so relatively few displaced workers are assisted through the program (just 1955 workers were eligible for annuities under POWA in 1991-92).

Some Final Observations

- ▶ Over the past decade Canada has experienced recession, recovery and recession. What is striking is that in both periods of recession and growth, permanent layoffs are substantial. While it is workers with short job tenure who are laid off first, there were ever increasing numbers of long tenure workers displaced during the 1990-92 recession. In 1989, workers with five or more years of previous employment accounted for 1 in 10 unemployed Canadians. In 1992, they account for 1 in 7 of the unemployed. Further, displaced workers, especially those with long previous attachment to the labour force, remain unemployed longer, as a group having an unemployment rate double the national average. They are also at a considerable disadvantage in the labour market, since some 40% of them lack a high school diploma, and many possess significant skills but often in low demand areas. Clearly, providing a range of adjustment measures, particularly aimed at those workers who have demonstrated a capacity and willingness for stable, long-term employment (those with long attachment to the labour force) would help reduce the on-going structural unemployment problem and improve the labour adjustment process. Displaced workers must be identified as soon as possible and labour adjustment programming must be focused on the needs of these workers. Provinces can help in this regard by advising EIC, and later perhaps local boards, on a mandatory basis, of all layoffs of over 10 employees.
- ▶ It has been recognized that over the next decade the representation in the workforce of members of the designated groups (persons with disabilities, women, aboriginal peoples, and visible minorities) will shift from being in the minority to the majority. These workers must be afforded every opportunity to participate fully in the labour force. For many years, members of the designated groups have experienced a higher unemployment rate than the average and lower income levels. They also tend to be segregated in a limited range of occupations, and some groups participate in the labour force at a lower than average rate. Most experience systemic barriers to entering or re-entering the labour force.

Therefore, an effective labour adjustment process is seen as one through which designated group members move toward the achievement of equal participation in all areas of the workforce. To assist in this process, government and jointly-sponsored labour adjustment programs should include special measures to ensure the equitable participation of designated group workers.

- Adjustments due to downsizing or closures are seen to be most successful when there is significant industry investment in the process. As well, experience has shown that worker adjustment is helped if the employer actively undertakes to assist the workers it is displacing in finding re-employment. Employers also need to be willing to give employees who find work during the notice period an early release.
- It has been observed that a sector approach to dealing with labour adjustment is very effective in sectors with a high level of unionization, where restructuring is occurring, and where there is some homogeneity of clientele. Labour adjustment problems may also be effectively addressed through sector organizations in situations not meeting the above criteria. Further involvement of existing and emerging sector organizations in labour adjustment issues (downside and upside adjustment) is seen as important and valuable.
- Funding for labour adjustment activities has been an ongoing problem. While there is no general agreement concerning the adequacy or inadequacy of the total amount of funds governments and the private sector have put into labour adjustment, it is clear that the balance of funding given to upside versus downside adjustment needs to be shifted. Moreover, the limitations of use attached to the various funding sources must be re-examined. EIC, for instance, spends less on downside IAS activities relative to upside and technological change adjustment. Thus, a shift in funding of the program toward downside adjustment would probably improve the overall response in Canada to large downsizing situations.
- Experience indicates that the labour adjustment process works best when there is not only a strong commitment among management, labour and government to planning of downsizings and closures, but also when there is active community involvement in the planning of labour adjustment activities, and in adjustment interventions. Community Futures (CF) programming of EIC is based on community control of adjustment and

development activities, and has been a mechanism used to assist some rural and small communities to cope with labour adjustment problems. Under CF, economic development and labour force adjustment are tied together. The experience with CF has shown that community involvement is an essential component of effective labour adjustment, as it is usually necessary, especially in smaller communities, to integrate any labour adjustment planning and training with the development of business and employment opportunities in the community. Communities can also be involved in downsizing and closures by being exposed to the needs and abilities of affected workers through the use of, for example, videos and tours of the plant or operation affected.

CHAPTER 4

KEY THEMES AND RECOMMENDATIONS

REGULATORY ASPECTS OF LABOUR ADJUSTMENT

Part I

REGULATIONS RELATED TO SEPARATION PAYMENTS

Background

In January 1986 the federal government amended the regulations in the Unemployment Insurance (UI) Act governing the allocation of severance pay, vacation pay and pension income against the payment of UI benefits. The effect of the regulatory change was:

- to treat vacation pay as earnings for the purpose of determining eligibility to commence UI benefits in all provinces. Prior to the change, vacation pay was considered as earnings for purposes of determining UI entitlement, but was inconsistently applied across the country because of different provincial regulations regarding vacation pay;
- to treat severance pay and pension income as earnings in determining eligibility for UI benefits. This delays the commencement of benefits by the number of weeks the laid-off worker is receiving severance pay, and reduces the weekly level of UI benefits by the amount of pension income received. It does not, in principle, reduce the duration of the benefit period to which the claimant would have been entitled.

Vacation Pay, Severance Pay and Pensions- What are they for?

In the view of the Task Force, vacation pay is not paid because of separation from employment, but accrues daily and is intended as a benefit to enable a worker to take a vacation. It is considered a part of the regular pay package. Vacation pay is not given to provide a hedge against unemployment, that is the purpose of UI.

However, the Task Force believes that a person should not receive UI income while on vacation, nor, therefore, while in receipt of daily/weekly vacation pay.

Severance pay is only provided in respect of a separation from employment. It is considered to be compensation for the job loss with its attendant loss of seniority, disruption to family and life style, general loss of wealth, and frequently disruption to and financial loss associated with pension investment. In this context, severance pay is clearly not intended to serve as weekly income replacement in lieu of UI benefits.

It is the view of the Task Force that if severance pay is regarded as a means to assist in the labour adjustment process, its purpose is not to provide weekly income maintenance in the place of UI entitlement, but to serve as a safety net and to assist in the other aspects of adjustment, such as possible relocation and the maintenance of insurance premiums.

Pension income is not considered to be within the scope of the mandate of the Task Force.

Impact of the 1986 Regulatory Change on the Labour Adjustment Process

The primary focus of the Task Force with respect to all regulatory issues is their impact on the labour adjustment process. The key question is, then, to what extent has the 1986 UI regulatory change governing severance pay, vacation pay and pensions positively or negatively affected the labour adjustment process? If the regulatory change has had a negative impact, what would the costs be for reverting to the pre-1986 condition, and would the cost increases be justified?

At the outset, it became apparent that the impact on labour adjustment of the regulatory change has primarily stemmed from the change in regulations regarding severance pay. It is, then, in this area that the observations of the Task Force are centred.

The most significant impact of the 1986 regulatory change governing severance pay has been to delay, for substantial periods of time, the commencement of assisted adjustment for displaced workers. It is recognized by the Task Force that worker adjustments necessitated by layoffs and business closures should get underway as early as possible, preferably even well before actual separation from employment. Once separation has occurred, there should be no delay in assisting workers to prepare for and undertake job search, or to commence retraining. In all the labour adjustment cases reviewed by the Task Force, early intervention with the worker was cited as a primary factor in successful adjustment.

The delay in assistance to workers in receipt of severance pay, who would normally qualify immediately for UI benefits, occurs because these workers cannot commence UI income support until their weeks of severance pay are used up. EIC is thus unable to assist these workers in the early and critical weeks of the unemployment period through the application of UI developmental uses (either income support alone, or income support and course costs). While Consolidated Revenue Funds (CRF) can be used by EIC to provide training allowances and pay course costs for workers whose entitlement to UI benefits is delayed due to receipt of severance pay, in practice CECs are reluctant to expend CRF money on potential UI claimants, but prefer to use those funds for clients not now or in the future entitled to UI benefits. There is not enough CRF to use it for UI claimants.

In cases reviewed by the Task Force, workers who were on layoff recall status and did not receive severance pay, had commenced UI income support and training using UI developmental uses funds. Once removed from recall status, they received their severance pay and then had training terminated because they were no longer entitled to UI income support.

It has been noted that workers who receive severance pay and consequently cannot commence a UI claim for a period of time are often forgotten about, so they have difficulty accessing counselling and training assistance later when they are finally entitled to UI income support.

In a number of layoff situations, it is believed that older workers opt to remain on the job rather than take severance pay (even when the amount is substantial) because they will not have an entitlement to UI income. Prior to 1986, it is felt those workers would have taken severance pay, received UI benefits for a period of time while preparing for retirement or working part-time. Thus, one result of the 1986 regulatory change is that younger workers with less seniority are now laid off instead of some older workers voluntarily accepting separation.

Reversion to the pre-1986 regulations would enable displaced workers to access, early in their unemployment periods, developmental uses funds for retraining, to receive income support while training or looking for work, and retain their severance pay to assist them in the adjustment.

Finally, it is important to observe that the change in UI regulations regarding the treatment of severance pay has had its greatest effect on older workers, particularly those with a long history of stable employment. It is this category of worker who is known to experience the greatest difficulty in adjusting after lay-off, and who requires adjustment assistance early in the layoff period, well before becoming discouraged and having experienced a loss of self-esteem.

Costs of Reversion to the Pre-1986 Regulations

Based on an analysis of UI claimant data taken from administrative records for the period 1988 and 1989, EIC has been able to estimate the cost of reverting to the pre-1986 UI regulations governing severance pay. Any estimate of such costs requires that assumptions be made about the possible behaviour of claimants and potential claimants, for example, whether those who currently receive large sums in severance pay and never make a claim would do so if the regulations were changed, and if so, how many would claim and for how long. Because the nature of an assumption can alter the final estimates of costs, EIC was asked to produce both a high and low estimate.

Further, monies given to a worker upon termination may consist of more than pure severance pay and vacation pay. On occasion, separation pay is given in lieu of notice of layoff, or as a payout for accumulated sick leave, or may consist of bonuses and gratuities. In the view of the Task Force, these monies should be considered as earnings for the purpose of determining eligibility for UI benefits, as the worker would have been in receipt of wages for the notice period or have used the bonus and gratuity monies as regular income. EIC was, therefore, asked to estimate the cost of reversion to the pre-1986 regulations, based upon the concept that workers would be eligible for UI benefits while in receipt of pure severance pay, but that other separation pay would continue to count as earnings in the determination of eligibility for benefits.

The cost estimates obtained are:

	<u>Low</u>	<u>High</u>
Total Additional Costs		
Severance Pay (pure)	\$90M	\$150M
Per Year		

The total additional estimated costs must be viewed in the light of possible "offsets". For example, it would be expected that older workers who currently remain in the workforce in a layoff (downsizing) situation would take early retirement or even severance without pension, leaving younger workers on the job. The younger workers are currently displaced instead, drawing UI for long periods.

It is also important to recognize that the cost estimates provided above represent "gross" not "net" costs. That is, the costs to the UI fund for reversion would be somewhat less than the estimated amounts due to the fact that a portion of workers assisted earlier in their claim periods through job search assistance and training would return to work earlier than without the assistance. This early return would reduce the draw on the UI fund.

Conclusions

The current UI regulations governing severance pay are considered to be having a negative effect on the labour adjustment process. The human cost alone in terms of a delayed start in receiving adjustment assistance could be considered sufficient to warrant reversion to the pre-1986 regulations. The economic gains expected from reversion in terms of more rapid re-employment or earlier retraining and subsequent employment are also estimated to be substantial. The gains would likely off-set, to a degree, the additional costs of the regulatory change.

Nonetheless, the costs for reversion are real, even in the light of other "off-sets" and potential savings to the UI fund and economy as a whole due to workers returning to work more rapidly. At a time of historically high deficit levels in the UI fund, the timing of reversion thus becomes a concern. If reversion to the pre-1986 regulations, under the conditions described above, were to result in UI premium increases due to the current and projected deficit in the fund account, then it would be more difficult for the Task Force to see immediate reversion as justified, and a phase-in of the change would need to be considered.

While concern remains about the accuracy of the cost estimates for reversion, it is clear that the costs are not nearly as great as many previously thought. Indeed, the costs are such that the Task Force believes it is possible to revert to the pre-1986 regulations with respect to pure severance pay **without adding to the current large deficit in the UI fund, which would likely trigger a UI premium increase.** The Task Force feels that the incremental costs of reversion could be completely off-set through increased effort and activity in EIC, within current UI regulations, aimed at the sound management of the UI fund. The Task Force was informed that each dollar spent on claims control produces seven dollars of savings.

While reversion to the pre-1986 UI regulations governing the treatment of severance pay is being recommended with respect to pure severance pay only, workers in receipt of other separation monies such as vacation pay, pay in lieu of notice of layoff, payout of accumulated sick leave, and bonuses and gratuities

would still be adversely affected by the UI regulations in terms of being able to gain early access to EIC programs and services. Therefore, action needs to be taken by EIC to avert delays in practice in the provision of assistance to these displaced workers. One possibility EIC should consider in this regard is to amend the UI administrative regulations such that receipt of any separation monies does not constitute continuation of earnings, so that a claim can be established and the worker assisted through Section 26 of the UI Act (course costs only, as the entitlement to income support would still be delayed by the number of weeks the laid-off worker is receiving separation pay). The additional costs of undertaking this measure are those associated with UI administration and some initial draw of benefits from the UI fund, which the Task Force believes would be off set by the earlier return to work of these claimants resulting from early intervention. This measure would also free up CRF monies, currently used to pay course costs and supplementary benefits for some of these claimants, for use with non-UI eligible clients.

Recommendation # 1.

The Task Force recommends that the government revert to the pre-1986 UI regulations relating to the treatment of **pure severance pay** (excluding vacation pay, pay in lieu of notice of layoff, payout of accumulated sick leave, and bonuses and gratuities) such that these payments would not constitute earnings for the purpose of determining eligibility for UI benefits. In this case, workers in receipt of pure severance pay would be able to establish a claim immediately upon separation and be eligible for UI Developmental Uses programs and services under Section 26 (income support) and Section 26.1 (course costs and supplementary allowances) of the UI Act. Reversion at this time is only recommended if the net incremental costs, which are still not accurately known, can be off set within the UI program, or if implementation can be phased-in such that there would be no increase to UI premiums or increment to the deficit in the UI fund.

Recommendation # 2.

The Task Force further recommends that the UI regulations governing the treatment of separation monies other than pure severance pay (including vacation pay, pay in lieu of notice of layoff, payout of accumulated sick leave and bonuses and gratuities) be changed so that they no longer constitute a continuation of earnings, in which case developmental uses programs and services available under Section 26.1 of the UI Act (course costs and supplementary allowances) could be provided to claimants in receipt of such monies immediately upon separation. This change should be made immediately as the costs are not considered to be a critical factor.

Part II

CONSISTENCY ACROSS JURISDICTIONS IN NOTICE OF LAYOFF AND SEVERANCE PAY PROVISIONS

In all of the cases reviewed by the Task Force, the early provision of assistance to workers greatly aided their labour market adjustment. Indeed, the adjustment process was seen to work best when it commenced even before the actual layoff occurred, resulting in shorter durations of unemployment after separation. Having longer periods of notice of a layoff is, therefore, viewed as an important element in an effective labour adjustment process.

There is a need to have adequate notice of layoff given. At the present time, the provinces have legislation requiring varying minimum periods, from none in Saskatchewan for group layoffs, to 16 weeks federally and 18 weeks in Manitoba.

The provision of severance packages to displaced workers has been observed to be an important and valuable aspect of successful labour adjustment. Severance monies can give workers at least a minimum amount of financial security during a period (unemployment) when weekly income is greatly diminished. Adequate severance pay can encourage and assist older workers to accept actual retirement when appropriate. While a majority of collective agreements include severance pay provisions, many workers do not receive severance benefits upon separation. Few provinces have severance pay provisions in their labour codes, most have none. The existence in all provinces of minimum severance pay provisions would be considered advantageous to the labour adjustment process.

Three key principles can be derived from the task force's review of this issue:

- (1) Longer notice periods assist workers and communities to adjust to labour market changes; longer periods for notice of layoff are needed for a greater number of workers than is currently the case.
- (2) Severance packages are important to the successful adjustment of workers.
- (3) There should be minimum standards in all jurisdictions for notice of layoff and severance pay with respect to individual layoffs. There should

also be standards for group layoffs in two categories, namely, where between 10 and 50 employees are displaced, and where more than 50 workers are laid-off. However, the varying situations of employers in the different provinces needs to be recognized.

The Task Force believes it is not in a position to review and make recommendations regarding specific minimum standards, since such a process should involve provincial labour market partners. However, this issue needs to be looked at on a priority basis.

Recommendation # 3.

There should be minimum standards in all jurisdictions for notice of layoff and severance pay with respect to individual layoffs, and for group layoffs in two categories, namely, where greater than 10 but less than 50, and greater than 50 workers are displaced. However, the varying situations of employers in the different provinces and territories, the total additional costs to business and industry of increasing the magnitude of severance payments, and the length of notice of layoff periods need to be recognized.

Since the Task Force was not in a position to review and make recommendations regarding specific minimum standards, it recommends that provincial/territorial labour market partners consider the issue. The proposed approach would be for provincial/territorial boards to undertake a major consultation involving all labour market partners on interjurisdictional consistency and minimum standards for notice of layoff and severance pay.

THE PROGRAM FRAMEWORK FOR LABOUR ADJUSTMENT

The Task Force did not commence its work with the view that a new array of federal and provincial programs was necessarily needed for labour adjustment in Canada to function well. The approach taken was to review EIC's Program and Service Framework, as well as other federal programs and private sector activities which are important to labour adjustment in the light of a cross-section of labour adjustment situations. The review identified what works well and what does not work. In the process, the Task Force developed its ideas on what constitutes an effective labour adjustment process.

Given the make-up of the Task Force (no specific provincial or geographical representation) and the time frame (just six one-day meetings) to accomplish its mandate, the Task Force had to focus on federal labour adjustment programming. While information on provincial efforts was limited, the Task Force nonetheless could see that the fiscal resources being devoted in Canada to labour adjustment and income maintenance while unemployed are considerable. Just the estimated federal expenditures on labour adjustment programming and all unemployment insurance expenditures for 1992-93 are almost \$24 billion. A broad estimate of all expenditures on labour adjustment in Canada is included in Appendix 1 to this report.

While the total labour adjustment effort in Canada, in terms of resources being expended, is very large, the need to have additional resources devoted to this critical economic and social undertaking is nonetheless evident. The Task Force strongly believes that the development of a more effective labour adjustment process is an investment in Canada's economic good health. It is one area in which the country cannot afford to under-invest. But also at issue is how the current resources are being used. The Task Force, in the end, concluded that much more needs to be done in some areas, yet it was recognized that simply adding to federal and provincial expenditures (and thus to deficits) for labour adjustment programming is not the desired solution. However, in many areas where the Task Force realized that changes in existing programming are needed, it was also seen that making the changes would generate some savings. In other instances, a reallocation of resources is required.

During the examination of current labour adjustment programming and private sector activities, a number of themes became evident. Within the context of these themes, the Task Force was able to arrive at a number of recommendations, which if implemented, would, in the Task Force's view, fill existing gaps in labour adjustment programming and increase the effectiveness of many current programs and approaches. Stated below are the key themes which emerged from the Task Force's work, followed by the Task Force recommendations on labour adjustment programming.

Key Themes

First and foremost, the overall system for providing labour adjustment assistance in Canada should be "seamless". There needs to be a connection between labour market information and training and adjustment services provided by either public or private groups. Further, downside adjustment

activities should be linked to upside adjustment efforts, so that, for example, literacy training is given to workers in an industry having to restructure, as a means to avoid permanent layoff or as necessary preparation for subsequent skills training needed for re-employment if layoffs are likely. In a seamless system, the current compartmentalization of funding and client services within each government program would be reduced, and community economic development activities would be more clearly linked with labour adjustment training and services. There would also be longer periods of follow-up for displaced workers so that assistance might continue even after an adjustment committee has been dissolved. In the seamless system "single window service" would be the norm.

- ▶ For many displaced workers, particularly for those laid-off from small and medium-sized firms, access to labour adjustment services and programs has been a problem. A means of ensuring access to needs assessment, adjustment counselling (employment, personal, family, and financial), and to training/job search assistance is essential for those workers who lack an "advocate" such as a union or IAS adjustment committee. Improved access to assistance can only realistically be expected as the ability of community-based and sectoral groups to respond to the adjustment needs of workers is enhanced. For this to happen, funding must be directed to the development of infrastructure within community-based groups, and many more sectors need to have organizations equipped to deal with downside labour adjustment.
- ▶ Canada's economy and labour force requirements have changed markedly over the past several years. As a result, the kinds of training needed by workers to succeed in the workforce, as well as the timing and method of its delivery, should be re-examined. Workers need improved literacy skills, completion of academic training at the secondary level, and, in many cases, university level training to enter many of the new jobs being created in the country. Typically, this means being assisted through public programming offering training of longer durations than in the past, and at higher academic levels. Also, rigid admission requirements and the use of traditional methods of teaching are preventing many workers with years of work experience from entering or succeeding in the kinds of training needed to get and keep employment in the 1990s. Thus, training delivery must be altered so that there are continuous intakes at colleges, more flexible admission requirements, and greater use of worksite-based training.
- ▶ It is abundantly clear that adjustment assistance is most effective when it is

given early in the adjustment period. In fact, providing help even before actual separation from employment is most desirable. While early intervention may include training, even for a worker during the notice period before permanent layoff, the role of counselling in achieving success in adjustment cannot be overstated. For displaced workers, a growing number of whom have never before been unemployed, total adjustment counselling (including personal, financial, family, and employment counselling) is needed.

▶ In the situations where existing labour adjustment mechanisms have been successful, there has often been cooperative involvement of business, labour, community groups and governments. Mechanisms such as adjustment committees instituted to provide a means of planning, implementing and following-up on interventions for displaced workers should therefore involve, as much as possible, full stakeholder/partner participation in decision-making with local boards or sectoral bodies (as appropriate) playing an active role.

▶ Recognizing the ever increasing representation of equity group members in new entrants to the labour force, it is becoming an economic as well as a social imperative that workers from these groups be afforded every opportunity to adjust to Canada's changing labour requirements. Special efforts are needed on the part of both public and private sector labour market partners to ensure that equity principles become practice in the delivery of labour adjustment programming and assistance.

▶ At the present time, the single largest source of financing for labour adjustment is the Unemployment Insurance fund. With the passage of bill C-21 in 1990, monies from that fund have been increasingly used to pay for labour adjustment programming. At the same time, general government revenues used for labour adjustment activities (Consolidated Revenue Funds - CRF) have declined. For many important labour adjustment interventions, such as the setting up of adjustment committees, the establishment of sectoral bodies, and the provision of training assistance to workers about to be laid off and to displaced workers not eligible for UI benefits, there has been a lack of available funds (from CRF). Whether the problem is a lack of funds overall, or the allocation of the available funds is uncertain. But it is clear that the financing of labour adjustment programming needs to be considered further by the labour market partners.

▶ There are clearly significant gaps in the labour adjustment assistance

available to displaced workers, and the delivery of some federal and perhaps provincial programs are not as effective as they might be. During the 1990-92 recession, thousands of displaced workers found themselves without jobs. They exhausted their UI benefits and lost all hope of regaining employment. More needs to be done to assist displaced workers particularly where the displacement is a result of restructuring that eliminates jobs even elsewhere in the same business or industry. Increased assistance in cases of displacement will not always imply increased total government expenditures. Many of the changes needed to fill gaps in current labour adjustment programming simply require the reallocation of funds from one area to another.

- ▶ As the new partnership of business, labour, education/training, equity groups and governments unfolds through the work of the CLFDB, and the establishment of provincial/territorial and local boards, more coherent decision-making regarding labour adjustment activities and interventions should occur. Local boards in particular will have an important role to play in the planning and coordination of labour adjustment interventions. They are expected to be instrumental in seeing that the links needed between various service and training providers, and between governments, sector organizations and community groups in the establishment of a "seamless" labour adjustment system, are made. CECs will need, in the future, to work with local boards in developing an awareness of the actual and potential availability of labour adjustment assistance in the community.

Recommendations

Recommendation # 4.

In order to reduce the structural unemployment problem that was evidenced in the decades of the 1980s and which has persisted in the current decade, a range of adjustment assistance programs should be provided to displaced workers who have been identified as having greater than average difficulty in getting re-employed (for example, older workers, those with low educational attainment, and workers with long attachment to the labour force). Additional government adjustment funding (from the CRF as well as UI accounts) for these workers, in the form of more focused assistance in CECs and increased availability of training funds, is recommended. Once in place, local boards should cooperate with CECs

in the use of local labour market information to target assistance to displaced workers, but without discriminating against all other client groups. To facilitate the identification of targeted workers, it is recommended that provinces advise, on a mandatory basis, local boards and CECs of all layoffs of over 10 employees.

Recommendation # 5.

According to EIC policy, IAS agreements can be signed when some other agreement relating to adjustment between the employer and labour exists. EIC will not, and should not, attempt to replace negotiated agreements. However, where the union has negotiated the establishment of an "adjustment committee", EIC will not, on occasion, agree to participate through IAS. This essentially shuts many unionized workers off from a structured link to EIC programming for the unemployed or about to be unemployed. It is recommended, therefore, that EIC ensure, in practice, the appropriate application of IAS to situations where collective agreements call for the establishment of adjustment committees. It is also recommended that IAS agreements in these cases conform to the arrangements regarding adjustment committees that the employers and unions have made in their collective agreements. The committees would operate within the normal funding parameters.

Recommendation # 6.

At present, the proportion of total IAS funds spent on downside adjustment is not adequate, given the current and expected future labour market conditions. Of a total \$18 million IAS budget in 1991-92, EIC expended no more than \$3 million on downside adjustment agreements, assisting some 25,000 workers. In the current period of restructuring, which is expected to last for several more years, significant downsizing and further closures will occur. IAS, which is an important federal adjustment mechanism, needs to respond to these circumstances by shifting more of its funding and activities to support downside adjustment. This shift should result in 70% or more of IAS funds being devoted to downside adjustment.

Recommendation # 7.

In most IAS situations, committee activities last for several months to a year, although there is a possibility to renew the agreements. Often, the need for assistance by displaced workers persists well beyond the life span of the committee. Continued assistance should be available, as part of the "adjustment plan", to workers needing it for up to 18 months after dissolution of the IAS committee. Local boards and CECs should ensure there is follow-up assistance available. In some cases, community-based groups could be contracted to provide

the follow-up assistance.

Recommendation # 8.

The planning of labour adjustment assistance by Community Futures (CF) and Industrial Adjustment Services (IAS) committees needs to be fully integrated with the planning process of the local CECs and local boards, once formed. For all existing and newly established CF and IAS committees, the labour adjustment interventions undertaken should be integrated with the economic development and job creation activities of other federal departments (Industry, Science and Technology; Labour Canada; Indian Affairs and Northern Development) and provincial and other agencies involved in labour adjustment activities (Atlantic Canada Opportunities Agency; Western Diversification). There must be complementarity in the planning and delivery of both services (such as job finding clubs) and programs (training purchases). In fact, local boards should serve as an appropriate forum for linking the planning and delivery of labour adjustment activities of federal, provincial and municipal departments.

Recommendation # 9.

The Task Force believes that sector organizations (groups formed, usually as a partnership of management and labour, to address issues of importance to a whole industry) have a legitimate role to play in downside labour adjustment (assisting laid-off or about to be laid-off workers). EIC, jointly with the CLFDB, should establish criteria for extending funding to sector organizations (for existing and emerging sectors) to facilitate a broader participation than is currently the case of sectoral groups in the provision of adjustment assistance to displaced workers. Having more sector organizations extend their activities to include assistance to displaced workers could stimulate an increased training effort for existing employees, providing an alternative to layoffs as a means for firms to adapt to technological and structural change.

Recommendation # 10.

Community-based groups working in conjunction with CECs are frequently in the best position to provide single window service to various client groups. But to be effective, these groups require increased government funding and assistance with the on-going training of staff. Thus, EIC should increase the funding levels for community-based service delivery agents, and permit the use of funds for the development of infrastructure (for example, counsellor training and

tools/materials purchases) and for direct client service. As local boards are formed, they should work toward the building of an increased delivery capacity of community-based groups.

Recommendation # 11.

Successful labour adjustment is only possible to the extent that displaced workers make appropriate choices about entering a new occupational area or training for another job, and are capable of coping with the financial, family and personal circumstances accompanying displacement. Thus, total adjustment counselling (including personal, family, financial, and employment counselling) should be available to displaced workers as an integral part of all labour adjustment programming. The counselling should be provided at an early stage in the adjustment process. EIC and provinces with adjustment programs for displaced workers must increase their efforts, and devote the necessary resources, toward the provision of counselling to displaced workers requiring such assistance. Important to this effort is the building of capacity within community-based groups for the delivery of quality counselling services, and an improved ability of sector organizations to refer workers to appropriate counselling services. Governments should increase funding to these groups for the improvement of their counselling services.

Recommendation # 12.

Over the years, EIC has adopted guidelines for purchasing or otherwise supporting the training of workers which, in the light of current and expected future labour market requirements and workers' needs, are no longer appropriate. EIC needs to adopt a more flexible policy and more realistic practices regarding the types and scheduling of training to be supported for displaced workers. Specifically, EIC should:

- (a) extend, where required, literacy training for displaced workers beyond 52 weeks;
- (b) allow the purchase for displaced workers of post-secondary (including university) credit courses leading to a diploma or degree in circumstances where warranted. This would include feepayers under Section 26 of the UI Act;
- (c) permit permanently laid-off workers to take literacy and academic upgrading courses full time in regular secondary school programs while

receiving UI income support; and

(d) provide full access as required to English-as-a-Second-Language (ESL) or French-as-a-Second-Language (FSL) training for workers needing it to integrate fully into the labour force.

Recommendation # 13.

The CLFDB, provincial boards (as formed) and EIC should press education/training institutions to provide training for displaced workers on a more flexible schedule to eliminate long breaks. Indeed, the institutions need to provide continuous intakes for most courses, more worksite-based training, and more flexible admission requirements for displaced workers. Until institutions establish continuous intakes or provide greater flexibility in course scheduling, EIC should permit the purchase of training for displaced workers under Section 26 of the UI Act, even if there are course breaks in excess of eight weeks, with continued UI income support.

Recommendation # 14.

Educational and skills upgrading are needed for increasing numbers of displaced workers, many of whom have worked for the same company or in the same industry for most of their lives. Improved employability through literacy training, academic upgrading, or skills training is a key to their successful and rapid re-employment after being laid-off. Thus, it is recommended that a new program to assist these worker to receive training for employment in an alternative vocational area, or to upgrade existing skills while still on the job prior to layoff, be introduced. A means of doing this is to provide counselling and training, under an agreement with employers, for one or two days a week, with employees working regular hours the remainder of the week. UI income support would be provided during the training/counselling days, and the employer would pay salaries for the rest of the week. The model proposed is similar to worksharing, except the workers who receive assistance would be those the employer plans to layoff.

Recommendation # 15.

Early retirement is an important labour adjustment option for some older workers. The inability to exercise that option when permanently displaced from employment in an area of the country where re-employment for those workers is

extremely unlikely not only affects the older worker, but often leads to the displacement of younger workers instead, as those with seniority opt to remain on the job. The Program for Older Workers Adjustment (POWA) has been a valuable means of providing a "bridge" to retirement under the Canada/Quebec Pension Plan for older workers who otherwise would not have been able to afford to retire early. Unfortunately, the program has limited funding. A limited expansion of the program is recommended.

Recommendation # 16.

Members of the groups designated under the Employment Equity Act (persons with disabilities, women, aboriginal people, and visible minorities) should be afforded every opportunity to participate fully in the labour force. Without special efforts and measures, members of the equity groups displaced from employment may not have equal access with others to assistance provided through federal, provincial and private sector labour adjustment programming. Therefore, it is recommended that all labour adjustment programs include special measures to gain the equitable participation of workers from the equity groups.

Recommendation # 17.

It is clear that the majority of expenditures on labour adjustment in Canada, and in fact an ever-increasing proportion of the costs, is borne by the Unemployment Insurance fund, which is completely supported by employer and employee contributions. While the Task Force did not conclude that the current funding mechanisms are inadequate, it did recognize that the current and expected future demand for resources to provide support for labour adjustment places growing pressure on the UI system. It is timely for the CLFDB to undertake, jointly with government partners, a full study of alternative labour adjustment funding schemes.

Recommendation # 18.

Local boards, once formed, should play an important role in the planning and coordination of labour adjustment activities. They are expected to provide the labour market partners with the means to participate in decision-making related to the provision of labour adjustment programming and services, and to complement the efforts of CECs in coordinating the delivery of assistance from various community groups and agencies. Specifically, it is recommended that local boards:

(a) find ways to provide different yet equitable levels of assistance to various worker groups displaced from employment. In other words, local boards should create a balance between the targeting of assistance to certain workers in order to meet their labour adjustment needs and the provision without discrimination of assistance to all workers in need of help;

(b) ensure workers without advocates have access to labour adjustment programming;

(c) ensure that the capacity of community-based groups to participate in the development and delivery of labour adjustment programming is further developed;

(d) arrange for the establishment of adjustment committees in instances where IAS, Community Futures Committees, or sector groups are not legitimately able to function effectively; and

(e) lever changes among training and education service providers to have a more flexible training delivery system.

APPENDIX 1 TO THE REPORT TASK FORCE ON LABOUR ADJUSTMENT

CURRENT FEDERAL PROGRAMMING

In pursuing its mandate, the Task Force was presented with large volumes of information on federal programs related to labour adjustment. Some of those programs directly touch on the adjustment process through which displaced workers pass. Others are important in the broader context of job creation and economic development. The following tables present the key features of all federal programs which affect directly or indirectly the adjustment of workers who experience displacement from employment.

The tabular summary of federal programs which immediately follows focuses on those aimed at human resource development, at sectoral adjustment, regional business assistance, and national business assistance. The second set of tables is focused directly on programs and services for displaced workers needing adjustment assistance, specifically on the various components of the UI Act and Canadian Jobs Strategy (CJS) programming embracing labour adjustment activities. The final set of materials contains a description and expenditure data on the Program for Older Workers Adjustment (POWA).

A second part of this appendix contains summary information and estimates of the costs of the labour adjustment effort in Canada. This is followed by the Task Force's comments on specific EIC programs which are of major importance in labour adjustment.

PART I

FEDERAL PROGRAMS

Prepared by:
Strategic Policy and Planning
Employment and Immigration Canada

June 1992

Human Resource Development

	Employment Program and Service Framework						
	Unemployment Insurance	Developmental Uses	Information and Special Initiatives	Employability Improvement Program	Labour Market Adjustment	Community Development	Program For Older Worker Adjustment
Description	Provides income support to workers suffering temporary job loss. Amount of benefit and length of entitlement depending upon previous earnings, length of employment and the unemployment rate in the economic region.	Part of Unemployment Insurance measures to provide training, work sharing and job creation for UI recipients.	Providing information on the labour market so that clients can make effective decisions.	Client-centred assistance to individuals experiencing serious labour market difficulties.	Encouraging employers to assume their responsibility for meeting changing skill needs in the workplace.	Supporting the development of local employment opportunities.	Assistance to older workers (55-64) involved in permanent lay-offs, with little or no prospects for re-employment.
Type of Intervention	Income support every two weeks. Recipient required to look for work.	Training course costs, income support and supplementary allowances for eligible recipients.	Through the national network of CECs, providing labour market information to clients; helping to match workers to job opportunities; helping clients identify their labour market needs. Management of special projects under the innovations Program.	Counselling; various training and work experience interventions; income support during training; initiatives for youth; mobility assistance.	Human resource planning; training in the workplace; Industrial Adjustment Service.	Community Futures (assisting local committees established to make decisions on community needs and economic development); job creation; self-employment.	Income support in the form of a purchased annuity.
Target Groups	All salaried Canadians.	UI recipients who require additional assistance.	Services are accessible to everyone, i.e., individuals, employers, organizations and institutions.	Individuals experiencing problems, i.e., UI claimants; Social Assistance Recipients; equity groups including women; Aboriginal people, persons with disabilities, visible minorities; others.	Employers and their employed workforces.	Selected communities facing severe labour market difficulties.	Older workers.
Funding	Financed by employer/employee premiums. Total program costs in 1991 - \$18 B	Paid out of UI Account \$1.8 B in 1992.	1992-93 Innovations \$21 M CRF Services operating costs funded through the UI Account.	1992-93 \$1.1 B CRF \$1.5 B UI Developmental Uses (DU)	1992-93 \$130 M CRF \$ 102 M DU	1992-93 \$365 M CRF \$182 M DU	Federal/provincial (70/30) \$51 M in 1991/92
Total 1992-93: \$1.6 B CRF \$1.8 B UI Developmental Uses - \$3.4 B Total							

Sectoral Adjustment/Support Programs

	Sectoral Initiatives (EIC)*	Atlantic Fisheries	Grape & Wine Adj. Programs	Tobacco Diversification Programs	Canadian Rural Transition Program	Farm Debt Review Board	Canadian Shipbuilding Strategy	Sector Campaigns
Description	Encouraging the private sector to play a greater role in human resource development over the long run. Assisting the private sector affected by changes (technological, organizational, trade, closure, etc.), while at the same time maximizing private sector involvement.	Rebuilding Fish Stocks Research, conservation, protection measures; focus on northern cod Adjusting to Current Realities Income support program Economic Diversification Diversification within the fishery.	Assistance to the industry in BC and Ont. including acreage reduction, surplus, grape purchase, price support for vineyard operators, quality assurance, product promotion.	Transition payments for growers exiting the industry or otherwise voluntary reducing production; support to alternate crop development.	Various forms of assistance to farm families to adjust to alternative employment after loss or with expected loss of their farm business.	Process for impartial review and mediation of individual farm circumstances for farms in difficulty; oriented to new mutually satisfactory arrangements between a farmer and creditors.	Restructuring and diversification assistance through existing adjustment programs (CEIC/POWA) and case-by-case assistance to individual firms.	Initiatives to improve the competitive position of Canadian industry in selected sectors, with assistance tailored to particular sector's need.
Type of Intervention	Financial contributions (seed funding, sector studies, IAS, HRP)	Financial assistance Income Support under UI, ERF, PWAP	Financial assistance to producers	Federal-provincial agreements or direct federal initiatives Financial assistance to producers	Direct financial support Training assistance Job search and counselling services Assistance for starting a new business Incentives for employers to hire farm families	Financing/refinancing through a third-party	Financial assistance Income support under UI and POWA	Financial Assistance
Target Groups	Industrial/occupational sectoral organizations. Business/labour sectoral organizations.	Older fish plant workers and trawlermen; Fishing communities	Wineries growers promotion of Canadian wines in domestic and export markets	Assist tobacco producers to rationalize or exit from the industry	Farm families	Farmers in financial difficulties	Shipbuilding Industry Workers	Automotive components industry forest, fashion industries environmental advanced manufacturing technologies medical devices computer software
Funding	Sector studies: 91/92: \$4.6M 92/93: \$5.3M Seed Funding: 91/92: \$2.6M 92/93: \$12.4M HRP: 92/93: \$6.1M	A 5-year, \$584M rebuilding fish stock (\$150M) adjusting to current realities (\$130M) economic diversification (\$146M)	Cost shared program (50/50) with B.C. and Ontario A 6-year program, \$28M in B.C. A 12-year program, \$100M in Ontario	Two Programs: Tobacco Transition Adjustment Initiative (TTAI): \$68.5M Alternate Enterprise Initiative (AEI): \$15M	89/90: \$7M 90/91: \$7M 91/92: \$7.5M	89/90: \$39M 90/91: \$45M 91/92: \$43M	Ontario (1986): \$14.1M Quebec (1988): \$144 M B.C. (1991): \$8M 89/90: \$29M 90/91: \$16M 91/92: \$18M	89/90: \$1M 90/91: \$6M 91/92: \$21M

Regional Business Assistance Programs

	ACOA - Action Program	Western Diversification Program (DWED)	Federal Economic Development Initiative	Enterprise Development Program - Quebec Resource Regions	Manufacturing Productivity Improvement	Industrial Recovery Program East-End, Southwest Montréal
Description	Full spectrum of support for business investment in Atlantic Canada, with a particular emphasis on small and medium-sized business formation and competitiveness enhancement.	Full spectrum of support for business investment in Western Canada - provides projects involving economic activities new to the region or enhanced productivity on market access for existing activities.	Business investment assistance to help generate new income and employment opportunities in Northern Ontario, with assistance available across a broad range of manufacturing, processing and service activities, including tourism.	Full range of support for business investment in the resource regions of the province, with separate industrial and tourism sector components.	Investment support to strengthen the industrial structure of Quebec's central (urban) regions, with an emphasis on productivity enhancement.	Assistance to help strengthen and diversify the local industrial base in east end Montréal and southwest Montréal.
Type of Intervention	Financial assistance to cover the key needs of business; access to information, advice and managerial expertise and equity financing. Financial support such as contributions to capital costs, interest costs and loan insurances.	Contributions (normally repayable) are available for plant establishment/modernization/expansion, R&O, productivity improvement, marketing and major studies.	Financial assistance for the establishment of new facilities, modernization and expansion of existing facilities, R&D... Loan insurance program to encourage private sector capital investment in viable commercial operations.	Financial contributions to eligible applicants (commercial and non-commercial enterprises) for: hiring a consultant for studies establishment of a new facility expansion/modernization of existing facilities	Financial contributions for hiring a consultant for conducting studies, and for the acquisition of new machinery and equipment.	Financial contributions to firms
Target Groups	Enterprises in Atlantic region	New and existing Western Canada enterprises	New and existing business in Northern Ontario	Small/medium sized business	Commercial enterprises	Commercial/non-commercial enterprises. Firms providing certain services to manufacturing industries commercial research and development facilities; telecommunications and space technology sectors.
Funding	1989/90 - \$230 M 1990/91 - \$173 M 1991/92 - \$175 M	1989/90 - \$68 M 1990/91 - \$134 M 1991/92 - \$184 M	1989/90 - \$7 M 1990/91 - \$7 M 1991/92 - \$12 M	Total 5-year program (through 1992/93) - \$100 M 1989/90 - \$7 M 1990/91 - \$13 M 1991/92 - \$24 M	Total 5-year program - \$100 M 1989/90 \$8 M 1990/91 - \$14 M 1991-92 - \$24 M	East-end Montréal through the end of 1992/93 - \$35 M 1991/92 - \$13.5 M Southwest Montréal: total authorized - \$15 M 1991/92 - \$3 M

National Business Assistance

	Defence Industries Productivity Program	University Research Granting Councils	Industrial Research Assistance Program (IRAP)	Strategic Technologies Program (STP)	Technology Outreach Program (TOP)	Microelectronic Systems Development Program (MSDP)	National Business Assistance	Self-Employment	Advanced Manufacturing Technology Application Program (AMTAP)	Small Business Loans Act (SBLA)	Federal Business Development Banks (FBDB)
Description	Financial assistance to defence and defence-related manufacturing firms for R&D, market feasibility studies and advanced production machinery.	Funding support to university-based research and the training and development of highly qualified personnel.	Advisory services and financial assistance to firms, especially small and medium-sized, support of R&D projects, technology diffusion and technology transfer.	Assistance for pre-competitive R&D, feasibility studies, pre-commercialization technology development projects undertaken by corporate alliances in information technology, advanced industrial materials and biotechnology.	Promotion of technology diffusion and transfer through start-up assistance to technology centres.	Assistance for private sector, R&D projects and special purpose equipment associated with innovative microelectronics systems applications.	Development centres under community development.	Assists unemployed people to become self-sufficient through creation of their own business.	Financial assistance to small/medium-sized manufacturing firms for advice on areas where new equipment, improved use of existing facilities and personnel will improve productivity/competitiveness.	Assistance to businesses to obtain intermediate-term loans from conventional lenders to help finance specified fixed assets, for the establishment and improvement of plant equipment on premises.	Assistance in the establishment and development of business enterprise in Canada by providing financial services and management services.
Type of intervention	Financial assistance (repayable)	Research grants Scholarships Financial assistance to administer the network of centres of excellence program	Financial and technical support to employers	Financial assistance to firms to support R&D	Financial support to create and operate information networks	Financial contributions.	Technical and financial support.	Counselling and financial assistance.	Financial assistance is provided for companies to engage consultants to review current operations with respect to long-term strategy.	Assistance through loan guarantees; lenders are levied a 1% guarantee fee which is normally passed on to the borrowers.	Term lending, venture capital; capital payments from the CRF. Management services (counselling, training, information) is funded by annual appropriations from CRF.
Target Groups	Defence industries	Universities, professors, students	Canadian enterprises in technology diffusion and technology transfer	Private sector corporations alliances from the private or institutional sectors.	Not-for-profit alliances among universities, associations and companies.	Taxable corporations operating in Canada with capabilities in systems engineering, systems integration and developers of microelectronics.	Local small businesses and entrepreneurs in communities selected for support under the Community Futures Program.	UI claimants and Social Assistance Recipients.	Small and medium-sized manufacturing firms.	Businesses in the manufacturing, trade, service, fishing, communications, construction and transportation sectors.	Business, especially small ones.
Funding	1989/90 - \$301M 1990/91 - \$215M 1991/92 - \$178M	1989 - \$647M 1990/91 - \$765M 1991/92 - \$800M	Firms/NRC cost-sharing 1989-90 - \$88M 1990/91 - \$80M 1991/92 - \$85M	1990/91 - \$7M 1991/92 - \$18M	1989/90 - \$12M 1990/91 - \$13M 1991/92 - \$18M	50% contribution for R&D projects 25% contribution for special purpose equipment 1989/90 - \$4M 1990/91 - \$9M 1991/92 - \$15M	1991/92 - \$72M CRF	FY 1991/92 - \$46 M CRF 1992 - \$75M DU	1989/90 - \$1M 1990/91 - \$3M 1991/92 - \$3M	1989/90 - \$32M 1990/91 - \$40M 1991/92 - \$43M	1989/90 - \$24M 1990/91 - \$16M 1991/92 - \$16M

ADJUSTMENT PROGRAMS

Act/Regulation or Policy Governing Eligibility	Program	Description	1992 Revised Budget (\$Millions)
S. 24/CJS Policy Statement	Work Sharing	provides income support to claimants for 1-2 days off work per week	155
S.25	Job Creation	provides income support to claimants who work on community projects. (The benefit rate is increased to "prevailing wage rate" for the kind of work.) This option assists them to get back into the workforce and to maintain their skills.	115
S. 26/CJS Policy Statement	Training Income Support	provides income support to claimants taking courses	989
S. 26.1 (a)	Course Costs	provides the cost of courses, paid generally to training providers such as the provinces	646
S. 26.1 (b)	Supplementary Allowances	provides financial assistance to claimants for: dependant care; travelling to and from a training site; living away from home while on training; and arrangements or equipment that enable persons with disabilities to participate in training	
S. 26.1 (c)* / CJS Policy Statement	Mobility Assistance	could provide reimbursement to claimants for costs of job search and relocation	1
S. 26.1 (d) / CJS Policy Statement	Self-employment Assistance	provides income support to claimants while starting up a business. Also includes payment to third party sponsors for services (project approval, training, mentoring).	44
S. 26.1. (e)*	Re-employment Incentives	could provide financial incentive to claimants to accept employment in a different line of work	-

Act/Regulation or Policy Governing Eligibility	Program	Description	1992-93 Budget (\$Millions)
CJS Policy Statement	Human Resource Planning	provides financial assistance to coordinators to provide technical assistance to employers in order for them to acquire HRP expertise; and the provision of assistance towards the implementation of HRP driven initiatives or the development and implementation of networks for human resource planning	7
CJS Policy Statement	Industrial Adjustment Service	provides financial assistance towards the establishment and operation of adjustment committees designed to identify, develop and oversee the implementation of measures to remedy an actual or potential workforce adjustment problems.	18
CJS Policy Statement	Community Futures	provides financial support to selected communities to organize their resources to assess local problems, establish objectives, formulate plans and manage the implementation of the plan, including support for an effective development process, for the development of human, institutional and physical infrastructure and for the implementation of entrepreneurial, employment development and adjustment strategies.	104
T's & C's	Canada Rural Transition Program	provides interim income support and adjustment assistance for farm family members who need to find alternative employment (funded by Agriculture Canada and delivered by EIC).	7
T's & C's	Canada Agriculture Employment Services	provides specialized employment services to farmers and workers.	10

THE PROGRAM FOR OLDER WORKER ADJUSTMENT

The Program for Older Worker Adjustment (POWA) is a federal-provincial income support program for older workers who have no prospects for re-employment following major and permanent layoffs. Seventy percent of the program costs are covered by the federal government and 30 percent by the provinces.

The process of providing benefits to eligible older workers under the Program takes place in three stages:

- 1) Major permanent layoffs are designated by federal and provincial Ministers on a case-by-case basis. Layoffs are assessed on the basis of various socio-economic factors such as the degree of economic disruption and loss of employment in the region and industry, the size of the layoff relative to community size, the numbers of older workers affected and prospects for alternative employment. When a suitable number of layoff analyses are completed, they are grouped together as a report and presented for designation by the federal-provincial POWA Committees to the federal Minister of Labour and his provincial counterpart. At the federal level, these reports are accompanied by a Treasury Board submission requesting the authority for the Minister of Labour to enter into a contract to provide benefits, not exceeding a specified ceiling.
- 2) Older workers affected by a designated layoff may be eligible for POWA benefits if they have no alternative employment opportunities or realistic prospect of obtaining work through retraining or mobility, are between the ages of 55 and 64 at the time of layoff, and have been in the labour force 15 out of the last 20 years with a minimum of 750 hours worked per year. POWA Eligibility and Benefits officers assess each worker individually and make recommendations to the POWA Committee regarding their admissibility under the program. Certification of eligible workers is then undertaken by the Committee.
- 3) When a suitable number of eligible older workers have been certified, annuities are purchased from insurance companies by the federal and provincial governments through a competitive tendering process. Because individual laid-off older workers cannot receive benefits until the expiration of their Unemployment Insurance entitlement period, there is often a considerable length of time between a report/Treasury Board (TB) submission

and annuity contract purchases for individual workers affected by a layoff covered in the report. A given contract may therefore include eligible older workers from a number of reports/TB submissions. In practice, this is more the rule than the exception. **Consequently, there is generally no direct correlation between a given annuity contract and a specific report/TB submission.** Eligible older workers whose cases are not ready at the time of the signing of a contract will be included in subsequent contracts as their cases are finalized.

The following table presents a picture of the total number of designations under the program, and the total costs of annuities purchased from 1989 to 1992.

POWA
PROGRAM SUMMARY
NATIONAL

(1989-92)

TOTAL DESIGNATIONS

PROVINCE	LAYOFFS DESIGNATED	OLDER WORKERS AFFECTED	LAYOFFS NOT DESIGNATED	OLDER WORKERS AFFECTED
NFLD.	6	135	6	10
N.S.	9	137	31	60
N.B.	8	54	26	83
QUEBEC	213	3,502	660	2,545
ONTARIO	87	3,135	245	1,481
MANITOBA	11	307	19	144
SASK.	1	24	0	0
B.C.	12	370	16	78
TOTAL	347	7,664	1,003	4,401

TOTAL ANNUITIES PURCHASED

PROVINCE	ELIGIBLE OLDER WORKERS	PURCHASE PRICE (\$ millions)	FEDERAL CONTRIBUTION (\$ millions)	PROVINCIAL CONTRIBUTION (\$ millions)
NFLD.	132	7.4	5.2	2.2
N.S.	75	3.6	2.5	1.1
N.B.	52	2.0	1.4	0.6
QUEBEC	2,340	109.9	76.9	33.0
ONTARIO	1,810	76.8	53.7	23.1
MANITOBA	214	9.2	6.4	2.8
SASK.	18	0.7	0.5	0.2
B.C.	85	4.2	2.9	1.3
TOTAL	4,726	213.8	149.5	64.3

September 21, 1992

PART II
ESTIMATED COSTS OF LABOUR ADJUSTMENT

**SUMMARY OF FEDERAL LABOUR ADJUSTMENT
EXPENDITURES IN CANADA**

	1992	1993 (Planned Expenditure)
Unemployment Insurance - including DU	\$18.6 billion	\$21.9 billion
	1.9 b	2.2 b
UI Total	\$18.6 b	\$22 b
Consolidated Revenue Fund	\$1.6 b	\$1.6 b
Program for Older Worker Adjustment (POWA)¹	\$51 million	\$51 million
Sectoral Adjustment, Support Programs	\$301.7 million	\$301.7² million
GRAND TOTAL	\$20.6 billion	\$23.9 billion

Sources: EIC, 1993 Unemployment Insurance Developmental Uses Programs. December 1992.

EIC, Strategic Policy and Planning. "Federal Programs" June 1992

¹This pertains to the Federal share (the program is Federal/Provincial: 70/30). The program is delivered by Labour Canada.

²Figures for 1992 are used due to the unavailability of figures for 1993.

PROVINCIAL EXPENDITURES ON LABOUR MARKET PROGRAMS
(in millions of dollars)
1989/90

PROVINCE	TOTAL
NEWFOUNDLAND	33.44
NOVA SCOTIA	25.35
NEW BRUNSWICK	25.56
PRINCE EDWARD ISLAND	6.40
QUEBEC	126.57
ONTARIO	313.00
MANITOBA	44.88
SASKATCHEWAN	46.45
ALBERTA	156.99
BRITISH COLUMBIA	74.22
GRAND TOTAL	852.86

SOURCE: Provincial Public Records

PART III

ISSUES RELATED TO THE APPLICATION OF PROGRAMS

Community Development

Within Community Development programming, the Task Force focused its attention on Community Futures (CF). It was noted that currently 220 communities with an average population each of 35,000 are covered by the program. CF expenditures in 1991-92 totalled over \$157 million and involved 7,300 participants.

Issues

There are several important issues related to "community-based" adjustment programming in general and Community Futures in particular.

- 1) Compartmentalization of programming is creating "seams" in labour adjustment programming at the community level. It is not uncommon for a CF committee to develop a training plan to support the community economic development plan, and find in the end that the local CEC does not have sufficient funds in its budget to purchase the required training places. This situation also arises from time to time in the context of Industrial Adjustment Service (IAS) agreements.

Comprehensive planning and funding would appear to be an essential ingredient of any labour adjustment program. Links need to be made not only with other EIC program and service (for example, counselling) areas, but also with other federal (for example, Western Diversification, Atlantic Canada Opportunities Agency) and provincial program authorities.

The means to establish these links should be the local boards. One important consideration in this context is complementarity between local boards and CF committees, whose membership and geographical boundaries differ. Another key consideration is an approach to break down compartmentalization in federal, provincial and perhaps municipal departments. Even though local boards will represent the key interests in each community, they will need to work with, and receive program support from, federal, provincial and municipal government departments.

- 2) Continuity of support for displaced workers seems to be lacking in current programs. Normally, workers affected by closures or downsizing in rural and other designated communities are assisted through CF for only a limited period of time after being laid-off. However, the adjustment process for those workers is not always finished when program support terminates. Accessing regular labour market services at that point in time is often difficult, particularly in more isolated single industry towns.

Industrial Adjustment Service (IAS)

Within the Industrial Adjustment Service (IAS) of EIC, there are three types of interventions: firm-level agreements, community agreements, and sectoral agreements. The community agreements lead to similar activities as CF. Since CF came into existence few of these are signed. Sectoral approaches are examined elsewhere in this report. For firm-level agreements, it was noted that in 1991-92 some 931 agreements were signed and program expenditures exceeded \$16 million.

Issues

- 3) The IAS is foremost a mechanism to bring together concerned parties (employer, employees, government departments) in order to identify and solve adjustment problems. Those problems may be up-side or down-side adjustment, or technological change. Funding is provided by EIC and the employer to form and operate an IAS committee, and to offer some adjustment services such as counselling and job search assistance. IAS does not have funding for training, but must access training through CECs, the employer or the province.

As was the case with CF committees, there is a need to ensure that all possible sources of assistance are brought to bear in solving the adjustment problem of a firm and its employees. The work of IAS committees should be integrated with the efforts of other federal and provincial departments (for example, ACOA), and should have a direct link to the planning and delivery of both services (for example, job finding clubs) and programs (training purchases) of the CECs. Local boards could provide such links. EIC suggested the IAS program could incorporate its own funding for training, but this approach encourages further compartmentalization.

- 4) It was noted that the total budget for IAS in EIC regions in 1992-93 will be \$18-20 million. During this period of extensive industrial restructuring in Canada, the amount of the estimated expenditure seems small. In 1991-92, IAS agreements related to firm downsizing totalled 258, and 24,896 workers were assisted at a cost of \$3 million. It can be expected that over 25,000 workers will receive IAS assistance in 1992-93, as a result of downsizing, using just over \$3 million.

EIC staff explained that, during a period of declining budgets, it has been difficult to even maintain the \$18 million IAS budget level. Also, there has been increased provincial activity in the provision of layoff assistance. As the process is voluntary, some employers opt not to become involved in IAS.

Expansion of IAS for downside adjustment would, under current labour market conditions, seem wise. However, EIC indicated employers must be willing participants, so there is, in EIC's view, some limitation to program expansion. EIC also argued that there are significant program delivery costs (dollars and people) associated with increased program expenditures. Before recommending program expansion, a better idea of its effectiveness would be needed. The program was formally evaluated in 1984 (based on 1982-83 data), and is currently being evaluated again. Other evidence of program success has been gathered from EIC's monitoring and recent use of a follow-up questionnaire. It was understood that results from the ongoing evaluation would not be available for about one year.

- 5) Of concern is the approach taken by EIC in setting priorities with respect to the IAS. It was noted that in 1991-92 just 37% of agreements related to layoffs and another 18% to threat of layoff. That means 45% of agreements were related to either up-side adjustment or human resources planning (HRP). During a period where the greatest requirement for adjustment has been layoffs, the allocation of activities and funding is questioned.

There is also some question about how the IAS consultant decides which layoffs/closures to get involved in, given that demand for the program exceeds EIC's ability to respond. EIC maintains that these decisions are always made by the regional IAS consultant, based on best judgement.

While IAS agreements can be signed by EIC when an agreement between the employer and labour to establish an adjustment mechanism exists, in practice IAS officers sometimes decline to get involved. This essentially shuts many unionized workers off from a structured, formal link to EIC programming for the unemployed or about to be unemployed.

- 6) For both community development and industrial adjustment programming, it is evident that many workers affected by closures or layoffs are not covered by these federal programs, nor are they fortunate enough to receive provincial help. A large number of these workers are believed to be from the designated groups, often engaged in marginal employment, sometimes for two or more years prior to being laid-off. These workers do not have someone to advocate for them, and often find themselves in the lineups at CECs, while other workers are being assisted through programs such as IAS. In exploring possible gaps in adjustment programs, these workers must not be overlooked. A comprehensive labour adjustment system needs to contain mechanisms for workers not entitled to severance pay, not represented by a union, and not employed in an industry which would voluntarily participate in a joint adjustment committee.

Program for Older Worker Adjustment (POWA)

The program can be briefly described as follows:

- the annual budget is \$50 million
- the program does not attempt to deal with all older workers
- eligibility is limited to:
 - * designated layoffs
 - * those workers age 55 or older
 - * situations where both the federal and provincial governments agree to participate
 - * worker has exhausted UI benefits and has no reasonable prospect for employment
 - * worker in the labour force for the last 15 years
- POWA is a source of "funding of last resort"
- through the program, annuities are purchased from insurance companies
- incentives to work exist in the program
- POWA has been in existence for just three years

Issues

Important issues arising in the Task Force review of POWA are:

- (7) Retirement could be a realistic labour adjustment option for some older workers. However, in cases where layoff occurs prematurely, that is, before the worker is eligible for a Canada Pension Plan annuity and where the worker lacks an adequate private pension plan annuity, some "bridging

mechanism" is needed. POWA could serve that purpose if the program coverage were adequate, in terms of availability of the necessary funds to purchase annuities for workers laid-off in any industry and from an employer of any size. At the present time, the size of layoff needed in order to have it "designated" for the purposes of POWA participation is usually 20 or more people in rural areas, and 100 or more in urban areas.

- (8) Another important issue is the degree of access women have to the program. This is of concern to Labour Canada, which has examined changes to the eligibility criteria needed to improve the gender balance in program application. They have found that reducing the labour force participation duration for eligibility from 15 to 10 years increases the numbers of women utilizing the program. Labour Canada is currently discussing with the provinces broadening the coverage of the program. Cost is a real limiting factor, as the annuities purchased are expensive.
- (9) In commenting on the value in labour adjustment of early retirement and, therefore, of having a program which provides a financial bridge to retirement, the following additional observations are important:
- in small isolated communities where the workers' financial needs are less, retirement is a realistic and desirable option in the labour adjustment process
 - in some industries early retirement is rarely possible because of an absence of a pension plan (for example, in fishing). In these cases, government programs are absolutely necessary if early retirement is to be considered
 - unions are currently negotiating voluntary termination of employment clauses to provide workers with the option of early retirement, but this approach is going to cost both business and labour a great deal
 - currently, less than one-third of workers have any kind of pension plan

APPENDIX 2 TO THE REPORT TASK FORCE ON LABOUR ADJUSTMENT

CASE STUDIES AND EXPERIENCES

The Task Force invited a number of people to present briefings and provide detailed information on their experiences with the labour adjustment process. The valuable information and insights given by these presenters should not be lost in the process of consolidating and reporting on the work of the Task Force. Therefore, notes from the presentations are included in this appendix. In addition, the Task Force members each provided, from their own experiences, some notions of what contributes to effective labour adjustment, and where there are currently shortcomings. Notes from these discussions are also included in this section. It should be noted that figures cited in the text were those presented by briefers or Task Force members and were not derived by independent research.

Sectoral Approaches to Adjustment

In recent years Employment and Immigration Canada has been encouraging and supporting the formation of **sector organizations**, primarily as an approach to human resources planning and increased private sector investment in the training of employed workers. However, one of the sector organizations which began its work early on also found that downside labour adjustments could be effectively addressed across a whole sector. The Canadian Steel Trades and Employment Congress (CSTEC) was, in fact, established in 1985-86 to provide employment services and re-training to steel workers being laid-off due to downsizing. There are some 9000 people in the program, with 54 projects (sites) operating, serving almost 95% of the laid-off steel workers. More than 70% of those served receive some sort of training (usually courses of longer duration), and 75% get placed in employment.

CSTEC clientele are usually semi-skilled with few portable skills. Thus, there is a need for re-training rather than just employment-related services such as counselling. Most clientele eventually end up being trained in the technical/technology areas, which may in part explain the high success rate in placements for the program.

Program supports include all course costs such as books and tuition fees, with EIC paying UI benefits while clients receive employment services and training. CSTECC is funded by EIC, and is authorized to place clients on Section 26 training without having to have a CEC officer authorize the training placement for purposes of continuing UI benefits (Section 26.1). CSTECC itself pays the course costs - it does not have to go to the CEC for the purchase of training places.

Until March 1992, CSTECC was able to place clients on university courses, another potential reason for its high placement rate after training. In March, EIC directed CSTECC not to place clients in university courses, a decision which is expected to affect the program adversely.

CSTECC provides its clients with specialized (peer) counselling services, on-going support throughout the adjustment period, early intervention (even before the lay-off has actually occurred) and a "single window" to all other employment services and training. Along with the use of local site Employment and Adjustment Committees, CSTECC considers the above approach to be a chief reason for the program's success.

CSTECC believes they have a cost advantage over other intervenors, reporting an average per person cost of \$2700-\$3700, not including income support. This costing does not, however, include total overhead and administration. CSTECC attributes the relatively lower cost to the use of itinerant peer counselling teams (HEAT teams), broad scope and flexibility for local committees reducing administration costs, and a low drop-out rate (just 2%). The industry also invests on average \$800-\$1,000 per participant (22% to 24% of costs) on a voluntary basis.

This approach to adjustment seems to work well in sectors where restructuring is going on, where industries are concentrated and where there is a high level of unionization. CSTECC suggests that a key to even better results might be the application of human resource strategies in sectors, combining upside with downside planning and adjustment activities.

In comparison to EIC's IAS program, the CSTECC approach has the advantage of providing continuity in assistance (follow-up extends to 18 months rather than terminating as soon as the client obtains the first job). By working with clientele in a sector, there is a transfer of experiences from site to site, something that does not regularly occur in firm-level IAS.

In examining the CSTECC experience with labour adjustment several issues arise:

- ▶ EIC policy to not support clients in training at universities, even though EIC's own projections are showing that to succeed in the labour market of the 1990's people will need up to 16 years of schooling on average, appears to be counterproductive;
- ▶ allocation of severance pay as income against UI benefits is delaying the commencement of adjustment training for many people; intervention is most successful when it commences as soon as layoff is known;
- ▶ EIC policy to refuse support for training where there are breaks longer than eight weeks is preventing many workers from undertaking training of longer duration at the college level (technical/technological), the very type of training for which subsequent stable employment is most likely to be obtained; and
- ▶ lack of continuity and follow-up in the typical IAS setting seems to reduce the longer term prospects for adjustment success.

Workplace Adjustment

One example of workplace adjustment which is community-based, workplace-focused and union-controlled is the Canadian Autoworkers (CAW) Adjustment Program. While the CAW program embraces many sectors, it applies a similar approach across sectors, thus ensuring consistency. The CAW is faced with over 50 closures, just two of these account for up to 5,000 laid-off workers. The average closure (site) involves 100 to 200 workers.

The CAW approach involves local control, a trained adjustment committee, the use of community supports, and a consistent approach to regulatory issues across jurisdictions. The CAW has also made layoffs and closures a "bargaining item". A list of the items included in most collective agreements related to lay-offs are as follows:

- the company participates in labour-management adjustment committees. Financial assistance is sought from federal and provincial governments;
- every worker receives in-depth needs assessment;
- bargaining committee and union representatives on adjustment committees receive training on company time;
- adjustment committee members get adequate release time to do their jobs;
- company provides equipped space for the action centre;

- release time is given to a full-time union coordinator and secretarial support for the Action Centre; and
- release time granted for worker training is determined by the adjustment committee.

Steps in the CAW adjustment program are:

- negotiations with company to establish minimum "ground rules";
- IAS or provincial adjustment service (if there is one) is accessed;
- budget is set (40% company, 30% province, 30% federal);
- joint committee is set up;
- chairperson is selected;
- needs assessment of individual workers commences;
- training options and programming are agreed to; and
- sub-committees as required are set up.

It is important to note that the facilitators used in the CAW adjustment process are union members or staff; however, needs assessment and other supports are community-based. Also, the adjustment process established in the company-CAW agreement normally runs for one year.

Within the pulp and paper industry, significant downsizing is a more recent phenomenon. About 40% of workers being laid-off are highly skilled. So to date they have had a relatively easier time getting placed after layoff. However, in the early 1990s, there were massive layoffs, with many of those displaced having lower skill levels. This was a new experience in the industry. Presenting a major difficulty in the adjustment of these workers is the finding of re-employment in what are essentially single industry towns. It should be noted that an important aspect of the current EIC-IAS program is that the establishment of an adjustment committee reduces the panic that follows the announcement of layoffs, particularly in single industry towns.

Of major concern in the pulp and paper industry is the relatively large number of layoffs that are widely dispersed, representing a "slow attrition". These workers are receiving little help in adjustment. A second area of concern is the UI regulation regarding severance pay. The application of severance pay as income for determining eligibility for UI is delaying the commencement of retraining and counselling assistance to workers, and is expected to be influencing older workers to opt to remain on the job and not take early retirement or self-employment, thus leading to the layoff instead of younger, less senior workers.

Some of the issues/concerns arising from the review of the CAW and pulp and paper union experiences with workplace adjustment are:

- ▶ there is an apparent lack of community capacity to provide needs assessment, job workshops, literacy training, and adequate counselling, all important in the CAW program;
- ▶ access of adjustment committees to the training system and training funds are limited (clienteles often have to be placed on a wait-list for EIC training courses; the committees have no means to influence the colleges in terms of the type of training offered, its timing, or costs);
- ▶ there is a high, unmet need for literacy training;
- ▶ a lack of prior learning assessment and equivalency recognition are real barriers to worker entry to training;
- ▶ current UI severance pay regulations are delaying commencement of retraining;
- ▶ there is a need for unions to look at, support, and negotiate literacy and skills upgrading training for employed workers who are not threatened with layoffs; and
- ▶ there are limited funds (IAS) available for community level, versus sectoral, approaches.

Individual Worker Adjustment

There are many community-based groups across Canada, which receive funding from EIC, provinces, and the community, engaged on a project basis in assisting displaced workers, and in providing other employment services. These projects generally try to assist workers in unionized and non-unionized sites.

Unlike the CSTEAC, and perhaps other sectoral approaches, individual community-based projects generally receive limited funding assistance from EIC and provincial departments. More importantly, these projects, which serve a clientele having diverse occupational backgrounds and needs, do not normally have a direct, structured link with training and service coordinators and providers, such as might be possible through IAS. They do establish working relationships with the local CEC and provincial service agencies, through whom training and job search assistance is arranged. As well, not having the convenience of a formalized "outplacement process" in place at the work site where closure or downsizing is occurring, the project coordinators often have difficulty contacting

potential clientele in order to offer assistance. Clearly, provision of early assistance (that is, before layoffs have actually occurred) is rarely possible for these projects.

For one project discussed by the Task Force, which was mandated to provide English-as-a-Second-Language (ESL) training to displaced workers and other unemployed individuals, the project served as an information centre, directing clientele to CECs and other agencies to obtain assistance. In that sense the project attempted to serve as a single window for service. Administration for the project was handled centrally. Much of the project success was said to be attributable to the close links established with the CEC. Problem areas included the absence of funding in the project for transportation support and day care allowances, and the lack of a link to other programs and agencies, leading to a low rate of job placement or further training.

Among the issues/concerns evident in individual worker adjustment are:

- ▶ adequate notice of layoff is often lacking, especially in non-unionized sites. So there is frequently little opportunity to start the adjustment process at an early stage;
- ▶ access to information on labour adjustment programming and training opportunities is frequently lacking - a central clearing house for such information would be helpful; and
- ▶ in situations where closures or downsizing are smaller scale and there are no unions present, workers lack an advocate to get an adjustment process going. It is usually very difficult to reach workers in these situations in order to offer information and assistance.

Community Adjustment

The recent experience in Elliot Lake (since 1990) where two mines underwent massive downsizing has provided insight into the importance of having a coordinated effort on the part of the employer, unions, community leaders, educators/trainers, and the federal and provincial governments. In the Elliot Lake case, IAS committees were formed to deal with the layoffs in the two mines. However, the existence of the committees did not automatically resolve all the problems encountered in mounting a successful labour adjustment effort. Subsequently, the federal government set up another committee with strong community representation to coordinate the training efforts of the IAS committees and the local CEC.

An important aspect of the adjustment process which took place in Elliot Lake was the arrangements made to provide laid-off workers with a grade 12 diploma. Earlier experiences had shown that one key to re-employment of laid-off miners, in other mining operations as well as in other industries, would be the upgrading of basic literacy skills leading to completion of grade 12. Apparently, neither the awarding of equivalencies for entry to community college programs, nor the completion of a 12 week community college basic skills course was a replacement for actual completion of the English, mathematics and science grade 12 skills requirements. Consequently, after much lobbying and considerable argument and pressure, the school board was funded to provide training to the laid-off workers needing and wanting the grade 12 credits. The board arranged the necessary courses through four high schools and two independent learning centres, with over 350 graduating by June 1992.

Issues arising in this area are:

- ▶ there is a lack of understanding on the part of EIC staff and Industrial Training Committees in Ontario about the need for workers to upgrade their basic skills in English (or French), mathematics, and science to meet entry requirements for most new jobs being created in Canada. EIC policy is to not permit UI claimants to take regular secondary school programs full time and continue to draw benefits. It seems that EIC is only prepared to support basic skills development where the courses are of shorter duration and are provided by colleges. Unfortunately, the college courses apparently do not provide the same level of basic skills development as the secondary school programs (for adults), and a secondary diploma is not earned from the college courses;
- ▶ the need to permit displaced workers to take university programs while receiving UI income support is apparent;
- ▶ the lack of continuity and follow-up provided through IAS is again seen as a problem;
- ▶ education and training institutions appear to be inflexible and ill-prepared to meet the training requirements of displaced workers who must get basic skills upgrading (literacy training) leading to a high school diploma, and technical and technological skills training in an adult learning environment. There appears to be a major role for the local boards in this context to "lever" necessary changes in the secondary school and college systems; and

- ▶ displaced worker programs must have counselling included as an integral part of services to ensure individual needs are adequately assessed, and that occupational choices and training taken will be consistent with the opportunities available in the labour market.

Employer Experiences

Experience in the mining industry has indicated that IAS works well when downsizing is predictable and well-planned. For example, mine reductions and closures due to the mining out of the ore reserves have been planned in advance, and employees re-trained for work in other locations with the same or different mining company. When massive restructuring occurs, there are fewer jobs within the industry, and the planning period is shorter.

The closure/downsizing of several mines in recent years provide good examples of how labour adjustment has been handled in that industry. Noranda Minerals, for instance, has had 18 closures/downsizings since 1991, with 1594 employees affected. Out of these, just 147 were not placed in other employment. In spite of this good record, the layoffs had tremendous impacts on the economic, social, family and personal aspects of the employees' lives.

At Brenda Mines there was a three year transition period during which the mine was closed down. The active "adjustment program" took place over a nine month period, and involved Workers' Compensation (WCB), Program for Older Workers' Adjustment (POWA), EIC's IAS, and the local community colleges. The Brenda situation was greatly assisted by being an Innovations Program site, which provided \$200,000 for training hourly paid workers. Salaried workers took training part-time during the transition period with the company paying tuition expenses.

An important element in the success of the Brenda Mines adjustment process was the willingness of the community colleges to provide training on a flexible schedule. Many of the workers were able to take training lasting up to three years while still on the job. When the Innovations funded and company-sponsored nine month adjustment program was finished, some 21 of 362 workers were still in school. Some of these people had arranged for their wives to work while they finished training in areas such as nursing.

Other elements which were believed to have contributed to the high training and job placement rates in the Brenda situation are:

- thorough evaluation at the beginning of the extent to which the closure would affect employees and the community. Needs assessment was done by the IAS committee in Brenda, but other closure sites used external consultants (Bell Mine);
- detailed action plan that noted the urgency of the situation;
- long-range planning applied so that many employees could re-train largely on their own time while still employed;
- use of training to build self-esteem;
- provision of employee and family assistance counselling on a flexible basis that includes referral to other agencies for assistance as required;
- involvement of the entire community in the closure and adjustment process through the use of videos, tours of the mine operations, speaking engagements and employee involvement;
- familiarization of potential employers with mining operations, worker skills, and retraining/re-employment activities;
- active company marketing of employees being laid-off;
- early release of employees who find work; and
- provision of good severance packages which are sufficient to enable the workers to accept actual retirement where appropriate.

In two of the closures reviewed, there was no funding from the Innovations Program of EIC. In these, as at Brenda Mines, an IAS committee was formed. However, it is important to note that the cost of the adjustment activities are often double the amount budgeted by IAS. It is essential for the employer to put in significant direct funding, but there are also significant indirect costs to the employer. The importance of IAS is in **facilitating the adjustment process and in sponsoring a joint management-labour-government approach.**

It is probably in the fishery that the most massive downsizing and dislocations of recent years are continuing to occur. Fishery Products International (FPI), for

example, operated at 65% of capacity in the mid-to-late eighties, and was hoping to return to this level of utilization in 1992. Further severe resource declines in 1992-93 in the flat fish stocks and the imposition of a moratorium on Northern cod have made this impossible. Thus, further downsizing may still be required. Since 1990, FPI alone has participated in five IAS committees, with three communities completely dependent on the operations of fish plants which had to be closed. As in remote mining communities, many Newfoundland outports are dependent economically on a single fish plant. Therefore, repeated closures are creating a dependency on government programs such as UI and economic development funds. In fishing that dependency translates into \$14 of UI payments for every \$1 of contributions made by the industry.

The massive closures and downsizing in the fishery have highlighted the need for basic skills and literacy training, as Newfoundland has the highest illiteracy rate of any province. Because of the limited employment opportunities, early retirement from the fishery is probably an option that needs support; however, funding for this is severely limited (the limited budget of POWA was noted in an earlier chapter). The huge scale of adjustment required in the fishery also means that a sector-wide initiative (such as CSTECC) would be beneficial.

Issues arising from the discussion of adjustment from the employer's perspective are:

- ▶ the need to have labour adjustment initiatives taken at the community level in conjunction with economic development initiatives; and
- ▶ the view that a sector-wide approach would be most productive when there is extensive downsizing across an industry such as is the case in the fishery.

Discussion of Special Programs

Adjustment of Experienced Displaced Workers

During periods of economic growth (eg. 1988-89), workers with short job tenure are the most susceptible to permanent layoffs. While this remains true during recessionary periods as well, there are increased numbers permanently laid-off in recession who have long job tenure. Currently, some 20% of permanently laid-off workers have a long-term attachment to the labour force described as five or more years of employment without significant periods of unemployment. The fact that these workers are experiencing difficulties in becoming re-employed is evidenced by the percentage (17%) who remain unemployed one year after separation. This is almost double the average rate of unemployment for all workers.

In making its recommendations to government on the 1993 Developmental Uses Expenditure Plan, the CLFDB identified displaced workers who have long-term attachment to the labour force for priority attention. In response to that recommendation, and in an effort to provide tangible support to these workers as part of its "economic statement" at the end of 1992, the government announced a special initiative to assist displaced experienced workers.

A part of the government's new initiative is the allocation of \$300 million from UI developmental uses to directly assist these workers. The Task Force supports the concept of providing additional funding for re-employment activities and training aimed at assisting displaced (permanently laid-off) workers, but categorizing these workers according to job tenure is seen as problematic. It is recognized that workers employed in the same industry for many years who are laid-off due to closure or downsizing, experience a longer period of unemployment than other displaced workers, and require special assistance. However, targeting programming and restricting access to assistance to workers who have not used UI for the past two, three, or five years (the suggestion made by EIC for determining eligibility for assistance) raises some serious concerns.

It should be noted that:

- defining an "experienced" worker for program selection purposes as one with three, four, or five years of "stable" employment (not having drawn UI benefits for that period), would exclude the seasonally unemployed (for example, loggers and fish plant workers) and cyclically unemployed (for example, autoworkers);
- applying the "not having drawn UI" criterion would exclude workers laid-off since the start of the recession (1991) from their long-term job - having 10-20 years stable employment - who over the past 12-24 months have had difficulty maintaining permanent employment;
- although EIC stated that the gender split among "experienced" displaced workers as they defined them (no UI over a 3 or 5 year period) reflects the gender distribution in the regular UI population (60% male, 40% female), the effect on women and other designated group workers is questioned;
- there is a link between providing priority in programming to long labour force attachment workers and in the level of assistance available to older workers, since 80% displaced experienced (5 year rule) workers would be over age 35 and 50% would be over age 45; and

- attachment to a single employer, or uninterrupted employment is becoming less common since the onset of the current period of restructuring, even among otherwise long-term stable workers.

It is evident that there needs to be additional funding for labour adjustment programming aimed at those workers being permanently displaced from long-term employment. However, a flexible approach to determining which individual workers or groups of workers should be targeted is desirable. Defining "experienced" displaced workers in terms of tenure and UI usage history is not acceptable, as it will exclude many workers who need and deserve assistance. This did not seem to be the intention of the Board when it stated the client and program priorities for the 1993 DU plan. Nor should access to assistance be restricted to workers affected by plant closures and business failures.

Displaced Older Workers

For the purpose of this discussion, "older workers" are defined as those over 45 years old. The Task Force specifically focused on this group of displaced workers because in 1990 there were over 300,000 of them in Canada. Moreover, once displaced, they tend to remain unemployed longer than younger displaced workers. Frequently, they leave the labour force even though it is expected that much of this movement is involuntary. Older displaced workers also normally had stable work histories up to the point of being laid-off, yet some 58% of them lack a high school diploma. Adjustment for this group has been particularly difficult because of their usually higher wage levels on separation.

To investigate the adjustment situation of older displaced (permanently laid-off) workers, the Task Force reviewed EIC's Displaced/Older Worker Strategy, the recommendations of the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC) Task Force on Older Workers and EIC's responses to those recommendations, and Labour Canada's Program for Older Worker Adjustment (POWA).

EIC's strategy for dealing with the adjustment problems of older displaced workers centres on the use of existing programs and services, with EIC staff being given additional sensitization to the needs and difficulties of this client group. Through internal communications, the department has indicated the importance to staff of better serving these clients, resulting in expenditures on these clients of over \$120 million in 1991-92, against a notional amount of \$100 million. As well, EIC is in the process of producing information and counselling materials directed at improving services and the accessibility of programming for displaced older

workers. To date, the department has resisted establishing special programs with specific eligibility criteria for this client group, something Task Force members were in agreement with, as such an approach tends to exclude more workers than it includes.

An important element missing in the EIC strategy is a suggested means of more effectively linking CEC counsellors with community groups in order to meet the specific needs of older displaced workers who are also from one of the four designated groups. The adjustment difficulties of these people after layoff are compounded by the many other barriers to employment and training access which these workers often encounter.

The suggestion contained in the EIC strategy paper that older, displaced workers receiving severance pay can access training immediately after layoff through the provision of training allowances, and the payment of course costs out of Consolidated Revenue Funds (CRF), is regarded as simplistic. The Task Force is already aware that CRF monies are so limited that CECs just will not provide income support and pay course fees for workers who eventually will be entitled to UI benefits. The suggested approach would only be effective if the government were to increase the CRF budget for EIC. The alternative is to revert to the pre-1986 rules regarding the treatment of severance pay.

Although important for all displaced workers, the Task Force wishes to stress the importance of counselling in the labour adjustment process for older workers. While there are several sources of counselling services for displaced workers, EIC has a major role to play, both in the provision of counselling services directly to affected workers, and through the building of capacity within community-based and sectoral groups to deliver the services. The Study of Employment Counselling Services being carried out by the CLFDB regarding the availability of counselling for displaced workers should prove informative.

It is further emphasized that CECs must be able to meet the special needs in counselling, placement and training of older workers. This would involve ensuring CEC staff are sensitive to the workers' needs and have the knowledge and skills required to specifically serve this client group. The creation of "fact sheets" on older workers available to CEC staff and others is not nearly adequate to respond to the need for specialized training of staff. EIC needs to examine its staff (counsellor) training and counselling tools (eg. tests, videos, labour market information) to determine if additional training or materials are required to appropriately serve older workers.

EIC has argued that it has responded to the increased need for counselling of displaced older workers by doubling the budget for IAS and by permitting the

contracting of community-based services. Even though the IAS budget was doubled, there has been only a modest increase in expenditures on downside adjustments. There is limited new money in IAS for the purchase of counselling services. Of greater concern is the observation that community groups often lack the funding to obtain quality counselling tools and materials, and cannot afford to have their counsellors trained to the same professional level as CEC counsellors. The situation in the Newfoundland fishery is a prime example of community-based intervention, where the community workers lack the level of professional training given to CEC counsellors. In fact, in the Newfoundland situation, there is not even a plan to have the 80 or more community intervenors receive training in counselling, much less in the counselling of displaced older workers. EIC has indicated that it will train community counsellors, but the official policy in the past has been that it would not train them, unless space was available on a training course. Even then, there will be significant costs to the community counsellors to take the courses. It is the view of the Task Force that EIC needs to make much greater efforts to build the capacity of community-based groups to provide employment counselling services.

Rapport
du
Groupe de travail
sur
l'adaptation de la
main-d'oeuvre

préparé pour la

Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre

Rapport
du
Groupe de travail
sur
l'adaptation de la
main-d'oeuvre

préparé pour la

Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre

Juin 1993

La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (CCMMO) est une organisation nationale sans but lucratif dont les membres sont nommés par des organismes qui représentent les principaux intervenants sur le marché du travail, c'est-à-dire patronat, syndicats, monde de l'enseignement et de la formation, ainsi que les quatre groupes désignés dans la Loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi -- autochtones, personnes handicapées, minorités visibles et femmes.

La Commission a été établie en 1991 par le gouvernement du Canada en réponse à la demande exprimée par tous les partenaires du marché du travail, qu'ils devraient jouer un plus grand rôle en ce qui concerne les questions de formation et de marché du travail.

La CCMMO a pour mandat :

- ◆ de se faire le défenseur d'une formation plus pertinente, de plus grande qualité et davantage accessible;
- ◆ de conseiller le gouvernement du Canada sur tous les aspects de la formation et des programmes et politiques connexes d'emploi et d'adaptation; et
- ◆ de formuler des recommandations fermes sur diverses questions de formation, y compris :
 - l'établissement de normes d'emploi;
 - la définition de méthodes permettant de réduire les obstacles à l'accès à la formation;
 - l'adoption de mesures destinées à accroître la coordination du soutien du revenu et de la formation;
 - l'élaboration de mesures pour faire en sorte que les programmes de formation contribuent à l'équité en matière d'emploi pour les groupes qui sont désavantagés sur le marché du travail; et
 - l'allocation de fonds de formation.

Publié par la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre
23-66, rue Slater, Ottawa (Ontario) K1P 5H1

Tél: (613) 230-6264; Télécopieur: (613) 230-7681

juin 1993

CCMMO N°. 11
ISBN 1-895813-12-3

Page couverture conçue par Waisglass Communication Services Ltd., Ottawa

Imprimé sur papier recyclé



J. Laurent Thibault
Co-chair/Coprésident

E. Gérard Docquier
Co-chair/Coprésident

Juin 1993

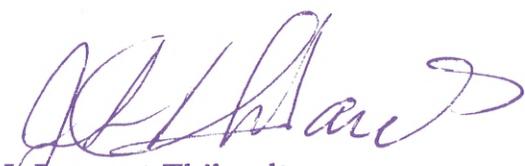
Rapport du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre

En mars 1992, la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre instituait le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre se composant de membres représentant le patronat (deux), les syndicats (deux), le monde de l'enseignement et de la formation (1) et les groupes d'action sociale (1). Le Groupe de travail, comptable devant la Commission, se voyait confier la mission d'étudier l'efficacité du programme canadien d'adaptation de la main-d'oeuvre et sa capacité à faciliter l'adaptation des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s de façon permanente de leur emploi, ainsi que la pertinence des règlements du Régime d'assurance-chômage et leur influence sur le processus d'adaptation.

À l'issue de huit mois de travail, durant lesquels une importante somme de données sur les programmes et règlements en vigueur a été recueillie, le Groupe de travail a remis son rapport définitif. Ce rapport a été présenté à la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre et reflète le point de vue unanime des six membres du Groupe de travail et les constatations faites par eux en toute indépendance.

Le simple fait de recevoir le rapport du Groupe de travail ne signifie pas pour autant que la Commission en endosse toutes les recommandations à cette étape-ci. C'est maintenant aux parties prenantes de la Commission et à d'autres de discuter tous les aspects de ce rapport. La Commission a donc entrepris de le distribuer largement, et c'est après cette grande consultation qu'il abordera les recommandations dans leurs moindres détails.

La Commission exprime sa reconnaissance au Groupe de travail pour le dévouement manifesté à cette occasion et l'effort déployé pour en arriver à un consensus sur les principaux aspects du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada, et le remercie de sa grande contribution à ses travaux.



J. Laurent Thibault
Coprésident



E. Gérard Docquier
Coprésident

Le 15 juin 1993

Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (CCMMO)

Rapport du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre

C'est avec le sentiment du devoir accompli que nous avons l'honneur de remettre à la Commission le rapport définitif de notre Groupe de travail. Le rapport est, lui-même, le couronnement d'un travail qui s'est poursuivi pendant près de huit mois et qui englobe non seulement notre expérience collective de l'adaptation de la main-d'oeuvre, mais encore l'information très détaillée et les points de vue qu'ont bien voulu nous fournir les intéressés du gouvernement et du secteur privé consultés.

La mission confiée au Groupe de travail par la CCMMO était assez générale et nous avons jugé bon d'en cerner les limites pour être en mesure de nous en acquitter dans les délais impartis. Au bout du compte, nous nous sommes concentrés sur le programme fédéral visant à faciliter l'adaptation des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s de leur emploi de façon permanente, puis sur les règlements d'assurance-chômage (A-C) qui influent sur la mise en oeuvre du programme d'adaptation de la main d'oeuvre. Dans ce cadre, nous présentons un rapport définitif comprenant les éléments d'un modèle efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre et énonçant dix-huit recommandations visant à améliorer les systèmes et les procédures en vigueur. Il importe de noter que le rapport est un document de consensus.

Le rapport couvre un vaste champ: il propose un modèle pour l'adaptation de la main-d'oeuvre, développe l'analyse de neuf thèmes majeurs et formule dix-huit recommandations distinctes. En ce qui a trait à certaines de nos propositions, nous formons le voeu que la Commission juge approprié de transmettre les conclusions et suggestions avec son plein appui aux ministères compétents. Dans d'autres cas, nous avons demandé que la Commission les soumette à un débat plus ample en accordant l'attention à leurs aspects spécifiques. Nous serions enfin comblés de savoir que nos recommandations feront partie, au cours des mois à venir, du plan de travail de la Commission.

En rédigeant notre rapport, nous avons pris le parti de la brièveté. Connaissant, cependant, le vaste public auquel nous nous adressons, nous avons estimé devoir inclure, en annexe, une description détaillée des programmes courants. Conscients du fait que l'exclusion du travail peut avoir des répercussions tragiques sur la vie des Canadiens et des Canadiennes déplacé(e)s, nous avons également voulu faire à la dimension humaine du problème la place qu'elle mérite. Notre rapport comprend donc quelques évocations de cas décrivant les succès et les échecs du processus actuel.

En conclusion, nous aimerions souligner l'urgence et l'importance qui s'attachent à la solution des difficultés que connaît le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. L'élaboration d'un processus plus efficace doit être considérée au titre d'un investissement consenti pour la santé économique actuelle et future du Canada. En aucun cas, nous ne pouvons nous permettre de sous-investir dans le système d'adaptation de la main-d'oeuvre, pas plus sur le plan des ressources financières que sur le plan de la volonté des gouvernements et des partenaires du marché du travail (patronat, syndicats, monde de l'enseignement et de la formation, groupes d'action sociale) de changer les *modus operandi* actuels en vue d'améliorer l'efficacité du processus.

En qualité de membres du Groupe de travail, qu'il nous soit permis de remercier la CCMMO pour l'occasion qui nous a été offerte de participer à son important travail et espérons que le présent rapport s'avère utile à l'élaboration d'une politique d'intérêt public.

Nous demeurons, tous dévoués



John Keenan
Coprésident



David Robertson
Coprésident



Pramila Aggarwal



Keith Newman



Michael Lewis



Kevin Coombs

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Sommaire	i
Introduction	1
Chapitre 1 : Le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada fonctionne-t-il ?	5
Chapitre 2 : Portrait de l'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada : Aperçu de la décennie	17
Profil type du travailleur ou de la travailleuse déplacé(e)	17
Chapitre 3 : Un processus efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre : Éléments d'un modèle efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre	26
Période d'adaptation de la main-d'oeuvre : avant le licenciement	27
Période d'adaptation de la main-d'oeuvre : après la cessation d'emploi	29
Période d'adaptation de la main-d'oeuvre : suivi	34
Remarques de conclusion	35
Chapitre 4 : Principaux thèmes et recommandations	38
Aspects réglementaires de l'adaptation de la main-d'oeuvre	38
Programmes en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre	47
Annexe 1 : Actuels programmes fédéraux	59
Annexe 2 : Études de cas et données d'expérience	79

SOMMAIRE

Chaque année, au cours de la dernière décennie, des milliers d'entreprises sont nées, se sont restructurées ou ont disparu. Ce faisant, alors que d'un côté de nombreux Canadiens et Canadiennes décidaient de changer d'emploi pour embrasser une carrière plus intéressante, bien d'autres se retrouvaient en quête d'un travail suite à un licenciement. Il peut être étonnant de constater que la perte d'emplois permanents n'est pas propre à la récession; au Canada, il s'agit d'un phénomène qui caractérise également le marché du travail dans les périodes de croissance économique.

En réponse aux préoccupations exprimées par les partenaires du marché du travail relativement à l'efficacité des actuels programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre et à l'incidence des actuels règlements d'assurance-chômage (A-C) sur le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre, la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (CCMMO) a mis sur pied le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre à qui elle a confié le mandat de faire enquête sur les programmes relatifs au marché du travail destinés à faciliter l'adaptation des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s de façon permanente, et de formuler de fermes recommandations à cet égard. Le Groupe de travail a notamment été invité à considérer les aspects suivants :

- ▶ cas des travailleurs et des travailleuses victimes d'un licenciement;
- ▶ actuels programmes fédéraux et provinciaux destinés à faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre;
- ▶ règlements actuels du programme d'assurance-chômage qui ont une incidence sur l'application du programme d'adaptation de la main-d'oeuvre;
- ▶ répercussions financières des différents programmes d'adaptation.

Désireux de ne pas perdre de vue le visage humain de l'adaptation de la main-d'oeuvre, les membres du Groupe de travail ont commencé par échanger entre eux à propos des défis que leurs parties constituantes respectives avaient eu à relever en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre. On a également insisté sur la nécessité de recueillir des renseignements détaillés auprès des experts du gouvernement et du secteur privé. D'ailleurs, le Groupe de travail a commandé une étude statistique sur ce qu'a donné l'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada au cours de la dernière décennie. À l'analyse de cas représentatifs ainsi que de l'ensemble des grands programmes fédéraux d'adaptation de la main-d'oeuvre, le Groupe de travail a pu dégager les principaux enjeux et problèmes inhérents au processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Après avoir examiné les

programmes et services actuellement offerts aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s en regard de leurs besoins, le Groupe de travail a pu délimiter un certain nombre de secteurs fondamentaux au sein desquels des changements sont indispensables pour « combler les lacunes ».

Un processus efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre

En se fondant sur des études de cas et sur des données d'expérience, de même que sur les succès et les échecs des programmes actuels, le Groupe de travail a pu dériver un certain nombre d'« éléments » qui déterminent l'efficacité du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Ces éléments seront autant d'ingrédients importants de toute démarche qui pourrait être entreprise, tant aujourd'hui que dans l'avenir, en vue de régler les difficultés d'adaptation que connaissent les travailleurs et les travailleuses. Dès lors, afin d'énoncer un « modèle » d'adaptation de la main-d'oeuvre, le Groupe de travail est parti du principe que ces éléments d'efficacité sont applicables aux trois grandes périodes que traverse un travailleur ou une travailleuse après son licenciement, périodes où une intervention peut s'imposer et où elle a le plus de chance de porter fruits :

- 1) période précédant le licenciement;
- 2) période suivant la cessation d'emploi;
- 3) période de suivi.

Un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre qui se veut efficace doit être **sans faille** et **cohérent**. Dans un système sans faille, différents agents de prestation de service peuvent devoir intervenir au nom du travailleur ou de la travailleuse, pour coordonner les diverses interventions et assurer l'application des programmes et services nécessaires durant chaque période d'intervention. Cependant, si l'on veut que le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre donne les résultats escomptés, il doit exister un lien permanent entre les interventions propres à chaque période, de même qu'entre les différents agents concernés. En outre, il faut que les travailleurs et les travailleuses puissent naviguer dans le processus, et passer d'une étape à l'autre, sans risquer de s'égarer. Par « processus cohérent », on entend un processus où le financement accordé correspond aux réalités du marché du travail ainsi qu'à la nécessité de venir en aide à des groupes particuliers de travailleurs et de travailleuses, à un certain moment donné. Le soutien financier des interventions n'est pas compartimenté au point qu'une décision prise par un agent qui travaille sur tel ou tel aspect d'un programme risque d'occasionner un manque dans un autre secteur et, dès lors, de compromettre le suivi ou du moins de le retarder considérablement. Qui dit cohérence, dit également que les besoins constatés dans un secteur d'activité donné peuvent être satisfaits dans un autre secteur.

Il convient d'adopter un certain nombre de mesures clés, en fonction des différentes périodes d'intervention susmentionnées, si l'on veut que le Canada dispose d'un système d'adaptation de la main-d'oeuvre cohérent et sans faille. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le Groupe de travail, qui a intégré ces mesures aux

éléments de son « modèle » pour former la base même de ses recommandations finales.

Recommandations

Le Groupe de travail n'est pas parti du principe qu'il fallait nécessairement adopter tout un nouvel ensemble de programmes fédéraux et provinciaux, ni modifier en profondeur le régime actuel de l'assurance-chômage ou les autres règlements applicables, pour que l'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada donne des résultats. Cependant, dans sa réflexion sur ce que devrait être un processus efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre, il a conclu qu'il faudrait apporter certains changements en profondeur aux programmes existants, de même que sur le plan réglementaire, et mettre sur pied un nouveau programme.

De plus, le Groupe de travail reconnaît que toute modification qu'il recommanderait d'apporter aux règlements et aux programmes pourrait se traduire par une augmentation des coûts au chapitre de l'adaptation de la main-d'oeuvre. S'agissant de coûts, le Groupe de travail a estimé que la mise sur pied d'un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre plus efficace constitue un investissement dans la santé de l'économie canadienne; l'adaptation de la main-d'oeuvre est un domaine dans lequel nous ne pouvons nous permettre de « sous-investir ». Plus encore, il a conclu que la réalisation des changements proposés pourrait donner lieu à certaines économies, d'abord directement en ce qui concerne la caisse d'assurance-chômage — de nombreux travailleurs et travailleuses retournant plus tôt au travail ou reprenant des emplois plus stables — et indirectement, sur le plan de l'économie en général, grâce à une meilleure harmonisation travailleur-emploi et à une amélioration du niveau de qualification de la main-d'oeuvre. On s'est aussi aperçu que dans bien des cas, il ne serait pas nécessaire d'augmenter le niveau de financement et qu'il suffirait de réaffecter les fonds entre les différents programmes, de même qu'en fonction des priorités établies.

Au bout du compte, le Groupe de travail a formulé les dix-huit recommandations consensuelles suivantes.

Recommandation n° 1.

Le Groupe de travail recommande que le gouvernement en revienne au libellé du Règlement sur l'assurance-chômage d'avant 1986, en ce qui a trait au traitement des **indemnités de départ** (celles-ci ne comprenant pas la rémunération des congés annuels, le salaire versé au titre de préavis de licenciement, le paiement des congés de maladie accumulés ainsi que les primes et les gratifications), de sorte que ces indemnités ne constituent plus un revenu salarial lors de l'établissement de l'admissibilité aux prestations de l'assurance-chômage. Ce faisant, les travailleurs et les travailleuses recevant une indemnité de départ pourraient demander à bénéficier de l'assurance-chômage dès leur cessation

d'emploi et devenir admissibles aux programmes et services relatifs à l'utilisation de l'assurance-chômage à des fins productives, en vertu de l'article 26 (soutien du revenu) et de l'article 26.1 (frais de formation et allocations supplémentaires) de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Cette recommandation ne doit être mise en oeuvre que si les coûts différentiels nets, qui ne sont pas encore connus avec précision, peuvent être absorbés dans le cadre du programme d'assurance-chômage ou s'il est possible d'appliquer cette mesure de façon progressive de sorte qu'elle n'occasionne pas d'augmentation des primes d'assurance-chômage et qu'elle ne contribue pas non plus à l'accroissement du déficit de la caisse d'assurance-chômage.

Recommandation n° 2.

Le Groupe de travail recommande en outre que le Règlement de l'assurance-chômage, en ce qui a trait au traitement des indemnités de cessation d'emploi autres que les indemnités de départ à proprement parler (incluant, cette fois, la paie de vacances, le salaire versé au titre de préavis de licenciement, le paiement des congés de maladie accumulés ainsi que les primes et les gratifications), soit modifié de sorte que ces indemnités n'équivalent plus à un maintien du revenu. Ce faisant, les prestataires recevant de telles indemnités pourront se prévaloir des programmes et des services d'utilisation de l'assurance-chômage à des fins productives, qui sont offerts en vertu de l'article 26.1 de la *Loi sur l'assurance-chômage* (frais de formation et indemnités supplémentaires), dès la cessation d'emploi. Ce changement peut être réalisé sans tarder, puisque les coûts qu'il représente ne sont pas jugés comme étant déterminants.

Recommandation n° 3.

Toutes les provinces devraient adopter des normes minimales en matière de préavis de licenciement et d'indemnité de départ dans le cas des licenciements individuels, de même que dans celui des licenciements collectifs et ce, pour deux catégories de mise à pied : d'une part, quand plus de dix personnes, mais moins de cinquante sont touchées, d'autre part, quand plus de cinquante travailleurs et travailleuses sont déplacé(e)s. Cependant, il convient de tenir compte du fait que la situation des employeurs varie d'une province et d'un territoire à l'autre, et que l'augmentation des indemnités de départ ainsi que l'étirement des périodes de préavis de licenciement se solderont par des coûts additionnels pour les entreprises et les industries.

Comme le Groupe de travail n'était pas en position d'énoncer des normes minimales particulières, ni de formuler des recommandations à cet égard, il ne peut qu'inviter les partenaires provinciaux et territoriaux du marché du travail à entamer cette démarche. Les futures commissions provinciales ou territoriales pourraient entreprendre une consultation d'envergure auprès de tous les partenaires du marché du travail à propos de l'uniformité d'application et de

définition des normes minimales, entre gouvernements, relativement au préavis de licenciement et aux indemnités de départ.

Recommandation n° 4.

Afin de réduire le chômage structurel dont on a constaté l'existence dans les années quatre-vingt, et qui persiste dans la présente décennie, il convient d'offrir tout un éventail de programmes d'aide à l'adaptation aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s qui sont connus pour éprouver plus de difficultés que la moyenne à se faire réembaucher (par exemple, les travailleurs et travailleuses âgé(e)s, ceux ayant un faible niveau de scolarisation, et ceux et celles ayant beaucoup d'ancienneté). Il est dès lors recommandé, pour venir en aide à ces personnes, de débloquer un financement gouvernemental supplémentaire au titre de l'adaptation. Ce financement, qui serait prélevé sur le Trésor, de même que dans les comptes de l'assurance-chômage, serait offert sous la forme d'une aide mieux ciblée par les centres d'Emploi du Canada (CEC) et serait destiné à accroître le niveau de subvention des activités de formation. Les CEC et les futures commissions locales pourraient collaborer à l'exploitation des données sur le marché du travail local afin de cibler l'aide offerte aux travailleurs et aux travailleuses déplacé(e)s, sans toutefois négliger les autres groupes clients. Afin qu'il soit plus facile d'axer l'intervention sur les personnes concernées, il est recommandé que les gouvernements provinciaux soient tenus d'informer les commissions locales et les CEC de tous les cas de licenciements de plus de dix employés.

Recommandation n° 5.

D'après la politique d'Emploi et Immigration Canada (EIC), il est possible de signer des accords relatifs au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) lorsqu'il existe déjà d'autres ententes entre le patronat et les syndicats en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre. EIC ne doit pas essayer de remplacer les accords négociés, et il ne le fera d'ailleurs pas. Cependant, il peut arriver qu'EIC refuse de participer par l'entremise du SAAI lorsqu'un syndicat a négocié la mise sur pied d'un « comité d'aide à l'adaptation ». Cela étant, un grand nombre de travailleurs et de travailleuses syndiqué(e)s se trouvent privés de l'accès aux programmes qu'EIC offre aux chômeurs et futurs chômeurs. Il est dès lors recommandé qu'EIC veille effectivement à appliquer le SAAI dans les situations où les conventions collectives prévoient la mise sur pied de comités d'aide à l'adaptation. Il est également recommandé que, dans ces cas, les ententes relatives au SAAI respectent les accords relatifs aux comités d'aide à l'adaptation négociés entre le patronat et les syndicats (et stipulés dans les conventions collectives). Les comités fonctionneraient dans les cadres normaux de financement.

Recommandation n° 6.

À l'heure actuelle, la part du budget total du SAAI qui est consacrée à l'adaptation à un marché en contraction n'est pas satisfaisante en regard des conditions actuelles et prévues du marché du travail. En effet, sur un budget de SAAI total de 18 millions de dollars en 1991–1992, EIC n'a pas consacré plus de 3 millions de dollars au titre des accords d'adaptation à un marché en contraction pour venir en aide à quelque 25 000 travailleurs et travailleuses. Dans l'actuelle période de restructuration, qui devrait se prolonger pendant plusieurs années encore, on assistera à bien d'autres fermetures d'entreprises ainsi qu'à des programmes massifs de réduction des effectifs. Le SAAI, qui est un important mécanisme fédéral d'adaptation, doit être modulé suivant ces circonstances particulières, et il faut qu'une partie plus importante de son financement et de ses activités soit consacrée à l'aide à l'adaptation à un marché en contraction. Suite à cette réorientation, 70 p. 100 des fonds accordés au titre du SAAI, ou plus, pourraient être consacrés à l'adaptation à des marchés en contraction.

Recommandation n° 7.

Dans la plupart des cas où l'on a recours au SAAI, les comités siègent pendant plusieurs mois, voire une année complète, même s'il est par ailleurs possible de renouveler ce genre d'ententes. Souvent, les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s ont encore besoin d'aide bien longtemps après que les comités ont cessé d'exister. Il conviendrait donc de leur offrir une aide, au titre du « plan d'adaptation de la main-d'oeuvre », qui se poursuivrait jusqu'à un maximum de dix-huit mois après la dissolution du comité de SAAI. Les commissions locales et les CEC devraient, de leur côté, veiller à ce qu'une assistance de suivi soit également offerte. Dans certains cas, cette forme d'assistance pourrait être offerte par des groupes communautaires.

Recommandation n° 8.

Il faut que la planification de l'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre, qu'effectuent les comités d'aide au développement des collectivités (CADC), ainsi que les comités du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) soient pleinement intégrée au processus de planification des CEC locaux et des futures commissions locales. Il convient que l'ensemble des interventions en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre, entreprises par tous les comités CADC et SAAI, existants et nouveaux, soient intégrées aux activités d'expansion économique et de création d'emploi des autres ministères fédéraux (Industrie, Science et Technologie; Travail Canada; Affaires indiennes et du Nord) ainsi que des ministères provinciaux et des autres organismes conduisant des activités relatives à l'adaptation de la main-d'oeuvre (Agence de promotion économique du Canada Atlantique; Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest). Il doit y avoir complémentarité dans la planification et la prestation des services (comme les

clubs de placement) et des programmes (achats de cours de formation). En fait, les commissions locales pourraient faire office de catalyseurs pour assurer le lien en matière de planification et de prestation des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre des ministères fédéraux, provinciaux ainsi que des services municipaux.

Recommandation n° 9.

Le Groupe de travail estime que les organismes sectoriels (groupes généralement constitués en partenariat entre le patronat et les syndicats pour s'attaquer à une question qui est importante pour une industrie tout entière) ont un rôle tout à fait légitime à jouer en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre dans un marché en contraction (venir en aide aux travailleurs et aux travailleuses licencié(e)s ou sur le point de l'être). Ainsi, EIC, de concert avec la CCMMO, devrait fixer des critères en vue de subventionner également les organismes sectoriels (dans le cas des secteurs existants et des secteurs naissants) et faciliter ainsi une participation plus large des groupes sectoriels dans la prestation de l'aide à l'adaptation consentie aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. Si davantage d'organismes sectoriels élargissaient leurs activités pour inclure la prestation d'aide aux travailleurs déplacés, cela pourrait avoir pour effet d'intensifier les efforts de formation de la part des employeurs actuels, procurant du même coup une solution de rechange aux mises à pied pour les entreprises qui cherchent à s'adapter au changement technologique et structurel.

Recommandation n° 10.

Très souvent, les groupes communautaires qui travaillent en relation avec les CEC sont mieux placés que ces derniers pour assurer un service à guichet unique aux différents types de clients. Toutefois, pour être efficaces, ces groupes doivent bénéficier d'un financement et d'une aide gouvernementale accrues en ce qui a trait à la formation continue du personnel. Par conséquent, il convient qu'EIC augmente le niveau de financement qu'il accorde aux organismes communautaires de prestation de services, et qu'il leur permette d'utiliser ces fonds au renforcement de leur infrastructure (comme la formation des conseillers et l'achat d'outils ou d'équipement), tout autant qu'à la prestation de services directs à la clientèle. Une fois mises sur pied, les commissions locales devraient aider les groupes communautaires à se doter d'une capacité accrue sur le plan de la prestation de services.

Recommandation n° 11.

L'adaptation de la main-d'oeuvre ne peut donner des résultats que dans la mesure où les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s ont la possibilité de choisir entre se tourner vers un nouveau domaine d'emploi et entamer une formation pour un autre travail, et à condition qu'ils soient capables de composer avec les dimensions financières, familiales et personnelles qui caractérisent la perte

d'emploi. Cela étant posé, il faut leur offrir des services complets d'adaptation (notamment de counselling personnel, familial, financier et d'emploi) dans le cadre de tout programme d'adaptation de la main-d'oeuvre. Ces services de counselling doivent être dispensés au début du processus d'adaptation. EIC et les provinces offrant de tels programmes d'adaptation doivent déployer des efforts supplémentaires et consacrer les ressources nécessaires à la prestation d'un service de counselling aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s qui ont besoin de ce genre d'aide. Deux éléments sont essentiels sur ce plan : élaborer une capacité de prestation au sein des groupes communautaires, pour que ces derniers soient en mesure d'offrir des services de counselling de qualité, et améliorer la capacité des organismes sectoriels de référer les travailleurs et les travailleuses concerné(e)s aux services de counselling appropriés. Les gouvernements devront augmenter leurs subventions à ces groupes afin de leur permettre d'agir dans ce sens.

Recommandation n° 12.

Dans le passé, EIC a régulièrement adopté des lignes directrices destinées à régir l'achat ou le financement des cours de formation s'adressant aux travailleurs et aux travailleuses, cours qui ne sont plus adaptés aux besoins de ces personnes, compte tenu de la situation actuelle et prévue du marché de l'emploi. EIC doit donc adopter une politique plus souple et des pratiques plus réalistes en ce qui a trait aux programmes offerts et aux choix de cours de formation s'adressant aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. Notamment, le Ministère doit :

- a) prolonger les cours d'alphabétisation au-delà de 52 semaines, dans les cas où le besoin s'en fait sentir;
- b) permettre l'achat, à l'intention des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s, de cours crédités de niveau post-secondaire (notamment des cours universitaires), sanctionnés par un diplôme, et ce, chaque fois que les circonstances s'y prêtent. Ces cours pourraient être visés par les dispositions régissant les frais de formation en vertu de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*;
- c) permettre aux travailleurs et aux travailleuses licencié(e)s de suivre à plein temps des cours d'alphabétisation ainsi que des cours de rattrapage scolaire, dans le cadre de programmes scolaires réguliers du niveau secondaire, tout en bénéficiant d'un soutien du revenu de l'assurance-chômage;
- d) permettre aux travailleurs et aux travailleuses qui doivent s'intégrer pleinement au marché du travail de suivre des cours d'anglais langue seconde (ALS) ou de français langue seconde (FLS).

Recommandation n° 13.

La CCMMO, les futures commissions provinciales et EIC devraient faire pression sur les établissements d'enseignement et de formation pour qu'ils assurent une formation aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s, selon un calendrier plus souple destiné à éliminer les interruptions de longue durée. Les établissements doivent en fait permettre l'admission continue à la majorité des cours, ils doivent offrir un plus grand nombre de cours sur les lieux de travail et assouplir les critères d'admission pour les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. En attendant que les établissements offrent des cours à inscription continue ou assouplissent leurs calendriers, EIC doit permettre l'achat de cours de formation à l'intention des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s en vertu des dispositions de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, même si les congés scolaires sont supérieurs à huit semaines, et doit continuer d'assurer le versement du soutien du revenu de l'assurance-chômage.

Recommandation n° 14.

De plus en plus de travailleurs et de travailleuses déplacé(e)s, dont beaucoup ont passé la plus grande partie de leur vie active dans la même entreprise ou dans la même industrie, ont besoin d'améliorer leur niveau d'instruction et de suivre un recyclage professionnel. La clé de leur réussite, et d'un retour rapide au travail après leur licenciement, réside dans l'amélioration de leur employabilité par le biais de cours d'alphabétisation, de cours de rattrapage scolaire ou encore de cours de perfectionnement professionnel. Il est dès lors recommandé de mettre en oeuvre un nouveau programme destiné à venir en aide à ces travailleurs et travailleuses, sous la forme d'une formation à l'emploi dans un domaine professionnel différent ou d'une amélioration de leurs qualifications, avant même qu'ils ne soient effectivement licenciés. Une façon d'y parvenir consiste à offrir des services de counselling et de formation, dans le cadre d'un accord conclu avec les employeurs, à raison d'un jour ou deux par semaine, les employés continuant d'effectuer leur travail régulier pendant le reste de la semaine. Un soutien de revenu de l'assurance-chômage serait versé pendant les journées de formation ou de counselling, et l'employeur paierait les salaires pour le reste de la semaine. Le modèle proposé s'apparente au travail partagé, si ce n'est que les travailleurs et les travailleuses faisant l'objet d'une assistance seraient ceux que l'employeur aurait désignés en vue d'un licenciement.

Recommandation n° 15.

Pour certains travailleurs et travailleuses âgé(e)s, la retraite anticipée constitue une solution d'adaptation non négligeable. L'incapacité d'appliquer cette solution, quand les licenciements se produisent dans une région où il existe fort peu de débouchés pour « recaser » ces travailleurs et travailleuses, a des effets négatifs sur ces derniers. De plus, cela donne souvent lieu au déplacement de travailleurs

plus jeunes, les employés ayant de l'ancienneté préférant conserver leur travail. Le Programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA) s'est avéré être un instrument utile pour assurer la transition à la retraite (en vertu du Régime de pension du Canada ou du Régime de rentes du Québec), dans le cas des travailleurs et des travailleuses âgé(e)s qui, sans cela, n'auraient pu prendre une retraite anticipée. Malheureusement, ce programme fait l'objet d'un financement limité. Il est donc recommandé d'en augmenter raisonnablement le niveau de dotation.

Recommandation n° 16.

Les membres des groupes désignés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (personnes handicapées, femmes, autochtones et membres des minorités visibles) doivent avoir la pleine et entière possibilité de participer au marché du travail. Or, sauf si l'on déploie des efforts particuliers en ce sens et si l'on adopte des mesures spéciales, les personnes appartenant à ces groupes, et qui sont déplacées de leur emploi, risquent de ne pas bénéficier du même type d'assistance que celle offerte dans le cadre des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que des activités du secteur privé. Cela étant posé, il est recommandé que tous les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre s'accompagnent d'un train de mesures destinées à favoriser la participation équitable des travailleurs et des travailleuses qui appartiennent aux groupes d'action sociale.

Recommandation n° 17.

Il est évident que la majorité des dépenses en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada, et en fait une proportion sans cesse croissante des coûts que représente l'adaptation, est assumée par la caisse de l'assurance-chômage, laquelle est alimentée en totalité par les contributions des employeurs et des employés. Même si le Groupe de travail n'en est pas venu à la conclusion que les actuels mécanismes de financement sont inadaptés, il a tout de même dû reconnaître que les demandes actuelles et prévues au titre de l'adaptation de la main-d'oeuvre imposent de plus en plus de contraintes sur le système d'assurance-chômage. Il est donc temps que la CCMMO entreprenne, de concert avec ses partenaires gouvernementaux, une étude exhaustive sur les autres formules de financement de l'adaptation de la main-d'oeuvre.

Recommandation n° 18.

Les futures commissions locales devraient être appelées à jouer un rôle plus important en matière de planification et de coordination des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre. Elles devront donner à leurs partenaires du marché du travail les moyens de participer à la prise de décisions en matière de prestation des programmes et des services d'adaptation de la main-d'oeuvre, et elles seront

appelées à faire office de compléments des CEC en ce qui a trait à la coordination de la prestation des services d'aide par différents groupes et organismes communautaires. Il est notamment recommandé que les commissions locales :

a) trouvent des façons d'assurer un autre type d'assistance, cependant équitable, aux différents groupes de travailleurs déplacés, autrement dit qu'elles réalisent un équilibre entre l'aide à offrir à certains travailleurs et travailleuses en réponse à leurs besoins d'adaptation, et la prestation d'une aide, sans discrimination, à l'ensemble des travailleurs et des travailleuses qui en ont besoin;

b) assurent l'accès au programme d'adaptation de la main-d'oeuvre aux travailleurs qui ne sont ni représentés ni défendus par qui ce que soit;

c) veillent à ce que les groupes communautaires disposent d'une capacité additionnelle en matière d'élaboration et de prestation des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre;

d) organisent la mise sur pied de comités d'adaptation dans les cas où les comités SAAI, d'aide à l'adaptation ou encore les groupes sectoriels ne sont pas légitimement en mesure de fonctionner de façon efficace;

e) favorisent le changement chez les prestataires des services d'éducation et de formation, afin de les amener à offrir des programmes plus souples.

INTRODUCTION

Chaque année, au cours de la dernière décennie, des milliers d'entreprises sont nées, se sont restructurées ou ont disparu. Ce faisant, alors que d'un côté de nombreux Canadiens et Canadiennes décidaient de changer d'emploi pour embrasser une carrière plus intéressante, bien d'autres se retrouvaient en quête d'un travail suite à un licenciement. Il peut être étonnant de constater que la perte d'emplois permanents n'est pas propre à la récession; au Canada, il s'agit d'un phénomène qui caractérise également le marché du travail dans les périodes de croissance économique.

Tous les partenaires du marché du travail — le patronat, les syndicats, le milieu de l'éducation et de la formation, les gouvernements et les groupes d'action sociale —, doivent s'interroger à propos de la rapidité et de la facilité avec laquelle les travailleurs et travailleuses canadiens peuvent s'adapter à leurs nouvelles réalités, suite à un licenciement. Le plus souvent, la perte d'emploi équivaut à un coût personnel et financier énorme pour le travailleur déplacé. Il existe également des coûts élevés pour l'économie en général, à cause des salaires perdus, des versements du soutien du revenu et des coûts directs que représente l'aide à l'adaptation. Le Canada, autrement dit ses entreprises et sa population active, ne peut se permettre un système d'adaptation de la main-d'oeuvre qui soit inefficace.

En réponse aux préoccupations exprimées par les partenaires du marché du travail relativement à l'efficacité des actuels programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre et à l'incidence des actuels règlements d'assurance-chômage (A-C) sur le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre, la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre (CCMMO) a mis sur pied le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre à qui elle a confié le mandat de faire enquête sur les programmes relatifs au marché du travail destinés à faciliter l'adaptation des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s de façon permanente, et de formuler de fermes recommandations à cet égard. Le Groupe de travail a notamment été invité à considérer les aspects suivants :

- ▶ cas des travailleurs et des travailleuses victimes d'un licenciement;
- ▶ actuels programmes fédéraux et provinciaux destinés à faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre;
- ▶ règlements actuels du programme d'assurance-chômage qui ont une incidence sur l'application du programme d'adaptation de la main-d'oeuvre;
- ▶ répercussions financières des différents programmes d'adaptation.

Désireux de ne pas perdre de vue le visage humain de l'adaptation de la main-d'oeuvre, les membres du Groupe de travail ont commencé par échanger entre eux à propos des défis que leurs parties constituantes respectives avaient eu à relever en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre. On a également insisté sur la nécessité de recueillir des renseignements détaillés auprès des experts du gouvernement et du secteur privé. D'ailleurs, le Groupe de travail a commandé une étude statistique sur ce qu'a donné l'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada au cours de la dernière décennie. À l'analyse de cas représentatifs ainsi que de l'ensemble des grands programmes fédéraux d'adaptation de la main-d'oeuvre, le Groupe de travail a pu dégager les principaux enjeux et problèmes inhérents au processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Après avoir examiné les programmes et services actuellement offerts aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s en regard de leurs besoins, le Groupe de travail a pu délimiter un certain nombre de secteurs fondamentaux au sein desquels des changements sont indispensables pour « combler les lacunes ».

Entre juillet 1992 et mars 1993, le Groupe de travail s'est réuni sept fois. Le présent rapport final, qui a été préparé par les membres du Groupe de travail, autrement dit par deux représentants du milieu des affaires, deux du milieu syndical, un représentant du monde de l'éducation et de la formation et un représentant des groupes d'action sociale, constitue un document de consensus qui est adressé à la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre. La composition du Groupe de travail est indiquée à la page suivante.

Le présent rapport se compose de quatre chapitres et de deux annexes. Dans le premier chapitre, quelques cas types et données d'expérience, analysés par le Groupe de travail, servent à « dresser le décor » de l'analyse qui suit. Le deuxième chapitre est composé d'une analyse statistique des déplacements survenus au cours des dix dernières années. Au chapitre 3, le lecteur trouvera une description des trois principaux éléments ou facteurs qui font que le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre peut être efficace. Enfin, dans le dernier chapitre, on retrouve les recommandations du Groupe de travail. Les deux annexes apporteront aux lecteurs intéressés certains renseignements détaillés fort intéressants que le Groupe a recueilli dans le cadre de son travail.

Il convient de préciser d'emblée qu'aux yeux des membres du Groupe de travail, l'élaboration d'un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre plus efficace constitue un véritable investissement dans le bien-être économique actuel et futur du Canada. Toutefois, même s'il recommande des interventions plus soutenues et souvent nouvelles pour aider les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s à retrouver plus rapidement un emploi stable, le Groupe de travail ne va pas jusqu'à soutenir qu'il faut, pour cela, augmenter les déficits gouvernementaux, déjà très importants. C'est par le biais d'une meilleure harmonisation travailleur-emploi, d'un programme d'acquisition des compétences dont ont besoin les entreprises et les industries, grâce à la prestation d'une formation

adaptée et opportune, et d'un retour plus rapide au travail après un licenciement que l'on parviendra à réduire de façon marquée et à long terme les coûts associés au maintien d'un filet de sécurité sociale et, par le fait même, à accroître les revenus des Canadiens. Le Canada ne peut se permettre de sous-investir dans son système d'adaptation de la main-d'oeuvre, pas plus sur le plan des ressources fiscales qu'il consacrerà à de tels programmes que sur le plan de la volonté des gouvernements et des autres partenaires du marché du travail de changer, si besoin est, les *modus operandi* actuels en vue d'améliorer l'efficacité du processus.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

COPRÉSIDENTS

JOHN KEENAN
VICE-PRÉSIDENT, RESSOURCES
HUMAINES
FALCONBRIDGE LTÉE
TORONTO (ONTARIO)

DAVID ROBERTSON
REPRÉSENTANT NATIONAL
DÉPARTEMENT DE RECHERCHE
TCA-CANADA
TORONTO (ONTARIO)

MEMBRES

PRAMILA AGGARWAL
AGENT DE LIAISON
COMMUNAUTAIRE
WORKERS INFORMATION AND
ACTION CENTRE OF TORONTO
TORONTO (ONTARIO)

KEITH NEWMAN
DIRECTEUR DE RECHERCHE
SYNDICAT CANADIEN DES
TRAVAILLEURS DES
COMMUNICATIONS, DE
L'ÉNERGIE ET DES PÂTES ET
PAPIER
MONTRÉAL (QUÉBEC)

MICHAEL LEWIS
DIRECTEUR DE L'ÉDUCATION
NORTH SHORE BOARD OF
EDUCATION
ELLIOT LAKE (ONTARIO)

KEVIN COOMBS
VICE-PRÉSIDENT, RELATIONS
INDUSTRIELLES
FISHERY PRODUCTS
INTERNATIONAL
ST. JOHN'S (TERRE-NEUVE)

CHAPITRE 1

LE PROCESSUS D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE AU CANADA FONCTIONNE-T-IL ?

À l'heure actuelle, plus d'un million et demi de travailleurs canadiens cherchent un emploi et le nombre de ceux qui ont été licenciés d'un emploi permanent pour la première fois dans leur vie active, est de plus en plus grand. Nombre de ces travailleurs et travailleuses ne bénéficient d'aucune forme d'assistance, et même si certains sont prestataires de l'assurance-chômage, rien n'est fait pour les aider à retrouver un emploi. Si la plupart ne savent tout simplement pas comment se faire aider, les autres se heurtent à la machine bureaucratique dans les efforts qu'ils déploient pour tenter d'acquérir de nouvelles compétences monnayables.

Le chômage n'est pas simplement affaire de statistiques, il a un visage humain que les gouvernements et le grand public se doivent de reconnaître. Il faut voir, dans le sort que l'on réserve à de nombreux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s qui cherchent à se recycler pour embrasser de nouvelles carrières, le signe d'une réalité : une première étape que les décideurs des secteurs gouvernemental et privé doivent entreprendre en quête d'une solution aux difficultés que traverse actuellement le marché du travail canadien. Le présent chapitre du rapport du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre renferme des cas vécus par de nombreux Canadiens et de nombreuses Canadiennes aux prises avec des problèmes d'adaptation de l'emploi.

Secteur minier

Cas n° 1

Entre août 1990 et avril 1992, quelque 3 500 travailleurs de mines d'uranium appartenant tous à la même collectivité ont perdu leur emploi. La plupart d'entre eux avaient travaillé pour ces compagnies pendant quinze ans ou plus. Une importante proportion de ces travailleurs n'avaient pas l'équivalent d'une douzième année et beaucoup n'avaient même pas fait leur huitième année.

Afin de mieux se préparer en vue d'un nouvel emploi éventuel, nombre d'entre eux ont sauté sur l'occasion pour s'inscrire à des cours crédités offerts par un centre d'éducation pour adultes, cours débouchant sur un diplôme de douzième

année. D'autres sont retournés à l'école pour apprendre à lire et à écrire et ainsi acquérir des compétences de base. Dans tous les cas, les travailleurs licenciés ont eu la possibilité de regagner une certaine estime de soi après avoir perdu à jamais un emploi dans lequel ils auraient pensé passer toute leur vie active.

Malheureusement, Emploi et Immigration Canada (EIC) n'a pas toujours fait preuve de la souplesse nécessaire pour permettre aux bénéficiaires de l'assurance-chômage de retourner à l'école secondaire régulière, d'améliorer leurs compétences de base et d'obtenir un diplôme de douzième année. Trop souvent, on a invoqué les plafonds budgétaires pour ne pas permettre à ces personnes de retourner sur les bancs d'une école régulière pendant qu'elles bénéficiaient des prestations de l'assurance-chômage auxquelles elles avaient droit. Et cela est d'autant plus préoccupant et incompréhensible quand on sait que ce genre d'éducation est gratuite.

Dans une collectivité de 14 000 âmes où 3 500 personnes ont perdu leur emploi et où il n'y a aucun débouché pour les travailleurs « sous-scolarisés », il est tout à fait déraisonnable que l'EIC persiste pour que les travailleurs licenciés ne retournent pas à l'école et se tiennent prêts, chez eux, à accepter un « éventuel emploi ».

Ces travailleurs sont frustrés. Leur vie a été littéralement bouleversée. Plusieurs d'entre eux doivent être suivis pour faire face à leurs problèmes quotidiens; d'autres ont littéralement épuisé toutes les possibilités de recherche d'emploi par l'intermédiaire des comités de Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) et des comités d'aide à l'adaptation qui avaient été mis sur pied pour les assister. Dans le même temps, beaucoup commencent à recevoir des avis officiels les invitant à quitter l'école et à se mettre en quête d'un emploi à partir de leur domicile. Mais comme l'ont fort bien résumé deux de ces personnes qui ont vingt ans d'expérience, une recherche plus étendue ne pourrait que les amener à quitter le continent nord-américain.

Politiciens, présidents de banques, employeurs, éducateurs, responsables syndicaux et autres n'ont cessé d'insister sur le fait que la main-d'oeuvre canadienne doit être mieux éduquée et mieux outillée pour faire face aux défis que constitue la recherche d'un emploi. Voilà pourtant des exemples, dans le cas que l'on vient de décrire, où l'on a précisément empêché les gens d'agir en ce sens.

On pourrait, certes, comprendre ce raisonnement si le retour à l'école ou la participation à des cours d'alphabétisation, à des cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle ou encore à des cours crédités du niveau secondaire revenait plus cher que de maintenir les gens chez eux, en attendant que leur recherche d'emploi porte fruits. Mais ces personnes sont déjà des prestataires de l'assurance-chômage et la fréquentation des centres pour adultes, qui leur donnera

la possibilité de mieux se préparer en vue d'un prochain emploi pour lequel ils devront savoir lire et écrire, ne s'accompagne d'aucun coût additionnel.

Lors d'entrevues, certains de ces travailleurs se sont dits découragés de ne pas se sentir capable de trouver un emploi et de ne pas non plus avoir la possibilité de retourner à l'école où ils auraient pu, au moins, utiliser leur temps de façon plus productive en améliorant leurs compétences de base et, dès lors, leurs chances de décrocher une entrevue en vue d'un nouvel emploi. Ce ne sont pas là des gens stupides ou paresseux. Ce sont des travailleurs qui ont eu un emploi stable toute leur vie et qui, sans qu'ils y soient pour quoi que ce soit, ont été licenciés de leur travail rémunérateur dans la mine, travail qu'ils pensaient pouvoir conserver jusqu'à leur retraite. Ils demandent simplement qu'on leur accorde la possibilité d'améliorer leurs chances de remplacer cet emploi perdu. Il est évident que cette possibilité est beaucoup plus grande pour ceux et celles qui sont dotés des outils de base en matière d'éducation, grâce auxquels ils pourront postuler ailleurs et obtenir la possibilité de participer à des entrevues. Il est connu, et les employeurs peuvent le confirmer, que pour pouvoir être appelé à participer au processus d'entrevue, le candidat ou la candidate doit, dans la plupart des cas, détenir un diplôme de douzième année. Or, d'après l'étude qu'une université a effectué sur la situation dans cette collectivité, la moitié de ces travailleurs déplacés suite à la fermeture des mines ont moins d'une douzième année. Et la situation est la même dans toutes les collectivités minières ou d'extraction de ressources en général.

La plupart de ces personnes ont la possibilité d'obtenir un diplôme de douzième année tout en cherchant du travail. Elles n'ont pas à rester chez elles, sans rien faire, à attendre un emploi. Or, voilà que cette possibilité est étouffée par le manque de souplesse du « système ».

Cas n° 2

Lors de la fermeture d'une autre mine, ces dernières années, presque tous les travailleurs se sont retrouvé un emploi ou ont accepté de prendre leur retraite. Malgré ces apparents bon résultats, leur licenciement a eu de profondes répercussions sur les aspects économiques, sociaux, familiaux et personnels de la vie de ces personnes.

Dans ce cas particulier, la fermeture de la mine s'est échelonnée sur une période de transition de trois ans. Un programme actif d'adaptation, mis sur pied pour une période de neuf mois, a fait appel à la collaboration de la Commission des accidents du travail, du Programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA), du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) ainsi que des collègues communautaires locaux. Les effets de cette fermeture ont été considérablement adoucis, car la mine a fait l'objet d'un Programme d'aide à l'innovation qui prévoyait le versement de 200 000 \$ destinés à la rémunération des heures de formation offertes aux travailleurs. Ainsi, les salariés ont pu prendre part à une

formation à temps partiel, pendant la période de transition, la compagnie assumant les frais de scolarité.

En outre, le fait que les collèges communautaires aient accepté d'assurer une formation selon un calendrier souple a beaucoup contribué à permettre aux travailleurs d'effectuer avec succès la transition à un autre emploi. Nombre d'entre eux ont pu suivre une formation, parfois durant trois années, alors qu'ils étaient encore employés. À échéance du Programme d'aide à l'innovation ainsi que du Programme d'adaptation de neuf mois financé par l'entreprise, 21 des 362 travailleurs étaient encore à l'école. Certains d'entre eux avaient pris des dispositions pour que leurs femmes aient un emploi pendant qu'ils terminaient leur formation dans des secteurs tels que les soins infirmiers. Malheureusement, certains des 21 travailleurs qui n'avaient pas encore terminé leur formation au moment où le programme officiel d'aide à l'adaptation est arrivé à terme n'ont pu se trouver d'emploi à la fin de leurs cours. Comme ils étaient résidents d'une petite collectivité, relativement éloignée, ils leur a fallu chercher des débouchés dans les grands centres, sans toutefois bénéficier d'un grand appui, puisque le programme d'adaptation était terminé.

On estime qu'un autre facteur a grandement contribué aux taux élevés de placement et d'inscription à des cours de formation. Il s'agit de l'évaluation exhaustive, qui a été entamée dès le début du processus d'ajustement, des conséquences de la fermeture sur les employés et la collectivité. L'évaluation des besoins a, en cette occasion, été effectuée par un comité de SAAI. Une planification à long terme a permis à de nombreux employés de suivre une formation de recyclage pendant qu'ils avaient encore leur emploi, même s'ils suivaient leurs cours dans leurs temps libres. Suite aux évaluations des besoins, un programme de counselling et d'assistance a été offert aux employés et à leurs familles, programme comportant notamment un système de référence à d'autres organismes, selon les besoins.

Bien des habitants de la collectivité percevaient les mineurs comme des gens possédant des compétences limitées. Afin de contrer cette image, la collectivité tout entière a participé au processus de fermeture et d'adaptation grâce à la distribution de productions vidéo, à la visite des mines et à des tournées de conférence. Ce faisant, les employeurs potentiels ont eu la possibilité de prendre connaissance des conditions d'exploitation d'une mine, des compétences que possèdent les mineurs ainsi que des activités prévues en matière de recyclage et de réembauchage.

Secteur manufacturier

Les anciens travailleurs et travailleuses du secteur manufacturier ontarien sont parmi les plus durement touchés dans l'actuelle période de restructuration et de récession. Des milliers d'entre eux se sont retrouvés sans emploi, avec des

compétences qui ne sont plus en demande dans la province. Certains se sont brutalement retrouvés dehors, alors que d'autres ont bénéficié d'une brève période de préavis pour commencer à chercher un autre emploi. Cependant, même lorsque de tels préavis de licenciement ont été émis, auquel cas la province et l'EIC étaient également avisés, nombre des travailleurs et des travailleuses en chômage ont dû attendre des mois avant que les premières mesures structurées, du type « analyse des besoins » et « planification des interventions », ne soient prises. Dans bien des cas, la production de l'usine avait déjà cessé, des centaines de personnes avaient été licenciées et plus de six mois s'étaient écoulés avant qu'un comité d'adaptation ne soit finalement mis sur pied.

Cas n° 3

Dans un cas, qui s'avère relativement typique, le bureau national du syndicat a été prévenu d'une fermeture d'usine. Tout s'est alors déroulé parfaitement, si l'on peut s'exprimer ainsi à propos d'une fermeture. Les représentants syndicaux se sont réunis avec les dirigeants de l'entreprise et ont négocié l'instauration d'un programme d'adaptation. Un comité a été établi et a bénéficié d'un certain financement, mais quand vint le temps d'effectuer l'évaluation des besoins et de fournir les services de counselling et autres aux employés, on se rendit compte qu'on ne pouvait pas compter sur le soutien communautaire. En effet, ni EIC ni aucune autre partie chargée de l'achat ou de la coordination de la prestation des services d'adaptation n'avait pris le temps de former et d'outiller les travailleurs communautaires de sorte qu'ils puissent effectuer l'évaluation des besoins, conseiller les travailleurs et offrir d'autres services. Qui pis est, les conseillers en matière d'emploi d'EIC étaient relativement peu nombreux dans la région et ils étaient déjà fort occupés par de nombreux autres licenciements et fermetures.

Cas n° 4

Dans le cas d'une autre entreprise à établissements multiples, le syndicat et la direction ont récemment négocié un accord d'adaptation qui dernier prévoit les mécanismes nécessaires pour gérer les conséquences d'une fermeture, même si l'entreprise est actuellement saine et que l'emploi y est stable. Mais c'est précisément ce qu'on veut : le programme d'adaptation serait automatiquement mis en place en cas de fermeture. L'accord prévoit le financement d'un comité d'adaptation, la conduite d'une évaluation des besoins en profondeur de chaque travailleur et travailleuse licencié(e), la mise sur pied d'un centre d'action, la nomination d'un coordonnateur syndical à plein temps auprès de ce centre et la prestation de plus de 40 heures de formation, pendant les heures de travail, pour toutes les personnes visées par les mesures de licenciement.

Une préparation adaptée, comme celle décrite ci-dessus, est déterminante dans l'aboutissement du concept d'adaptation. Malheureusement, s'il n'existe pas d'autre débouché d'emploi, aucun service de counselling ni aucune formation ne

pourra jamais aider qui que ce soit. C'est désormais un refrain qui nous est connu dans certaines parties du pays : « la formation, certes, mais la formation pourquoi ? » Il y a trop rarement d'autres emplois autour et il y en a encore moins qui sont bons ! Dans le cas qui nous intéresse, comme dans bien d'autres du genre, il manquait un lien direct entre le travail du comité d'adaptation, les services de counselling et de recyclage, d'une part, et les activités ainsi que les stimulants financiers rattachés aux programmes d'adaptation de l'emploi, au niveau de la province, de la collectivité locale et de l'entreprise, d'autre part.

Cas n° 5

Lors d'une récente fermeture d'usine, le patronat, le syndicat ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu de constituer un comité d'aide à l'adaptation. C'est alors que les premiers consultants, l'un du gouvernement fédéral et un autre du gouvernement provincial, sont arrivés. Dès lors, la situation est très vite devenue plus complexe. Un président devait être choisi pour le comité, mais uniquement à partir d'une liste fournie par le gouvernement. Puis, ce fut au tour des consultants privés, attirés par l'odeur des affaires, de proposer des services complets d'aide à l'adaptation, un peu comme si l'adaptation était la nouvelle industrie dans le vent. Puis, vinrent les écoles secondaires, les collèges communautaires et les formateurs privés. Tous pouvaient offrir des « cours de formation spéciaux » destinés à améliorer les connaissances scolaires ou plus simplement à apprendre à lire; le seul hic était que tous ces cours ne donneraient pas lieu à une reconnaissance provinciale officielle. On pouvait, certes, envisager l'organisation de cours de formation, mais uniquement si le nombre le justifiait et, même à cela, il aurait fallu attendre le semestre suivant, près de quatre mois plus tard, avant que ceux-ci ne puisse débuter. La question de la reconnaissance de la formation acquise en cours d'emploi (ou des cours, structurés ou non, suivis sur les lieux du travail) s'est posée d'emblée, mais la solution ne fut pas facile à trouver. On a exploré différentes solutions pour payer la formation et les services dont on avait besoin. Il existait bien sûr un programme provincial appelé « Transition », un excellent programme par ailleurs, mais la totalité du budget qui y était rattaché aurait été engloutie dans ce seul établissement. On a également songé au PATA (Programme d'adaptation pour travailleurs âgés), mais on n'était pas vraiment certain que celui-ci pouvait être appliqué à l'établissement, ni que qui que ce soit pourrait effectivement s'en prévaloir. Le Centre d'Emploi du Canada (CEC) local pouvait avoir recours à un certain nombre de programmes qui semblaient adaptés à la situation. Malheureusement, comme nombre des travailleurs et travailleuses touché(e)s avaient reçu des indemnités de départ, ils n'avaient pas droit aux prestations de l'assurance-chômage et l'on ne pouvait même pas leur faire bénéficier d'une formation de recyclage financée au titre de l'utilisation de l'assurance-chômage à des fins productives. Et puis, il a fallu s'accommoder de nombreux autres règlements de l'assurance-chômage, tous très compliqués. Les membres du comité savaient que leurs tâches seraient complexes, mais pas à ce point.

Faire sa place au sein de la population active

De nombreux travailleurs et travailleuses, surtout ceux et celles qui sont d'origine étrangère et qui ont des compétences ou une formation qui n'est pas facilement reconnue sur le marché du travail canadien, occupent en même temps deux à trois emplois à temps partiel. Quant à ceux et celles qui travaillent à temps plein, ils changent fréquemment d'emploi, souvent plus d'une fois par an, au rythme des fermetures d'entreprises ou des réductions d'effectifs. Dès lors, l'amélioration de leur employabilité, grâce à une formation linguistique et à l'acquisition d'autres compétences dans le système canadien, est essentielle pour qu'ils parviennent à trouver un « bon » emploi et à le conserver.

Cas n° 6

Chui Wong (ce n'est pas son vrai nom), âgée de 52 ans, parle couramment le mandarin, le cantonais, l'ancien chinois ainsi que plusieurs dialectes de Chine. Elle a fait quatorze années d'étude et a travaillé en tant qu'aide comptable à Canton. C'est ailleurs là qu'elle a étudié l'anglais.

Elle est arrivée au Canada en 1988, en compagnie de son jeune fils, pour vivre avec sa soeur qui l'avait parrainée après la mort de son époux en 1983. Elle a d'abord été « débarrasseuse » dans un restaurant chinois, à 5,75 \$ de l'heure. Deux soirs par semaine, elle étudiait l'anglais à l'école. Elle a conservé son emploi au restaurant pendant six mois. Par la suite, elle a été femme de chambre dans un hôtel où elle devait entretenir seize chambres contre 7,11 \$ de l'heure. Elle a été licenciée au bout de cinq mois. Sur les conseils de ses amis, elle a appris la couture car, semblait-il, il y avait plus d'ouvertures pour les immigrants dans ce domaine. Après trois mois de formation à plein temps, elle a obtenu un certificat de couturière. Dès lors, Chui Wong a occupé un troisième emploi, celui d'opératrice de machine à coudre dans une petite usine, moyennant 7 \$ de l'heure.

Après avoir occupé cet emploi pendant un an, elle arriva à l'usine un bon matin pour trouver les portes fermées. On lui devait trois semaines et demie de salaire, soit environ 850 \$, plus sa paie de vacances et plusieurs heures supplémentaires. Elle n'a jamais pu retrouver l'employeur délinquant et le ministère du travail n'a pu l'aider à récupérer les sommes qui lui étaient dues.

Chui Wong a fait partie d'un groupe de dix femmes qui ont bénéficié d'un projet d'adaptation de la main-d'oeuvre à l'intention des femmes immigrées. Dans son plan de formation, il était prévu qu'elle améliore sa connaissance de l'anglais afin de pouvoir s'inscrire à un programme de comptabilité d'un collègue communautaire. Sa détermination à s'ajuster à notre société s'avéra phénoménale. Elle s'est mise à explorer toutes les possibilités qui lui étaient offertes et à donner suite à tous les tuyaux d'emploi que lui communiquaient les conseillers du CEC local. De plus, elle n'hésita pas à mettre de l'argent de sa poche et à investir plus

de temps que nécessaire puisqu'elle estimait que le projet lui permettrait de sortir du cercle vicieux des emplois perdus en cascade. Il n'était pas possible de lui rembourser ses coûts de transport de 45 \$ par semaine aux termes du projet.

Afin de parvenir à son objectif, elle devait décrocher une note minimale lors d'un test d'anglais de niveau fonctionnel, de sorte à pouvoir obtenir l'approbation du CEC de suivre des cours de formation avancée dans cette même langue. En fait, elle courait contre la montre, puisque ses droits à l'assurance-chômage risquaient d'être épuisés avant la fin du cours si l'approbation devait tarder un tant soit peu. Or, sans les prestations d'assurance-chômage, elle se serait retrouvée sans ressources pendant sa formation et, en fait, sa candidature n'aurait même pas été retenue pour le cours. Elle obtint de bons résultats à son test, mais ne put participer au cours qui l'intéressait, car celui-ci affichait déjà complet. Chui Wong ne savait plus que faire. Et elle n'avait personne qui pouvait la représenter.

L'industrie de l'acier

Cas n° 7

Au cours de la dernière décennie, l'industrie de l'acier a fait face à des marchés en déclin et a dû systématiquement réduire son niveau d'activité. Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) a été mis sur pied en 1985–1986 en réponse aux besoins exprimés par tous les secteurs de disposer d'une approche coordonnée en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre des travailleurs et des travailleuses de l'acier. Le Conseil a pour mission de fournir des services d'aide à l'emploi et de recyclage aux travailleurs de l'acier licenciés à la suite des restructurations d'entreprises.

La clientèle du CCCES est le plus souvent composée d'employés semi-qualifiés, n'ayant que peu de compétences exportables. Dès lors, il est beaucoup plus question d'offrir des cours de recyclage que de proposer uniquement des services liés à l'emploi, comme le counselling. En fait, le plus gros de la clientèle suit une formation dans les domaines techniques et technologiques, ce qui explique en grande partie le haut taux de succès systématique du programme en matière de placement.

Le programme couvre tous les coûts inhérents aux cours, comme l'achat de livres et les frais de scolarité, EIC continuant d'assurer le versement des prestations d'assurance-chômage pendant que les clients bénéficient des services d'emploi et de la formation. Le CCCES est financé par EIC et il a l'autorité voulue pour inscrire ses clients à des cours de formation sans avoir à obtenir l'autorisation préalable des agents du CEC, autorisation normalement exigée dans de tels cas pour le maintien des prestations d'assurance-chômage. C'est le CCCES qui défraie directement les coûts relatifs aux cours et il n'a donc pas à passer par l'intermédiaire du CEC pour acheter des places à des programmes de formation.

Jusqu'en mars 1992, le CCCES pouvait inscrire ses clients à des cours universitaires, autre raison de son taux élevé de placement après la formation. Or, EIC a ensuite interdit au CCCES d'inscrire ses clients dans des cours universitaires, décision qui devrait avoir une incidence fâcheuse sur l'efficacité du programme.

Le CCCES offre par ailleurs à ses clients des services d'entraide et un soutien continu pendant toute la période d'adaptation; il assure aussi une intervention précoce (avant le licenciement même) et un « guichet unique » pour tous les autres services d'emploi et programmes de formation. D'aucuns estiment que cette façon de procéder, couplée à l'action des comités d'emploi et d'aide à l'adaptation sur place, explique en grande partie le succès du programme.

Travailleurs âgés

Jamais comme depuis 1990, on aura licencié autant de travailleurs et de travailleuses de plus de 45 ans. Qui plus est, leur période de chômage est systématiquement supérieure à la moyenne de 24 semaines. Au début de la dernière récession, en 1990, on comptait plus de 300 000 travailleurs et travailleuses de 45 ans et plus qui étaient au chômage. La majorité de ceux et de celles qui ont été ou qui seront déplacé(e)s ont travaillé pour la même compagnie ou dans la même industrie pendant presque toute leur vie active. Pour eux, l'adaptation de la main-d'oeuvre est un phénomène nouveau.

Cas n° 8

À la fermeture de l'usine de pièces, plus d'un tiers des travailleurs licenciés étaient âgés de plus de 45 ans. La plupart d'entre eux gagnaient 18,50 \$ de l'heure et travaillaient à l'usine depuis quinze ans en moyenne. Ils avaient droit à une indemnité de départ respectable et, depuis plusieurs mois, tout le monde savait que l'usine risquait de fermer. Mais beaucoup croyaient que le gouvernement interviendrait et soutiendrait l'exploitation, de sorte qu'on a tout remis à plus tard, jusqu'au moment où les portes de l'usine se sont définitivement fermées. Consternés et en colère, les travailleurs blâmèrent la compagnie pour n'avoir rien fait plus tôt, et le gouvernement pour ne pas être intervenu en dernier recours. Pourtant, l'entreprise avait engagé une firme à contrat afin d'aider les travailleurs et les travailleuses qui en auraient besoin, mais moins d'un quart des travailleurs âgés se sont prévalus de cette offre. Ils n'étaient tout simplement pas convaincus qu'un groupe de consultants de Toronto pourrait comprendre leur situation.

Dans le mois qui suivit la fermeture de l'usine, les travailleurs et les travailleuses de l'établissement commencèrent à se présenter au CEC local. Ils voulaient savoir s'ils avaient droit aux prestations d'assurance-chômage et demandaient à se faire aider dans la préparation de leur curriculum vitae. La plupart d'entre eux n'en avaient jamais rédigé. En fait, on a pu constater que 30 p. 100 de ces travailleurs n'étaient pas suffisamment alphabétisés pour remplir une demande d'emploi sans

aide. La moitié d'entre eux n'avaient pas de diplôme du secondaire et, peu importe leur longue expérience de travail, peu importe toutes les qualifications qu'ils avaient pu acquérir en cours d'emploi, la majorité des employeurs potentiels recherchaient des diplômés du secondaire. Malheureusement, le CEC fut littéralement débordé par ces chômeurs et chômeuses qui voulaient recevoir une aide, nombre d'entre eux réclamant une inscription à des cours de formation offerts par le collège communautaire. Et comme ceux et celles qui avaient le plus d'ancienneté pouvaient compter sur une indemnité de départ équivalente à dix-huit mois de salaire, versée par la compagnie, le CEC les invita à revenir après épuisement de ces semaines équivalentes de paie.

Un an après la fermeture, la grande majorité des travailleurs et travailleuses âgé(e)s étaient encore au chômage et se présentaient donc au CEC pour réclamer des prestations d'assurance-chômage. En entrevue, les conseillers du CEC constatèrent qu'ils étaient découragés et qu'ils éprouvaient certaines difficultés financières. On leur offrait certes la possibilité de suivre des cours de niveau collégial tout en recevant les prestations d'assurance-chômage, mais il n'y avait pas suffisamment de fonds pour défrayer les coûts inhérents aux cours pour tout le monde. Or, rares étaient alors ceux à qui il restait suffisamment de l'indemnité de départ pour assurer eux-mêmes ces frais. En vérité, la plupart étaient terrifiés à l'idée de se rasseoir sur les bancs d'école. Mais sans une formation quelconque, surtout sans apprendre à lire et à compter, comment pouvaient-ils réellement penser trouver du travail ?

Les enseignements des études de cas

Les quelques exemples mentionnés dans ce chapitre suffisent à démontrer que l'adaptation de la main-d'oeuvre, pour des travailleurs et travailleuses de certains secteurs et industries, donne des résultats. Il en découle généralement un retour dans des emplois stables. Dans les autres cas, on se rend compte que les procédures en vigueur au Canada ne fonctionnent pas suffisamment bien. Mais alors, quels sont les ingrédients d'un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre efficace et que convient-il d'améliorer, dans le système canadien, afin que ce genre d'intervention porte fruits dans tous les secteurs et pour tous les travailleurs et travailleuses ? En réponse à cette question, voici quelques-unes des grandes conclusions que l'on peut tirer de ces études de cas sur lesquelles nous reviendrons plus en profondeur dans le corps de ce rapport.

- ▶ Une intervention précoce, dans le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre, est une des clés de la réussite, l'idéal étant de traiter avec les travailleurs et les travailleuses concernés alors qu'ils sont encore employés.
- ▶ Le préavis de licenciement est souvent insuffisant, de sorte qu'il est rarement possible d'engager le processus d'adaptation suffisamment tôt.

- ▶ Le règlement actuel de l'assurance-chômage en matière d'indemnité de départ retarde, pour beaucoup, le début de toute formation d'adaptation.
- ▶ La planification est essentielle à la réussite du processus d'adaptation. Dans beaucoup trop de situations d'adaptation il n'existe aucun comité spécialisé ni aucun autre mécanisme, et l'évaluation des besoins est totalement absente.
- ▶ Dans les situations où les fermetures ou les réductions d'effectifs ne concernent pas d'aussi grands nombres de travailleurs et de travailleuses, il n'est pas rare que ces derniers n'aient aucun représentant susceptible d'enclencher le processus d'adaptation. Le cas échéant, il est souvent très difficile de rejoindre les travailleurs et les travailleuses pour leur offrir information et assistance.
- ▶ L'absence de continuité et de suivi, dans les situations d'adaptation types, réduit d'autant les chances d'aboutissement à long terme du processus d'adaptation; le système devrait être sans faille.
- ▶ L'accès à l'information sur les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre et les possibilités de formation fait souvent défaut, et il est rarement rattaché à l'assistance accordée au titre du recyclage; dans ce cas, un service à guichet unique serait fort utile.
- ▶ Ce sont les projets communautaires d'adaptation de la main-d'oeuvre qui semblent donner les meilleurs résultats, quand ils sont liés à des initiatives d'expansion économique.
- ▶ La communauté a rarement la capacité d'assurer l'évaluation des besoins, d'offrir des ateliers sur l'emploi, des cours d'alphabétisation et des services de counselling appropriés.
- ▶ Les comités d'adaptation n'ont qu'un accès limité au système de formation et aux fonds destinés à la formation (les clients se retrouvent souvent sur des listes d'attente pour l'inscription aux cours de formation d'EIC; les comités n'ont pas suffisamment d'influence auprès des collègues pour faire modifier le genre de formation offerte, les calendriers des cours ou les coûts); beaucoup trop de programmes gouvernementaux sont littéralement compartimentés.
- ▶ Les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s doivent avoir accès aux services de counselling (personnel, familial, financier et d'emploi) si l'on veut que les besoins de chacun soient correctement évalués et que les choix de carrière et de formation correspondent aux débouchés existants sur le marché de l'emploi.

- ▶ Les travailleurs et travailleuses âgés qui sont déplacé(e)s ont tout particulièrement besoin de services de counselling en matière de placement ainsi que de formation, ce que ne semblent pas offrir les programmes actuels.
- ▶ Les établissements d'éducation et de formation doivent se montrer plus souples et mieux préparés à répondre aux besoins de formation des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s chez qui il convient d'améliorer les compétences de base (alphabétisation) en vue de les amener à obtenir un diplôme du secondaire ou à acquérir des compétences techniques et technologiques dans le cadre de cours pour adultes.
- ▶ La politique d'EIC qui consiste à ne pas assister ses clients désireux de poursuivre une formation à temps plein dans une école secondaire ou dans le cadre de cours universitaires crédités, nuit à l'efficacité de l'adaptation de la main-d'oeuvre.
- ▶ On constate un énorme besoin, jusqu'ici non comblé, sur le plan des cours d'alphabétisation.
- ▶ L'absence d'évaluation des acquis et des niveaux de connaissance et de reconnaissance des équivalences constitue une véritable barrière à l'accès des travailleurs et des travailleuses à la formation offerte, surtout dans le cas des personnes d'origine étrangère et des travailleurs et travailleuses âgé(e)s.

CHAPITRE 2

PORTRAIT DE L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE AU CANADA : APERÇU DE LA DÉCENNIE

INTRODUCTION

Pour analyser le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada, le Groupe de travail a dû appréhender la dynamique du déplacement des travailleurs et des travailleuses. Toutefois, jusqu'à récemment, on disposait de peu de données, au Canada, sur les composantes du roulement de la main-d'oeuvre. Une étude a été commandée à Statistique Canada pour cerner le vécu des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s entre 1981 et 1988. En complétant ces données de type longitudinal par une information plus récente sur la population active, dérivée de différentes sources, on a été en mesure de composer un tableau complet du déplacement des travailleurs et des travailleuses dans ce pays.

Voici un bref résumé de l'étude effectuée par Statistique Canada pour le compte de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, au sujet du déplacement des travailleurs et travailleuses pendant la période de 1980–1988, complétée par un aperçu de l'activité plus récente de la population active (1990–1992).

PROFIL TYPE DU TRAVAILLEUR OU DE LA TRAVAILLEUSE DÉPLACÉ(E)

Dans la présente partie, nous allons nous efforcer de dresser un profil du travailleur ou de la travailleuse déplacé(e), en période de récession, d'une part, et en période d'expansion, d'autre part. En ce qui concerne les années quatre-vingt, on peut arriver à créer un tel profil d'après l'analyse des données contenues dans le fichier des données longitudinales, ainsi que dans l'Enquête sur l'activité de la main d'oeuvre, de Statistique Canada. En fait, en 1992–1993, Statistique Canada a effectué une étude du déplacement, qui est notamment fondée sur ces données¹. Cependant, de telles données ne sont pas disponibles pour les années quatre-

¹ Picot, G. et Pyper, W., *An Empirical Overview of Permanent Layoffs and Displaced Workers During the 1980s: Cyclical Variation, Concentration, and the Resolution of the Layoff*, Statistique Canada, janvier 1993 (non publié).

vingt-dix. Quoi qu'il en soit, à partir des données statistiques actuelles sur les taux de chômage et les pertes d'emplois par licenciement, on peut se faire une certaine idée de la tendance liée à la récession en 1990–1992, par rapport à la situation qui régnait auparavant.

Licenciements et travailleurs déplacés dans les années quatre-vingt

Dans l'étude de Statistique Canada effectuée par Picot et Pyper, il ressort que : i) les licenciements sont une caractéristique de l'économie, non seulement en périodes de récession mais également en périodes d'expansion; ii) lors de la récession de 1981–1982, les entreprises ont eu recours à des mises à pied plutôt qu'à des licenciements afin de réduire leur masse salariale; iii) les licenciements ont touché quelque 1,2 million de personnes en 1981–1982 mais, en 1988, année d'expansion, les licenciements ont atteint au moins un million de personnes. Tout cela confirme la thèse selon laquelle les licenciements ne sont pas simplement liés aux modifications qui surviennent au rythme des cycles conjoncturels, mais font partie intégrante du processus de création et d'élimination d'emplois propre aux entreprises, même dans les secteurs d'activité en expansion. Autrement dit, le processus soutenu du changement, caractérisé par une alternance expansion–déclin, de même que par l'émergence et la disparition d'entreprises au sein d'une industrie, donne lieu à une redistribution des parts de marché et de la demande de main-d'oeuvre entre les différentes entreprises concernées. Dès lors, les licenciements persistent, même dans les secteurs d'activité en expansion. Voici d'ailleurs certains des grands constats de l'étude de Statistique Canada.

Changements constatés dans l'activité de la main d'oeuvre

- ▶ On constate une importante mobilité de la main-d'oeuvre dans l'économie. D'après les données de 1976 à 1991, le flux brut annuel s'établit à 5,6 millions de pertes d'emplois contre 5,8 millions de gains d'emplois.
- ▶ On constate un important volume d'emplois créés, d'une part (nombre d'emplois créés dans des entreprises nouvelles ou en expansion) et de suppression d'emplois, d'autre part (nombre d'emplois perdus à cause de la fermeture d'entreprises ou de la réduction d'effectifs dans certains secteurs d'activité). Le taux annuel de pertes d'emplois dans l'ensemble de l'économie s'établit à 8,6 p. 100 en moyenne pour la période de 1978 à 1986. Dans le secteur manufacturier, les pertes d'emplois sont de 10 p. 100 en moyenne, contre 9,7 p. 100 de gains d'emplois en moyenne, pendant la période de 1971 à 1986. L'hétérogénéité de la croissance (ou du déclin) est une des principales caractéristiques des différentes entreprises du secteur manufacturier ou des autres secteurs d'activité. Cela revient à dire qu'un nombre important de travailleurs passent d'une entreprise à l'autre, soit dans une autre industrie ou dans la même industrie, tant pendant les périodes d'expansion que pendant les périodes de contraction de l'économie.

Roulement du personnel

- Au niveau des entreprises, le roulement de personnel (dû à des départs, aux licenciements et à l'embauche) est également important, puisqu'un travailleur sur cinq quitte définitivement son entreprise chaque année. Entre 1979 et 1982, le taux de départs (démissions plus licenciements, à l'exception des départs pour d'autres raisons comme le retour à l'école), est légèrement « procyclique » à cause de la diminution du nombre de démissions en périodes de récession.
- Les mises à pied ont joué un rôle beaucoup plus important dans le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre pendant la récession de 1981–1982 que les licenciements. Plus important encore, bien que les démissions, les embauches et les mises à pieds aient été beaucoup plus conformes au cycle dans les années quatre-vingt, le taux de licenciement n'a presque pas varié en fonction des changements constatés dans le taux de chômage.
- Les licenciements sont importants dans les années de récession comme dans les années où il y a absence de récession. En 1982, lorsque le produit intérieur brut (PIB) a diminué de 3,2 p. 100, le niveau d'emploi global a diminué de 3,5 p. 100 et le chômage est passé à 11 p. 100, alors que 1,2 million de travailleurs ont été licenciés. En 1988, au sommet du cycle économique, le PIB a augmenté de 4,7 p. 100, le niveau d'emploi de 3,2 p. 100 et le chômage est descendu à 7,8 p. 100, alors que cette même année un million de travailleurs étaient licenciés.

Phénomène de concentration des licenciements

- La situation en matière de licenciements varie considérablement d'une industrie à l'autre. En 1988 (au sommet du cycle économique) c'est dans le secteur de la construction qu'on en comptait le plus (un sur cinq emplois), alors qu'on a enregistré un licenciement pour six emplois dans les secteurs de la foresterie et des mines, contre seulement un sur soixante-quinze dans les services publics. Pendant la récession (1981–1982), c'est dans le secteur manufacturier que les mises à pied et les licenciements ont augmenté le plus rapidement.
- Pendant presque toute la période étudiée, c'est dans les petites et les moyennes entreprises qu'on a enregistré le plus grand nombre de licenciements. En effet, en 1988, les petites entreprises (de moins de vingt employés) représentaient 20 p. 100 du marché de l'emploi, mais 41 p. 100 des licenciements; les entreprises de plus de 500 employés, qui représentaient 40 p. 100 du marché de l'emploi, n'étaient responsables que de 17 p. 100 des licenciements. Cette différence des taux de licenciement en

fonction de la taille des entreprises est observée dans toutes les grandes industries. Même après avoir isolé les différences d'une entreprise à l'autre, par type d'industrie, profession et caractéristiques des travailleurs (ex. : niveau d'instruction et âge), une différence demeure. Qui plus est, la différence dans le taux de congédiements entre les petites et les grandes entreprises se maintient pendant toute la durée du cycle économique.

Profil des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s

- ▶ La majorité des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s ont peu d'ancienneté. Ce constat se vérifie autant dans les périodes d'expansion (1987–1988) que dans les périodes de récession (1981–1982).
- ▶ Même si c'est parmi les travailleurs et les travailleuses les plus jeunes, de faible revenu, qu'on enregistre les taux les plus élevés de licenciements, c'est surtout à la taille de l'entreprise et aux autres caractéristiques de l'emploi qu'il faut associer la plus importante différence relevée dans les taux de licenciement.
- ▶ Les personnes les moins instruites sont celles qui courent le plus de risques d'être licenciées. Il faut d'ailleurs établir, sur ce plan, un lien entre les faibles taux salariaux et le faible niveau d'éducation. Lorsqu'on isole les taux salariaux (et les autres variables comme la taille de l'entreprise), la probabilité de licenciement diminue.

Résolution des cas de licenciement

- ▶ En 1988 (année de pointe du cycle économique) :
 - 36 p. 100 des travailleurs et des travailleuses licencié(e)s étaient toujours sans emploi un an après leur congédiement; quant aux 64 p. 100 qui avaient un emploi, un grand nombre occupaient des postes à temps partiel.
 - Les femmes se sont surtout recasées dans des emplois à temps partiel.
 - 37 p. 100 des travailleurs âgés ont quitté le marché du travail après leur licenciement, certains de façon involontaire.
 - Un an après le licenciement, le groupe des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s accusait un taux de chômage de 17,6 p. 100, contre une moyenne nationale de 7,5 p. 100 la même année. Cette différence demeure importante, même lorsqu'on tient compte des

autres caractéristiques des travailleurs (âge, sexe et niveau d'instruction).

– Les travailleurs les plus instruits sont ceux qui s'en sortent le mieux. Le taux de chômage diminue quand le niveau d'instruction augmente, puisqu'il peut passer de 22 p. 100 pour ceux ayant un niveau d'instruction primaire à 10 p. 100 chez ceux ayant un niveau universitaire.

- ▶ Pendant la période de croissance économique (1988–1989), plus d'un demi-million de travailleurs et de travailleuses licencié(e)s ont retrouvé un emploi dans un délai de six à douze mois. Cependant, un nombre non négligeable de travailleurs sont demeurés au chômage, plus de la moitié du temps, pour des périodes pouvant aller jusqu'à douze mois après leur licenciement. On note une plus forte propension à appartenir à ce groupe parmi les travailleurs n'ayant pas une instruction de niveau secondaire, ceux âgés de plus de 35 ans et ceux du secteur manufacturier.
- ▶ Même pendant les années d'expansion, comme en 1988–1989, nombre de travailleurs et de travailleuses ont eu beaucoup de difficultés à trouver un nouvel emploi. Bien que la majorité d'entre eux aient pu trouver un nouvel emploi sans période de chômage ou après une période de chômage très courte, une importante minorité a éprouvé des difficultés, connaissant encore des taux de chômage élevés et des taux d'emploi à plein temps très faibles, un an après le licenciement.
- ▶ On parvient à des résultats hétérogènes sur le plan des changements salariaux à la suite d'un licenciement. La moitié des travailleurs et des travailleuses déplacés ont signalé une augmentation salariale. La variable la plus significative et la plus susceptible d'influer sur le changement salarial s'est avérée être le salaire que touchait le travailleur pour l'emploi perdu. La qualification professionnelle et l'âge sont également, mais dans un moindre degré, des variables influentes.
- ▶ On constate l'existence d'un groupe de travailleurs licenciés qui font l'objet de licenciements récurrents, même durant des périodes d'expansion. La moitié des travailleurs et des travailleuses licencié(e)s en 1978 et 1979 ont en effet subi un autre licenciement au cours de la période subséquente de sept ans.

Pertes d'emplois au cours de la récession de 1990–1992

On constate que pendant tout le cycle économique récession–expansion–récession, ce sont presque toujours les mêmes groupes de travailleurs et de travailleuses qui sont touchés, et l'on peut dresser le même constat pour certains secteurs, comme

le secteur manufacturier. D'un autre côté, chaque récession présente un caractère unique. Ainsi, la récession de 1990–1992 a été caractérisée par les éléments suivants :

- ▶ durée plus importante que les récessions précédentes;
- ▶ fléchissement plus précoce et plus durable enregistré dans le secteur manufacturier, preuve du rôle proéminent de la restructuration durant la période 1990–1992;
- ▶ augmentation de la productivité due à un accroissement de la production, sans augmentation du niveau d'emploi.

Lorsqu'on compare la récession de 1990–1992 à celle de 1981–1982, les données d'emploi et de chômage font ressortir que le dernier repli économique a été plus long mais moins important que la récession précédente. Comme on peut le constater d'après le tableau 1, tous les indicateurs font ressortir que, au coeur de la crise, la récession de 1990–1992 a été moins grave que celle de 1981–1982². Lors de la dernière récession, par rapport à celle de 1981–1982, l'embauche a accusé un repli moindre, le taux de licenciement a été inférieur et le déclin du niveau d'emploi ainsi que l'augmentation du taux de chômage ont été moins marqués. Cependant, si l'on envisage la récession de 1990–1992 sous l'angle de l'effet cumulatif, plutôt que sous la forme d'un instantané, on se rend compte qu'elle a été beaucoup plus dommageable puisqu'un plus grand nombre d'emplois ont disparu, que les niveaux de chômage atteints sont plus élevés et que le nombre de travailleurs nouvellement embauchés a été moindre. En fait, pendant la période 1990–1992, le nombre de mois–personnes d'emplois perdus est nettement plus important que celui enregistré lors de la récession précédente, puisqu'il s'établit à 8,8 millions contre 2,8 millions. L'effet cumulatif des réductions à long terme sur le plan de l'embauche et des hauts niveaux permanents de pertes d'emplois se feront sentir, pendant plusieurs années encore, au niveau des revenus des ménages, des investissements des entreprises et des habitudes de consommation de la population en général.

² Kuhn, P., Lemaitre, G., et Picot, G., *Employment, Unemployment, Hirings, and Layoffs During the 1981-82 and 1990-92 Recessions*, Statistique Canada, mars 1993 (non publié).

Tableau 1
Comparaison entre les indicateurs clés de la récession de 1981–1982
et de celle de 1990–1992 (au creux de la vague)

INDICATEUR	1981–1982	1990–1992
Fléchissement de l'emploi (points de pourcentage)	5,4	3,1
Augmentation de l'emploi (points de pourcentage)	5,5	4,2
Taux de chômage maximum	12,7	11,5
Taux d'emplois perdus	7,9	6,8
Fléchissement du taux d'embauche	18	15
Durée moyenne du chômage (semaines)	19,5	19,6
Durée de la récession (trimestres)	9	13

Mises à pied et licenciements en 1990–1992

- Nous avons vu, plus haut, que les mises à pied ont occupé une place prédominante lors de la récession de 1981–1982. Mais au cours des dernières années, on a pu constater que les restructurations ont en fait donné lieu à un recours accru aux licenciements. En fait, dans la première partie de la dernière récession, les activités de décroissance des effectifs se sont principalement traduites par des mises à pied. Toutefois, au fur et à mesure qu'on a progressé dans la récession, on s'est rendu compte que les industries ont opté de plus en plus pour les licenciements, de sorte qu'à la fin de la période 1990–1992, 29 p. 100 des personnes ayant perdu leur emploi avaient été mises à pied, contre 42 p. 100 lors de la récession de 1981–1982.

Phénomène de concentration des licenciements en 1990–1992

- La prolongation du fléchissement économique lors de la récession de 1990–1992 s'est particulièrement fait sentir dans le secteur manufacturier, qui montrait des signes de dès 1989. Alors que le nombre d'emplois perdus dans ce secteur a atteint 319 000 en 1981–1982, en 1990–1992, il a été de 370 000. Étant donné que c'est surtout le secteur manufacturier qui a été proportionnellement le plus atteint sur le plan des pertes d'emplois, il ne faut pas s'étonner que ce soit l'Ontario qui ait subi le plus fort contrecoup de la récession qui s'est traduite par un déclin de l'économie de cette province. L'Ontario, qui constitue environ 40 p. 100 du marché du travail au Canada, a représenté 27 p. 100 du nombre d'emplois perdus exprimé en trimestres–personnes cumulés en 1981–1982, et 70 p. 100 lors de la dernière

récession. En fait, l'Ontario a accusé 54 p. 100 de l'augmentation cumulative de chômage en 1990–1992, alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique, de leur côté, étaient à peine touchées par la récession, puisque le secteur primaire n'a pas été ébranlé par la récession des années quatre-vingt-dix.

- ▶ Contrairement à la croyance populaire, la récession de 1990–1992 n'a pas été « une récession de cols blancs ». Ce sont en effet les cols bleus qui ont été principalement touchés par les pertes d'emplois, bien que les cols blancs appartenant au segment le moins qualifié (personnel de bureau et employés de service) aient effectivement été touchés par la situation difficile du marché de l'emploi.

Travailleurs déplacés dans les années quatre-vingt-dix

- ▶ Lors de la récession de 1990–1992, les jeunes travailleurs et travailleuses ont été moins durement touché(e)s qu'en 1981–1982. Ceux âgés de 15 à 24 ans ont constitué 27 p. 100 de l'augmentation de chômage cumulée, alors que les travailleurs et les travailleuses de 25 à 34 ans en représentaient 32 p. 100. Sur le plan de la durée du chômage, ce sont les personnes de 45 ans et plus qui ont été le plus durement touchées en 1990–1992. Un plus grand nombre de travailleurs de 25 à 34 ans ont perdu leur emploi, mais ceux appartenant aux groupes d'âges supérieurs sont demeurés au chômage pendant plus longtemps. Chez les jeunes, on a constaté une forte propension à quitter le marché du travail.
- ▶ Si le fait de perdre son emploi a une incidence sur le bien-être d'une personne, le fait de **demeurer** au chômage a des conséquences encore plus dévastatrices. Dès lors, la **durée du chômage** est un indicateur beaucoup plus valable des changements survenus sur le plan de l'emploi et du chômage. Lors de la récession de 1990–1992, les chômeurs à court terme (personnes étant demeurées au chômage pendant moins de trois mois) se sont plus rapidement recasés que lors de la récession de 1981–1982; par contre, pour ce qui est des chômeurs à long terme (plus de trois mois), la situation a empiré. Lors de la dernière récession, il est devenu de plus en plus difficile, pour les chômeurs à long terme, de revenir sur le marché du travail. Par rapport à la récession précédente, désormais, plus une personne passe de temps au chômage, moins elle a de chances de retrouver un emploi.
- ▶ Au cours de la récession de 1990–1992, le taux de chômage a été nettement plus important pour les travailleurs et les travailleuses ayant un niveau d'éducation primaire que pour ceux et celles ayant une meilleure scolarisation. On s'attend à ce que cette tendance se maintienne jusqu'à la fin de la décennie. Qui plus est, quelque 40 p. 100 des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s en 1990–1992 n'avaient pas de diplôme de niveau secondaire. On estime, en outre, que le niveau d'analphabétisme est élevé parmi ce groupe.

CONCLUSIONS

D'après les données longitudinales de la période 1981–1989, les données statistiques sur le marché du travail recueillies lors de la dernière récession et un récent sondage sur les programmes de réduction des effectifs des grandes entreprises canadiennes, il est possible de tirer les conclusions suivantes au sujet de la nature profonde du problème d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada.

- ▶ Le nombre de congédiements (licenciements et mises à pied) est très important, que l'on soit en période de récession ou d'expansion. Les différences constatées entre ces deux points du cycle économique ne sont pas aussi importantes qu'on aurait pu s'y attendre; l'adaptation de la main-d'oeuvre joue donc, en permanence, un rôle marquant sur le marché du travail.
- ▶ Lors de la récession de 1981–1982, les entreprises ont surtout eu recours aux mises à pieds, ce qui n'a pas été le cas en 1990–1992. La tendance aux licenciements s'est accélérée au fur et à mesure que la récession s'installait, de nombreux emplois stables et permanents ayant été supprimés.
- ▶ Les licenciements sont spécifiquement concentrés dans les petites et les moyennes entreprises. Lors de la récession de 1981–1982, ce sont le secteur primaire et celui de la construction qui ont été les plus touchés, mais lors de la dernière récession, c'est dans le secteur manufacturier qu'on a enregistré le plus grand nombre de licenciements.
- ▶ De façon typique, les travailleurs licenciés ont peu d'ancienneté, ils se situent au bas de l'échelle salariale, ils ont tendance à avoir une scolarisation moindre, mais tous les groupes sont représentés. Lors de la crise de 1990–1992, on a enregistré un accroissement du nombre de mises à pied de travailleurs et de travailleuses ayant de l'ancienneté ainsi qu'une augmentation de ceux et de celles âgé(e)s de plus de 45 ans.
- ▶ Le taux de chômage à long terme est désormais relativement plus élevé chez les travailleurs et les travailleuses licencié(e)s. Ainsi, à la sortie de cette récession, ceux qui auront été au chômage à long terme (plus de trois mois) auront moins de chances de se trouver un emploi.

CHAPITRE 3

UN PROCESSUS EFFICACE D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE :

ÉLÉMENTS D'UN MODÈLE EFFICACE D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

À l'analyse des différentes études de cas et des données d'expérience, et à l'examen des réussites et des échecs du programme actuel, le Groupe de travail a dérivé un certain nombre de thèmes et de concepts communs. Lorsqu'on les met ensemble, il est possible de dresser un modèle de processus d'adaptation de la main-d'oeuvre efficace. Les « éléments » du modèle construit par le Groupe de travail sont considérés comme étant d'importants ingrédients de toute approche à adopter pour répondre, aujourd'hui et dans l'avenir, aux différents problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre qui se posent aux travailleurs et travailleuses.

S'agissant d'un « modèle » d'adaptation de la main-d'oeuvre, le Groupe de travail est d'avis qu'il existe, dans le vécu d'un travailleur ou d'une travailleuse en phase d'adaptation, trois périodes où il est possible et où il faut, en général, intervenir. Ces périodes sont les suivantes :

- 1) Avant le congédiement.
- 2) Après la cessation d'emploi.
- 3) En période de suivi.

Il est essentiel que tout processus d'adaptation de la main-d'oeuvre se voulant efficace soit **sans faille** et **cohérent**.

Système sans faille

Dans chacune des périodes d'intervention, les travailleurs et les travailleuses doivent être représenté(e)s. Le rôle de leur représentant est de veiller à ce qu'ils puissent avoir accès à une aide adaptée, au bon moment, et à ce que certains organismes soient en mesure de les guider, dans toute une série d'étapes jusqu'au moment où ils retrouveront un emploi. Il est possible que différents agents doivent intervenir pour coordonner les diverses interventions et pour offrir les programmes et les services nécessaires. Quoi qu'il en soit, il faut qu'il existe en

permanence un lien entre les différentes interventions propres à chaque période, de même qu'entre les différents agents qui interviennent, si l'on veut que le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre soit efficace. En outre, les travailleurs doivent pouvoir évoluer d'une étape à l'autre dans le processus sans risquer de s'égarer en cours de route. Pour décrire cette caractéristique d'un processus efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre, on parle d'un système « sans faille ».

Système cohérent

La seconde caractéristique d'un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre se voulant efficace est la cohérence. Dans un processus cohérent, les décisions relatives au financement sont prises en fonction des conditions du marché du travail et de la nécessité d'apporter une aide à des groupes particuliers de travailleurs, à certains moments donnés. Le financement des interventions n'est pas compartimenté au point que, à cause d'une décision prise par un agent travaillant dans un secteur particulier, un autre domaine d'activité aura à en souffrir, ce qui pourrait dès lors empêcher ou considérablement retarder la réalisation de l'objectif visé. Par « cohérence », on veut également signifier que les besoins constatés sur un plan donné peuvent être comblés sur un autre plan. C'est, par exemple, ce qui se produit lorsqu'un conseiller d'un Centre d'Emploi du Canada convient que certains travailleurs déplacés ont besoin de suivre une formation particulière et que celle-ci doit débiter tout de suite après la cessation d'emploi. Si le système est cohérent, le collègue communautaire local pourra offrir aux travailleurs concernés cette formation, dès que ces derniers auront été licenciés, et non huit ou dix mois plus tard.

Si l'on veut que le Canada dispose d'un système d'adaptation de la main-d'oeuvre qui soit sans faille et cohérent, il convient d'adopter un certain nombre d'étapes importantes relativement à chacune de ces périodes d'intervention. Ces étapes, qui sont d'ailleurs étroitement liées aux différents éléments du modèle, sont analysées dans les pages suivantes, dans le contexte des trois périodes d'intervention.

Période d'adaptation de la main-d'oeuvre : avant le licenciement

- Il faut que le licenciement fasse l'objet d'un préavis suffisant. À l'heure actuelle, les dispositions relatives aux délais de préavis, dans les lois provinciales, varient d'une province à l'autre. En Saskatchewan, aucun délai n'est exigé pour le licenciement collectif, alors qu'il faut seize semaines selon la loi fédérale et dix-huit semaines au Manitoba. À l'expérience, on a pu constater que plus les délais de préavis sont longs, plus les travailleurs touchés ont de chances de retrouver un emploi stable. En fait, lorsque la période de préavis est suffisante, il est possible d'enclencher le processus d'adaptation pendant que les travailleurs et les travailleuses ont encore un emploi. Cependant, l'émission d'un préavis de licenciement raisonnable n'est pas simplement question de réglementation, c'est un principe qu'il

faut appliquer dans toutes les tentatives déployées sur le front de l'adaptation de la main-d'oeuvre.

- ▶ Dans un cas de fermeture ou de réduction des effectifs, la première étape d'une approche logique consiste à analyser les répercussions des licenciements sur les employés (sur ceux qui sont licenciés comme sur les autres), sur la collectivité locale et sur l'entreprise. La conduite d'une évaluation initiale et de la planification détaillée qui en découle est souvent l'occasion d'entreprendre des activités de formation ou d'adaptation diverses, comme le counselling des travailleurs, pendant que ces derniers sont encore employés. Dans la plupart des situations d'adaptation qui ont porté fruits, les travailleurs et les travailleuses ont pu suivre une formation ou recevoir du counselling à temps partiel, quand ils n'étaient pas simplement libérés par l'employeur.
- ▶ La nomination d'un représentant des travailleurs et la mise sur pied d'un organisme chargé de coordonner ou d'organiser l'évaluation des besoins de chaque travailleur et travailleuse, ainsi que la prestation des différents types d'aide constatés sont autant d'éléments essentiels à l'aboutissement du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Il n'est pas rare que les comités d'aide à l'adaptation aient à remplir le rôle de représentant ou d'agent. On a pu constater que, non seulement l'existence d'un comité d'aide à l'adaptation chargé de planifier et d'entreprendre les actions jugées nécessaires par les partenaires du marché du travail facilitait l'adaptation de la main-d'oeuvre, mais également que la simple présence d'un tel comité dans une situation de réduction des effectifs ou de fermeture d'établissement avait permis de réduire le niveau d'anxiété de tout le monde.
- ▶ Depuis l'adoption du projet de loi C-21 et l'instauration de la formule d'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins productives, pour les programmes et la formation d'adaptation de la main-d'oeuvre, les sommes débloquées par le Trésor pour EIC au titre des programmes d'adaptation n'ont cessé de diminuer. En fait, la plus importante source de financement du programme d'adaptation de la main-d'oeuvre est la caisse d'assurance-chômage même. Et pourtant, ces fonds ne peuvent servir à aider les travailleurs et les travailleuses à suivre un recyclage, en vue d'occuper un autre emploi, avant leur licenciement, solution qui permettrait d'améliorer leurs chances de retrouver rapidement un emploi. Même si l'on considère qu'il est vital, lorsque la chose est possible, d'apporter une aide aux travailleurs et travailleuses avant la cessation de leur emploi, on ne dispose actuellement que de fonds limités du Trésor pour ce faire. Si l'on veut que le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre soit cohérent, il faut envisager d'augmenter, ou de réaffecter, les fonds du Trésor versés au titre

des interventions en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre qui interviennent en réponse aux besoins avant la cessation d'emploi.

- ▶ Lors de la récession de 1990–1992, on a noté une augmentation de la proportion de licenciements chez les travailleurs et les travailleuses de plus de 25 ans. L'adaptation pour ce groupe s'est avérée particulièrement difficile, car ces travailleurs gagnaient en général un salaire assez élevé au moment de leur congédiement. Qui plus est, on a constaté que plus de 40 p. 100 des personnes de ce groupe n'avaient pas une douzième année. À l'évidence, le perfectionnement professionnel et scolaire de ces travailleurs et travailleuses est essentiel si l'on veut améliorer leur niveau d'employabilité après un licenciement. Il a, entre autres, été justement proposé de leur donner une formation dans un autre domaine d'activité professionnelle ou d'améliorer leurs compétences avant leur licenciement. Une façon de procéder consiste à assurer counselling et formation aux travailleurs et aux travailleuses visé(e)s par le licenciement projeté, en vertu d'un accord avec les employeurs, à raison de deux jours par semaine, les employés continuant de travailler régulièrement le reste de la semaine. Un soutien du revenu au titre de l'assurance-chômage serait versé pendant les journées de formation et de counselling et l'employeur continuerait de verser les salaires normaux pendant le reste de la semaine. Le modèle proposé est semblable au partage du travail, si ce n'est que les travailleurs faisant l'objet de cette aide particulière seraient ceux qui sont visés par le licenciement projeté.
- ▶ À la lumière des récentes expériences dans le secteur manufacturier et les autres secteurs, il semble que le patronat et les syndicats aient intérêt à envisager la formule des cours d'alphabétisation et de perfectionnement professionnel à l'intention des travailleurs et des travailleuses qui ne sont pas encore menacés par un éventuel licenciement.

Période d'adaptation de la main-d'oeuvre : après la cessation d'emploi

- Les actuels règlements de l'assurance-chômage régissant le versement des indemnités de départ et des pensions, en ce qui a trait au droit des bénéficiaires de recevoir éventuellement les prestations d'assurance-chômage, ont un effet négatif sur le processus d'adaptation. Notamment, le fait que l'on prenne en compte les indemnités de départ dans le calcul du revenu, afin de déterminer si la personne a droit aux prestations de l'assurance-chômage revient, dans les faits, à retarder le début de l'intervention et de l'assistance active qu'EIC peut offrir aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. Pour ceux et celles qui en ont besoin, la formation doit débiter le plus tôt possible dans le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre, de préférence avant même la cessation de l'emploi.

- ▶ Le versement d'indemnités de départ aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s est un facteur de réussite important du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Ces indemnités fournissent aux personnes licenciées une sécurité financière minimale pendant la période de chômage, lorsque leur revenu hebdomadaire se trouve très nettement diminué. Des indemnités de départ suffisantes peuvent inciter les travailleurs âgés à accepter un départ à la retraite lorsque la chose est appropriée et les aider à faire la transition. Bien que de nombreuses conventions collectives renferment des dispositions relatives aux indemnités de départ, certains travailleurs et travailleuses qui ne sont pas visé(e)s par ces conventions n'ont pas droit à ces indemnités au moment de la cessation d'emploi. Certaines provinces ont fait inscrire des dispositions relatives aux indemnités de départ dans leur code du travail, mais elles sont rares. Dès lors, on peut estimer que l'adoption, par toutes les provinces, de dispositions minimales en matière d'indemnités de départ serait tout à fait bénéfique au processus d'adaptation de la main-d'oeuvre.

- ▶ Dans les cas où les fermetures ou les réductions d'effectifs concernent des emplacements non syndiqués ou des petits employeurs, les travailleurs et les travailleuses se retrouvent souvent sans « représentants » susceptibles d'assurer la liaison avec les responsables des programmes d'aide gouvernementaux ou communautaires. Tout semble indiquer que les licenciements se produisent surtout dans les petites et les moyennes entreprises (par exemple, en 1988, les entreprises de moins de vingt employés, et qui représentaient 20 p. 100 du marché du travail, ont été responsables de 41 p. 100 des licenciements alors que les entreprises de plus de 500 employés, représentant 40 p. 100 du marché du travail, n'ont représenté que 17 p. 100 des licenciements). Donc, une partie importante des travailleurs et des travailleuses se retrouvent sans aide à l'adaptation, surtout dans les premières semaines suivant leur cessation d'emploi. Il est essentiel de permettre à tous les travailleurs et à toutes les travailleuses déplacé(e)s d'avoir accès aux programmes d'évaluation des besoins, de counselling en matière d'adaptation (personnel, familial, financier et d'emploi), ainsi que de formation et de recherche d'emploi.

- ▶ Quand on constate les résultats que donne une démarche coordonnée en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre (dans les cas où une organisation comprenant habituellement la partie patronale et la partie syndicale s'attaque aux problèmes à l'échelle de l'ensemble d'une industrie ou d'un secteur d'activité), on se rend compte qu'il convient d'adopter une approche sans faille pour ce qui est de l'aide à l'adaptation et de l'information sur le marché du travail. À l'heure actuelle, les travailleurs et les travailleuses qui ne bénéficient pas d'un mécanisme officiel et structuré d'adaptation de la main-d'oeuvre (comme un comité d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI)), doivent littéralement butiner d'un ministère et d'un organisme

fédéral et provincial à l'autre pour obtenir les renseignements voulus. Qui plus est, il n'existe presque pas de liens entre les renseignements sur le marché du travail, d'une part, et la formation et les services d'adaptation offerts soit par le secteur public soit par des groupes privés, d'autre part. Il convient d'offrir de un guichet unique d'accès aux services, assurant ainsi un lien plus efficace entre les renseignements sur le marché du travail et les possibilités offertes sur le plan de la formation et des services d'adaptation.

Les groupes communautaires se trouvent souvent en meilleure posture pour offrir ce genre de service à guichet unique aux différents groupes clients, mais ils ne disposent pas des fonds qui sont consentis aux organismes sectoriels et aux comités du SAAI. Le plus souvent, ces groupes dépendent entièrement du financement gouvernemental, les employeurs ne contribuant que très peu à leur fonctionnement (puisque'il s'agit généralement de petites entreprises déconnectées des grands réseaux). Il convient de réaffecter le financement gouvernemental au profit des groupes communautaires qui viennent en aide aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. Il devrait être possible d'appliquer ces fonds à la mise sur pied d'une infrastructure (comme la formation des conseillers et (ou) l'achat d'outils et d'équipement), tout autant qu'aux services directs à la clientèle. Des efforts plus importants s'imposent si l'on veut accroître la capacité des groupes communautaires de fournir des renseignements sur le marché du travail et sur les programmes offerts et d'assurer directement les services de counselling d'emploi et autres services d'aide à l'adaptation. Telle doit être la priorité des futures commissions locales.

Peu importe que l'assistance soit offerte par l'intermédiaire des comités du SAAI, des comités d'aide au développement des collectivités (CADC) ou par le biais d'un autre mécanisme relevant du secteur privé, dans la majorité des cas, les coûts de formation et le soutien de revenu offert pendant la formation sont prélevés sur la caisse d'assurance-chômage et, par conséquent, il faut le plus souvent passer par l'intermédiaire d'un CEC pour y avoir accès. À l'occasion, les CEC n'ont pas les fonds suffisants pour financer la formation requise et, parfois, ils ne peuvent répondre aux besoins exprimés dans des délais opportuns (les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s sont alors couché(e)s sur des listes d'attente). La résolution de ce problème réside dans une planification commune et une amélioration de la coordination des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre entre les différents « agents » concernés, notamment les CEC, les futures commissions locales, les groupes communautaires, les comités d'aide à l'adaptation (SAAI, CADC et autres) et les groupes sectoriels.

Les leçons tirées d'une situation particulière d'adaptation ne sont pas systématiquement appliquées à d'autres situations. En fait, les comités du SAAI et d'aide au développement des collectivités ont tendance à s'attaquer

à chaque cas d'adaptation comme s'il s'agissait d'un cas unique. D'un autre côté, dans certains secteurs ou certaines industries, il y a transfert de personnel d'un emplacement à l'autre, de sorte que chaque expérience donne lieu à un gain de connaissances et de compétences. Mais il est coûteux de toujours tout avoir à réapprendre, de sorte qu'il faut trouver un moyen de profiter des enseignements que les autres comités et intervenants auront tiré lors d'une situation de réduction d'effectifs (par exemple, par le biais d'une approche sectorielle ou par la création d'un organisme de coordination au sein d'une industrie particulière).

- ▶ Souvent, les genres de formation qu'il convient de dispenser aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s pour leur permettre de retrouver un emploi dans une entreprise, un secteur ou un domaine professionnel différent ne sont pas offerts par les établissements publics de la région où résident ces personnes. Les établissements d'enseignement et de formation n'affichent pas suffisamment de souplesse et ne sont pas suffisamment disposés à modifier leurs programmes, à en créer de nouveaux ou à adopter d'autres formules, à changer leurs critères d'admission ou à adapter leurs méthodes d'enseignement ou de formation en fonction des besoins des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s. Ni EIC ni les comités du SAAI ne semblent avoir eu beaucoup de succès dans les tentatives qu'ils ont déployées en vue de faire fléchir les établissements d'enseignement et de formation sur ce plan.

- ▶ Force est de constater qu'une importante proportion de travailleurs et de travailleuses déplacé(e)s acceptent un travail à temps partiel, tout de suite après leur cessation d'emploi, ou se retrouvent dans un emploi qu'ils ne conserveront pas très longtemps. Ce constat tend donc à prouver que ces personnes acceptent de travailler dans des secteurs où l'on n'exige qu'une faible qualification professionnelle et où il n'y a généralement pas de stabilité d'emploi. Très souvent, ce phénomène est favorisé par les programmes de formation gouvernementaux qui sont de courte durée et qui n'offrent qu'un niveau réduit de qualification. Même s'il est possible, en fonction des nouveaux règlements régissant les programmes d'EIC, que les travailleurs entreprennent une formation pouvant aller jusqu'à trois ans, rares sont ceux qui suivront des formations aussi longues. En fait, EIC se trouve actuellement à limiter, dans la pratique et non en fonction d'une politique, la durée des cours d'alphabétisation à 52 semaines pour, paraît-il, éviter toute incursion dans un domaine de compétence provinciale. À l'heure actuelle, la durée moyenne des cours de formation financés par EIC, toutes catégories confondues (à l'exclusion des cours d'apprentissage) est de 26 semaines. Il est devenu évident qu'il faut offrir des programmes de formation séquentiels portant sur l'alphabétisation, l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et le perfectionnement professionnel, cours où des durées plus longues seront la règle plutôt que l'exception. En outre, il faut

viser une certaine souplesse dans la durée de chaque segment des séquences de formation.

À l'heure actuelle, la plus grande partie des cours de formation offerts en établissement ne se donnent que durant l'année scolaire (de septembre à juin). Pour un travailleur ou une travailleuse déplacée(e), cela revient à devoir interrompre sa formation pendant huit semaines ou plus, lorsqu'un programme s'étend sur plus d'une année scolaire. Ces congés scolaires constituent un fardeau financier pour la caisse d'assurance-chômage, puisque le soutien du revenu doit quand même être assuré alors que la formation est interrompue. La période d'adaptation du travailleur s'en trouve en même temps prolongée. Qui plus est, la politique actuelle d'EIC relativement à l'interruption des cours ne permet pas aux conseillers des CEC locaux d'approuver le maintien du versement du soutien du revenu au titre de l'assurance-chômage (article 26) pour les prestataires dont la formation chevauche des vacances de plus de huit semaines. Résultat : les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s ne peuvent terminer la deuxième partie de leur formation à cause d'une interruption de leur soutien du revenu. En effet, ils ne peuvent prétendre à ces prestations pour la deuxième ou la troisième partie d'un cours éventuel que s'ils retournent travailler pour suffisamment longtemps, pendant l'interruption, afin de pouvoir déposer une nouvelle demande. Il y a donc lieu d'inviter les établissements d'enseignement et de formation à offrir leurs cours aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s suivant un calendrier plus souple, sans interruption prolongée. Une des solutions possibles peut consister à faire en sorte que la majorité des cours soient à inscription continue. Pour l'instant, en tant que mesure temporaire, EIC devrait revoir sa politique en matière d'interruption de la formation pour s'assurer que l'adaptation des travailleurs déplacés n'est pas menacée. Qui plus est, les établissements d'enseignement et de formation doivent se montrer plus souples dans l'application de leurs critères d'admission des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s et doivent offrir un plus grand nombre de cours sur les lieux de travail, surtout à temps partiel.

Au fil des ans, EIC a adopté, en matière de formation, des lignes directrices qui ne présentent plus aucun intérêt dans les conditions actuelles du marché du travail. EIC a adopté pour règle de ne pas payer les coûts des cours ou de ne pas continuer à verser le soutien du revenu de l'assurance-chômage aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s pour leur permettre de suivre des cours universitaires et cela même si une instruction supérieure, surtout lorsqu'il s'agit de diplômes universitaires, se traduit par un niveau de chômage moindre et par des revenus supérieurs. En outre, EIC ne permet pas aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s de suivre des cours d'alphabétisation et des cours de rattrapage scolaire, au niveau secondaire (à temps plein), s'ils veulent continuer à bénéficier du soutien du revenu de

l'assurance-chômage. Or, presque tout semble indiquer qu'un grand nombre de travailleurs et de travailleuses déplacé(e)s doivent suivre cette formation de façon prioritaire et que les « cours d'équivalence » de durée moindre qu'offrent les collèges communautaires ne peuvent remplacer les cours dispensés par les écoles secondaires régulières, surtout en anglais, en mathématiques et en science. Il serait utile, pour le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre, qu'EIC adopte une politique plus souple et plus réaliste relativement au genre de formation à financer pour les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s.

- ▶ On estime que le counselling d'emploi est déterminant dans l'aboutissement de tout programme d'adaptation de la main-d'oeuvre. Dès lors, il faudrait que ce service soit intégré à tout programme d'adaptation de la main-d'oeuvre, quel que soit le mécanisme retenu. Qui plus est, le counselling d'emploi est plus efficace lorsque le travailleur client peut s'identifier aux conseillers. Dans bien des cas, on a pu constater que le recours à des pairs, correctement formés, ainsi qu'à des conseillers communautaires qualifiés, présentant les mêmes caractéristiques démographiques que les travailleurs et les travailleuses, pouvait donner lieu à des résultats fort intéressants. Il convient également que les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s fassent l'objet de services de counselling d'aide à l'adaptation complets (notamment sur le plan personnel, financier, familial et de l'emploi), au tout début de la période d'adaptation, si possible dès que le préavis de licenciement est donné. À l'expérience, on a pu constater qu'un licenciement impose un énorme fardeau sur la personne concernée, sur sa famille et sur la collectivité, de sorte que toute mesure visant à alléger les craintes, à apporter quelque encouragement et à aider les gens à replanifier leur vie dès le début est essentielle.

Période d'adaptation de la main-d'oeuvre : suivi

- ▶ Dans une situation d'adaptation typique, l'ensemble des mesures d'intervention auprès des travailleurs et des travailleuses touchés par une fermeture ou par une réduction d'effectifs s'étirent sur plusieurs mois, voire une année. Qui plus est, les différents types d'aide qu'il faut apporter à ces personnes (counselling, formation, recherche d'emploi) s'étalent souvent sur plus d'une année. En fait, on peut attribuer une partie du succès de toute approche sectorielle au processus d'adaptation à la longue période de suivi de la clientèle. Il faut donc mettre en place un mécanisme qui permette d'assurer une aide suivie aux travailleurs et travailleuses, en coordination avec le comité d'aide à l'adaptation qui sera intervenu dans un premier temps pour, dès lors, éliminer l'apparition de toute échéance artificielle de l'intervention.

► Pour de nombreux travailleurs et travailleuses âgé(e)s, la retraite est une solution tout à fait souhaitable, mais qui n'est pas toujours possible financièrement. Le fait de permettre à certains travailleurs âgés de quitter le marché du travail, surtout dans les régions où le réemploi est pratiquement impossible à cause de l'absence de débouchés véritables, est une dimension importante d'un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre se voulant efficace. Notons au passage qu'à l'heure actuelle, moins du tiers des travailleurs et des travailleuses disposent d'un régime de retraite privé qui leur permettrait de faire « le pont » jusqu'au versement de leur retraite au titre du Régime de pensions du Canada. Pour l'instant, le Programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA) permet d'effectuer cette transition. Toutefois, seuls les travailleurs et travailleuses désignés comme devant faire l'objet d'un licenciement peuvent prétendre à ce genre de programme, de sorte que rares sont ceux qui ont pu en bénéficier (1 955 travailleurs et travailleuses seulement ont pu se prévaloir des prestations du PATA en 1991–1992).

Remarques de conclusion

- Au cours de la dernière décennie, le Canada a traversé une période de récession, suivie d'une reprise, puis d'une nouvelle récession. Il est frappant de constater que, sur toute la durée de ce cycle, en période de récession comme de reprise, le nombre de licenciements est demeuré élevé. Bien que les travailleurs et les travailleuses ayant peu d'ancienneté continuent d'être les premiers licenciés, on a constaté lors de la récession de 1990–1992 une augmentation du nombre de travailleurs et de travailleuses ayant de l'ancienneté qui ont été déplacé(e)s. En 1989, les travailleurs ayant cinq années ou plus d'ancienneté représentaient un chômeur sur dix. En 1992, ils en représentaient un sur sept. Qui plus est, les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s, et surtout ceux qui ont une longue expérience de travail, demeurent au chômage plus longtemps, puisque leur taux de chômage équivaut au double de la moyenne nationale. En outre, ils sont considérablement désavantagés sur le marché du travail, puisque 40 p. 100 d'entre eux n'ont pas de diplôme de niveau secondaire et que beaucoup possèdent des qualifications professionnelles fort impressionnantes mais, malheureusement, dans des domaines peu en demande. Dès lors, on contribuerait beaucoup à réduire le problème du chômage structurel permanent et à améliorer le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre si l'on parvenait à fournir toute une gamme de mesures d'adaptation s'adressant tout particulièrement aux travailleurs ayant fait la preuve de leur capacité et de leur véritable désir d'occuper un emploi stable, à long terme (c'est-à-dire ceux ayant une longue expérience du marché du travail). Il convient de cerner le plus tôt possible les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s et d'axer les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre sur leurs besoins. Les provinces pourraient être d'une certaine aide sur ce plan,

de même que les futures commissions locales, si elles étaient contraintes de fournir à EIC un préavis dans tous les cas de licenciement touchant de plus de dix employés.

- ▶ On reconnaît maintenant qu'au cours de la prochaine décennie, la représentation des membres des groupes désignés sur le marché du travail (personnes handicapées, femmes, autochtones et membres des minorités visibles) passera de minoritaire à majoritaire. Il convient d'offrir à ces travailleurs la possibilité de participer pleinement au marché du travail. Pendant nombre d'années, les membres des groupes désignés ont connu un taux de chômage supérieur à la moyenne et ont eu des niveaux de revenu inférieurs. Ils tendent aussi à être relégués dans une gamme restreinte d'occupations; de plus, le taux de participation de certains groupes à la main d'oeuvre active est plus faible que la moyenne. La plupart d'entre eux se heurtent à des barrières systémiques à leur entrée ou à leur retour sur le marché du travail. Un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre efficace est donc un processus grâce auquel les membres des groupes désignés peuvent aspirer à participer équitablement au marché du travail. Pour ce faire, il convient d'inscrire des mesures particulières, afin d'assurer la participation équitable des travailleurs et des travailleuses des groupes désignés, dans les programmes d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre du gouvernement comme dans les programmes multipartites.
- ▶ On a constaté que les adaptations faisant suite à des réductions d'effectifs ou à des fermetures d'entreprises donnent de meilleurs résultats lorsque l'industrie investit de façon importante dans le processus. En outre, à l'expérience, on a conclu que l'adaptation des travailleurs et des travailleuses est facilitée lorsque l'employeur intervient activement pour aider les personnes déplacées à se trouver un nouvel emploi. De plus, les employeurs doivent accepter de libérer plus tôt, pendant la période de préavis, les employés qui ont trouvé du travail.
- ▶ On a, par ailleurs, constaté que l'approche sectorielle à l'adaptation de la main-d'oeuvre est très efficace dans les secteurs fortement syndiqués, en phase de restructuration, où la clientèle est relativement homogène. Bien sûr, il est toujours possible de régler tout aussi efficacement les problèmes que soulève l'adaptation de la main-d'oeuvre par l'intermédiaire d'organismes sectoriels, dans des situations ne répondant pas aux critères susmentionnés. On considère comme importante et tout à fait utile une participation accrue des organismes sectoriels, existants ou en cours de création, aux différents enjeux propres à l'adaptation de la main-d'oeuvre (adaptation à un marché en contraction ou en expansion).
- ▶ Le financement des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre fait toujours problème. Bien qu'on ne se soit pas généralement entendu sur l'adéquation

ou l'inadéquation des montants totaux versés par les gouvernements et le secteur privé au titre de l'adaptation de la main-d'oeuvre, il est évident qu'il convient d'inverser la tendance entre les fonds qui sont accordés dans un marché en contraction et ceux qui le sont dans un marché en expansion. Qui plus est, il faut réévaluer les limites imposées à l'utilisation des différents fonds accordés. Par exemple, EIC dépense moins au titre des activités du SAAI en période de contraction qu'au titre de l'adaptation aux changements technologiques et aux activités en période d'expansion. On améliorerait sans doute la capacité de réaction du Canada dans les situations où il y a réduction massive des effectifs dans les entreprises, si l'on accordait plus de fonds au programme d'aide à l'adaptation à un marché en contraction.

- ▶ À l'expérience, on constate que c'est lorsque le patronat, le syndicat et le gouvernement prennent une part active à la planification de la réduction des effectifs ou de la fermeture d'une entreprise, et lorsque la collectivité participe également de façon active aux activités d'adaptation de la main-d'oeuvre et aux interventions que cela suppose, que le processus donne les meilleurs résultats. Les comités d'aide au développement des collectivités (CADC) reposent sur le principe de l'intervention de la collectivité dans les activités d'adaptation et de développement; il s'agit d'ailleurs d'un mécanisme qui a permis d'aider certaines collectivités rurales ainsi que des petites collectivités à composer avec les difficultés inhérentes à l'adaptation de la main-d'oeuvre. En vertu du système de CADC, expansion économique et adaptation de la main-d'oeuvre vont de pair. On a d'ailleurs pu constater que la participation de la collectivité était essentielle à la réussite de l'adaptation de la main-d'oeuvre, et elle est habituellement nécessaire, surtout dans le cas des petites collectivités, lorsqu'il est question d'intégrer la formation et la planification de l'adaptation de la main-d'oeuvre au « développement » des entreprises et à la création de débouchés d'emploi sur place. Les collectivités peuvent également prendre part aux activités de réduction des effectifs et de fermeture des entreprises lorsqu'on leur expose les besoins de même que les capacités des travailleurs et travailleuses touché(e)s en invitant les populations, par exemple, à participer à la projection de vidéos ou à faire le tour des usines ou des établissements concernés.

CHAPITRE 4

PRINCIPAUX THÈMES ET RECOMMANDATIONS

ASPECTS RÉGLEMENTAIRES DE L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Partie I

RÈGLEMENTS RELATIFS AUX INDEMNITÉS DE DÉPART

Contexte

En janvier 1986, le gouvernement fédéral a modifié le règlement qui découle de la Loi sur l'assurance-chômage et qui régit le versement des indemnités de départ, des paies de vacances et des revenus de retraite, en regard du versement des prestations d'assurance-chômage. Ces modifications apportées à la réglementation avaient pour objet :

- de faire en sorte que la paie de vacances entre en ligne de compte dans le calcul du revenu pour fixer la date du début du versement des prestations d'assurance-chômage, dans toutes les provinces. Avant cette modification, la paie de vacances était considérée comme étant un revenu afin de déterminer le droit à l'assurance-chômage, mais cette formule n'était pas uniformément appliquée dans l'ensemble du pays, à cause des différences qui existaient dans les règlements provinciaux, relativement à la rémunération des congés annuels;
- de considérer les indemnités de départ et les revenus de retraite comme étant des revenus dans la détermination du droit aux prestations de l'assurance-chômage. Cela revient à retarder le début du versement des prestations d'assurance-chômage d'un nombre de semaines équivalent au versement de l'indemnité de départ et à réduire le niveau des prestations hebdomadaires d'un montant équivalent au revenu de pension. En principe, cependant, cela ne réduit pas la durée de la période de prestations à laquelle la personne a normalement droit.

Paie de vacances, indemnités de départ et retraites — Raison d'être ?

Selon le Groupe de travail, la paie de vacances n'est pas versée parce qu'il y a cessation d'emploi, mais elle constitue un avantage social, accumulé jour après jour, pour permettre au travailleur ou à la travailleuse de prendre des vacances, accumulées jour après jour. Elle fait partie intégrante du régime de rémunération. La paie de vacances ne se veut pas une compensation du chômage, c'est plutôt le rôle de l'assurance-chômage. Cependant, le Groupe de travail estime que nul ne devrait recevoir de prestations d'assurance-chômage pendant des vacances ni, par conséquent, pendant qu'il reçoit une paie de vacances quotidienne ou hebdomadaire.

L'indemnité de départ, quant à elle, n'est versée qu'au moment où il y a cessation d'emploi. Elle se veut une compensation pour la perte d'emploi et de l'ancienneté qui l'accompagne, pour les perturbations d'ordre familial et de mode de vie, pour une perte de revenu, de même, dans la plupart des cas, que pour les perturbations et les pertes financières associées aux investissements dans les régimes de retraite. Cela étant, il est très clair que l'indemnité de départ n'est pas destinée à tenir lieu de revenu hebdomadaire, à la place des prestations d'assurance-chômage.

Selon le Groupe de travail, s'il faut considérer l'indemnité de départ comme étant un moyen qui contribue au processus d'adaptation de la main-d'oeuvre, son objet n'est pas d'assurer un revenu hebdomadaire à la place des prestations d'assurance-chômage, mais bien de faire office de filet de sécurité et de complément financier dans les autres aspects du processus d'adaptation (permettre, par exemple, de payer les frais d'un déménagement pour obtenir un nouvel emploi ou de maintenir le paiement des primes d'assurance).

Quant au revenu de pension, le Groupe de travail a estimé que cette question sortait des cadres de son mandat.

Répercussions des changements réglementaires de 1986 sur le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre

L'aspect qui intéresse le plus le Groupe de travail dans ces questions d'ordre réglementaire est en fait leurs répercussions possibles sur le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Dès lors, il faut se demander dans quelle mesure la modification de 1986 apportée au règlement sur l'assurance-chômage, en matière d'indemnité de départ, de paie de vacances et de pension, a un effet positif ou négatif sur le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Si cette modification réglementaire a eu une incidence négative, alors combien peut-il en coûter pour revenir à la situation d'avant 1986, et une éventuelle augmentation de coût serait-elle alors justifiée ?

de modifier l'estimation finale des coûts, EIC a été invité à produire une estimation pessimiste et une estimation optimiste.

Qui plus est, les fonds versés aux travailleurs et aux travailleuses au moment de la cessation d'emploi peuvent ne pas se limiter à une indemnité de départ et à une paie de vacances, en tant que tels. À l'occasion, l'indemnité de départ est versée à titre de préavis de licenciement ou en tant que remboursement des congés de maladie accumulés, quand il ne s'agit pas de primes et de gratifications. Le Groupe de travail est d'avis que ces montants doivent entrer dans le calcul du revenu pour déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage, puisque le travailleur aurait reçu un salaire pendant la période de préavis ou qu'il utiliserait les primes ou les gratifications en lieu et place d'un revenu régulier. EIC a donc été invité à effectuer son calcul en partant du principe que les travailleurs auraient droit aux prestations d'assurance-chômage dans les cas où ils recevraient une véritable indemnité de départ, mais que toute autre formule d'indemnisation au moment de la cessation d'emploi serait continuerait d'être considérée comme étant un revenu dans l'établissement de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

Voici comment s'établissent ces estimations de coûts :

	<u>Optimiste</u>	<u>Pessimiste</u>
Coûts additionnels, totaux annuels		
Indemnité de départ (véritable)	90 M \$	150 m \$

Dans cette analyse des coûts totaux additionnels estimés, il faut cependant envisager certaines « compensations » possibles. Par exemple, on peut s'attendre à ce que les travailleurs âgés, qui conservent actuellement leur emploi dans des situations de licenciement (ou de réduction des effectifs), accepteraient de prendre une retraite anticipée ou même de toucher une indemnité de départ sans pension, et qu'ils laisseraient donc leur place aux travailleurs plus jeunes. Ces derniers sont actuellement déplacés et ils se retrouvent prestataires de l'assurance-chômage pendant de longues périodes.

Il convient également de savoir que les estimations susmentionnées représentent des coûts « bruts » et non des coûts « nets ». Autrement dit, les coûts pour la caisse de l'assurance-chômage du retour à la situation d'avant 1986 seraient légèrement inférieurs aux sommes estimées, étant donné que les travailleurs et les travailleuses ayant bénéficié d'une assistance dès le début de leur période de réclamation jusqu'à la phase de recherche d'emploi et de formation, retrouveraient un travail plus tôt que s'ils n'avaient reçu aucune aide, ce qui occasionnerait donc une réduction des sommes versées au titre de l'assurance-chômage.

Conclusions

On estime que l'actuel règlement de l'assurance-chômage régissant les indemnités de départ a un effet négatif sur le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. On devrait pourtant considérer qu'à lui seul, le coût humain que représente tout retard dans la prestation d'une aide à l'adaptation est suffisant pour justifier un retour à la réglementation d'avant 1986. Par ailleurs, on a pu estimer que les gains économiques auxquels l'ancienne formule donnerait lieu, par le biais d'un retour plus rapide sur le marché du travail ou d'une formation plus précoce suivie d'un nouvel emploi, seraient importants, suffisamment sans doute pour contrebalancer les coûts additionnels inhérents au changement réglementaire.

Quoi qu'il en soit, les coûts d'un éventuel retour à la situation d'avant 1986 sont bien réels, même s'il y a des compensations par ailleurs et si l'on peut envisager des économies sur le plan des prestations d'assurance-chômage et un effet positif sur l'économie, dans son ensemble, les travailleurs et travailleuses revenant plus rapidement sur le marché du travail. Par contre, à une époque où la caisse de l'assurance-chômage accuse d'importants déficits, il y a lieu de s'interroger quant au choix du moment d'une telle entreprise. Si ce retour en arrière, dans les conditions susmentionnées, devait donner lieu à une augmentation des primes d'assurance-chômage à cause du déficit actuel et projeté de la caisse d'A-C, le Groupe de travail verrait mal comment un retour immédiat pourrait se justifier et recommanderait plutôt une transition en douceur.

Même si l'on s'interroge au sujet de la précision des estimations de coûts inhérents à un retour en arrière, il est évident que ces coûts ne sont pas aussi importants qu'on aurait pu le penser à première vue. En fait, ils sont tels que le Groupe de travail croit possible de revenir à la situation d'avant 1986, en ce qui a trait aux indemnités de départ véritables, **sans que cela donne lieu à une importante augmentation du déficit de la caisse d'assurance-chômage, laquelle provoquerait inmanquablement une augmentation des primes d'assurance-chômage.** Le Groupe de travail estime que les coûts différentiels d'un retour en arrière pourraient être entièrement compensés par le biais d'une intensification des efforts et des activités d'EIC, sous le régime de l'actuel règlement, en vue d'assainir la gestion de la caisse d'assurance-chômage. À l'occasion de ses travaux, le Groupe de travail a appris que chaque dollar consacré au contrôle des demandes de prestations donnait lieu à une économie de sept dollars.

Si un retour à la situation réglementaire d'avant 1986 devait effectivement donner lieu à une amélioration de la situation des travailleurs et travailleuses touchant des indemnités de départ véritables, nous nous devons de conclure que ceux et celles recevant d'autres formes de compensation pour cessation d'emploi, comme une paie de vacances, un salaire au titre de préavis de licenciement, le remboursement des congés de maladie accumulés et le versement de primes et de gratifications, continueraient de pâtir des dispositions réglementaires de

l'assurance-chômage parce qu'ils ne pourraient avoir suffisamment tôt accès aux programmes et services d'EIC. Par conséquent, EIC se doit d'adopter un train de mesures pour éviter tout retard dans la prestation des services d'aide à ces travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. À ce propos, EIC pourrait envisager de modifier le règlement administratif de l'assurance-chômage de sorte que la perception de tout montant versé au titre de la cessation d'emploi ne constitue pas une continuation du revenu, que les demandes de prestations soient admissibles et que les travailleurs et les travailleuses puissent être assistés en vertu des dispositions de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* (frais de cours seulement, puisque le versement du soutien du revenu continuerait d'être retardé d'une période équivalente à la période de versement de l'indemnité de départ). Les coûts additionnels que représente une telle mesure se situent uniquement sur le plan de l'administration de l'assurance-chômage de même que sur celui d'un certain nombre de versements initiaux de prestations, autant de coûts qui, selon le Groupe de travail, devraient être compensés par un retour plus rapide des prestataires sur le marché du travail, grâce à une intervention précoce. En outre, cette mesure permettrait de dégager les fonds du Trésor, qui servent actuellement à payer les frais de cours et les avantages additionnels accordés à certains de ces prestataires, et de les réorienter vers des clients qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage.

Recommandation n° 1.

Le Groupe de travail recommande que le gouvernement en revienne au libellé du Règlement sur l'assurance-chômage d'avant 1986, en ce qui a trait au traitement des **indemnités de départ** (celles-ci ne comprenant pas la rémunération des congés annuels, le salaire versé au titre de préavis de licenciement, le paiement des congés de maladie accumulés ainsi que les primes et les gratifications), de sorte que ces indemnités ne constituent plus un revenu salarial lors de l'établissement de l'admissibilité aux prestations de l'assurance-chômage. Ce faisant, les travailleurs et les travailleuses recevant une indemnité de départ pourraient demander à bénéficier de l'assurance-chômage dès leur cessation d'emploi et devenir admissibles aux programmes et services relatifs à l'utilisation de l'assurance-chômage à des fins productives, en vertu de l'article 26 (soutien du revenu) et de l'article 26.1 (frais de formation et allocations supplémentaires) de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Cette recommandation ne doit être mise en oeuvre que si les coûts différentiels nets, qui ne sont pas encore connus avec précision, peuvent être absorbés dans le cadre du programme d'assurance-chômage ou s'il est possible d'appliquer cette mesure de façon progressive de sorte qu'elle n'occasionne pas d'augmentation des primes d'assurance-chômage et qu'elle ne contribue pas non plus à l'accroissement du déficit de la caisse d'assurance-chômage.

Recommandation n° 2.

Le Groupe de travail recommande en outre que le Règlement de l'assurance-chômage, en ce qui a trait au traitement des indemnités de cessation d'emploi autres que les indemnités de départ à proprement parler (incluant, cette fois, la paie de vacances, le salaire versé au titre de préavis de licenciement, le paiement des congés de maladie accumulés ainsi que les primes et les gratifications), soit modifié de sorte que ces indemnités n'équivaillent plus à un maintien du revenu. Ce faisant, les prestataires recevant de telles indemnités pourront se prévaloir des programmes et des services d'utilisation de l'assurance-chômage à des fins productives, qui sont offerts en vertu de l'article 26.1 de la *Loi sur l'assurance-chômage* (frais de formation et indemnités supplémentaires), dès la cessation d'emploi. Ce changement peut être réalisé sans tarder, puisque les coûts qu'il représente ne sont pas jugés comme étant déterminants.

Partie II

COHÉRENCE, D'UNE COMPÉTENCE À L'AUTRE, DES DISPOSITIONS RELATIVES AU PRÉAVIS DE LICENCIEMENT ET À L'INDEMNITÉ DE DÉPART

Dans tous les cas examinés par le Groupe de travail, la prestation précoce d'un service d'aide aux travailleurs et travailleuses permet grandement d'améliorer leur adaptation au marché du travail. En fait, on estime que le processus d'adaptation donne les meilleurs résultats lorsqu'il est entamé avant la cessation d'emploi, car c'est alors que les durées de chômage sont les moins importantes. Par conséquent, on estime que les longues périodes de préavis de licenciement sont un important élément d'un processus d'adaptation se voulant efficace.

Il faut que le licenciement fasse l'objet d'un préavis suffisant. À l'heure actuelle, les dispositions relatives aux délais de préavis, dans les lois provinciales, varient d'une province à l'autre. En Saskatchewan, aucun délai n'est exigé pour le licenciement collectif, alors que la loi fédérale exige un préavis de seize semaines et, le Manitoba, de dix-huit semaines.

Le versement d'indemnités de départ aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s est un facteur de réussite important du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre. Ces indemnités fournissent aux personnes licenciées une sécurité financière minimale pendant la période de chômage, lorsque leur revenu hebdomadaire se trouve très nettement diminué. Des indemnités de départ suffisantes peuvent inciter les travailleurs âgés à accepter un départ à la retraite

lorsque la chose est appropriée et les aider à faire la transition. Bien que de nombreuses conventions collectives renferment des dispositions relatives aux indemnités de départ, certains travailleurs et travailleuses qui ne sont pas visé(e)s par ces conventions n'ont pas droit à ces indemnités au moment de la cessation d'emploi. Certaines provinces ont fait inscrire des dispositions relatives aux indemnités de départ dans leur code du travail, mais elles sont rares. Dès lors, on peut estimer que l'adoption, par toutes les provinces, de dispositions minimales en matière d'indemnités de départ serait tout à fait bénéfique au processus d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Il est possible de dériver trois grands principes de l'examen effectué par le Groupe de travail à ce propos :

- 1) Les longues périodes de préavis aident les travailleurs et les travailleuses ainsi que les collectivités à s'adapter aux changements du marché du travail; il faut que les périodes de préavis de licenciement soient plus longues qu'elles ne le sont actuellement, pour un plus grand nombre de travailleurs et de travailleuses.
- 2) Les régimes d'indemnité de départ comptent pour beaucoup dans la réussite de l'adaptation des travailleurs et des travailleuses.
- 3) Tous les gouvernements doivent appliquer des normes minimales en matière de préavis de licenciement et d'indemnité de départ, dans les cas de licenciements individuels et de licenciements collectifs selon deux catégories : d'une part, lorsque de dix à cinquante employés sont touchés et, d'autre part, lorsque plus de cinquante travailleurs sont déplacés. Cependant, il convient de reconnaître que la situation varie d'un employeur à l'autre dans les différentes provinces.

Le Groupe de travail estime ne pas être en position d'analyser plus en détail la question des normes minimales et de formuler des recommandations à ce propos, puisque c'est là une démarche à laquelle doivent participer les partenaires provinciaux du marché du travail. Il n'en demeure pas moins que c'est là une question à laquelle il faut s'attaquer en priorité.

Recommandation n° 3.

Toutes les provinces devraient adopter des normes minimales en matière de préavis de licenciement et d'indemnité de départ dans le cas des licenciements individuels, de même que dans celui des licenciements collectifs et ce, pour deux catégories de mise à pied : d'une part, quand plus de dix personnes, mais moins de cinquante sont touchées, d'autre part, quand plus de cinquante travailleurs et travailleuses sont déplacé(e)s. Cependant, il convient de tenir compte du fait que

la situation des employeurs varie d'une province et d'un territoire à l'autre, et que l'augmentation des indemnités de départ ainsi que l'étirement des périodes de préavis de licenciement se solderont par des coûts additionnels pour les entreprises et les industries.

Comme le Groupe de travail n'est pas en position d'énoncer des normes minimales particulières, ni de formuler des recommandations à cet égard, il ne peut qu'inviter les partenaires provinciaux et territoriaux du marché du travail à entamer cette démarche. Les futures commissions provinciales ou territoriales pourraient entreprendre une consultation d'envergure auprès de tous les partenaires du marché du travail à propos de l'uniformité d'application et de définition des normes minimales, entre gouvernements, relativement au préavis de licenciement et aux indemnités de départ.

PROGRAMMES EN MATIÈRE D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Le Groupe de travail n'a pas entamé son mandat en partant du principe qu'il faudrait mettre sur pied toute une batterie de nouveaux programmes provinciaux et fédéraux pour que l'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada donne des résultats. Il a plutôt décidé d'examiner l'actuel cadre de services et de programmes d'EIC, de même que d'autres programmes fédéraux et activités du secteur privé qui ont une incidence sur l'adaptation de la main-d'oeuvre, en regard d'un échantillon représentatif de situations d'adaptation de la main-d'oeuvre, de sorte à dégager ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Ce faisant, le Groupe de travail en est venu à se forger une idée de ce qui constitue un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre efficace.

Étant donné la composition du Groupe de travail (il n'est ni de caractère provincial, ni de caractère géographique), et des délais dont il disposait pour s'acquitter de son mandat (six réunions d'une journée seulement), il a dû se concentrer sur les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre du gouvernement fédéral. Malgré des renseignements limités sur les entreprises provinciales dans ce domaine, le Groupe de travail a tout de même pu se rendre compte que les ressources fiscales consacrées à l'adaptation de la main-d'oeuvre et au maintien du revenu des chômeurs au Canada sont considérables. À eux seuls, le budget des dépenses estimées du gouvernement fédéral au titre des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre et l'ensemble des dépenses d'assurance-chômage pour 1992-1993 frisent les 24 milliards de dollars. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 du présent rapport une approximation de toutes ces dépenses consacrées à l'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada.

Même si, sur le plan des ressources, l'effort d'adaptation de la main-d'oeuvre déployé dans l'ensemble du pays est très important, force est de constater qu'il y

a lieu de consacrer d'autres ressources à cette entreprise économique et sociale importante. S'agissant de coûts, le Groupe de travail a estimé que la mise sur pied d'un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre plus efficace constitue un investissement dans l'économie canadienne; l'adaptation de la main-d'oeuvre est un des domaines dans lesquels nous ne pouvons nous permettre de sous-investir. Mais il se pose aussi la question de l'utilisation actuelle des ressources disponibles. En fin de compte, le Groupe de travail en est venu à conclure que s'il fallait faire encore beaucoup plus dans certains domaines, la solution ne doit pas consister à simplement dépenser davantage de fonds fédéraux et provinciaux (et donc à ajouter aux déficits) au titre des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre. En fait, dans bien des cas, le Groupe de travail s'est rendu compte qu'il fallait apporter des modifications aux programmes actuels, lesquelles permettraient d'ailleurs de réaliser certaines économies. Dans d'autres cas, une réaffectation des ressources s'impose.

Lors de l'examen des programmes actuels d'adaptation de la main-d'oeuvre et des activités du secteur privé, un certain nombre de thèmes se sont imposés d'eux-mêmes. Partant, le Groupe de travail a pu dériver plusieurs recommandations qui, si elles étaient appliquées, permettraient de combler les manques actuels en matière de programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre et d'accroître l'efficacité de plusieurs programmes et solutions actuellement en vigueur. Voici donc un certain nombre de thèmes clés qui se dégagent des recherches effectuées par le Groupe de travail, suivis par nos recommandations en matière de programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Thèmes clés

- ▶ Avant tout, la prestation d'une assistance d'aide à l'adaptation au Canada doit être « sans faille ». Il convient d'établir un lien entre les renseignements et la formation sur le marché du travail, d'une part, et les services d'adaptation dispensés par les groupes publics ou privés, d'autre part. Qui plus est, il faut établir un lien entre les activités d'adaptation à un marché en contraction et les mesures d'adaptation à un marché en expansion de sorte, par exemple, qu'on en vienne à offrir aux travailleurs et travailleuses d'une industrie en phase de restructuration la possibilité de suivre des cours d'alphabétisation pour éviter d'avoir à les licencier ou encore à titre de préparation en vue de la formation professionnelle nécessaire qui s'imposera pour que le travailleur puisse retrouver un emploi, si le licenciement est inévitable. Dans un système sans faille, la compartimentation qu'on constate actuellement en matière de financement et de services à la clientèle, dans le cadre de chaque programme gouvernemental, se trouverait grandement réduite et les activités d'expansion économique de la collectivité seraient plus étroitement liées à la formation et aux services offerts en vertu de l'adaptation de la main-

d'oeuvre. En outre, les périodes de suivi des travailleurs déplacés seraient allongées, de telle façon que l'assistance pourrait se poursuivre même après la dissolution du comité d'aide à l'adaptation. Dans un système sans faille, le service « à guichet unique » deviendrait la norme.

Pour de nombreux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s, surtout pour ceux qui ont été licencié(e)s de petites et moyennes entreprises, l'accès aux services et aux programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre pose un problème. Il est essentiel de trouver une façon d'assurer à ces travailleurs et travailleuses qui ne bénéficient pas des services d'un « représentant », comme un syndicat ou un comité d'aide à l'adaptation du SAAI, l'accès à l'évaluation des besoins, au counselling en matière d'adaptation (en matière d'emploi et sur les plans personnel, familial et financier), ainsi qu'une formation et une aide à la recherche d'emploi. Toute amélioration de l'accès aux programmes d'assistance repose sur l'amélioration de la capacité des groupes communautaires et sectoriels à répondre aux besoins d'adaptation des travailleurs et des travailleuses. Mais pour cela, il faut que le financement serve au développement de l'infrastructure des groupes communautaires et qu'un plus grand nombre de secteurs disposent d'organismes outillés pour faire face aux problèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre dans un marché en contraction.

L'économie du Canada et les besoins du marché du travail ont considérablement changé au cours des dernières années. Résultat : le genre de formation qu'il convenait de dispenser aux travailleurs et travailleuses pour leur permettre de réussir sur le marché du travail, de même que l'opportunité des interventions et les méthodes employées doivent être réanalysés. Il faut que les travailleurs et les travailleuses améliorent leurs aptitudes à la lecture et à l'écriture, il faut qu'ils terminent leur formation scolaire de niveau secondaire et, dans bien des cas, ils leur faut une formation de niveau universitaire pour avoir accès aux nombreux emplois qui sont créés au pays. Pour cela, ils doivent passer par les programmes publics leur offrant des formations plus longues que par le passé et leur permettant d'atteindre des niveaux d'instruction supérieurs. En outre, les critères rigides d'admission et l'application de méthodes d'instruction traditionnelles empêchent un grand nombre de travailleurs et de travailleuses ayant beaucoup d'ancienneté d'entreprendre le genre de formation qui s'impose pour leur permettre de garder un emploi dans les années quatre-vingt-dix, et de le conserver. Il convient donc de modifier les modalités de prestation de la formation en veillant à ce que les collèges dispensent des cours à inscription continue, à ce que les critères d'admissions soient assouplis et à ce qu'on ait plus souvent recours à la formation sur les lieux de travail.

- ▶ Il saute aux yeux que c'est lorsqu'elle intervient tôt dans la période d'adaptation que l'assistance offerte s'avère la plus efficace. En fait, l'idéal est d'intervenir avant la cessation d'emploi. Même s'il est question d'offrir une formation aussi tôt que durant la période de préavis et donc avant le licenciement, il ne faut pas pour autant négliger l'importance du counselling pour favoriser l'aboutissement du processus d'adaptation. Il est nécessaire d'offrir aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s, qui sont de plus en plus nombreux à ne jamais s'être retrouvé(e)s au chômage auparavant un service global de counselling en matière d'adaptation (notamment sur le plan personnel, financier, familial et de l'emploi).
- ▶ On se rend compte que, dans tous les cas où les mécanismes d'adaptation de la main-d'oeuvre ont donné des résultats, le patronat, les syndicats, les groupes communautaires et les gouvernements ont collaboré. Il y a donc lieu de faire participer autant que possible l'ensemble des parties constituantes et des partenaires, à l'étape de la prise de décision, de même que les commissions locales ou les organismes sectoriels (selon le cas), aux comités d'aide à l'adaptation mis sur pied pour permettre la planification, l'application et le suivi des interventions auprès des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s.
- ▶ Comme les membres des groupes d'action sociale constituent une proportion croissante des nouveaux arrivants sur le marché du travail, il est désormais impératif, tant sur le plan économique que social, d'offrir à ces personnes toute les possibilités de s'adapter aux conditions changeantes du marché du travail au Canada. Il faut donc que les partenaires du marché du travail, du secteur public et du secteur privé, déploient des efforts particuliers afin de veiller à ce que les principes d'équité soient effectivement appliqués dans la prestation des programmes et de l'aide au titre de l'adaptation de la main-d'oeuvre.
- ▶ À l'heure actuelle, la plus importante source de financement en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre est la caisse d'assurance-chômage. Suite à l'adoption du projet de loi C-21, en 1990, une partie sans cesse croissante de cette caisse a servi à défrayer les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre. Dans le même temps, les recettes générales du gouvernement destinées aux activités d'adaptation de la main-d'oeuvre (Trésor) ont diminué. Cela étant, on a souvent manqué de fonds (du Trésor) pour financer d'importantes interventions en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre, comme la mise sur pied des comités d'aide à l'adaptation, la création d'organismes sectoriels et la prestation d'une aide à la formation aux travailleurs et travailleuses sur le point d'être licenciés, de même qu'aux travailleurs déplacés mais n'ayant pas droit aux prestations d'assurance-chômage. Reste à savoir si ce problème est attribuable à un manque global de fonds ou à un défaut d'affectation des montants

disponibles. Quoi qu'il en soit, il est évident que les partenaires du marché du travail se doivent de repenser le financement des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre.

► On constate des lacunes très importantes sur le plan de l'assistance offerte aux travailleurs déplacés en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre, et la prestation de certains programmes fédéraux et peut-être même provinciaux n'est pas aussi efficace qu'elle le pourrait. Au cours de la récession de 1990–1992, des milliers de travailleurs déplacés se sont retrouvés sans emploi, après avoir épuisé leur droit à l'assurance-chômage et perdu tout espoir de jamais retrouver un travail. Il faut faire beaucoup plus pour venir en aide aux travailleurs et aux travailleuses déplacé(e)s, surtout lorsque le licenciement est le résultat d'une restructuration supprimant toute possibilité de maintenir l'emploi ailleurs dans la même entreprise ou dans la même industrie. Une augmentation de l'aide, dans les cas de déplacement, ne se traduira pas forcément par un accroissement des dépenses globales du gouvernement. Bien des changements nécessaires pour combler les vides laissés par les actuels programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre exigent une simple réaffectation des fonds d'un secteur à un autre.

► Suite à un partenariat renouvelé entre le milieu des affaires, le monde syndical, le secteur de l'éducation et de la formation, les groupes d'action sociale et les gouvernements, grâce au travail de la CCMMO et à la mise sur pied de commissions provinciales et territoriales et de commissions locales, on devrait en arriver à des prises de décisions plus cohérentes dans toutes les activités et les interventions d'adaptation de la main-d'oeuvre. Les commissions locales, notamment, auront un important rôle à jouer dans la planification et la coordination des interventions d'adaptation de la main-d'oeuvre. Elles devraient être déterminantes dans l'établissement des liens nécessaires entre les différents prestataires de services et de formation, de même qu'entre les gouvernements, les organismes sectoriels et les groupes communautaires, dans l'établissement d'un système d'adaptation de la main-d'oeuvre « sans faille ». Dans l'avenir, les CEC devront travailler en collaboration avec les commissions locales à l'information sur les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre que la collectivité offrira ou sera en mesure d'offrir.

Recommandations

Recommandation n° 4.

Afin de réduire le chômage structurel dont on a constaté l'existence dans les années quatre-vingt, et qui persiste dans la présente décennie, il convient d'offrir

tout un éventail de programmes d'aide à l'adaptation aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s qui sont connus pour éprouver plus de difficultés que la moyenne à se faire réembaucher (par exemple, les travailleurs et travailleuses âgé(e)s, ceux ayant un faible niveau de scolarisation, et ceux et celles ayant beaucoup d'ancienneté). Il est dès lors recommandé, pour venir en aide à ces personnes, de débloquer un financement gouvernemental supplémentaire au titre de l'adaptation. Ce financement, qui serait prélevé sur le Trésor, de même que dans les comptes de l'assurance-chômage, serait offert sous la forme d'une aide mieux ciblée par les centres d'Emploi du Canada (CEC) et serait destiné à accroître le niveau de subvention des activités de formation. Les CEC et les futures commissions locales pourraient collaborer à l'exploitation des données sur le marché du travail local afin de cibler l'aide offerte aux travailleurs et aux travailleuses déplacé(e)s, sans toutefois négliger les autres groupes clients. Afin qu'il soit plus facile d'axer l'intervention sur les personnes concernées, il est recommandé que les gouvernements provinciaux soient tenus d'informer les commissions locales et les CEC de tous les cas de licenciements de plus de dix employés.

Recommandation n° 5.

D'après la politique d'Emploi et Immigration Canada (EIC), il est possible de signer des accords relatifs au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) lorsqu'il existe déjà d'autres ententes entre le patronat et les syndicats en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre. EIC ne doit pas essayer de remplacer les accords négociés, et il ne le fera d'ailleurs pas. Cependant, il peut arriver qu'EIC refuse de participer par l'entremise du SAAI lorsqu'un syndicat a négocié la mise sur pied d'un « comité d'aide à l'adaptation ». Cela étant, un grand nombre de travailleurs et de travailleuses syndiqué(e)s se trouvent privés de l'accès aux programmes qu'EIC offre aux chômeurs et futurs chômeurs. Il est dès lors recommandé qu'EIC veille effectivement à appliquer le SAAI dans les situations où les conventions collectives prévoient la mise sur pied de comités d'aide à l'adaptation. Il est également recommandé que, dans ces cas, les ententes relatives au SAAI respectent les accords relatifs aux comités d'aide à l'adaptation négociés entre le patronat et les syndicats (et stipulés dans les conventions collectives). Les comités fonctionneraient dans les cadres normaux de financement.

Recommandation n° 6.

À l'heure actuelle, la part du budget total du SAAI qui est consacrée à l'adaptation à un marché en contraction n'est pas satisfaisante en regard des conditions actuelles et prévues du marché du travail. En effet, sur un budget de SAAI total de 18 millions de dollars en 1991-1992, EIC n'a pas consacré plus de 3 millions de dollars au titre des accords d'adaptation à un marché en contraction pour venir en aide à quelque 25 000 travailleurs et travailleuses. Dans l'actuelle période de restructuration, qui devrait se prolonger pendant plusieurs années

encore, on assistera à bien d'autres fermetures d'entreprises ainsi qu'à des programmes massifs de réduction des effectifs. Le SAAI, qui est un important mécanisme fédéral d'adaptation, doit être modulé suivant ces circonstances particulières, et il faut qu'une partie plus importante de son financement et de ses activités soit consacrée à l'aide à l'adaptation à un marché en contraction. Suite à cette réorientation, 70 p. 100 des fonds accordés au titre du SAAI, ou plus, pourraient être consacrés à l'adaptation à des marchés en contraction.

Recommandation n° 7.

Dans la plupart des cas où l'on a recours au SAAI, les comités siègent pendant plusieurs mois, voire une année complète, même s'il est par ailleurs possible de renouveler ce genre d'ententes. Souvent, les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s ont encore besoin d'aide bien longtemps après que les comités ont cessé d'exister. Il conviendrait donc de leur offrir une aide, au titre du « plan d'adaptation de la main-d'oeuvre », qui se poursuivrait jusqu'à un maximum de dix-huit mois après la dissolution du comité du SAAI. Les commissions locales et les CEC devraient, de leur côté, veiller à ce qu'une assistance de suivi soit également offerte. Dans certains cas, cette forme d'assistance pourrait être offerte par des groupes communautaires.

Recommandation n° 8.

Il faut que la planification de l'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre, qu'effectuent les comités d'aide au développement des collectivités (CADC), ainsi que celle du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) soient pleinement intégrées au processus de planification des CEC locaux et des futures commissions locales. Il convient que l'ensemble des interventions en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre, entreprises par tous les comités CADC et SAAI, existants et nouveaux, soient intégrées aux activités d'expansion économique et de création d'emploi des autres ministères fédéraux (Industrie, Science et Technologie; Travail Canada; Affaires indiennes et du Nord) ainsi que des ministères provinciaux et des autres organismes conduisant des activités relatives à l'adaptation de la main-d'oeuvre (Agence de promotion économique du Canada Atlantique; Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest). Il doit y avoir complémentarité dans la planification et la prestation des services (comme les clubs de placement) et des programmes (achats de cours de formation). En fait, les commissions locales pourraient faire office de catalyseurs pour assurer le lien en matière de planification et de prestation des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre des ministères fédéraux, provinciaux ainsi que des services municipaux.

Recommandation n° 9.

Le Groupe de travail estime que les organismes sectoriels (groupes généralement constitués en partenariat entre le patronat et les syndicats pour s'attaquer à une

question qui est importante pour une industrie tout entière) ont un rôle tout à fait légitime à jouer en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre dans un marché en contraction (venir en aide aux travailleurs et aux travailleuses licencié(e)s ou sur le point de l'être). Ainsi, EIC, de concert avec la CCMMO, devrait fixer des critères en vue de subventionner également les organismes sectoriels (dans le cas des secteurs existants et des secteurs naissants) et faciliter ainsi une participation plus large des groupes sectoriels dans la prestation de l'aide à l'adaptation consentie aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. Si davantage d'organismes sectoriels élargissaient leurs activités pour inclure la prestation d'aide aux travailleurs déplacés, cela pourrait avoir pour effet d'intensifier les efforts de formation de la part des employeurs actuels, procurant du même coup une solution de rechange aux mises à pied pour les entreprises qui cherchent à s'adapter au changement technologique et structurel.

Recommandation n° 10.

Très souvent, les groupes communautaires qui travaillent en relation avec les CEC sont mieux placés que ces derniers pour assurer un service à guichet unique aux différents types de clients. Toutefois, pour être efficaces, ces groupes doivent bénéficier d'un financement et d'une aide gouvernementale accrues en ce qui a trait à la formation continue du personnel. Par conséquent, il convient qu'EIC augmente le niveau de financement qu'il accorde aux organismes communautaires de prestation de services, et qu'il leur permette d'utiliser ces fonds au renforcement de leur infrastructure (comme la formation des conseillers et l'achat d'outils ou d'équipement), tout autant qu'à la prestation de services directs à la clientèle. Une fois mises sur pied, les commissions locales devraient aider les groupes communautaires à se doter d'une capacité accrue sur le plan de la prestation de services.

Recommandation n° 11.

L'adaptation de la main-d'oeuvre ne peut donner des résultats que dans la mesure où les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s ont la possibilité de choisir entre se tourner vers un nouveau domaine d'emploi et entamer une formation pour un autre travail, et à condition qu'ils soient capables de composer avec les dimensions financières, familiales et personnelles qui caractérisent la perte d'emploi. Cela étant posé, il faut leur offrir des services complets d'adaptation (notamment de counselling personnel, familial, financier et d'emploi) dans le cadre de tout programme d'adaptation de la main-d'oeuvre. Ces services de counselling doivent être dispensés au début du processus d'adaptation. EIC et les provinces offrant de tels programmes d'adaptation doivent déployer des efforts supplémentaires et consacrer les ressources nécessaires à la prestation d'un service de counselling aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s qui ont besoin de ce genre d'aide. Deux éléments sont essentiels sur ce plan : élaborer une capacité de prestation au sein des groupes communautaires, pour que ces derniers soient en

mesure d'offrir des services de counselling de qualité, et améliorer la capacité des organismes sectoriels de référer les travailleurs et les travailleuses concerné(e)s aux services de counselling appropriés. Les gouvernements devront augmenter leurs subventions à ces groupes afin de leur permettre d'agir dans ce sens.

Recommandation n° 12.

Dans le passé, EIC a régulièrement adopté des lignes directrices destinées à régir l'achat ou le financement des cours de formation s'adressant aux travailleurs et aux travailleuses, cours qui ne sont plus adaptés aux besoins de ces personnes, compte tenu de la situation actuelle et prévue du marché de l'emploi. EIC doit donc adopter une politique plus souple et des pratiques plus réalistes en ce qui a trait aux programmes offerts et aux choix de cours de formation s'adressant aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. Notamment, le Ministère doit :

- a) prolonger les cours d'alphabétisation au-delà de 52 semaines, dans les cas où le besoin s'en fait sentir;
- b) permettre l'achat, à l'intention des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s, de cours crédités de niveau post-secondaire (notamment des cours universitaires), sanctionnés par un diplôme, et ce, chaque fois que les circonstances s'y prêtent. Ces cours pourraient être visés par les dispositions régissant les frais de formation en vertu de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*;
- c) permettre aux travailleurs et aux travailleuses licencié(e)s de suivre à plein temps des cours d'alphabétisation ainsi que des cours de rattrapage scolaire, dans le cadre de programmes scolaires réguliers du niveau secondaire, tout en bénéficiant d'un soutien du revenu de l'assurance-chômage;
- d) permettre aux travailleurs et aux travailleuses qui doivent s'intégrer pleinement au marché du travail de suivre des cours d'anglais langue seconde (ALS) ou de français langue seconde (FLS).

Recommandation n° 13.

La CCMMO, les futures commissions provinciales et EIC devraient faire pression sur les établissements d'enseignement et de formation pour qu'ils assurent une formation aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s, selon un calendrier plus souple destiné à éliminer les interruptions de longue durée. Les établissements doivent en fait permettre l'admission continue à la majorité des cours, ils doivent offrir un plus grand nombre de cours sur les lieux de travail et assouplir les critères d'admission pour les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s. En attendant que les établissements offrent des cours à inscription continue ou assouplissent

leurs calendriers, EIC doit permettre l'achat de cours de formation à l'intention des travailleurs et des travailleuses déplacé(e)s en vertu des dispositions de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, même si les congés scolaires sont supérieurs à huit semaines, et doit continuer d'assurer le versement du soutien du revenu de l'assurance-chômage.

Recommandation n° 14.

De plus en plus de travailleurs et de travailleuses déplacé(e)s, dont beaucoup ont passé la plus grande partie de leur vie active dans la même entreprise ou dans la même industrie, ont besoin d'améliorer leur niveau d'instruction et de suivre un recyclage professionnel. La clé de leur réussite, et d'un retour rapide au travail après leur licenciement, réside dans l'amélioration de leur employabilité par le biais de cours d'alphabétisation, de cours de rattrapage scolaire ou encore de cours de perfectionnement professionnel. Il est dès lors recommandé de mettre en oeuvre un nouveau programme destiné à venir en aide à ces travailleurs et travailleuses, sous la forme d'une formation à l'emploi dans un domaine professionnel différent ou d'une amélioration de leurs qualifications, avant même qu'ils ne soient effectivement licenciés. Une façon d'y parvenir consiste à offrir des services de counselling et de formation, dans le cadre d'un accord conclu avec les employeurs, à raison d'un jour ou deux par semaine, les employés continuant d'effectuer leur travail régulier pendant le reste de la semaine. Un soutien de revenu de l'assurance-chômage serait versé pendant les journées de formation ou de counselling, et l'employeur paierait les salaires pour le reste de la semaine. Le modèle proposé s'apparente au travail partagé, si ce n'est que les travailleurs et les travailleuses faisant l'objet d'une assistance seraient ceux que l'employeur aurait désignés en vue d'un licenciement.

Recommandation n° 15.

Pour certains travailleurs et travailleuses âgé(e)s, la retraite anticipée constitue une solution d'adaptation non négligeable. L'incapacité d'appliquer cette solution, quand les licenciements se produisent dans une région où il existe fort peu de débouchés pour « recaser » ces travailleurs et travailleuses, a des effets négatifs sur ces derniers. De plus, cela donne souvent lieu au déplacement de travailleurs plus jeunes, les employés ayant de l'ancienneté préférant conserver leur travail. Le Programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA) s'est avéré être un instrument utile pour assurer la transition à la retraite (en vertu du Régime de pension du Canada ou du Régime de rentes du Québec), dans le cas des travailleurs et des travailleuses âgé(e)s qui, sans cela, n'auraient pu prendre une retraite anticipée. Malheureusement, ce programme fait l'objet d'un financement limité. Il est donc recommandé d'en augmenter raisonnablement le niveau de dotation.

Recommandation n° 16.

Les membres des groupes désignés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (personnes handicapées, femmes, autochtones et membres des minorités visibles) doivent avoir la pleine et entière possibilité de participer au marché du travail. Or, sauf si l'on déploie des efforts particuliers en ce sens et si l'on adopte des mesures spéciales, les personnes appartenant à ces groupes, et qui sont déplacées de leur emploi, risquent de ne pas bénéficier du même type d'assistance que celle offerte dans le cadre des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que des activités du secteur privé. Cela étant posé, il est recommandé que tous les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre s'accompagnent d'un train de mesures destinées à favoriser la participation équitable des travailleurs et des travailleuses qui appartiennent aux groupes d'action sociale.

Recommandation n° 17.

Il est évident que la majorité des dépenses en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada, et en fait une proportion sans cesse croissante des coûts que représente l'adaptation, est assumée par la caisse de l'assurance-chômage, laquelle est alimentée en totalité par les contributions des employeurs et des employés. Même si le Groupe de travail n'en est pas venu à la conclusion que les actuels mécanismes de financement sont inadaptés, il a tout de même dû reconnaître que les demandes actuelles et prévues au titre de l'adaptation de la main-d'oeuvre imposent de plus en plus de contraintes sur le système d'assurance-chômage. Il est donc temps que la CCMMO entreprenne, de concert avec ses partenaires gouvernementaux, une étude exhaustive sur les autres formules de financement de l'adaptation de la main-d'oeuvre.

Recommandation n° 18.

Les futures commissions locales devraient être appelées à jouer un rôle plus important en matière de planification et de coordination des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre. Elles devront donner à leurs partenaires du marché du travail les moyens de participer à la prise de décisions en matière de prestation des programmes et des services d'adaptation de la main-d'oeuvre, et elles seront appelées à faire office de compléments des CEC en ce qui a trait à coordination de la prestation des services d'aide par différents groupes et organismes communautaires. Il est notamment recommandé que les commissions locales :

- a) trouvent des façons d'assurer un autre type d'assistance, cependant équitable, aux différents groupes de travailleurs déplacés, autrement dit qu'elles réalisent un équilibre entre l'aide à offrir à certains travailleurs et travailleuses en réponse à leurs besoins d'adaptation, et la prestation d'une

aide, sans discrimination, à l'ensemble des travailleurs et des travailleuses qui en ont besoin;

b) assurent l'accès au programme d'adaptation de la main-d'oeuvre aux travailleurs qui ne sont ni représentés ni défendus par qui ce que soit;

c) veillent à ce que les groupes communautaires disposent d'une capacité additionnelle en matière d'élaboration et de prestation des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre;

d) organisent la mise sur pied de comités d'adaptation dans les cas où les comités du SAAI, d'aide à l'adaptation ou encore les groupes sectoriels ne sont pas légitimement en mesure de fonctionner de façon efficace;

e) favorisent le changement chez les prestataires des services d'éducation et de formation, afin de les amener à offrir des programmes plus souples.

ANNEXE 1 AU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

ACTUELS PROGRAMMES FÉDÉRAUX

Dans l'exécution de son mandat, le Groupe de travail a eu la possibilité de prendre connaissance d'un impressionnant volume de renseignements sur les programmes fédéraux relatifs à l'adaptation de la main d'oeuvre. Certains d'entre eux ont un lien direct avec le processus d'adaptation que suivent les travailleurs déplacés. D'autres sont importants en ce sens qu'ils concernent la création d'emploi en général ou l'expansion économique. Les tableaux suivants présentent les principales caractéristiques de tous les programmes fédéraux ayant une incidence directe ou indirecte sur l'adaptation des travailleurs et des travailleuses qui ont perdu leur emploi.

Le tableau sommaire des programmes fédéraux, qui suit immédiatement, concerne plus particulièrement les programmes de mise en valeur des ressources humaines, les programmes d'adaptation/de soutien sectoriels, les programmes d'aide aux entreprises dans les régions et les programmes d'aide nationale aux entreprises. Le second ensemble de tableaux porte sur les programmes et services s'adressant aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s qui ont besoin d'une aide à l'adaptation, notamment sur les différentes composantes de la *Loi sur l'assurance-chômage* et du programme de Planification de l'emploi (PE) concernant les activités d'adaptation de la main-d'oeuvre. Suit une description, accompagnée des montants de dépense, du programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA).

La deuxième partie de cette annexe présente un sommaire ainsi que les coûts estimés des programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada. Quant à la troisième partie, elle renferme les commentaires du Groupe de travail à propos de certains programmes d'EIC qui ont une grande importance dans le domaine de l'adaptation de la main d'oeuvre.

	Cadre des programmes et services d'emploi						Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés
	Assurance-chômage	Utilisation des fonds de l'A-C à des fins productives	Information et initiatives spéciales	Programme d'amélioration de l'employabilité	Adaptation au marché du travail	Développement local	
Description	Mécanisme de soutien du revenu des travailleurs temporairement sans emploi. Le montant et la durée des prestations dépendent du salaire que touchait le travailleur, de la durée de sa période d'emploi et du taux de chômage dans sa région économique.	Partie des fonds de l'A-C utilisée à des fins de formation, de partage d'emplois et de création d'emplois au profit des bénéficiaires du régime.	Communication d'informations sur le marché du travail afin que les clients puissent prendre des décisions efficaces.	Aide à la clientèle destinée aux personnes éprouvant de sérieuses difficultés sur le marché du travail.	Encouragement des employeurs à faire leur part pour répondre au besoin de nouvelles compétences chez les travailleurs.	Mesures de soutien des efforts de création de possibilités d'emploi au niveau local.	Aide aux travailleurs âgés (55 à 64 ans) victimes de licenciement et n'ayant guère de chances de se retrouver un emploi.
Type d'intervention	Soutien du revenu toutes les deux semaines. Bénéficiaires tenus de se chercher un emploi.	Frais des cours de formation, soutien du revenu et prestations supplémentaires pour les bénéficiaires admissibles.	Via le réseau national des CEC, communication aux clients d'informations sur le marché du travail; jumelage de travailleurs à des emplois offerts; aide aux clients ayant besoin de déterminer leurs besoins de main-d'oeuvre. Gestion de projets spéciaux dans le cadre du Programme d'aide à l'innovation.	Services de counselling; diverses interventions en matière de formation et d'expérience de travail; soutien du revenu pendant la formation; initiatives pour les jeunes; aide à la mobilité.	Planification des ressources humaines; formation en milieu de travail; Service d'aide à l'adaptation de l'industrie.	Développement des collectivités (aide aux comités locaux chargés de prendre des décisions sur les besoins et le développement économique de leur collectivité); création d'emplois; travail indépendant.	Soutien du revenu sous forme d'achat de rentes viagères.
Groupes cibles	Tous les travailleurs salariés canadiens.	Les bénéficiaires de l'A-C ayant besoin d'une aide supplémentaire.	Ces services sont accessibles à tous (particuliers, employeurs, organisations et institutions).	Les personnes ayant des problèmes (p. ex. les prestataires d'A-C, les bénéficiaires de l'aide sociale; les groupes visés par les programmes d'équité, y compris les femmes; les autochtones; les personnes handicapées, les minorités visibles et d'autres catégories de citoyens.	Les employeurs et leurs employés.	Des localités désignées en raison de la gravité de leurs problèmes de chômage.	Les travailleurs âgés.
Financement	Financé par les cotisations des employeurs et des employés. Coût total du programme en 1991 : 18 milliards \$.	Les fonds proviennent du Compte d'A-C (CAC) (1,8 milliard \$ en 1992).	1992-1993 Innovations 21 M \$ FRC Frais d'exploitation des services financés à partir du CAC.	1992-1993 1,1 MM \$ FRC 1,5 MM \$ UP (Util. prod. des fonds d'A-C)	1992-1993 130 M \$ FRC 102 M \$ UP	1992-1993 365 M \$ FRC 182 M \$ UP	Fédéral-provincial (70/30) 51 M \$ en 1991-1992
Total pour 1992-1993 : 1,6 MM \$ FRC + 1,8 MM \$ UP = 3,4 MM \$							

PARTIE I

PROGRAMMES FÉDÉRAUX

Préparé par :
Politique et planification stratégique
Emploi et Immigration Canada

Juin 1992

	APECA – Programme d'Action	Progr. de diversif. de l'écon. de l'Ouest	Initiative fédérale de développement économique	Programme d'expansion des entreprises – régions-ressources du Québec	Programme de renforcement de la productivité manufacturière	Programme de relance industrielle pour l'Est et le Sud-ouest de Montréal
Description	Éventail complet de mesures de soutien de l'investissement commercial dans la région de l'Atlantique, l'accent étant mis en particulier sur l'accroissement des efforts de formation et de la compétitivité des petites et moyennes entreprises.	Éventail complet de mesures de soutien de l'investissement commercial dans l'Ouest du pays; contribue au lancement de projets dans des sphères d'activité économique inoccupées dans la région ou à l'amélioration de la productivité d'entreprises existantes pour leur assurer un meilleur accès aux marchés.	Mesures de soutien de l'investissement commercial destinées à créer de nouvelles sources de revenus et possibilités d'emploi dans le nord de l'Ontario, l'aide fournie étant accessible à un vaste éventail d'entreprises des secteurs de la fabrication, de la transformation et des services, y compris les entreprises touristiques.	Éventail complet de mesures de soutien de l'investissement commercial dans les régions-ressources de la province comprenant un volet industriel et un volet touristique.	Mesures de soutien de l'investissement visant à renforcer la structure industrielle des régions (urbaines) du centre du Québec, l'accent étant mis sur l'accroissement de la productivité.	Aide fournie pour aider à renforcer et diversifier la base industrielle locale dans l'Est et le Sud-ouest de Montréal.
Type d'intervention	Aide financière pour répondre aux principaux besoins des entreprises : accès à l'information, conseils et expertise en gestion, et financements par actions. Aide financière telle que des contributions au titre des coûts du capital, des frais d'intérêt et de l'assurance-crédit.	Des contributions (normalement remboursables) sont offertes pour l'établissement, la modernisation ou l'agrandissement d'usines, la R-D, l'accroissement de la productivité, le marketing et les études spéciales.	Aide financière pour l'établissement, la modernisation ou l'agrandissement d'installations, la R-D, etc. Programme d'assurance-crédit pour encourager le secteur privé à investir dans des opérations commerciales viables.	Contributions financières aux entreprises (commerciales et non commerciales) admissibles pour : l'embauche d'experts-conseils pour la réalisation d'études, l'établissement d'une nouvelle installation et la modernisation ou l'agrandissement d'installations existantes.	Contributions financières pour l'embauche d'un expert-conseil pour la réalisation d'études et pour l'acquisition de nouveaux équipements.	Contributions financières aux entreprises.
Groupes cibles	Entreprises de la région de l'Atlantique.	Entreprises nouvelles et existantes de la région de l'Ouest.	Entreprises nouvelles et existantes du nord de l'Ontario.	Petites et moyennes entreprises.	Entreprises commerciales.	Entreprises commerciales et non commerciales. Firmes fournissant certains services à des installations de recherche et développement commerciaux d'entreprises du secteur manufacturier; secteurs des télécommunications et de la technologie spatiale.
Financement	1989-1990 : 230 M \$ 1990-1991 : 173 M \$ 1991-1992 : 175 M \$	1989-1990 : 68 M \$ 1990-1991 : 134 M \$ 1991-1992 : 184 M \$	1989-1990 : 7 M \$ 1990-1991 : 7 M \$ 1991-1992 : 12 M \$	Total, programme de 5 ans (jusqu'à 1992-1993 inclusivement) : 100 M \$ 1989-1990 : 7 M \$ 1990-1991 : 13 M \$ 1991-1992 : 24 M \$	Total, programme de 5 ans : 100 M \$ 1989-1990 : 8 M \$ 1990-1991 : 14 M \$ 1991-1992 : 24 M \$	Est de Montréal jusqu'à la fin de 1992-1993 : 35 M \$ 1991-1992 : 13,5 M \$ Sud-ouest de Montréal (total autorisé) : 15 M \$ 1991-1992 : 3 M \$

Programmes d'adaptation/de soutien sectoriels

	Initiatives sectorielles (EIC)*	Pêcheries de l'Atlantique	Progr. d'aide à l'adapt. du secteur vitivinicole	Progr. de recyclage des producteurs de tabac	Progr. can. de réorientation des agriculteurs	Bureau d'examen de l'endettement agricole	Stratégie can. concernant la construction navale	Campagnes sectorielles
Description	Mesures d'encouragement du secteur privé à jouer un plus grand rôle à long terme dans la mise en valeur des ressources humaines. Aide aux entreprises du secteur privé touchées par des changements (technologiques, organisationnels; concurrence, fermetures, etc.) tout en optimisant l'engagement du secteur privé	Recherches sur la reconstitution des stocks de poisson, mesures de conservation et de protection, accent sur la morue du Nord. Adaptation aux nouvelles réalités. Programme de soutien du revenu. Diversification économique et diversification des activités de pêche	Aide à l'industrie en Colombie-Britannique et en Ontario, y compris : réduction des superficies, achat des surplus de raisins, soutien des prix pour les exploitants de vignobles, inspection et garanties de qualité, promotion commerciale des produits	Paiements de transition pour les producteurs qui quittent l'industrie ou réduisent volontairement leur production; aide financière pour l'établissement à autres cultures.	Diverses formes d'assistance pour aider les familles d'agriculteurs à se recycler après ou en prévision de la perte de leur exploitation agricole.	Mécanisme d'examen impartial de l'endettement d'agriculteurs en difficulté et prestation de services de médiation pour leur permettre de conclure des arrangements mutuellement satisfaisants avec leurs créanciers.	Aide à la restructuration et à la diversification via des programmes d'adaptation existants (CEIC/PATA) et une aide individuelle au cas par cas à certaines entreprises.	Initiatives visant à améliorer la compétitivité concurrentielle de certains secteurs de l'industrie canadienne, l'aide étant fonction des besoins particuliers de chaque secteur.
Type d'intervention	Contributions financières (fonds de démarrage, études sectorielles, SAAL, PRH)	Aide financière, soutien du revenu, A-C, ERF, PWAP.	Aide financière aux producteurs.	Ententes fédérales-provinciales ou initiatives fédérales directives. Aide financière aux producteurs.	Soutien financier direct. Aide à la formation. Services de recherche d'emploi et de counselling. Aide pour le démarrage d'une nouvelle entreprise. Mesures d'incitation des employeurs à engager des membres de familles d'agriculteurs.	Financement/refinancement par l'intermédiaire d'une tierce partie.	Aide financière, soutien du revenu dans le cadre de l'A-C et du PATA.	Aide financière
Groupes cibles	Organisations industrielles, professionnelles et sectorielles. Organisations sectorielles syndicales-patronales.	Travailleurs âgés des usines de transformation du poisson et des chalutiers; villages de pêcheurs.	Établissements vinicoles, viticulteurs; promotion des vins canadiens sur les marchés intérieurs et extérieurs.	Aider les producteurs de tabac à rationaliser leur entreprise ou à quitter cette industrie.	Familles d'agriculteurs.	Agriculteurs éprouvant des difficultés financières.	Travailleurs de l'industrie de la construction navale.	Industries des pièces d'automobiles, ind. forestière, industries de la mode; ind. de l'environnement; techniques manufacturières de pointe; appareils médicaux; logiciels d'ordinateur.
Financement	Études sectorielles : 1991-1992 : 4,6 M \$ 1992-1993 : 5,3 M \$ Fonds de démarrage : 1991-1992 : 2,6 M \$ 1992-1993 : 12,4 M \$ PRH : 1992-1993 : 6,1 M \$	Plan quinquennal de 584 M \$; reconstitution des stocks de poisson (150 M \$); adaptation aux nouvelles réalités (130 M \$); diversification économique	Programme cofinancé (50/50) avec la C.-B. et l'Ont. Progr. de 6 ans en C.-B. (28 M \$) Progr. de 12 ans en Ont. (100 M \$)	Deux programmes : Progr. d'aide à la réorientation des producteurs de tabac (PARPT) : 68,5 M \$ Programme de remplacement des entreprises (PRE) : 15 M \$	1989-1990 : 7 M \$ 1990-1991 : 7 M \$ 1991-1992 : 7,5 M \$	1989-1990 : 39 M \$ 1990-1991 : 45 M \$ 1991-1992 : 43 M \$	Ontario (1986) : 14,1 M \$ Québec (1988) : 144 M \$ B.C. (1991) : 8 M \$ 1989-1990 : 29 M \$ 1990-1991 : 16 M \$ 1991-1992 : 18 M \$	1989-1990 : 1 M \$ 1990-1991 : 6 M \$ 1991-1992 : 21 M \$

Aide nationale aux entreprises

	Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense	Conseils subventionnaires de la recherche universitaire	Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI)	Programme des technologies stratégiques (PTS)	Programme de mise en valeur de la technologie (PMVT)	Programme de la microélectronique et du développement des systèmes (PMDS)	Aide nationale aux entreprises	Travailleurs indépendants	Programme d'application des techniques de pointe dans le secteur manufacturier (PATPSM)	Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE)	Banques fédérales de développement (BFD)
Description	Aide financière aux entreprises manufacturières du secteur de la défense et de secteurs connexes aux titres de la R-D, de la réalisation d'études de faisabilité et de l'acquisition d'équipements de pointe.	Soutien financier de la recherche universitaire et de la formation et du perfectionnement de travailleurs hautement qualifiés.	Services consultatifs et aide financière, surtout à des petites et moyennes entreprises, soutien d'activités de R-D, de la diffusion des nouvelles techniques et des transferts de technologie.	Aide pour le financement d'activités de R-D préconcurrentielles, d'études de faisabilité, de projets de mise au point de techniques avancées avant leur commercialisation entreprises par des groupes d'entreprises dans les domaines des techniques d'information, des matériaux industriels de pointe et de la biotechnologie.	Promotion de la diffusion et du transfert de la technologie par l'attribution de fonds de démarrage à des centres technologiques.	Aide au secteur privé pour la réalisation d'activités de R-D et l'acquisition d'équipements spéciaux associés aux applications innovatrices de systèmes en microélectronique.	Centres de développement dans le cadre des mesures de développement des économies locales.	Aide aux chômeurs qui veulent accéder à l'autonomie financière en créant leur propre entreprise.	Aide financière aux petites et moyennes entreprises manufacturières pour qu'elles se fassent conseiller sur les domaines où de nouveaux équipements et une meilleure utilisation des installations et du personnel existants pourraient leur permettre d'améliorer leur productivité et leur compétitivité.	Aide aux entreprises pour l'obtention de prêts à moyen terme de prêteurs conventionnels dans le but de financer certains avoirs fixes, ou d'établir ou améliorer des installations.	Aide à l'établissement et à l'expansion d'entreprises commerciales au Canada par la prestation de services financiers et de services de gestion.
Type d'intervention	Aide financière (remboursable)	Subventions et bourses de recherche; aide financière pour l'administration du réseau des centres d'excellence.	Aide financière et technique aux employeurs.	Aide financière aux entreprises pour leurs activités de R-D.	Aide financière pour la création et l'exploitation de réseaux d'information.	Contributions financières	Aide technique et financière.	Services de counselling et aide financière.	Une aide financière est accordée à des entreprises aux fins d'embauche de consultants pour examiner l'état de leurs opérations dans l'optique d'une stratégie à long terme.	Aide sous forme de garanties de prêts; on impose aux prêteurs des frais de garantie de 1 p. 100 qui sont normalement reliés aux emprunteurs.	Prêts à terme, capital de risque, paiements de capital à même de FRC. Les services administratifs (counselling, formation, information) sont financés à partir de crédits prélevés annuellement sur le FRC.
Groupes cibles	Industries du secteur de la défense	Universités, professeurs, étudiants.	Entreprises canadiennes actives dans le domaine de la diffusion et du transfert de technologies.	Groupes d'entreprises du secteur privé ou du secteur des institutions.	Alliances sans but lucratif d'universités, d'associations et d'entreprises.	Les corporations imposables établies au Canada ayant de l'expertise en ingénierie des systèmes, en intégration de systèmes et dans la mise au point de systèmes microélectroniques.	Petites entreprises locales et entrepreneurs établis dans les localités désignées comme étant admissibles au programme de Développement des collectivités.	Les prestataires d'A-C et les bénéficiaires de l'aide sociale.	Les petites et moyennes entreprises manufacturières	Les entreprises des secteurs de la fabrication, du commerce, des services, des pêches, des communications, de la construction et des transports.	Les entreprises, particulièrement les petites
Financement	1989-1990 : 301 M \$ 1990-1991 : 215 M \$ 1991-1992 : 178 M \$	1989 : 647 M \$ 1990-1991 : 765 M \$ 1991-1992 : 800 M \$	Co-financement entreprises/CNR 1989-1990 : 88 M \$ 1990-1991 : 80 M \$ 1991-1992 : 85 M \$	1990-1991 : 7 M \$ 1991-1992 : 18 M \$	1989-1990 : 12 M \$ 1990-1991 : 13 M \$ 1991-1992 : 18 M \$	Contributions de 50 % pour les activités de R-D et de 25 % pour l'acquisition d'équipements spécialisés 1989-1990 : 4 M \$ 1990-1991 : 9 M \$ 1991-1992 : 15 M \$	1991-1992 : 72 M \$ FRC	EF 1991-1992 : 46 M \$ FRC 1992 : 75 M \$ JP	1989-1990 : 1 M \$ 1990-1991 : 3 M \$ 1991-1992 : 3 M \$	1989-1990 : 32 M \$ 1990-1991 : 40 M \$ 1991-1992 : 43 M \$	1989-1990 : 24 M \$ 1990-1991 : 16 M \$ 1991-1992 : 16 M \$

PROGRAMMES D'ADAPTATION

Loi/règlement ou politique régissant l'admissibilité	Programme	Description	Budget révisé de 1992 (millions \$)
Art. 24 / Énoncé de politique PE	Travail partagé	Assure le soutien de revenu aux prestataires pour un à deux jours d'absence du travail par semaine	155
Art. 25	Création d'emplois	Assure le soutien du revenu des prestataires qui sont employés dans le cadre de projets communautaires. (Le taux des prestations est augmenté à hauteur des taux salariaux en vigueur pour le genre de travail.) Cette option permet aux travailleurs et travailleuses de réintégrer le marché du travail et de conserver leurs compétences professionnelles.	115
Art. 26/Énoncé de politique PE	Formation (soutien du revenu)	Assure le soutien du revenu des prestataires qui suivent des cours de formation.	989
Art. 26.1 (a)	Frais de cours	Assure le paiement des frais de cours qui sont en général pris en compte par les prestataires de services, comme les provinces.	646
Art. 26.1 (b)	Allocations supplémentaires	Assure une aide financière aux prestataires en ce qui a trait : à la garde des personnes à charge; aux déplacements à destination et en provenance des lieux de formation; aux séjours hors du foyer pendant la formation; aux dispositions ou matériels permettant aux personnes handicapées de suivre une formation.	
Art. 26.1 (c)* / Énoncé de politique PE	Aide à la mobilité	Peut permettre de rembourser aux prestataires les coûts de recherche et d'emploi et de relocalisation	1
Art. 26.1 (d) / Énoncé de politique PE	Travail indépendant	Assure un soutien du revenu aux prestataires qui se lancent en affaires. Prévoit également le paiement des services assurés par les répondants tiers (approbation du projet, formation, mentorat).	44
Art. 26.1 (e)*	Indemnités de réemploi	Permet le versement d'indemnités de réemploi à des prestataires afin de les amener à accepter un travail dans un autre domaine.	—

Loi/règlement ou politique régissant l'admissibilité	Programme	Description	Budget de 1992-1993 (millions \$)
Énoncé de politique PE	Planification des ressources humaines (PRH)	Fournit l'aide financière aux coordonnateurs chargés d'assurer le soutien technique des employeurs afin qu'ils puissent acquérir les compétences voulues en matière de PRH; permet également la prestation d'une aide à la mise en oeuvre des projets de PRH ou de la création et de la mise sur pied de réseaux dans le domaine de la planification des ressources humaines.	7
Énoncé de politique PE	Service d'aide à l'adaptation de l'industrie	Assure une aide financière au titre de la mise sur pied et de l'exploitation de comités d'aide à l'adaptation ayant pour vocation de cerner, d'élaborer et de superviser l'application d'un remède aux problèmes actuels ou potentiels d'adaptation de la main-d'oeuvre.	18
Énoncé de politique PE	Comité d'aide au développement des collectivités	Assure le soutien financier aux collectivités sélectionnées pour leur permettre d'organiser leurs ressources afin d'évaluer les problèmes locaux, d'établir des objectifs, de formuler des plans et de gérer l'application de ces derniers, et comprend notamment un soutien financier pour garantir un processus efficace de mise en valeur, pour la mise en valeur des ressources humaines, des infrastructures institutionnelles et physiques, de même que pour l'application des stratégies d'entrepreneuriat, de développement de l'emploi et d'adaptation.	104
T et C	Programme de réorientation de l'agriculture	Assure un soutien du revenu et une aide à l'adaptation à titre intérimaire aux membres de familles d'agriculteurs qui doivent trouver un autre emploi (financement assuré par Agriculture Canada et administré par EIC).	7
T et C	Services d'emploi d'Agriculture Canada	Assure des services spécialisés aux agriculteurs et aux travailleurs et travailleuses.	10

PROGRAMME D'ADAPTATION POUR TRAVAILLEURS ÂGÉS

Le Programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA) est un programme de soutien du revenu fédéral-provincial qui s'adresse aux travailleurs âgés n'ayant aucune possibilité de trouver un autre emploi à la suite d'un licenciement massif. Soixante-dix pour cent des coûts de ce programme sont absorbés par le gouvernement fédéral et 30 p. 100 par les provinces.

Le processus de versement des prestations aux travailleurs âgés admissibles au programme se déroule en trois étapes :

- 1) Les licenciements massifs sont tout d'abord désignés, au cas par cas, par entente entre le ministre fédéral, d'une part, et les ministres provinciaux, d'autre part. Les licenciements sont évalués en fonction d'un ensemble de facteurs socio-économiques, comme le degré de perturbation économique et de perte d'emplois dans la région et dans l'industrie touchée, l'importance des licenciements par rapport à la taille de la collectivité, le nombre de travailleurs et de travailleuses âgé(e)s touché(e)s par le licenciement et les chances qu'ils ont de trouver un autre emploi. Au terme d'un certain nombre d'analyses portant sur le licenciement, un rapport est rédigé sous l'égide des comités PATA fédéraux-provinciaux et soumis au ministre fédéral du Travail ainsi qu'à ses homologues provinciaux, pour désignation. Au palier fédéral, ces rapports sont accompagnés d'une présentation adressée au Conseil du Trésor pour demander que le ministre du Travail soit autorisé à conclure un contrat en vue d'assurer les prestations, à concurrence d'un plafond déterminé.
- 2) Les travailleurs âgés touchés par le licenciement désigné peuvent être admissibles aux prestations au titre du PATA s'ils n'ont pas d'autres possibilités d'emploi ni de chances raisonnables de trouver un travail par le biais d'un recyclage ou d'un déplacement, s'ils ont entre 55 et 64 ans au moment du licenciement et s'ils ont 15 à 20 ans d'expérience sur le marché du travail à raison de 750 heures au minimum de travail par an. Les préposés au versement des prestations et à l'admissibilité au titre du PATA évaluent le cas de chaque travailleur et travailleuse et formule des recommandations au comité. L'agrément des travailleurs et travailleuses admissibles relève du comité.
- 3) Une fois que les travailleurs âgés admissibles ont été agréés en nombre suffisant, les gouvernements fédéral et provinciaux achètent des rentes auprès des compagnies d'assurance par le biais d'un processus d'appel d'offres. Les travailleurs et les travailleuses âgé(e)s licencié(e)s ne pouvant recevoir de prestations avant expiration de leur période d'admissibilité à l'assurance-chômage, il s'écoule souvent beaucoup de temps entre le moment où le rapport et la présentation au Conseil du Trésor sont déposés et celui où les rentes sont achetées pour le compte des travailleurs et des travailleuses

touché(e)s par le licenciement faisant l'objet du rapport. Dès lors, il peut arriver qu'un contrat concerne des travailleurs et des travailleuses âgé(e)s admissibles ayant fait l'objet de plusieurs rapports et présentations au Conseil du Trésor. En pratique, c'est d'ailleurs beaucoup plus la règle que l'exception. **Par conséquent, il n'existe généralement pas de lien direct entre tel ou tel contrat de rente et tel et tel rapport suivi d'une présentation au Conseil du Trésor.** Les travailleurs et travailleuses admissibles dont les cas ne sont pas prêts au moment de la signature du contrat sont visés par un contrat ultérieur.

Le tableau suivant dresse un sommaire du nombre total de désignations en vertu du programme, ainsi que des coûts totaux des rentes achetées entre 1989 et 1992.

**SOMMAIRE NATIONAL
DU PROGRAMME
PATA**

(1989-1992)

NOMBRE TOTAL DE DÉSIGNATIONS

PROVINCE	LICENCIEMENTS DÉSIGNÉS	TRAVAILLEURS ÂGÉS TOUCHÉS	LICENCIEMENTS NON DÉSIGNÉS	TRAVAILLEURS ÂGÉS TOUCHÉS
T.-N.	6	135	6	10
N.-É.	9	137	31	60
N.-B.	8	54	26	83
QUÉBEC	213	3 502	660	2 545
ONTARIO	87	3 135	245	1 481
MANITOBA	11	307	19	144
SASK.	1	24	0	0
C.-B.	12	370	16	78
TOTAUX	347	7 664	1 003	4 401

NOMBRE TOTAL DE RENTES ACHETÉES

PROVINCE	TRAVAILLEURS ÂGÉS ADMISSIBLES	PRIX D'ACHAT (millions \$)	CONTRIBUTION FÉDÉRALE (millions \$)	CONTRIBUTION PROVINCIALE (millions \$)
T.-N.	132	7,4	5,2	2,2
N.-É.	75	3,6	2,5	1,1
N.-B.	52	2,0	1,4	0,6
QUÉBEC	2 340	109,9	76,9	33,0
ONTARIO	1 810	76,8	53,7	23,1
MANITOBA	214	9,2	6,4	2,8
SASK.	18	0,7	0,5	0,2
C.-B.	85	4,2	2,9	1,3
TOTAUX	4 726	213,8	149,5	64,3

21 septembre 1992

PARTIE II
COÛTS ESTIMÉS DES PROGRAMMES D'ADAPTATION
DE LA MAIN-D'OEUVRE

**SOMMAIRE DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
EN MATIÈRE D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE AU CANADA**

	1992	1993 (Dépenses prévues)
Assurance-chômage — (y compris les fonds UP ¹)	18,6 milliards \$	21,9 milliards \$
	1,9 milliard \$	2,2 milliards \$
Total A-C	18,6 milliards \$	22 milliards \$
Trésor	1,6 milliard \$	1,6 milliard \$
Programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA) ²	51 millions \$	51 millions \$
Adaptation sectorielle programmes de soutien	301,7 millions \$	301,7 ³ millions \$
TOTAL GÉNÉRAL	20,6 milliards \$	23,9 milliards \$

Source : EIC, *1993 Unemployment Insurance Developmental Uses Programs*.
Décembre 1992.; EIC, Politique et planification stratégique. « Programmes
fédéraux », Juin 1992.

¹ Fonds destinés à des utilisations productives

² Concerne la part fédérale (programme fédéral-provincial : 70/30). Le programme
est administré par Travail Canada.

³ Il a fallu utiliser les chiffres de 1992, ceux de 1993 n'étant pas connus.

**DÉPENSES PROVINCIALES AU TITRE DES PROGRAMMES
DU MARCHÉ DU TRAVAIL**
(en millions de dollars)
1989-1990

PROVINCE	TOTAL
TERRE-NEUVE	33,44
NOUVELLE-ÉCOSSE	25,35
NOUVEAU-BRUNSWICK	25,56
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	6,40
QUÉBEC	126,57
ONTARIO	313,00
MANITOBA	44,88
SASKATCHEWAN	46,45
ALBERTA	156,99
COLOMBIE-BRITANNIQUE	74,22
TOTAL GÉNÉRAL	852,86

SOURCE : Dossiers publics provinciaux.

PARTIE III

ENJEUX RELATIFS À L'APPLICATION DES PROGRAMMES

Développement communautaire

À propos des programmes de développement communautaire, le Groupe de travail s'est particulièrement intéressé au comité d'aide au développement des collectivités (CADC). À l'heure actuelle, 220 collectivités, d'une population moyenne de 35 000 habitants chacune, sont visées par ce programme. Les dépenses au titre du CADC en 1991-1992 se sont élevées à plus de 157 millions de dollars et ont concerné 7 300 participants.

Enjeux

Les programmes d'adaptation, en général, et le comité d'aide au développement des collectivités, en particulier, constituent un certain nombre d'importants enjeux sur le plan « communautaire ».

- 1) À cause de la compartimentation des programmes, l'adaptation de la main-d'oeuvre présente des « failles » à l'échelon des collectivités. Il n'est pas rare qu'un CADC élabore un plan de formation en prolongement d'un plan d'expansion économique communautaire pour, finalement, se rendre compte que le CEC local ne dispose pas des fonds suffisants pour acheter les cours de formation nécessaires. Ce genre de situation se présente occasionnellement dans le cadre des accords conclus au titre du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI).

Une planification et un financement suffisants sont essentiels à l'aboutissement de tout programme d'adaptation de la main d'oeuvre. Il convient, non seulement, d'établir des liens avec les autres programmes et services d'EIC (par exemple, les services de counselling), mais aussi avec les autres autorités fédérales (par exemple, la diversification de l'économie de l'Ouest, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique) et provinciales.

Ce sont les commissions locales qui doivent se charger d'établir ce lien. L'un des aspects importants dont il faut tenir compte dans ce contexte est la complémentarité entre les commissions locales et les CADC dont la composition et les limites géographiques diffèrent. Il faut également viser à faire tomber les compartiments qui existent entre les différents ministères fédéraux, provinciaux et peut être même entre les services municipaux. Même s'il est prévu que les commissions locales aient pour mandat de représenter les principaux intérêts de chaque collectivité, il leur faudra travailler en

collaboration avec les ministères fédéraux et provinciaux, de même qu'avec les services municipaux, dont dépendra leur financement.

- 2) La continuité de l'appui offert aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s semble faire défaut dans les programmes actuels. Normalement, les travailleurs et les travailleuses concerné(e)s par une fermeture ou une réduction des effectifs en régions rurales ou dans les autres collectivités désignées, sont aidés par l'intermédiaire des CADC pour un temps limité après leur licenciement. Cependant, le processus d'adaptation de ces travailleurs n'est pas toujours terminé au moment où le soutien apporté par le programme arrive à terme. Et il est souvent difficile, à partir de là, d'avoir accès aux services normaux sur le marché du travail, surtout dans les petites villes isolées, à industrie unique.

Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI)

En vertu du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) d'EIC, il existe trois types d'interventions : les ententes au niveau de l'entreprise, les ententes au niveau de la collectivité et les ententes sectorielles. Les ententes au niveau de la collectivité donnent lieu à des activités semblables à celles organisées par les CADC et, depuis que ces derniers ont été mis sur pied, rares sont les ententes qui ont été signées avec des collectivités. Nous reviendrons, plus loin dans ce rapport, sur la question des ententes sectorielles. Quant aux ententes au niveau de l'entreprise, il convient de noter qu'en 1991–1992, 931 d'entre elles ont été signées et que les dépenses de programme ont dépassé les 16 millions de dollars.

Enjeux

- 3) Le SAAI est, avant tout, un mécanisme destiné à réunir les parties concernées (employeurs, employés et ministères gouvernementaux) afin de cerner et de résoudre les problèmes d'adaptation. Ces derniers peuvent se produire en période d'expansion ou de contraction, ou encore être dus à des changements technologiques. Le financement est assuré par EIC et l'employeur doit mettre sur pied et gérer un comité SAAI, et il doit offrir certains services d'adaptation, comme le counselling et l'aide à la recherche d'emploi. Le SAAI ne dispose pas de fonds à affecter la formation, ce qui l'oblige, sur ce plan, à passer par les CEC, par l'employeur ou par la province.

À l'instar du constat formulé à propos des CADC, il faut veiller à ce que toutes les sources possibles d'aides soient regroupées afin de résoudre les problèmes d'adaptation que rencontrent l'entreprise et ses employés. L'intervention des comités SAAI doit donc être intégrée à celle des autres ministères provinciaux et fédéraux (par exemple, l'APECA), et doit avoir un lien direct avec la planification et la prestation des deux services (comme dans le cas des clubs de placement) et les programmes (achats de cours de formation) des CEC. Ces liaisons pourraient être assurées par les commissions locales. La proposition

d'EIC de doter le programme de SAAI de ses propres fonds au titre de la formation n'aurait pour résultat que d'encourager la compartimentation.

- 4) Le budget total du SAAI, dans les régions d'EIC en 1992–1993, oscillera entre 18 et 20 millions de dollars. Pendant cette période d'intenses restructurations industrielles au Canada, le montant des dépenses estimées paraît relativement faible. En 1991–1992, 258 ententes de SAAI ont été signées à propos de réductions d'effectifs dans des entreprises et 24 896 travailleurs et travailleuses ont bénéficié d'une aide représentant un coût total de 3 millions de dollars. En 1992–1993, il faut s'attendre à ce que plus de 25 000 travailleurs et travailleuses reçoivent une aide au titre du SAAI, suite à des réductions d'effectifs, pour un coût qui sera légèrement supérieur à 3 millions de dollars.

Le personnel d'EIC nous a expliqué qu'il est difficile, en période de réductions budgétaires, de parvenir ne serait-ce qu'à maintenir le niveau du budget SAAI à 18 millions de dollars. En outre, on a noté une augmentation de l'activité des provinces dans la prestation des services d'aide après licenciement. De plus, comme le mécanisme du SAAI est volontaire, certains employeurs préfèrent ne pas s'en prévaloir.

Il serait tout à fait avisé, compte tenu des conditions actuelles du marché du travail, d'accentuer l'action du SAAI au titre de l'adaptation à un marché en contraction. Cependant, EIC précise dans le même souffle que les employeurs doivent participer de façon volontaire de sorte que, selon le ministère, on se heurte là à un frein naturel à l'essor du programme. De plus, EIC soutient que d'importants coûts de prestation du programme (en ressources financières et humaines) sont associés à toute augmentation des dépenses de programme. Avant de recommander un élargissement du programme, il convient donc de se faire d'abord une idée de son efficacité. Le programme a été officiellement évalué en 1984 (selon des données de 1982–1983) et il fait de nouveau l'objet d'une évaluation. Le contrôle effectué par EIC et la conduite récente d'un sondage de suivi ont confirmé la réussite du programme. Cependant, nous avons cru comprendre que les résultats de l'évaluation permanente ne seraient pas connus avant un an environ.

- 5) La démarche adoptée par EIC pour fixer les priorités en matière de SAAI est relativement préoccupante. Nous avons remarqué qu'en 1991–1992, à peine 37 p. 100 des ententes conclues concernaient des licenciements et 18 p. 100 des menaces de licenciement. Autrement dit, 45 p. 100 des ententes signées concernaient soit de l'adaptation à un marché en expansion, soit la planification de ressources humaines (PRH). Dans une période où les besoins les plus importants en matière d'adaptation sont liés aux licenciements, on est en droit de se poser des questions au sujet des méthodes de gestion des activités et d'affectation des fonds.

Il y a également lieu de s'interroger à propos de la façon dont les conseillers du SAAI décident de participer ou non à tel ou tel programme de licenciement ou de fermeture, étant donné que la demande est supérieure à la capacité d'EIC. EIC maintient que ce genre de décision est toujours prise par les conseillers régionaux du SAAI, au mieux de leur jugement.

Bien qu'il soit possible, pour EIC, de signer des ententes du SAAI s'il existe déjà un accord entre le syndicat et le patronat portant sur l'adoption d'un mécanisme d'adaptation, en pratique, les agents du SAAI refusent occasionnellement de prendre part à ces ententes. Cela revient à couper les travailleurs et les travailleuses syndiqué(e)s de tout lien structurel et officiel avec les programmes qu'offre EIC aux personnes au chômage ou sur le point de l'être.

- 6) Qu'il s'agisse de programmes communautaires ou d'adaptation de l'industrie, il est évident que de nombreux travailleurs et travailleuses touché(e)s par les fermetures d'entreprises ou les licenciements ne sont pas couverts par ces programmes fédéraux et qu'ils n'ont pas non plus la possibilité de bénéficier d'une assistance provinciale. On estime qu'un grand nombre de ces travailleurs et travailleuses appartiennent aux groupes désignés, qu'ils occupent souvent des emplois marginaux, parfois pendant deux ans ou plus avant leur licenciement. Il ne sont représentés par personne et ils sont donc contraints d'aller faire la queue dans les CEC, alors que d'autres bénéficient de programmes comme le SAAI. Dans notre examen des éventuels défauts que présentent les programmes d'adaptation, il ne faut pas oublier ces travailleurs et ces travailleuses. Tout programme complet d'adaptation de la main d'oeuvre doit s'accompagner de mécanismes destinés à venir en aide aux travailleurs et aux travailleuses qui n'ont pas droit des indemnités de départ, qui ne sont pas représentés par un syndicat et qui ne sont pas employés dans une industrie qui participerait volontairement à un comité commun d'aide à l'adaptation.

Programme d'adaptation des personnes âgées (PATA)

Il est possible de brièvement décrire ce programme de la façon suivante :

- budget annuel de 50 millions de dollars;
- programme qui n'a pas pour objet de venir en aide à tous les travailleurs âgés;
- admissibilité limitée aux :
 - * personnes visées par un licenciement désigné,
 - * travailleurs âgés de 55 ans ou plus,
 - * situations où les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'intervenir,
 - * travailleurs ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et n'ayant pas de chances raisonnables de trouver un autre emploi,

- * travailleurs ayant plus de 15 ans d'expérience sur le marché du travail;
- le PATA est une source « de financement de dernier recours »;
- les rentes sont achetées par l'entremise du programme auprès des compagnies d'assurance;
- le programme comporte des incitatifs pour favoriser le retour au travail;
- le PATA n'existe que depuis trois ans.

Enjeux

Voici quels sont les importants enjeux qui ressortent de l'examen que le Groupe de travail a effectué à propos du PATA :

- 7) La retraite pourrait être une option d'adaptation réaliste pour certains travailleurs et travailleuses âgé(e)s. Malheureusement, dans les cas où le licenciement intervient de façon prématurée, autrement dit avant que le travailleur ou la travailleuse ne puisse prétendre aux prestations du Régime de pension du Canada et dans les cas où ils ne peuvent compter sur des rentes suffisantes d'un régime de retraite privé, il convient de mettre en oeuvre un « mécanisme de transition ». C'est d'ailleurs ce à quoi pourrait servir le PATA si ce programme était suffisamment doté pour permettre l'achat de rentes au nom de n'importe quel travailleur licencié. À l'heure actuelle, pour qu'un programme de licenciement soit « désigné » en vertu du PATA, il faut habituellement que 20 personnes ou plus soient touchées dans les régions rurales et 100 personnes ou plus dans les régions urbaines.
- 8) L'autre enjeu important est le degré selon lequel les femmes ont accès aux programmes offerts. Cette question est à ce point préoccupante pour Travail Canada que le ministère a décidé d'envisager certains changements aux critères d'admissibilité de sorte à améliorer l'équité entre les sexes dans l'application du programme. Il a constaté qu'en ramenant l'expérience sur le marché du travail, au titre de l'admissibilité, de 15 à 10 ans, il était possible d'augmenter le nombre de femmes qui pourraient se prévaloir des dispositions du programme. Travail Canada négocie actuellement avec les provinces pour élargir la couverture du programme. Le coût est un facteur limitatif, puisque l'achat des rentes est très coûteux.
- 9) Pour porter un jugement sur la valeur que représente un départ à la retraite anticipé sur le plan de l'adaptation de la main-d'oeuvre et, par conséquent sur le fait de disposer d'un programme qui assurerait une transition financière pour la retraite, il ne faut surtout pas perdre de vue les aspects suivants :
 - dans les petites collectivités isolées, où les travailleurs et les travailleuses ont des besoins financiers moindres, la retraite est une option réaliste et souhaitable au titre du processus d'adaptation de la main d'oeuvre;

- dans certaines industries, les départs anticipés à la retraite sont rarement possibles à cause de l'absence de régimes de retraite (par exemple dans le secteur des pêches). Dans de tels cas, les programmes gouvernementaux sont absolument nécessaires si l'on veut être en mesure d'appliquer cette option;
- les syndicats sont en train de négocier des clauses sur la cessation volontaire de l'emploi, notamment sous la forme de départ anticipé à la retraite, mais cette formule s'avérera très coûteuse pour les entreprises et pour les syndicats;
- à l'heure actuelle, moins du tiers des travailleurs et des travailleuses peuvent se prévaloir d'un régime quelconque de retraite.

ANNEXE 2 AU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

ÉTUDE DE CAS ET DONNÉES D'EXPÉRIENCE

Le Groupe de travail a invité un certain nombre de personnes à venir lui soumettre des exposés et à lui relater certaines expériences touchant au processus d'adaptation au marché du travail. Dans le processus de regroupement des données et de préparation du rapport sur l'intervention du Groupe de travail, nous devons veiller à ne pas perdre les informations fort appréciables ainsi que l'éclairage que nous ont fournis ces personnes. C'est pour cette raison que nous avons décidé de consacrer cette annexe à une série de notes portant sur ces exposés. En outre, en se fondant sur leur propre expérience, les membres du Groupe de travail ont donné une idée de ce qui contribue à l'efficacité de l'adaptation de la main-d'oeuvre ainsi que des défauts actuels que présente le système. La présente section renferme donc également des notes à ce propos. Mentionnons, pour terminer, que les chiffres cités dans le texte sont repris des exposés ou ont été cités par les membres du Groupe de travail et qu'ils ne sont donc pas extraits d'une recherche indépendante.

Approche sectorielle en matière d'adaptation

Depuis quelques années, Emploi et Immigration Canada encourage et finance la constitution d'**organismes sectoriels** surtout en tant qu'approche à la planification des ressources humaines et à l'augmentation de l'investissement du secteur privé dans la formation des travailleurs et travailleuses employé(e)s. Cependant, un des organismes sectoriels précurseurs en est venu à conclure que l'adaptation à un marché du travail en contraction pourrait efficacement être appliquée à tout un secteur. En fait, le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) a été mis sur pied en 1985-1986 pour assurer des services d'aide à l'emploi et de recyclage aux travailleurs de l'acier licenciés à la suite des réductions d'effectifs. Le programme vise quelque 9 000 personnes, réparties sur 54 sites d'exploitation, et il sert près de 95 p. 100 des travailleurs de l'acier ayant été licenciés. Plus de 70 p. 100 de ces personnes reçoivent une formation quelconque (généralement des cours de longue durée) et 75 p. 100 retrouvent un emploi.

En règle générale, la clientèle du CCCES est constituée de manoeuvres semi-qualifiés, n'ayant que peu de compétences exportables. Dans ce cas, il est beaucoup plus nécessaire d'assurer un recyclage plutôt que d'offrir des services d'aide à l'emploi, comme les services de counselling. En fin de compte, le gros de la clientèle suit une formation dans les domaines techniques et technologiques, ce qui explique en partie le haut taux de réussite dans le placement.

Pour ce qui est du soutien qu'offre le programme, tous les frais de cours sont payés, tels que les livres et les frais de scolarité, EIC continuant de verser les prestations d'assurance-chômage pendant que les clients reçoivent une formation ou les services d'aide à l'emploi. Le CCCES est financé par EIC et il est autorisé à placer ses clients dans des cours de formation en vertu de l'article 26 sans avoir à demander l'autorisation d'un agent du CEC pour que les prestations d'assurance-chômage continuent d'être versées (article 26.1). C'est le CCCES qui paie lui-même les frais de cours et il n'a pas à passer par les CEC pour acheter des places.

Jusqu'en mars 1992, le CCCES pouvait placer ses clients dans des cours universitaires, autre raison qui pourrait expliquer le haut taux de placements au terme de la formation. Or, au mois de mars, EIC a ordonné au CCCES de ne plus procéder la sorte, décision qui devrait avoir des répercussions négatives sur le programme.

Le CCCES assure à ses clients des services spécialisés de counselling (par des pairs), un soutien permanent pendant toute la période d'adaptation, il intervient de façon précoce (avant même le licenciement) et il offre un « guichet unique » pour tous les autres services d'aide à l'emploi de même que pour la formation. On considère que cette démarche du CCCES, couplée à l'existence de comités locaux de reconversion de la main-d'oeuvre, est une des principales raisons expliquant la réussite du programme.

Par rapport aux autres intervenants, le CCCES estime avoir un avantage sur le plan des coûts, puisqu'il déclare un coût moyen par personne de 2 700 à 3 000 \$, à l'exclusion bien sûr du soutien du revenu. Cependant, ce coût n'englobe pas les frais généraux et d'administration. Le CCCES attribue ce coût relativement faible à l'emploi d'équipes d'entraide itinérantes au large pouvoir d'intervention (équipes « HEAT »), à la souplesse accordée aux comités locaux afin de réduire les frais d'administration et à un faible taux de décrochage (à peine 2 p. 100). En outre, l'industrie investit en moyenne 800 à 1 000 \$ par participant (22 à 24 p. 100 des coûts totaux), et cela de façon tout à fait volontaire.

Il semble que cette approche à l'adaptation fonctionne bien dans les secteurs en cours de restructuration, où il y a concentration des industries et où le taux de syndicalisation est élevé. Le CCCES estime que, pour parvenir à des résultats encore meilleurs, la clé pourrait résider dans l'application de stratégies sectorielles

en matière de ressources humaines, stratégies combinant des activités d'adaptation et de planification dans des marchés en expansion et dans des marchés en contraction.

Par rapport à ce qui se passe avec le programme du SAAI d'EIC, la démarche du CCCES présente l'avantage d'assurer une certaine continuité dans l'aide aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s (le suivi peut s'étendre sur 18 mois, plutôt que de se terminer dès que le client a trouvé un nouvel emploi). Lorsqu'on travaille au niveau d'un secteur, on constate qu'il y a des phénomènes de transfert de compétence d'un établissement à l'autre, ce qui ne se produit normalement pas dans le cas du SAAI intervenant au niveau de l'entreprise.

Plusieurs constats s'imposent à l'examen de l'expérience du CCCES en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre :

- ▶ La politique d'EIC ne favorise pas la formation des clients au niveau universitaire, même si, d'après les propres projections du ministère, il apparaît que pour réussir sur le marché du travail dans les années quatre-vingt-dix, les gens devront avoir suivi plus de seize années de scolarisation en moyenne, décision qui semble dès lors contradictoire;
- ▶ le fait de considérer que l'indemnité de départ est un revenu, au titre de l'admissibilité aux prestations de l'assurance-chômage, retarde l'amorce du processus de formation et d'adaptation dans de nombreux cas; l'intervention qui donne les meilleurs résultats est celle qui débute le plus tôt possible après la nouvelle d'un licenciement;
- ▶ la politique d'EIC qui consiste à refuser de subventionner les cours de formation interrompus par des vacances de plus de huit semaines, empêche de nombreux travailleurs et travailleuses d'entreprendre une formation de longue durée, au niveau collégial (en technique ou technologie), autrement dit de bénéficier du type même de formation qui a le plus de chance de déboucher sur un emploi stable;
- ▶ l'absence de continuité et de suivi, dans les interventions typiques du SAAI, diminue d'autant les chances d'aboutissement à long terme du processus d'adaptation.

Adaptation au milieu de travail

Le programme d'adaptation du syndicat des Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA-Canada) est un exemple de programme d'adaptation au milieu du travail de nature communautaire, axé sur le milieu du travail et contrôlé par le syndicat. Même s'il englobe plusieurs secteurs, le programme applique une démarche semblable dans tous les secteurs, ce qui est garant d'uniformité. Il faut

dire que les TCA-Canada sont actuellement aux prises avec plus de 50 fermetures d'entreprises, deux représentant à elles seules le licenciement de plus de 5 000 travailleurs et travailleuses. Dans la plupart des cas de fermetures d'entreprises, 100 à 200 travailleurs sont concernés.

L'approche retenue par les TCA-Canada consiste à appliquer un certain contrôle à l'échelon local, à mettre sur pied un comité d'aide à l'adaptation avec des gens formés, à avoir recours au soutien de la collectivité et à appliquer la même approche entre les différents ordres du gouvernement, en ce qui a trait aux questions d'ordre réglementaire. En outre, les TCA-Canada ont inscrit la question des licenciements et des fermetures au nombre de leurs revendications. Voici d'ailleurs une liste des dispositions que l'on retrouve dans la majorité des conventions collectives en matière de licenciement :

- l'entreprise participe aux comités d'adaptation de la main-d'oeuvre syndicaux–patronaux et les gouvernements fédéral et provinciaux sont invités à apporter leur aide financière;
- chaque travailleur et travailleuse fait l'objet d'une évaluation détaillée des besoins;
- le comité de négociation et les représentants syndicaux qui siègent aux comités d'adaptation reçoivent une formation à cet égard, sur le temps de la compagnie;
- les membres des comités d'adaptation bénéficient d'un temps libre suffisant pour s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard;
- la compagnie fournit les espaces équipés pour le Centre d'action;
- un coordonnateur syndical à plein temps est libéré et un soutien administratif est accordé au Centre d'action;
- les travailleurs et les travailleuses qui suivent la formation sont libérés pendant la période déterminée par le comité d'aide à l'adaptation.

Voici quelles sont les différentes étapes qui constituent le programme d'aide à l'adaptation des TCA-Canada :

- négociations avec la compagnie afin d'établir des règles minimales;
- obtention du SAAI ou des services d'aide à l'adaptation provinciaux (s'il en existe);
- établissement du budget (40 p. 100 pour la compagnie; 30 p. 100 pour la province; 30 p. 100 pour le fédéral);
- mise sur pied d'un comité mixte;
- choix d'un président;
- début de l'évaluation des besoins de chaque travailleur et travailleuse;
- accord sur les options de formation et sur le contenu du programme;
- constitution des sous-comités nécessaires.

Il convient ici de remarquer que les animateurs qui interviennent dans le cadre du processus d'aide à l'adaptation des TCA-Canada sont des membres ou font partie du personnel du syndicat; cependant, l'évaluation des besoins ainsi que les autres formes d'intervention dépendent de la communauté. Enfin, précisons que le processus d'adaptation mis en oeuvre entre la compagnie et les TCA-Canada est normalement valable pour une année.

Dans l'industrie des pâtes et papier, les réductions massives d'effectifs sont un phénomène plus récent. Près de 40 p. 100 des travailleurs et des travailleuses licenciés sont très qualifiés de sorte que, jusqu'à présent, ils n'ont pas éprouvé de grandes difficultés à retrouver un emploi par la suite. Toutefois, au début des années quatre-vingt-dix, à la suite de licenciements massifs, de nombreux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s n'étaient que peu qualifié(e)s. Ce phénomène est totalement nouveau dans cette industrie. La principale difficulté pour ces travailleurs et travailleuses consiste à retrouver un emploi dans des villes qui dépendent essentiellement d'une seule industrie. Il convient de remarquer que l'un des avantages importants que présente l'actuel programme de SAAI d'EIC tient au fait que la mise sur pied d'un comité d'aide à l'adaptation réduit la panique qui suit l'annonce de licenciement, surtout dans les villes à industrie unique.

Ce qui inquiète beaucoup, à propos des pâtes et papier, c'est qu'un nombre relativement important de licenciements se trouve largement dispersé, constituant dès lors une « lente attrition ». Ces travailleurs et travailleuses ne reçoivent qu'une aide limitée au titre de l'adaptation. Par ailleurs, il y a lieu de se préoccuper des répercussions du règlement de l'assurance-chômage en matière d'indemnité de départ. Le fait de tenir compte de l'indemnité de départ en tant que revenu, afin de déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage, retarde le début du recyclage et des services de counselling apportés aux travailleurs et travailleuses, sans compter qu'il a probablement une influence sur les travailleurs âgés qui préfèrent garder un emploi plutôt que de prendre une retraite anticipée ou de s'installer à leur compte, ce qui se traduit par le licenciement des travailleurs plus jeunes ayant moins d'ancienneté.

Voici certains des aspects ou des sujets de préoccupation découlant de l'examen de la situation dans le cas des TCA-Canada et du syndicat des pâtes et papier, en matière d'adaptation sur les lieux de travail :

- ▶ la communauté accuse un manque évident de capacité pour être en mesure de fournir une évaluation des besoins, de dispenser des ateliers sur les lieux de travail, d'assurer des cours d'alphabétisation et de donner des services de counselling adéquats, autant de dimensions importantes du programme des TCA-Canada;

- ▶ les comités d'aide à l'adaptation n'ont qu'un accès limité au système de formation et aux fonds destinés à la formation (la clientèle doit souvent être couchée sur des listes d'attente pour les cours de formation offerts par EIC; les comités n'ont aucun moyen d'influencer les collègues quant aux types de formation offerts, aux calendriers scolaires ou aux coûts);
- ▶ le besoin de cours d'alphabétisation est important, et il n'est pas comblé;
- ▶ l'absence d'évaluation des connaissances acquises et de reconnaissance des équivalences sont autant de barrières à l'accès des travailleurs à la formation;
- ▶ les actuels règlements de l'assurance-chômage en matière d'indemnité de départ retardent le début du recyclage;
- ▶ il faut que les syndicats envisagent de donner leur appui et négocient la prestation de cours de perfectionnement professionnel et d'alphabétisation à l'intention des travailleurs et des travailleuses encore employé(e)s, et qui ne sont pas même pas menacés par un licenciement;
- ▶ par rapport à la situation dans le cas des approches sectorielles, le programme de SAAI dispose de fonds limités à l'échelle de la collectivité.

Adaptation des travailleurs à l'échelon individuel

Il existe de nombreux groupes communautaires, partout au Canada, qui bénéficient du financement d'EIC, des provinces et des collectivités, et qui sont engagés dans des projets destinés à aider les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s, et qui assurent d'autres services en matière d'aide à l'emploi. Tous ces projets ont généralement pour objet d'aider les travailleurs et les travailleuses dans des établissements syndiqués ou non syndiqués.

Contrairement à ce qui se passe dans le cas du CCCES, et sans doute dans celui des autres approches sectorielles, les projets communautaires axés sur les particuliers ne bénéficient généralement que d'une aide financière limitée de la part d'EIC et des ministères provinciaux. Plus important encore, ces projets, qui s'adressent à une clientèle de différents antécédents professionnels ayant divers besoins, ne bénéficient normalement pas d'un lien structuré et direct avec les coordonnateurs et les prestataires de services et de cours de formation, comme ce pourrait être le cas par l'intermédiaire du SAAI. Par contre, ils entretiennent des relations avec les CEC locaux et les organismes provinciaux par l'intermédiaire desquels ils négocient l'organisation de cours de formation et les services d'aide à la recherche d'emploi. En outre, comme ils n'ont pas la chance de pouvoir compter sur un processus « de remplacement » officiel, sur les lieux visés par une fermeture ou une réduction des effectifs, les coordonnateurs de projets éprouvent souvent de la difficulté à communiquer avec leur clientèle potentielle afin de leur

venir en aide; à l'évidence, la prestation d'une assistance précoce (autrement dit, avant même que le licenciement ne prenne place) est rarement possible dans de telles situations.

Dans un des cas examinés par le Groupe de travail, où il était question d'offrir un cours de formation d'anglais langue seconde (ALS) à des travailleurs et travailleuses déplacé(e)s ainsi qu'à d'autres chômeurs et chômeuses, le projet s'est transformé en centre d'information ayant pour vocation d'orienter la clientèle vers les CEC et les autres organismes susceptibles de lui apporter une aide. À cet égard, on peut dire que le projet a fait office de « guichet unique » sur le plan des services. L'administration du projet était centralisée. Le succès de l'entreprise est dû en grande partie aux liens étroits qui ont été tissés avec le CEC. Entre autres problèmes, on nous a mentionné l'absence de fonds pour le financement du transport et le versement d'indemnités de garderie, ainsi que l'absence de liens avec les autres programmes et organismes, ce qui a occasionné un faible taux de placement ou de formation plus poussée.

Entre autres enjeux ou préoccupations propres à l'adaptation individuelle des travailleurs et travailleuses, mentionnons :

- ▶ manque fréquent d'un préavis de licenciement suffisant, surtout dans les établissements non syndiqués, de sorte qu'il est rarement possible d'enclencher le processus d'adaptation suffisamment tôt;
- ▶ manques fréquents sur le plan de l'accès à l'information relativement aux programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre et aux débouchés de formation; il serait utile de pouvoir compter sur un point central qui fournirait de tels renseignements;
- ▶ dans les situations où les fermetures ou les réductions d'effectifs ne visent qu'un nombre restreint d'employés qui ne sont pas syndiqués, les travailleurs et les travailleuses ne sont pas représentés, ce qui leur permettrait d'enclencher le processus d'adaptation. Dans de telles situations, il est habituellement très difficile d'atteindre les travailleurs et les travailleuses afin de leur proposer une aide et des services d'information.

Adaptation communautaire

Lors d'une récente expérience à Elliot Lake (débutée en 1990), où deux mines ont entrepris une réduction massive des effectifs, on a pu se faire une idée de l'importance d'un effort coordonné de la part de l'employeur, des syndicats, des responsables de la collectivité, des éducateurs et des formateurs ainsi que des deux ordres de gouvernement. Dans le cas d'Elliot Lake, donc, des comités de

SAAI ont été mis sur pied afin d'intervenir au sujet des licenciements décrétés dans deux mines. Toutefois, l'existence de tels comités ne veut pas automatiquement dire que l'on a pu résoudre tous les problèmes auxquels on s'est heurté pour faire en sorte que l'adaptation de la main-d'oeuvre porte fruits. Ce faisant, le gouvernement fédéral a mis sur pied un autre comité, composé en majorité de représentants de la localité, afin de coordonner les efforts de formation du comité de SAAI et du CEC local.

L'une des décisions importantes qui a été prise à Elliot Lake a consisté à permettre aux travailleurs et travailleuses licencié(e)s de reprendre des cours débouchant sur un diplôme de 12^e année. Antérieurement, on avait pu constater qu'un des facteurs déterminant dans le réembauchage des mineurs licenciés, dans d'autres mines ainsi que dans d'autres industries, résidait dans le rattrapage scolaire conduisant à l'obtention du diplôme de 12^e année. Apparemment, ni la reconnaissance d'équivalences permettant une inscription dans les collèges communautaires, ni la participation à un cours de douze semaines d'acquisition des compétences de base dans un collège communautaire ne pouvaient remplacer le fait de suivre entièrement les cours d'anglais, de mathématiques et de sciences exigés pour une 12^e année. Cela étant, et après moult opérations de lobbying, discussions et pressions considérables, le conseil scolaire a reçu des subsides afin de dispenser la formation voulue aux travailleurs et travailleuses licenciés qui avaient besoin et qui étaient désireux d'obtenir les unités de la 12^e année. Le Conseil a dès lors organisé la tenue des cours voulus dans quatre écoles secondaires et deux centres d'apprentissage indépendants, grâce à quoi, en 1992, plus de 350 personnes avaient obtenu leur diplôme du secondaire.

Voici les constats que l'on peut tirer dans ce domaine :

- ▶ On constate un manque de compréhension de la part du personnel d'EIC et des membres des comités de formation industrielle en Ontario en ce qui a trait à la nécessité des travailleurs et des travailleuses d'améliorer leurs connaissances de base en anglais (ou en français), en mathématiques et en sciences afin de pouvoir répondre aux conditions d'admission dans la plupart des nouveaux emplois créés au Canada. EIC a pour politique de ne pas permettre aux prestataires d'assurance-chômage de suivre des cours dans une école secondaire régulière, à plein temps, et de continuer à percevoir leurs prestations. Il semble qu'EIC soit simplement disposé à favoriser le perfectionnement des compétences de base dans le cas de cours de courte durée dispensés par des collèges. Malheureusement, il semble que les cours offerts par les collèges n'offrent pas le même type de perfectionnement des compétences de base que les programmes d'écoles secondaires (pour adultes), sans compter que ces cours collégiaux ne permettent pas d'obtenir un diplôme du secondaire.

- On constate qu'il est nécessaire de permettre aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s de suivre des programmes universitaires tout en continuant à bénéficier des prestations de l'assurance-chômage.
- Une fois de plus, on constate que l'absence de continuité et de suivi par le SAAI fait problème.
- Les établissements d'éducation et de formation semblent mal préparés et peu disposés à répondre aux besoins de formation des travailleurs et des travailleuses déplacés qui doivent acquérir des compétences de base (cours d'alphabétisation) en vue d'obtenir un diplôme de niveau secondaire, et suivre des cours de perfectionnement professionnel en technique et en technologie, dans un milieu d'adressant aux adultes. Cela étant, il semble que les commissions locales aient pour principales fonctions de « stimuler » le changement dans les écoles secondaires et dans les collèges.
- Les programmes d'aide aux travailleurs et travailleuses déplacé(e)s doivent comporter une dimension de counselling qui fasse partie intégrante des services offerts, de sorte que les besoins des particuliers soient correctement évalués et que les choix d'orientation professionnelle et de formation correspondent aux débouchés du marché du travail.

Expérience des employeurs

L'expérience dans l'industrie minière nous indique que le SAAI fonctionne bien lorsque la réduction des effectifs est prévue et qu'elle est correctement planifiée. C'est, par exemple, ce qui se passe lorsque des mines doivent licencier ou réduire leurs effectifs, à cause des épuisements des réserves de minerais, que la chose a été planifiée d'avance et que les employés suivent un recyclage pour pouvoir travailler ailleurs, pour la même compagnie minière ou pour une compagnie différente. Dans les cas de restructuration massive, le nombre d'emplois disponibles dans l'industrie diminue et la période de planification est plus courte.

Les cas de fermeture ou de réduction des effectifs qui se sont produits dans plusieurs mines au cours des dernières années sont autant d'exemples de la façon dont le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre a été articulé dans cette industrie. Les mines Noranda, par exemple, ont dû effectuer 18 fermetures ou réductions d'effectifs depuis 1991, ce qui s'est soldé par le licenciement de 1 594 employés. De ce nombre, 147 seulement n'ont pu retrouver d'emplois. Malgré cette excellente fiche de route, on se doit de constater que les licenciements ont une incidence particulièrement grave sur la vie économique, sociale, familiale et personnelle des employés touchés.

Dans le cas de Brenda Mines, la fermeture de la mine a été précédée par une période de transition de trois ans. Le programme dynamique d'adaptation a pris

place sur une période de neuf mois et il a été conduit en collaboration avec la Commission des accidents du travail, le programme d'adaptation pour travailleurs âgés (PATA), le SAAI d'EIC ainsi que les collèges communautaires locaux. Dans ce cas, la situation s'est trouvée considérablement améliorée puisque la mine était visée par un programme d'aide à l'innovation grâce auquel 200 000 \$ ont pu être versés pour permettre la formation des travailleurs et des travailleuses rémunéré(e)s à un taux horaire. Les salariés ont suivi une formation à temps partiel pendant la période de transition, la compagnie se chargeant de payer les frais de scolarité.

L'un des éléments qui a été déterminant dans la réussite du processus d'adaptation mis en oeuvre par Brenda Mines a été la volonté des collèges communautaires d'assurer une formation suivant un calendrier souple. En effet, plusieurs travailleurs et travailleuses ont pu suivre leur formation tout en continuant de travailler, pendant près de trois ans. À expiration des fonds versés au titre du programme d'aide à l'innovation et du programme d'adaptation de neuf mois de la compagnie, près de 21 des 362 travailleurs étaient encore à l'école. Certains avaient pu s'arranger pour que leurs femmes aient un emploi pendant qu'ils terminaient leur formation dans des domaines tels que les soins infirmiers.

Voici les autres éléments qui, croit-on, ont pu contribuer au taux élevé de réussite en matière de formation et de placement dans le cas de Brenda Mines :

- évaluation poussée, dès le début, de l'incidence de la fermeture sur les employés touchés et sur la collectivité. L'évaluation des besoins a été effectuée par le comité de SAAI de Brenda, mais d'autres sites d'exploitation fermés ont eu recours à des experts-conseils indépendants (Bell Mine);
- un plan d'action détaillé, faisant ressortir l'urgence de la situation a été ébauché;
- grâce à une planification à long terme, de nombreux employés ont pu suivre un recyclage pendant qu'ils étaient encore employés, en grande partie sur leur temps libre;
- la formation a servi à redonner aux gens l'estime de soi;
- prestation de service de counselling aux employés et à leur famille, notamment pour ce qui est de la réorientation vers d'autres organismes aptes à apporter l'assistance requise, et cela sur une base souple;
- participation de toute la collectivité au processus de fermeture et d'adaptation, par le biais de vidéos, de visites de la mine, de tournées de conférences, de même que par la participation des employés;

- présentation, aux employeurs potentiels, des opérations minières, de la compétence des travailleurs et des travailleuses ainsi que des activités de recyclage et de réemploi;
- promotion active, par la compagnie, des employés licenciés;
- libération anticipée des employés ayant trouvé du travail;
- versement de bonnes indemnités de départ, du moins suffisantes pour permettre aux travailleurs d'accepter une éventuelle retraite anticipée.

Aucun des deux cas de fermeture que nous avons examinés n'avait bénéficié du financement accordé en vertu du programme d'aide à l'innovation d'EIC. Dans ces cas, comme dans celui de Brenda Mines, un comité de SAAI a été mis sur pied. Cependant, il faut savoir que les coûts des activités d'adaptation de la main-d'oeuvre équivalent souvent au double des sommes budgétées par les comités de SAAI. L'employeur doit verser d'importants montants au titre du financement direct, mais il faut reconnaître qu'il existe également des coûts indirects non négligeables. En fait, les comités de SAAI sont importants parce qu'ils **facilitent la mise en oeuvre du processus d'adaptation et qu'ils coordonnent une approche mixte patronat-syndicat-gouvernement.**

Au cours des dernières années, c'est sans doute dans le secteur des pêcheries qu'on a enregistré les réductions d'effectifs les plus massives ainsi que les disparitions d'usines les plus retentissantes. Et ce n'est pas fini. Prenons, par exemple, le cas de Fishery Products International (FPI) qui, entre le milieu et la fin des années quatre-vingt fonctionnait à 65 p. 100 de sa capacité et espérait revenir à son plein niveau d'exploitation dès 1992. Malheureusement, la chose n'a pas été possible à cause d'un important déclin des stocks de poissons plats, en 1992-1993, et de l'imposition d'un moratoire sur la morue du Nord. Il sera peut-être encore nécessaire de congédier du personnel. Depuis 1990, FPI, à elle seule, a pris part à cinq comités de SAAI, dans trois collectivités qui dépendaient entièrement de l'exploitation des usines à poissons qui ont dû fermer. Tout comme dans le cas des collectivités minières éloignées, l'économie de nombreux petits ports isolés de Terre-Neuve dépend souvent d'une seule usine à poissons, de telle sorte que les fermetures en cascade occasionnent une dépendance des populations à l'égard des programmes gouvernementaux comme l'assurance-chômage et le fonds de développement économique. Dans le domaine de la pêche, cette dépendance se traduit par le versement de 14 \$ en prestations d'assurance-chômage par dollar de contribution venant de l'industrie.

Les fermetures et les réductions d'effectifs massives dans le secteur des pêcheries n'ont fait que souligner la nécessité d'offrir des cours d'alphabétisation et d'acquisition des compétences de base aux travailleurs et travailleuses, puisque c'est à Terre-Neuve qu'on enregistre le plus important taux d'analphabétisme au

Canada. À cause des débouchés d'emplois limités, le départ à la retraite anticipée des pêcheurs est sans doute une solution qu'il convient d'appuyer; cependant, le financement à cette fin est très limité (nous avons déjà vu la question des limites budgétaires du PATA dans un chapitre précédent). En outre, étant donné l'ampleur du processus d'adaptation dans le secteur des pêcheries, on ne peut que penser que l'initiative sectorielle (comme celle conduite par le CCCES) serait des plus bénéfiques.

Voici certains des aspects qui se dégagent de l'analyse du processus d'adaptation du point de vue de l'employeur :

- ▶ nécessité de pouvoir compter sur des initiatives d'adaptation de la main-d'œuvre entreprises au niveau communautaire, parallèlement à des projets d'expansion économique;
- ▶ impression qu'une approche sectorielle s'avérerait plus productive dans les cas de réduction massive des effectifs, dans l'ensemble d'une industrie, comme c'est le cas des pêcheries.

Analyse des programmes spéciaux

Adaptation des travailleurs d'expérience déplacés

En période de croissance économique (p. ex. : 1988–1989, les travailleurs et les travailleuses qui avaient peu d'ancienneté étaient les plus susceptibles de faire l'objet d'un licenciement. Bien que cela soit demeuré vrai en période de récession, on a constaté une augmentation du nombre de licenciements d'employés ayant une ancienneté relativement importante. À l'heure actuelle, près de 20 p. 100 des travailleurs et des travailleuses licenciés ont une longue expérience du marché du travail, de cinq ans ou plus, et n'ont jamais eu à rester longtemps au chômage. Le fait que ces derniers éprouvent de la difficulté à se faire réembaucher nous apparaît clairement lorsqu'on sait que 17 p. 100 d'entre eux demeurent au chômage un an après leur cessation d'emploi. C'est presque le double du taux moyen de chômage pour l'ensemble des travailleurs.

En 1993, dans ses recommandations au gouvernement à propos de l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins productives, la CCMMO a signalé que les travailleurs et les travailleuses déplacé(e)s, ayant une longue expérience du marché du travail, devaient faire l'objet d'une attention prioritaire. En réponse à cette recommandation, et dans un effort visant à apporter un soutien concret à ces travailleurs et travailleuses à l'occasion de son « exposé économique » de la fin de 1992, le gouvernement a annoncé le lancement d'une initiative spéciale destinée à venir en aide aux travailleurs d'expérience déplacés.

Il est notamment prévu, dans le cadre de ce nouveau projet du gouvernement, de débloquer une somme de 300 millions de dollars, de l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins productives, afin d'aider directement ces travailleurs. Le Groupe de travail appuie, certes, le principe du versement de montants additionnels au titre des activités de réemploi et de la formation en vue d'aider les travailleurs déplacés (licenciés), mais il lui semble très délicat de différencier ces derniers en fonction de leur ancienneté. Il est connu que les travailleurs et les travailleuses employé(e)s dans la même industrie pendant plusieurs années et qui sont licencié(e)s à la suite d'une fermeture ou d'une réduction des effectifs se retrouvent plus longtemps au chômage que leurs collègues ayant moins d'ancienneté, raison pour laquelle ils ont besoin d'une assistance spéciale. Cependant, il y a lieu de s'inquiéter qu'un programme puisse être à ce point ciblé et qu'on limite l'accès au service d'assistance aux seuls travailleurs n'ayant pas eu recours à l'assurance-chômage au cours des deux, trois ou cinq années précédentes (selon la suggestion formulée par EIC pour déterminer l'admissibilité de ce type d'aide).

À remarquer :

- si, pour définir les critères d'admissibilité au programme des travailleurs d'expérience déplacés, on retient une période de trois, quatre ou cinq ans d'« emploi stable » (aucun recours aux prestations d'assurance-chômage pendant cette période), on se trouve à exclure les chômeurs saisonniers (par exemple, les bûcherons et les travailleurs des usines à poissons) ainsi que les chômeurs cycliques (par exemple les travailleurs dans l'industrie de l'automobile);
- si l'on retient le critère de la « non utilisation des prestations d'assurance-chômage dans le passé », on risque d'exclure tous les travailleurs licenciés depuis le début de la récession (1991), travailleurs qui occupaient jusque là des emplois à long terme, depuis 10 ou 20 ans, mais qui au cours des 12 à 24 derniers mois ont éprouvé de la difficulté à conserver un emploi permanent;
- même si, selon EIC, la représentation des sexes dans le groupe des travailleurs et des travailleuses « d'expérience » déplacé(e)s (pas de perception de l'assurance-chômage sur une période de trois ou cinq ans) est conforme à la représentation par sexe de la population régulière bénéficiaire de l'assurance-chômage (60 p. 100 d'hommes contre 40 p. 100 de femmes), on peut s'interroger à propos des effets d'une telle disposition sur les femmes et sur les autres travailleurs et travailleuses appartenant aux groupes désignés;

- il existe un lien entre le fait d’assurer une certaine priorité dans les programmes destinés aux travailleurs et travailleuses ayant beaucoup d’ancienneté et le niveau d’assistance offert aux travailleurs âgés, puisque 80 p. 100 des travailleurs et des travailleuses d’expérience déplacé(e)s (règle de cinq ans) auraient plus de 35 ans et que 50 p. 100 d’entre eux auraient plus de 45 ans;
- le fait d’avoir toujours travaillé pour un seul employeur, où de ne jamais avoir eu d’interruption d’emploi est de moins en moins courant depuis le début de l’actuelle période de restructuration, même parmi les travailleurs et les travailleuses qui occupent normalement des emplois stables.

Il est évident qu’il convient de débloquer des fonds supplémentaires pour financer les programmes d’adaptation de la main-d’oeuvre qui s’adressent aux travailleurs et aux travailleuses licenciés d’emplois qu’ils occupaient depuis longtemps. Cependant, il convient d’adopter une démarche souple pour déterminer quel travailleur en particulier ou quel groupe de travailleurs et de travailleuses doit faire l’objet de cette forme d’aide. Il est inacceptable de définir les « travailleurs d’expérience » déplacés en fonction de leur ancienneté et de leur dossier d’assurance-chômage, puisqu’on risque, dès lors d’exclure un grand nombre de travailleurs et de travailleuses qui ont besoin et qui méritent d’être aidés. D’ailleurs, telle ne semblait pas être là l’intention de la Commission lorsqu’elle a énoncé ses priorités relativement à ses clients et à ses programmes, en vertu du Programme d’utilisation des fonds de l’A-C à des fins productives, en 1993. En outre, l’accès à l’aide fournie ne doit pas être limité aux seul(e)s travailleurs et travailleuses touché(e)s par les fermetures d’usine ou les faillites d’entreprises.

Travailleurs âgés déplacés

Pour les fins de la discussion, nous définirons les « travailleurs âgés » comme étant des personnes âgées de plus de 45 ans. Le Groupe de travail s’est particulièrement intéressé à cette catégorie de travailleurs déplacés car, en 1990, ils étaient plus de 300 000 au Canada. En outre, une fois déplacés, ils ont tendance à demeurer plus longtemps au chômage que les jeunes travailleurs licenciés. Très souvent, ils quittent carrément le marché du travail, à contrecœur. Normalement, un travailleur âgé qui est déplacé a occupé un emploi stable jusqu’au moment de son licenciement, et quelque 58 p. 100 des personnes appartenant à cette catégorie n’ont pas de diplôme du niveau secondaire. L’adaptation pour ce groupe s’avère particulièrement difficile à cause de leur niveaux de salaire habituellement élevés au moment de la cessation d’emploi.

Afin d’analyser plus à fond la situation des travailleurs âgés déplacés (travailleurs licenciés), sur le plan de l’adaptation, le Groupe de travail a examiné la stratégie d’EIC concernant les travailleurs âgés déplacés, les recommandations du Groupe de travail sur les travailleurs âgés, du Centre canadien du marché du travail et de

la productivité (CCMTP), de même que les réponses d'EIC aux recommandations formulées, et le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) de Travail Canada.

EIC a axé sa stratégie pour s'attaquer aux problèmes d'adaptation des travailleurs âgés déplacés, sur l'utilisation des programmes et des services en place, le personnel d'EIC étant simplement mieux sensibilisé aux besoins et aux difficultés de ce groupe client. En effet, par le biais de communications internes, le ministère a indiqué à son personnel à quel point il est important de mieux servir ce type de client, ce qui a occasionné des dépenses qui ont dépassé 120 millions de dollars en 1991–1992 par rapport à un montant théorique de 100 millions de dollars. En outre, EIC est en train de produire des documents d'information et de counselling destinés à améliorer les services et l'accessibilité des programmes pour les travailleurs âgés déplacés. Jusqu'à ce jour, le ministère a résisté à la mise en oeuvre de programmes spéciaux s'accompagnant de critères d'admissibilité particuliers pour ce groupe client, ce avec quoi les membres du Groupe de travail se sont dit tout à fait d'accord, puisqu'une telle approche aurait pour résultat d'exclure plus de travailleurs et de travailleuses que d'en inclure.

Un élément important qui fait défaut dans la stratégie d'EIC est le moyen d'assurer un meilleur lien entre les conseillers du CEC et les groupes communautaires afin de répondre aux besoins particuliers des travailleurs âgés déplacés qui appartiennent également à un des quatre groupes désignés. Les difficultés d'adaptation qu'éprouvent ces personnes après leur licenciement sont aggravées par le grand nombre de barrières à l'emploi et à l'accès à la formation auxquelles elles se heurtent souvent.

Nous jugeons tout à fait simpliste la suggestion qui apparaît dans le document de stratégie d'EIC et selon laquelle les travailleurs âgés déplacés, qui reçoivent une indemnité de départ, pourraient avoir accès à une formation immédiatement après leur licenciement, grâce à la prestation d'indemnité de formation et au paiement des frais de cours par le Trésor. Le Groupe de travail sait déjà que les fonds du Trésor sont à ce point limités que les CEC ne verseront pas le soutien du revenu et ne paieront pas les frais de cours pour les travailleurs et les travailleuses qui auront ultérieurement droit aux prestations de l'assurance-chômage. L'approche qui nous est proposée ne pourrait être efficace que si le gouvernement devait augmenter le budget d'EIC. L'autre solution consiste à revenir à la situation réglementaire d'avant 1986 en matière de traitement des indemnités de départ.

Bien que les services de counselling soient importants pour tous les travailleurs déplacés, le Groupe de travail tient à insister tout particulièrement sur l'importance de ce service dans le cas des travailleurs âgés. Même si les services de counselling offerts aux travailleurs déplacés sont assurés par différents intervenants, il n'en demeure pas moins qu'EIC a un rôle de premier plan à jouer tant dans la prestation de ces services que par l'habilitation des groupes

communautaires et sectoriels à offrir de tels services. L'étude sur les services de counselling d'emploi effectuées par la CCMMO devrait s'avérer fort instructive quant à la disponibilité de tels services pour les travailleurs et travailleuses déplacé(e)s.

Il convient d'insister sur le fait que les CEC doivent être en mesure de répondre aux besoins particuliers des travailleurs âgés en matière de counselling, de placement et de formation. Pour ce faire, on pourrait veiller à ce que le personnel des CEC soit sensible aux besoins de ces travailleurs et travailleuses et à ce qu'ils disposent des connaissances et des compétences nécessaires pour servir plus particulièrement ce groupe client. La rédaction de « fiches factuelles » sur les travailleurs et travailleuses âgé(e)s, dont se sert notamment le personnel des CEC, est loin d'être suffisante pour qu'on puisse se passer d'un personnel spécialement formé. EIC se doit de se pencher sur les outils de formation et de counselling dont dispose son personnel (les conseillers), comme les tests, les documents vidéo, les données sur le marché du travail, de sorte à pouvoir déterminer si une formation ou des documents supplémentaires s'imposent pour mieux servir les travailleurs et les travailleuses âgé(e)s.

EIC estime avoir donné suite à ce besoin accru de counselling des travailleurs et des travailleuses âgé(e)s déplacé(e)s en doublant le budget du SAAI et en permettant l'affermage des services communautaires. Malheureusement, même si le budget de SAAI a effectivement été doublé, on a constaté une augmentation fort modeste du niveau de dépenses au titre des programmes d'adaptation à un marché du travail en contraction. Les nouveaux fonds du programme de SAAI pour l'achat de services de counselling sont limités. Il est particulièrement préoccupant de constater que les groupes communautaires manquent souvent de fonds pour se doter des outils et des documents de qualité en matière de counselling et qu'ils ne peuvent se permettre de former leurs conseillers selon le même niveau de professionnalisme que ceux du CEC. La situation qui règne dans le secteur des pêcheries à Terre-Neuve est un excellent exemple d'intervention de nature communautaire où les intervenants n'ont pas le niveau de formation professionnelle qui est accordée aux conseillers des CEC. En fait, à Terre-Neuve, il n'est même pas prévu que les 80 intervenants communautaires ou plus reçoivent une formation dans le domaine du counselling, et encore moins dans celui du counselling des travailleurs âgés déplacés. EIC a indiqué son intention de former les conseillers communautaires, mais dans le passé, la politique officielle précise le contraire, sauf s'il existe un espace suffisant pour offrir le cours. Et même là, les conseillers communautaires devront s'attendre à assumer des frais importants pour pouvoir suivre ces cours. Le Groupe de travail estime qu'EIC doit déployer beaucoup plus d'efforts pour améliorer la capacité des groupes communautaires d'offrir des services de counselling d'emploi.