

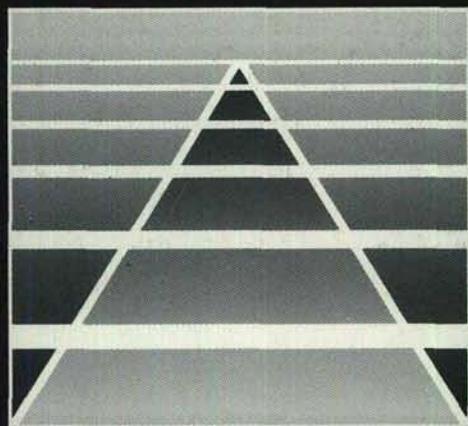


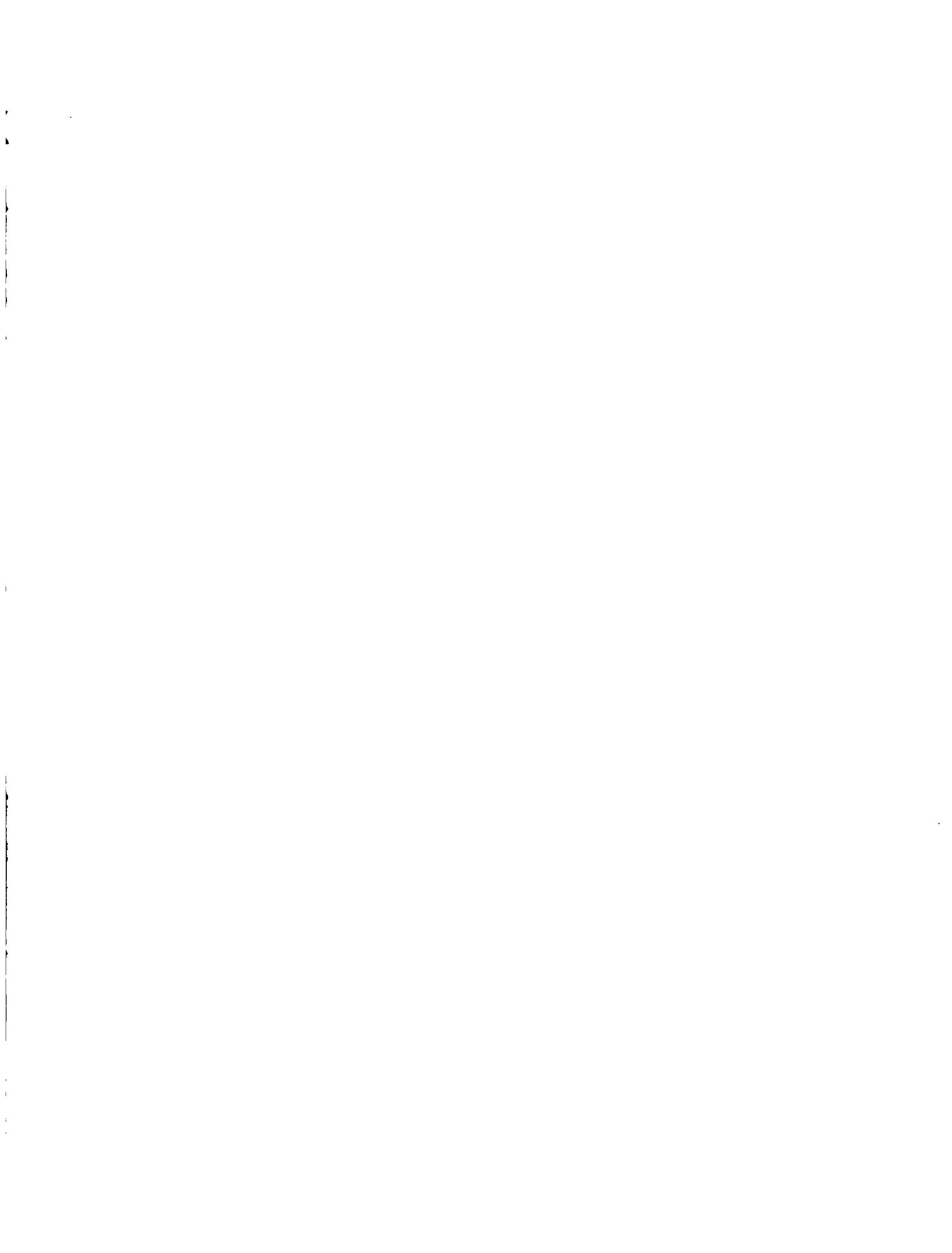
Rapport

de la

Commission d'enquête sur

l'assurance-chômage





2.9



CANADA

Property of
Privy Council Office
Information Systems and Services
Propriété du
Bureau du Conseil privé
Systèmes et services d'information

ACCESS CODE CODE D'ACCÈS	<u>AFES</u>
COPY / ISSUE EXEMPLAIRE / NUMÉRO	<u>2,1</u>

Rapport

HD7096
.C214
C2
1 22

de la

Commission d'enquête sur

l'assurance-chômage

Novembre 1986

Claude E. Forget, président
 Roy F. Bennett
 M. O. Morgan
 Jack J. Munro
 Guylaine Saucier
 Frances J. Soboda

10 1100 11
1010 11000 1011
101100 110 110100 110110111
11 11011011
11011 11000 11 11011
11 11011011 11 11011 11

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres librairies

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue MP15-15/1986F au Canada: 29,95 \$
ISBN 0-660-91811-0 à l'étranger: 35,95 \$

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographie) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou de diffusion sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

On peut également se procurer des exemplaires du Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage. MP15-15/1986-1E. (ISBN 0-660-12214-6). Prix au Canada: 4,75 \$; à l'étranger: 5,70 \$.

Also available in English: The Commission of Inquiry on Unemployment Insurance—Report. Cat. No. MP15-15/1986E.

La Commission d'enquête
sur l'assurance-chômage



Commission of Inquiry
on Unemployment Insurance

**À SON EXCELLENCE
MADAME LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL**

S'IL PLAÎT À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les commissaires nommés par Ordre du Conseil en date du 4 juillet 1985, tel qu'approuvé et amendé le 26 mars 1986 et le 30 septembre 1986 pour enquêter sur le rôle du Régime d'assurance-chômage dans le contexte du système de sécurité sociale canadien en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail au Canada, de soutenir plus efficacement le développement économique du Canada, d'assurer un financement équitable du régime et d'offrir des possibilités nouvelles et meilleures aux Canadiens qui sont temporairement sans emploi, avons l'honneur de présenter à son Excellence ce rapport et les déclarations supplémentaires ci-jointes.

A handwritten signature in cursive script, reading "Claude E. Forget".

Claude E. Forget, Président

A handwritten signature in cursive script, reading "Roy F. Bennett".

Roy F. Bennett

A handwritten signature in cursive script, reading "Jack Munro".

Jack Munro

A handwritten signature in cursive script, reading "Frances J. Soboda".

Frances Soboda

A handwritten signature in cursive script, reading "M.O. Morgan".

M.O. Morgan

A handwritten signature in cursive script, reading "Guylaine Saucier".

Guylaine Saucier

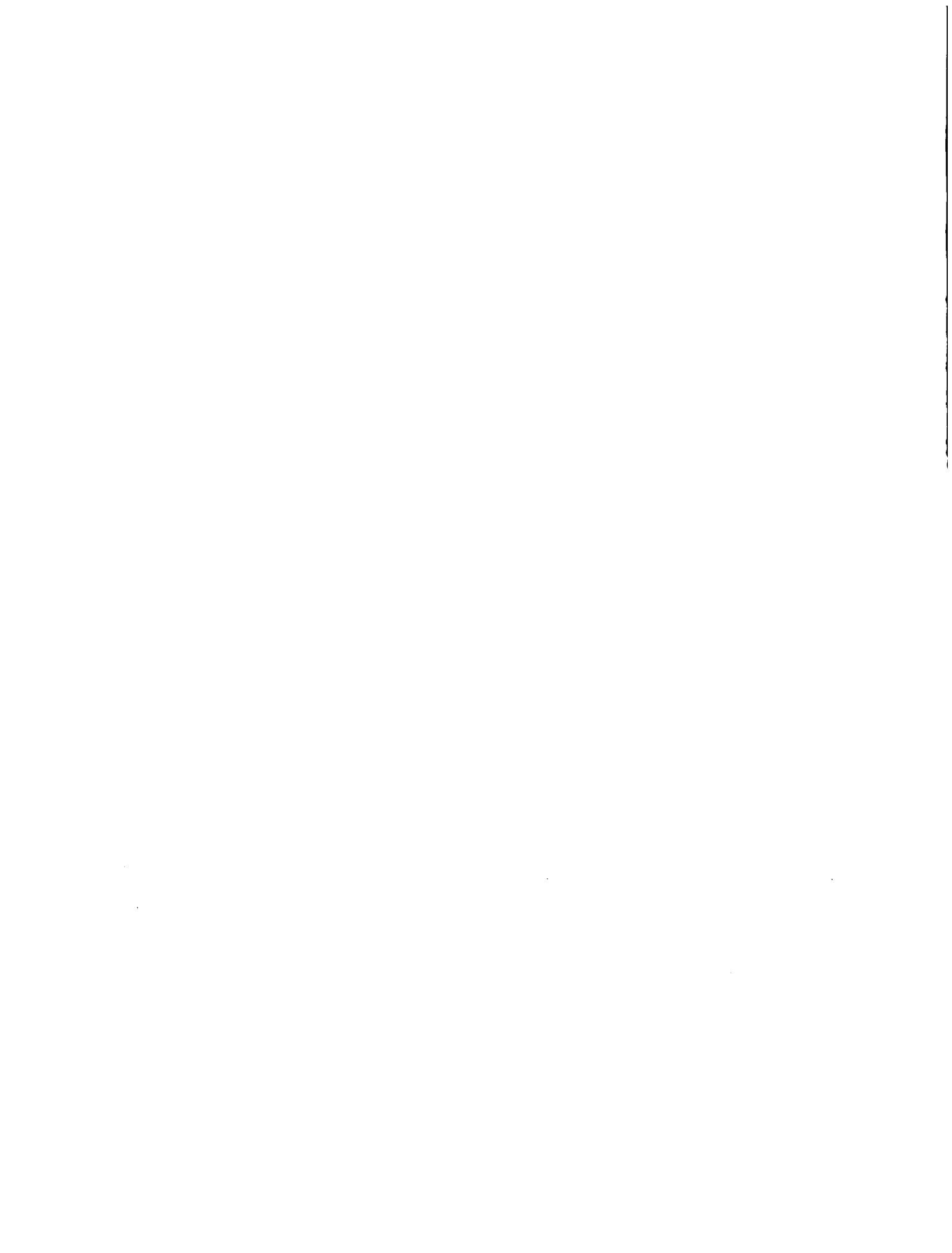


Table des matières

Préface	1
Avant-propos Un défi et une occasion	3
<i>Leslie Parnwell</i>	8
Partie I Ce qui cloche	11
<i>Dorothy Hall</i>	14
<i>Michael Broadhurst</i>	16
Chapitre 1 Ce que les gens nous ont dit	19
Le contexte	19
L'évolution du chômage	19
L'assurance-chômage continuera d'être nécessaire	20
La nécessité d'une réforme	21
Un retour aux principes de base	21
Le pouvoir de décision	21
La question de l'équité	21
Les abus	22
L'administration et l'application du Régime	22
Pensions, indemnités de départ et indemnités de congé	24
Les effets psychologiques du chômage	25
Conclusion	26
<i>L'assurance-chômage : plus ça change, plus c'est pareil</i>	28
Chapitre 2 L'emploi et le chômage	31
Introduction	31
La définition du chômage	31
Différents événements à la source du chômage	32
La portée du chômage	33
La dynamique du marché du travail	34
La mesure des attentes: les taux d'activité	39
La participation accrue des femmes	39

Les travailleurs âgés	41
Les jeunes adultes	43
Le progrès économique: la croissance de l'emploi	44
La préoccupation nationale: le spectre du chômage	47
Le chômage saisonnier	48
Le chômage cyclique	50
Le chômage structurel	50
La répartition du chômage selon la profession	51
La répartition régionale du chômage	51
Les caractéristiques personnelles et les risques de chômage	53
L'instruction et le chômage	54
Les tendances prévues	55
Le Régime d'assurance-chômage	57
Conclusion	62

Partie II Les besoins des chômeurs 65

<i>Le Canada a-t-il démissionné face au chômage?</i>	70
<i>Greg MacLeod</i>	72

Chapitre 3 Des emplois 75

Introduction	75
Contexte de la politique économique générale	76
La nécessité de formules innovatrices	81
Stratégies d'expansion économique	83
Développement économique des collectivités	85
Créations d'emplois : les meilleures intentions du monde	90
Incidences des programmes de création d'emplois et du Régime d'assurance-chômage sur le marché du travail	95
Rôle de l'assurance-chômage dans la création d'emplois: projets réalisés en vertu de l'article 38	96
Conclusion	98

<i>Serge Martineau</i>	101
<i>Belinda McLean</i>	103

Chapitre 4 La nécessité d'un revenu assuré 105

Introduction	105
Le Régime de sécurité du revenu	105
Le soutien du revenu : l'aide sociale	108
Le supplément du revenu	112
Les régimes d'assurance sociale	114
Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional : l'assurance-chômage considérée comme un supplément du revenu	115
Un régime canadien de supplément de rémunération	123

L'assurance sociale	128
Le rôle de l'assurance-chômage	128
La perte d'emploi et l'arrêt de rémunération	128
Remboursement des prestations par les bénéficiaires ayant un revenu élevé	130
Les prestations de maternité, d'adoption et de maladie	131
La fixation de taux particuliers en fonction d'un barème de mérite et de démerite	133
Conclusion	135

<i>Gail Bauman</i>	137
<i>Quatre jeunes gens</i>	139

Chapitre 5 L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée 141

Introduction	141
Une réforme de l'éducation s'impose	142
Supprimer l'analphabétisme chez les adultes	146
Formation et recyclage	148
L'assurance-chômage et la formation	151
L'avenir des jeunes	152
Conclusion	155

<i>Gail Morriscey</i>	157
<i>Cinq femmes</i>	159

Chapitre 6 De nouvelles formules de travail 161

Introduction	161
L'aide à la mobilité	162
La souplesse dans l'organisation du travail	164
Les solutions de rechange	165
Le partage de poste	165
Le travail à temps partiel	166
Le travail partagé indemnisé	171
La semaine ou l'année de travail écourtée	173
Une vie active à sa convenance	178
La retraite à la carte	178
La libre participation	180
Conclusion	182

<i>Lawrence Axe</i>	185
---------------------	-----

Partie III Comment répondre aux besoins des chômeurs 187

<i>Tim Hannan</i>	192
-------------------	-----

Chapitre 7 Un plan de réforme	195
Introduction	195
La réforme proposée : L'annualisation	197
L'admissibilité	198
Le niveau des prestations	198
La période de référence et la période de base	198
La rémunération assurable maximale	199
Le taux de remplacement	200
La durée	200
L'accumulation de droits	200
Le Compte cumulatif d'emploi	202
Introduction	202
La constitution du compte	203
L'utilisation du compte	203
L'entrée en vigueur progressive du Compte cumulatif d'emploi	204
Les solutions de rechange au Compte cumulatif d'emploi	204
Les conséquences de la réforme	206
La réaffectation des fonds	206
Les conséquences sur le plan de la répartition	208
Les conséquences pour l'individu	208
Les conséquences globales	209
Les répercussions sur les cotisations	211
Les répercussions sur les dépenses des gouvernements provinciaux	213
La période de transition	214
Les répercussions sur les travailleurs	215
Première étape	215
Deuxième étape	216
Troisième étape	216
Quatrième étape	216
Les répercussions globales	216
Résumé des changements proposés et des recommandations	219
Trois autres formules	220
La formule de la parité	220
Les conséquences pour l'individu	221
Les conséquences globales	224
Les propositions de la Commission Macdonald	226
Les conséquences pour l'individu	226
Les conséquences globales	227
La bonification du régime actuel	229
Les conséquences pour l'individu	230
Les conséquences globales	230
Conclusion	233
<i>John Mitchell</i>	237

Chapitre 8 Améliorations possibles immédiatement 239

Introduction	239
Le traitement des pensions	239
Le traitement de l'indemnité de départ, de l'indemnité de congés payés et des paiements forfaitaires	243
Le traitement de la rémunération gagnée pendant la période de prestations	244
Le traitement des travailleurs à temps partiel exerçant plus d'un emploi	245
Les conflits de travail	246
Les départs volontaires	249
Recherche d'emploi et disponibilité pour travailler	250
Conclusion	252

James Corcoran 253

Chapitre 9 Le travailleur autonome : un cas spécial 255

Introduction	255
Les besoins du travailleur autonome	256
Les pêcheurs et l'assurance-chômage	259
La pêche et les revenus de la pêche	259
L'assurance-chômage pour les pêcheurs	260
Les problèmes que pose le régime	262
Une solution possible	264
Conclusion	265

Rosemary Cairns 267

Chapitre 10 La réforme des services 271

Introduction	271
Autorité, pouvoirs et processus de décision	273
La nécessité d'une réforme	275
La structure de la nouvelle commission	277
Rééquilibrer les rapports	278
Informer le public	279
Lignes directrices et façons de procéder : la réglementation	281
Les délais	281
Le fardeau de la preuve	282
Les normes à respecter	282
L'équilibre entre l'autonomie et l'obligation de rendre compte	283
La portée et la nature du Régime d'assurance-chômage	283
La protection des droits individuels	284
La nécessité d'un régime simple	285
La procédure d'appel	286
Aider les clients à interpréter la loi et le règlement	288
limiter les pouvoirs d'exécution de la commission	289
La responsabilité financière	290

Le financement du régime	291
Ce que coûte le régime et qui paie les frais	291
Le rôle de l'État dans le financement de l'assurance-chômage	294
Répartition des cotisations entre travailleurs et employeurs	296
Comment fixer les taux de cotisations	297
La Loi sur la faillite	297
Administration et structure de l'organisation	298
Fonctions et responsabilités	298
Le personnel	300
Problèmes de rendement	302
Le relevé d'emploi	303
Simplifier le système actuel	303
Adopter un système d'états périodiques de rémunération	303
Le contrôle des prestations	305
Les services d'enquête	306
Conclusion	307

<i>Noël Buxton</i>	309
--------------------	-----

Partie IV Résumé et conclusion	311
---------------------------------------	-----

Chapitre 11 Conclusion	313
-------------------------------	-----

Le désir de changement	313
Un choix difficile	314
La nécessité d'une réforme générale	314
Un plan global	315
La croissance économique, le plein emploi et la création d'emplois	316
L'argent	316
La scolarité et la formation	318
L'adaptation au changement	318
Le nouveau régime d'assurance-chômage	318
Le travail indépendant et les prestations de pêcheur	321
L'administration du Régime d'assurance-chômage	322
Le chemin de la réforme	323

Chapitre 12 Liste des recommandations	325
--	-----

Chapitre 1 : Ce que les gens nous ont dit	325
Chapitre 2 : L'emploi et le chômage	325
Chapitre 3 : Des emplois	326
Chapitre 4 : La nécessité d'un revenu assuré	329
Chapitre 5 : L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée	333
Chapitre 6 : De nouvelles formules de travail	335
Chapitre 7 : Un plan de réforme	338
Chapitre 8 : Améliorations possibles immédiatement	340
Chapitre 9 : Le travailleur autonome: un cas spécial	345
Chapitre 10 : La réforme des services	346
Conclusion	354

Annexes	355
Annexe A Le mandat de la Commission d'enquête	357
Annexe B Les villes où nous nous sommes rendus	361
Annexe C Liste des témoins et des mémoires	365
Annexe D Études	391
Annexe E Évaluation de l'incidence de la politique d'emploi sur les ressources humaines	397
Annexe F Brève description du Régime d'assurance-chômage en 1986	403
Annexe G Données statistiques	407
Membres de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage	
Notices biographiques	429
Personnel de la Commission	433
Partie V Déclarations supplémentaires	437
Déclaration supplémentaire de messieurs M. O. Morgan et Claude E. Forget	443
Déclaration supplémentaire de monsieur Roy F. Bennett	447
Déclaration supplémentaire de madame Guylaine Saucier	451
Déclaration supplémentaire de madame Frances Soboda et de monsieur Jack Munro	453

C'est dans le Discours du budget de 1985 que la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage a été mentionnée pour la première fois. Étant donné les intentions du gouvernement de réduire le déficit, les commissaires ont convenu dès le début – et réaffirmé à maintes reprises au cours des audiences – que la Commission devait éviter de préconiser la diminution ou l'augmentation des dépenses publiques dans le domaine social. À leur avis, cette décision revenait aux instances politiques, et il appartenait plutôt à la Commission de veiller à ce que les sommes actuellement affectées à l'assurance-chômage et aux programmes connexes soient dépensées de façon plus judicieuse et plus équitable. Comme en témoigne le rapport que voici, cet engagement a été tenu.

Dans l'ensemble, nos recommandations impliquent la refonte non seulement du Régime d'assurance-chômage, mais également des programmes de sécurité du revenu, d'éducation et de formation, voire du régime fiscal. Pour de simples raisons d'équité et d'économie, une réforme de l'assurance-chômage s'impose. Toutefois, vu l'importance du régime, il est impossible de l'améliorer de façon notable sans modifier du même coup d'autres volets de la politique économique et sociale.

Ce rapport ne fait pas l'unanimité. Il exprime le point de vue de quatre des six membres de la Commission. Les deux autres membres, tous deux vice-présidents du Congrès du travail du Canada, y ont exposé, dans une section à part, une démarche radicalement différente. Leurs propositions entraîneraient une augmentation des prestations d'assurance-chômage de près de 3 milliards de dollars par année, soit plus de 30 % du coût actuel du régime. Pour combler la différence il nous faudrait augmenter considérablement les cotisations des employés. Certes, le régime actuel en serait bonifié, mais cette solution n'améliorerait en rien la situation générale de l'emploi et ne serait pas garante d'une plus grande justice sociale.

Les Canadiens trouveront dans le rapport majoritaire une conception nouvelle du Régime d'assurance-chômage et des programmes qui s'y rattachent. La partie V, *Déclarations supplémentaires et opinions*

divergentes, leur permettra de constater qu'il ne sera pas facile d'effectuer des changements dans ce domaine avec l'assentiment de tous. De nombreux autres groupements d'intérêt joindront sûrement leur voix à celle des deux représentants du Congrès du travail du Canada. Il nous faut l'admettre : le renouvellement du régime n'aura pas lieu sans heurts ni opposition. Le consensus qui nous aurait facilité la tâche ne s'est pas réalisé. Espérons toutefois que le réalisme prévaudra et que nos efforts ne seront pas vains.



Claude E. Forget
Président

Un défi et une occasion

Notre Commission d'enquête avait à la fois un défi à relever et une occasion à saisir. Le Régime d'assurance-chômage est l'élément fondamental du système de sécurité sociale du Canada et, sans conteste, il tient à cœur aux Canadiens. Le défi consistait pour nous à concilier les opinions contradictoires, mais défendues avec conviction, au sujet du rôle de l'assurance-chômage dans l'économie. Simultanément, il nous était offert de contribuer à l'élaboration de mesures qui visent à rendre la société plus juste et l'économie plus dynamique.

Cette Commission d'enquête a été établie le 4 juillet 1985 par un décret du conseil. Nous avons pour mandat d'examiner la façon dont l'assurance-chômage pouvait soutenir le développement économique du Canada et le fonctionnement harmonieux du marché du travail, de rendre le régime équitable pour tous et de veiller à ce qu'il apporte la meilleure aide possible aux Canadiens temporairement privés de travail.

Nous étions chargés d'examiner tous les éléments du Régime d'assurance-chômage — son champ d'application, son mode de financement, ses critères d'admissibilité et le montant et la durée des prestations. Nous avons pour tâche, sur tous ces points, de formuler des recommandations en vue de corriger les défauts du régime actuel et de rétablir son intégrité. Notre mandat est reproduit au complet à l'annexe A.

Le travail était énorme et le délai, restreint. Pour comprendre de quelle manière l'assurance-chômage influe sur le mode de vie des Canadiens, leur travail, leurs projets et leurs choix, nous avons mené de larges consultations. Nous avons sollicité l'avis des autorités provinciales et territoriales. Nous avons fait appel aux compétences du monde universitaire, des milieux syndicaux et des milieux d'affaires. Nous avons mis à contribution l'expérience des responsables de l'application du régime. Nous avons observé sur place l'incidence de l'assurance-chômage dans diverses régions et localités. Nous avons entendu les témoignages de travailleurs saisonniers et de gens employés dans des secteurs en déclin ou dont les compétences professionnelles sont menacées par la nouvelle technologie.

Le Régime d'assurance-chômage a pour tous tant d'importance que, dès le début, nous avons ressenti la nécessité de faire participer le public au débat. Par notre document *L'assurance-chômage : De nouveau sur le métier?*, diffusé à plus de 10 000 exemplaires, nous avons invité tous les Canadiens à contribuer à l'enquête. En faisant part ainsi de notre opinion sur les points que nous devions examiner et les questions auxquelles il nous fallait répondre, nous avons voulu inciter les citoyens à nous faire connaître leur avis.

Les audiences publiques ont commencé en octobre 1985 et, en mars 1986, nous avons passé 60 jours dans 46 localités situées un peu partout au Canada. Dans de petits villages comme dans de grandes villes, nous avons entendu au total 475 exposés. L'annexe B présente le calendrier des audiences publiques et des consultations.

Les audiences publiques, les tables rondes et les rencontres avec des représentants du milieu nous ont donné l'occasion d'entendre de vibrants témoignages personnels. Nous nous sommes rendus sur des chantiers, dans des bureaux de l'assurance-chômage, sur des lieux de projets de création d'emplois, dans des centres d'action pour chômeurs et dans des villes mono-industrielles. Les gens que nous avons rencontrés nous ont brossé un tableau qui différait selon les régions, mais ils ont tous affirmé la nécessité d'une assurance contre le chômage. Nous leur avons demandé des précisions. Nous voulions savoir pourquoi ils étaient de tel ou tel avis, s'ils avaient envisagé toutes les possibilités et toutes les conséquences et dans quelle mesure ils tenaient vraiment à leurs opinions. À chaque tournant, nos hypothèses furent mises à l'épreuve.

Nous avons reçu aussi bien des lettres manuscrites que des volumes reliés. Les auteurs de tous ces documents y ont mis du temps et de la réflexion. À la fin de juin 1986, nous avons étudié environ 1 500 présentations; elles sont répertoriées à l'annexe C.

Ce n'est pas la première fois que l'on étudie le Régime d'assurance-chômage. À la recherche d'idées nouvelles, nous avons compulsé une énorme documentation sur le sujet. Nous avons passé en revue les cinq grandes études du régime rédigées depuis les travaux de la Commission Gill en 1962¹. Nous avons analysé les rapports et les recommandations sur l'assurance-chômage et les questions connexes de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) et du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe Nielsen). Nous avons étudié une foule de documents de recherche internes préparés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Notre programme d'études avait été conçu de manière à ce que nous puissions jeter un regard neuf sur ces renseignements et nous documenter sur les moyens qui permettraient de répondre aux besoins actuels et futurs. Nous avons également examiné plus de 30 études effectuées par des conseillers indépendants et des universitaires sur des problèmes particuliers d'analyse économique, sur les attitudes vis-à-vis de l'assurance-chômage et du travail, et sur le rapport entre l'assurance-chômage et les autres régimes de sécurité sociale tant au Canada qu'à l'étranger. On trouvera à l'annexe D un bref résumé de chacune de ces études. Nous nous sommes servis des systèmes informatisés de Statistique Canada et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour notre analyse; l'annexe E présente un des modèles qui ont servi à cette analyse.

Toutes ces lectures et les longues discussions que nous avons tenues ont façonné notre point de vue sur la situation. Les mémoires, les comptes rendus d'audiences et les autres documents produits dans le cadre de nos travaux seront déposés pour consultation aux Archives publiques du Canada à Ottawa.

Notre enquête et, en fin de compte, ce rapport, ont bénéficié du concours de nombreuses personnes averties. Nous tenons à remercier ceux et celles qui nous ont fait profiter aussi généreusement de leur temps et de leurs idées. Nous sommes particulièrement reconnaissants aux membres dévoués de notre personnel qui nous ont secondés pendant ce long processus de consultation publique. Leur contribution mérite d'être soulignée, d'autant plus que les débats complexes sur la signification des chiffres et les résultats des recherches ont été menés dans des délais très brefs. Une liste des conseillers et des membres du personnel ayant participé aux travaux de la Commission figure à la fin de ce volume.

En définitive, les conclusions de ce rapport sont celles de six Canadiens et Canadiennes². Nous étions bien résolus à être autre chose qu'une simple commission d'enquête. Étudier l'assurance-chômage, c'est se pencher sur les gens qui vivent autour de nous et qui sont, à notre avis, la ressource la plus précieuse dont dispose le Canada. Nous savions que les problèmes posés par le régime ne sauraient se régler uniquement à l'aide de connaissances ou de recherches nouvelles. Nous devons tenir compte de l'ampleur et de l'acuité des préoccupations exprimées par le public. Nous voulions dépasser les problèmes de l'heure, prévoir l'évolution et intégrer les idées d'une façon nouvelle de manière à guider les choix futurs au regard de l'élaboration de mesures d'intérêt public.

Pour des raisons bien compréhensibles, le régime a changé de forme et est devenu de plus en plus complexe au fil des ans. Et aujourd'hui, la solution simple et logique nous échappe toujours. Notre analyse des problèmes actuels et des besoins futurs nous a amenés à conclure qu'il fallait transformer radicalement le régime même et sa structure d'application. Les aménagements de détail ne suffisent pas. Mais les changements fondamentaux ne peuvent pas être faits trop rapidement : le Canada et l'économie canadienne sont en mutation. Les solutions que nous proposons tiennent compte de la nécessité de réformer le système tout en laissant le temps de s'adapter au changement.

Nous n'avons pas voulu faire de ce rapport un traité savant, ni lui donner un caractère encyclopédique. Nous avons plutôt cherché à faire connaître, dans des mots simples, ce qui est, selon nous, possible et souhaitable. Nous espérons que la lecture de ces pages captera l'attention et suscitera l'enthousiasme des gens déterminés à améliorer la qualité de la vie des travailleurs canadiens d'aujourd'hui et de demain.

Notre rapport est jalonné d'extraits de témoignages, de lettres et d'entrevues qui, nous l'espérons, feront comprendre au lecteur autant les sentiments que les faits qui nous ont été relatés. Ces citations illustrent le contexte dans lequel se situent les propos que nous tenons.

Nous avons commencé par consulter les Canadiens sur les défis que nous devons relever: la solution au chômage et, plus particulièrement, l'élaboration d'un régime approprié d'assurance-chômage. La partie I de notre rapport expose la situation sous deux angles différents. S'ouvrant sur une synthèse des thèmes qui se sont dégagés lors des audiences, elle

expose l'acuité des problèmes vécus par les participants eux-mêmes. Elle donne en même temps un point de vue statistique sur le chômage, l'emploi et les chômeurs.

De quoi les chômeurs ont-ils besoin? C'est à cette question que nous tentons de répondre dans la partie II, en proposant une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines ayant pour volets le développement de l'emploi, le supplément du revenu, la hausse du degré d'alphabétisation et du niveau d'instruction et l'amélioration de la capacité d'adaptation au marché du travail. À la partie III, nous décrivons un régime d'assurance-chômage pour l'avenir et faisons état de la nécessité d'une nouvelle législation et d'une nouvelle structure. Enfin, à la partie IV, nous résumons les résultats de notre enquête et présentons nos conclusions.

Les histoires touchantes des gens que nous avons rencontrés un peu partout au Canada nous ont beaucoup marqués. Pendant que nous rédigeons ce rapport, les expériences de ces gens et leurs inquiétudes nous revenaient constamment en mémoire. Nous nous rappelons ce pêcheur de Terre-Neuve et sa femme qui nous décrivaient leur vie, nous montrant leurs livres de comptes et nous exprimant leur inquiétude quant à l'avenir de leur fils. Nous revoyons encore cet homme d'affaires de Whitehorse, que les problèmes posés par l'établissement d'un relevé d'emploi mettaient hors de lui. Nous n'avons pas oublié l'humour désabusé de cette femme de Colombie-Britannique qui, interrogée à propos des incitations au travail, nous rétorquait que ce n'est pas parce qu'on est en chômage qu'on est stupide. Nous ressentons de nouveau cette angoisse qui nous étreignait lorsque nous parlions au téléphone à ce chômeur sur le point de se suicider et notre soulagement quand l'équipe d'urgence le trouva sain et sauf.

Ces gens, nous nous en souvenons; leur histoire, nous nous en rappelons. Et ces témoignages donnent un sens à nos recherches, clarifient les questions, indiquent la voie à suivre. Nous ne pouvons pas nous soustraire à l'obligation de recommander une réforme.

Notes

- 1 Voici quelques-unes des principales études réalisées sur l'assurance-chômage depuis 1962 :
Canada, Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage, Comité Gill, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962.
Canada, Ministère du Travail, *Income Maintenance and Employment Adjustment Programme*, Ottawa, 1964.
Canada, Ministère du Travail, Interdepartmental Committee on Changes to the Unemployment Insurance Programme, *Rapport*, Ottawa, 1966.
Canada, Commission d'assurance-chômage (Comité Cousineau), *Report of the Study for Updating the Unemployment Insurance Programme*, Ottawa, 1968.
Canada, Groupe de travail sur l'assurance-chômage (Groupe de travail Gershberg), *L'assurance-chômage dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- 2 Les recommandations qui font l'objet d'une opinion divergente de la part des commissaires G. Saucier et R. Bennett sont indiquées dans le texte. Pour les commentaires des commissaires J. Munro et F. Soboda, prière de se reporter à la partie V de ce rapport.

Leslie Parnwell, coiffeuse, Edmonton

Cette lettre, rédigée par la sœur de Leslie Parnwell, était adressée à Jim Edwards, député d'Edmonton South. Une copie a été envoyée à la présente Commission. Nous l'avons incluse parce qu'elle illustre les difficultés et les frustrations d'une prestataire confrontée à une administration complexe.

Monsieur le député,

Je m'appelle Leslie Parnwell et j'ai demandé à ma sœur d'écrire cette lettre pour moi parce que je n'écris pas assez bien et que je ne comprends pas non plus suffisamment le système pour pouvoir expliquer ma situation de façon appropriée.

J'ai un problème d'assurance-chômage et je ne sais vraiment pas comment le régler. Je crois que j'ai été pénalisée injustement à cause d'une erreur commise par le système d'assurance-chômage.

J'aimerais vous parler un peu de moi-même afin que vous compreniez mieux l'étendue du problème. J'ai 23 ans et je me suis mariée il y a peu de temps. Mon mari et moi vivons dans un petit appartement et nous venons d'acheter une automobile grâce à un prêt bancaire. Lorsque j'étais à l'école, je n'étais pas assez douée pour poursuivre des études régulières; je me suis donc inscrite, à la place, à une école professionnelle et je suis devenue coiffeuse diplômée. Je travaille dans ce domaine depuis ce temps-là et, bien que je n'aie jamais gagné plus de 700 \$ par mois, je me suis toujours débrouillée avec ce que j'avais. J'ai quitté la maison de mes parents au printemps et, comme je l'ai déjà dit, me suis mariée et me suis achetée une automobile. En ce moment, je travaille à plein temps au salaire minimum et mon mari travaille seulement à mi-temps pour un salaire horaire à peine supérieur au mien. Il nous est presque impossible de joindre les deux bouts. Il ne nous reste vraiment rien pour les «choses agréables de la vie».

Juste avant mon mariage, j'ai été congédiée et j'ai fait une demande de prestations d'assurance-chômage. J'ai trouvé les formules difficiles à remplir et je n'avais aucune idée du montant auquel j'avais droit. J'ai reçu des prestations pendant environ quatre mois, puis j'ai trouvé du travail comme coiffeuse, toujours au salaire minimum. Je ne recevais plus de prestations depuis environ quatre mois lorsque j'ai reçu un relevé de l'assurance-chômage selon lequel on m'avait versé 1 307 \$ de trop. Pour quelqu'un dans ma situation, c'est une somme considérable.

Ma sœur et moi sommes allées au bureau de notre localité pour discuter de ce problème. Après avoir attendu une heure et demie, nous avons parlé à un conseiller. Nous avons trouvé cet homme impoli et même odieux. À son avis, il n'y avait pas de raison que ma sœur soit présente. Lorsque je lui ai expliqué que je ne comprenais pas ce qui s'était passé et que ma sœur était là pour m'aider à comprendre, il a dit que c'était ma faute.

Plus exactement, il a dit : «N'importe qui peut s'en apercevoir lorsque le montant payé en trop est si élevé.» Il a ensuite montré un bout de papier indiquant que l'erreur avait été faite lorsque ma demande avait été introduite dans l'ordinateur, et il m'a alors dit que je devais le savoir puisqu'une copie de cette lettre m'avait été envoyée à la maison. Lorsque je lui ai dit que je n'avais pas reçu cette lettre, il m'a répondu que j'avais dû la recevoir parce qu'elle avait été envoyée à la bonne adresse. Ma sœur lui a demandé si je pouvais avoir une copie de la lettre et il a répondu : «Ce n'est pas nécessaire puisqu'elle en a déjà une.» Ma sœur lui a ensuite demandé carrément s'il allait oui ou non me donner une copie de cette lettre. Il est alors entré comme un ouragan dans une autre pièce et il est revenu avec une copie.

Après que j'ai reçu cette copie, ma sœur a demandé pourquoi six mois s'étaient écoulés avant que l'on découvre que l'assurance-chômage avait fait une erreur aussi importante. En fait, on n'avait pas considéré que les gains assurables s'élevaient à 3 641 \$, comme cela aurait dû être le cas; quelqu'un avait introduit par erreur le montant de 6 341 \$. À cause de cette erreur, j'avais reçu chaque semaine 91 \$ de plus que le montant auquel j'avais droit. Lorsque ma sœur lui a demandé pourquoi cela avait été si long, il a demandé à une conseillère de s'approcher.

À ce moment-là, j'étais en larmes et ma sœur était visiblement en colère. Ma sœur a demandé à la conseillère pourquoi tant de temps s'était écoulé avant que l'on découvre l'erreur; elle a répondu que ma sœur n'était pas autorisée à demander des explications et que «Leslie devrait parler pour elle-même et nous devrions être capables de comprendre exactement ce qu'elle désire». J'ai dit à cette conseillère que je voulais poser exactement la même question que ma sœur avait posée et que j'avais demandé à ma sœur de parler à ma place. La femme nous a répondu d'un ton fâché que le «rapport des écarts» pour la période en question n'avait été produit que récemment et que c'est ce rapport qui avait permis de découvrir l'erreur. Ma sœur a demandé pourquoi il avait fallu plus de six mois pour produire ce rapport et on lui a répondu que le bureau d'Edmonton n'avait aucune autorité sur la façon de procéder dans l'Est et que le système était fait comme cela.

L'homme a ensuite dit qu'il allait préparer un plan de remboursement du trop-payé. Ma sœur lui a fait savoir que je n'y étais pas disposée tant que je n'aurais pas d'autres renseignements. Il nous a alors parlé du processus d'appel, nous a remis une brochure à lire et nous a dit que nous pouvions écrire à toutes les personnes que nous voulions, mais que, de toute façon, il faudrait rembourser.

Nous avons ensuite pris les formules et sommes parties.

Je n'écris pas cette lettre parce que je ne veux pas rembourser tout le montant reçu en trop. J'ai décidé de ne pas faire appel parce que ce n'est vraiment pas justifié. Je comprends qu'on m'a versé trop d'argent. Je vous écris plutôt parce que je veux savoir pourquoi le système est tellement mauvais qu'il a fallu six mois pour trouver une erreur aussi grosse. Je ne pense pas que je devrais avoir à payer le plein montant – c'était dû à l'erreur de quelqu'un d'autre ainsi qu'à un mauvais système de dépistage. Je ne crois pas pouvoir payer plus qu'un très faible montant chaque mois et, naturellement, le montant demandé ne serait pas remboursé avant des années.

J'ai déjà connu des gens qui profitaient du système et ils n'ont jamais eu d'ennuis. Si j'étais entièrement responsable de cette erreur, j'en accepterais l'entière responsabilité. Mais quelque chose ne va pas lorsqu'une misérable petite personne doit entièrement payer pour l'erreur d'un grand organisme gouvernemental. À mon sens, l'assurance-chômage devrait être tenue responsable dans une certaine mesure de ses erreurs et ce, non seulement vis-à-vis des petites gens comme moi, mais du public canadien en général. L'assurance-chômage n'a-t-elle pas de comptes à rendre?

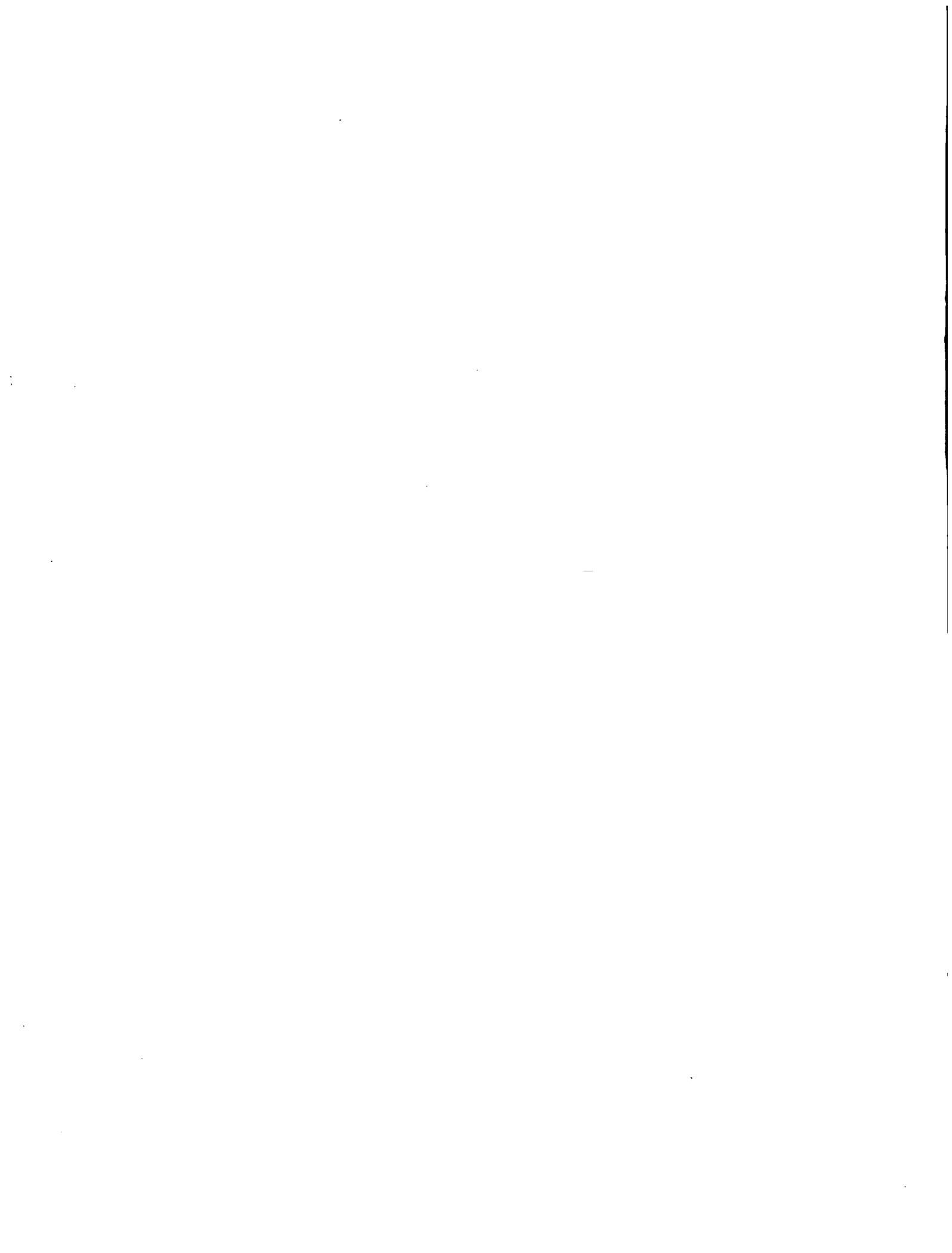
J'ai envoyé un peu d'argent au bureau de recouvrement du Centre d'emploi du Canada et j'ai indiqué que j'allais faire en sorte que les choses n'en restent pas là. J'ai également envoyé une copie de cette lettre à un certain nombre d'autres personnes dans l'espoir que quelqu'un prenne des mesures à ce sujet.

J'attends impatiemment votre réponse.

Leslie Parnwell

Partie I

Ce qui cloche



Ce qui cloche

Le Régime d'assurance-chômage concerne tout le monde. En 1984, 11,5 millions de Canadiens y ont cotisé et plus d'un quart d'entre eux ont touché des prestations au cours de l'année. Leurs employeurs y ont versé des cotisations, et tous les contribuables y ont apporté leur écot. Le fait de savoir que l'on peut toucher des prestations si l'on perd son emploi ou si l'on est momentanément sans emploi et sans salaire fait une grande différence pour les employés et les patrons.

L'assurance-chômage est un élément fondamental de notre système de sécurité sociale, et il ressort clairement de nos consultations que l'assurance-chômage est nécessaire et qu'elle continuera de l'être. Néanmoins, le régime fait également l'objet de nombreuses critiques. Les Canadiens ont des points de vue bien arrêtés sur le rôle de l'assurance-chômage, sur les personnes qui devraient être assurées et sur la façon dont le système devrait fonctionner. Ils se préoccupent de la façon dont il répond à leurs propres besoins, tout en étant efficace et juste.

Il est important que nous commencions par rapporter ce que nous avons entendu. Notre enquête n'est pas une enquête comme les autres et ce rapport n'en est pas un parmi tant d'autres. Dans le chapitre 1, ce sont les Canadiens eux-mêmes qui, à leur manière, résument ce que nous avons entendu au sujet des problèmes que posent le chômage et le Régime d'assurance-chômage. Chacun voit une partie du problème et une partie de la solution. Toutefois, ce sont les témoignages les plus personnels qui ont la valeur la plus universelle. En présentant d'abord ces témoignages, nous espérons montrer combien nous respectons ce que les Canadiens éprouvent au sujet de ces questions.

Au chapitre 2, nous donnons une vue d'ensemble du chômage. Nous indiquons sa nature et son étendue ainsi que le rapport qui existe entre ce que les gens espèrent avoir comme emploi et l'augmentation du nombre d'emplois. Nous étudions l'envergure du chômage en brossant un tableau dynamique plutôt que statique. Bien que tous les travailleurs canadiens puissent être victimes du chômage, nous montrons que certains sont susceptibles d'être plus souvent en chômage ou de l'être pendant de plus longues périodes. L'importance nouvelle du chômage qui résulte des changements structurels de l'économie y est également exposée.

À l'aide d'une multitude de documents, nous devons déterminer ce qui n'allait pas. Quand on connaît la nature du problème, on est mieux en mesure d'y remédier. Qu'est-ce qui cloche? Le chômage ou l'assurance-chômage? C'est ce que nous examinerons dans cette partie de notre rapport.

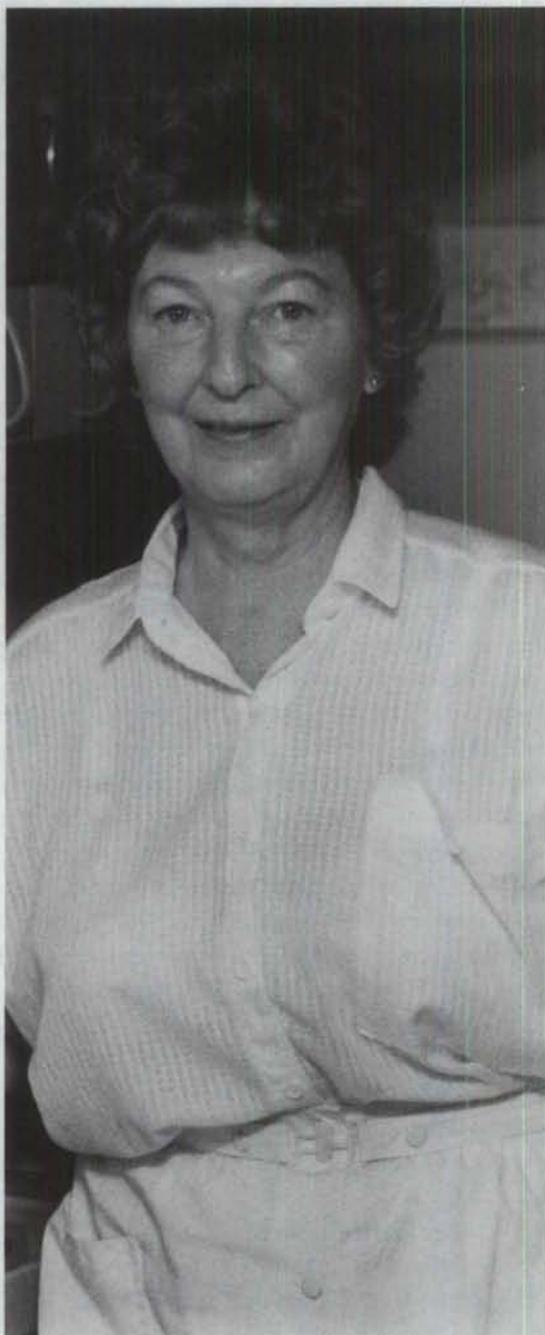
Dorothy Hall, ex-employée d'une chaîne de montage, Burnaby (Colombie-Britannique)

Madame Hall nous parle de la situation difficile des travailleurs âgés qui ont vu leur emploi disparaître avec l'arrivée de nouvelles techniques.

J'ai 57 ans et j'ai travaillé pendant 25 ans à la chaîne de montage de la Vancouver Plywood. J'ai été licenciée en décembre 1983. Auparavant, j'avais travaillé neuf ans à la BC Tel. La VanPly était une très vieille usine et ses machines étaient aussi très vieilles. Les propriétaires, la MacMillan Bloedel, ont dit qu'ils étaient toujours dans le rouge. Ils ont tout rasé il y a environ un an. . .

Quand les choses marchaient bien, plus de 1 000 personnes travaillaient dans cette usine. À un moment donné, j'avais beaucoup d'ancienneté et un assez bon poste, mais quand ils ont commencé à mettre des gens à la porte, je me suis contentée du travail qui était disponible. . . En dernier, je travaillais à la chaîne de séchage. Ils ont fermé l'usine graduellement et, lorsque tout a été fini, il ne restait qu'environ 350 employés. J'ai été mise à la porte en même temps que tout le monde. Il y avait eu beaucoup de fermetures temporaires depuis cinq ans. . . trois semaines par-ci, trois semaines par-là. Certaines années, lorsque j'étais mise en disponibilité, j'ai reçu des prestations pendant douze ou quatorze semaines. Je n'ai pas eu de difficulté à recevoir le plein montant de mes prestations lorsque l'usine fut fermée pour la dernière fois.

L'année passée, j'ai travaillé pendant 21 semaines à un projet de création d'emplois à Port Moody. On construisait un musée, et ça m'a permis de recevoir d'autres prestations d'assurance-chômage, mais le mois prochain, je n'y aurai plus droit. Je ne sais pas ce que je vais faire. . . Les chances de trouver du travail à Burnaby sont à peu près nulles.



Vous comprenez, je ne suis pas vraiment qualifiée pour un autre genre de travail. . . ce n'est pas dans une usine de contre-plaqué qu'on peut apprendre à faire d'autres choses. De toute façon, il n'y a à peu près pas de travail dans la région. J'ai rempli des demandes pour travailler comme vendeuse dans des magasins, mais la plupart ne prennent personne. Évidemment, mon âge n'arrange rien. . . et puis il y a tant de travailleurs d'usines de contre-plaqué en chômage. Notre usine n'était pas la seule. . . Il y en a pas mal qui ont dû fermer. Celles qui marchent encore ont du nouvel équipement et engagent beaucoup moins de gens. Et puis, il y a des gens qui ont beaucoup plus d'ancienneté que moi qui cherchent encore du travail.

Pour ce qui est de l'avenir, je ne suis pas optimiste. . . Je n'aurai pas droit à ma pension avant huit ans. J'ai quelques économies, mais pas assez pour huit ans, ça c'est sûr. Étant donné que j'ai un fils, je ne mourrai pas de faim, mais j'ai été indépendante toute ma vie et je n'aimerais pas qu'il soit obligé de s'occuper de moi un jour. Mais il n'aura peut-être pas le choix, même si j'ai travaillé pendant plus de 30 ans.

Je crois que l'assurance-chômage m'a bien aidée, mais je me demande maintenant ce qu'ils peuvent faire pour moi. Ils m'ont interviewée lorsque j'ai demandé des prestations et il m'ont demandé quelles compétences j'avais. Évidemment, je n'ai travaillé que dans une usine de contre-plaqué. Si j'étais plus jeune, j'aurais peut-être suivi un cours d'informatique. . . Je suis certaine que j'aurais aimé ça.

Si je pouvais retirer ma pension à 60 ans, ça ferait toute la différence du monde, parce que je sais que j'ai assez d'argent pour tenir le coup jusque là. . . Une autre possibilité serait de me former dans un autre domaine, mais je pense que je suis vraiment trop vieille pour être recyclée. Je le réalise maintenant. S'il faut un an ou deux pour me former, c'est vraiment inutile, pas vrai? Je suis réaliste, je connais pas mal de personnes qui sont dans la même situation que moi.

J'aurais bien aimé travailler au moins jusqu'à 60 ans. J'aurais alors pu prendre une retraite anticipée. Ça me fait de la peine d'avoir perdu mon emploi, mais je ne blâme personne. Je comprends que la compagnie perdait de l'argent et qu'on ne peut faire marcher une entreprise si elle est toujours dans le trou, comme ils nous ont dit. . . Je n'ai pas de raison de ne pas les croire, parce que ce n'est pas la seule usine qui a fermé. On ne vendait tout simplement pas assez, même avant que les États-Unis mettent un tarif sur les bardeaux. . . ça doit vraiment être épouvantable maintenant.

Je m'inquiète de l'avenir. J'aimerais bien trouver un moyen de faire le pont. Peut-être que si j'avais droit à l'assurance-chômage plus longtemps et que si je pouvais retirer ma pension plus tôt. . . mais je ne crois pas que ça se fasse. Ce serait quand même bien si le gouvernement pouvait trouver un moyen de ramener l'âge de la pension à 60 ans. . . et ce serait rassurant de savoir que quelqu'un pense à nous.

Michael Broadhurst, gérant d'hôtel, Calgary



Monsieur Broadhurst reprend ici bon nombre des remarques faites par d'autres employeurs lors de nos audiences.

Ce que j'ai à dire au sujet de l'assurance-chômage est le fruit de nombreuses années d'expérience dans l'hôtellerie au Canada, mais je tiens à souligner que c'est une opinion personnelle.

Depuis deux ans et demi, je gère un hôtel de luxe de 400 chambres dans le centre-ville de Calgary. Comme notre clientèle est composée de gens d'affaires, c'est au printemps et à l'automne que nous sommes le plus occupés, encore que nous ne manquions pas d'ouvrage en été grâce au Stampede.

Nous avons besoin de 250 à 350 personnes pendant l'année. Ce que nous cherchons chez les candidats, c'est une bonne attitude, un abord aimable et le sens du service... Pour nous, cela

compte plus que l'expérience. Nous dispensons une formation à quiconque veut apprendre. Nous n'avons habituellement aucun mal à recruter du personnel. Le Centre d'emploi du Canada nous a toujours envoyé des gens quand nous en avons besoin et je n'ai absolument pas à me plaindre de ce service.

Les opinions bien arrêtées que j'ai à propos de l'assurance-chômage résultent de ce qui peut arriver après l'embauche. Des employés sont venus voir mon gérant du personnel pour lui dire qu'ils voulaient s'en aller et ont demandé d'être licenciés afin de pouvoir retirer de l'assurance-chômage. Après qu'un employé vous a fait une déclaration de ce genre, vous vous demandez sérieusement si son travail est aussi satisfaisant qu'il devrait l'être, de sorte que certains gérants considèrent qu'il est préférable de leur rendre ce

service, mais pas moi. . . Je dis qu'il s'agit là de mon argent à moi. Ce n'est pas le gouvernement qui finance l'assurance-chômage, mais les travailleurs canadiens.

Je ne veux pas qu'on abolisse l'assurance-chômage. Je pense que c'est un bon régime pour les gens qui ont perdu leur emploi et qui ont besoin d'aide jusqu'à ce qu'ils retrouvent du travail. Par contre, je ne crois pas qu'on devrait laisser des gens malhonnêtes vivre au crochet des autres aussi longtemps qu'ils le peuvent. Les agents de la Commission d'assurance-chômage devraient être plus sévères dans l'application du règlement. Même s'il en coûte un peu plus cher pour surveiller le système de plus près, à la longue on y gagnerait si cela dissuadait les gens de toucher de l'assurance-chômage lorsqu'ils n'y ont pas droit.

L'assurance-chômage devrait être un parapluie qui protège les gens contre des situations extrêmes, et non une vaste tente où tout le monde peut s'abriter. Les gens qui sont sans travail ne devraient pas pouvoir se permettre de refuser un emploi simplement parce qu'il ne correspond pas tout à fait à leurs qualifications. Je me suis retrouvé moi aussi sans travail et je suis profondément convaincu qu'on doit prendre l'emploi qui vous est offert, quel qu'il soit, quitte à chercher quelque chose de mieux ensuite. J'estime que l'assurance-chômage fonctionnerait sans doute mieux comme régime de supplément du revenu et que les prestations pourraient porter le salaire au niveau de la rémunération antérieure au lieu de s'arrêter dès qu'on obtient un emploi quelconque. Cela encouragerait les gens à chercher du travail au lieu de rester à ne rien faire aussi longtemps qu'ils le peuvent.

Je pense que ce serait une bonne idée si le gouvernement envoyait un état de compte du Régime d'assurance-chômage à tout le monde au

moment des impôts. Les gens pourraient ainsi constater l'ampleur du déficit et ils comprendraient que l'assurance-chômage, c'est à eux, car ce sont eux qui la payent. Je suis estomaqué de voir le nombre de gens qui pensent que le gouvernement finance toutes les prestations. Si les gens comprenaient davantage que l'assurance-chômage leur appartient, ils ne toléreraient pas les fraudes, ils n'admettraient pas que certains s'accrochent à l'assurance-chômage au lieu de chercher du travail. L'assurance-chômage ne favorise pas de bonnes habitudes de travail. Les gens quittent leur emploi lorsque celui-ci leur déplaît et renoncent à chercher du travail quand les emplois sont difficiles à trouver parce qu'il est plus facile de retirer de l'assurance-chômage.

Si les gens veulent rester dans une localité où il n'y a pas d'emplois et pas d'industries, ils ne devraient pas s'attendre à ce que les Canadiens leur payent ce luxe. Car c'est un luxe que de vivre là où on ne peut pas subvenir à ses propres besoins. À mon avis, on devrait pouvoir dire à ces gens d'aller là où il y a des emplois, ou alors de se débrouiller tout seuls. Je suis persuadé que, dans une ville, quiconque cherche vraiment du travail peut en trouver en un mois. Je sais que c'est dur de quitter son chez-soi. Mais s'il n'y a ni travail ni argent là où vous vous trouvez, il faut déménager à un endroit qui vous offre du travail et de l'argent. C'est comme ça que ça se passe partout dans le monde – les gens quittent les pays pauvres pour aller là où les chances sont meilleures. C'est comme ça que le Canada s'est fait – il a été bâti par des immigrants qui ont travaillé d'arrache-pied pour avoir une vie meilleure que celle qu'ils avaient laissée derrière eux.

L'assurance-chômage a sapé l'éthique du travail, en particulier chez les jeunes, mais aussi chez les plus vieux.



Ce que les gens nous ont dit

Le contexte

Les histoires que nous présentons ici et dans les autres chapitres, les extraits de mémoires et d'exposés dont nous émaillons notre rapport ainsi que les commentaires entendus au cours des discussions et des visites dans des bureaux, des usines et des centres d'emploi nous ont appris que la plupart des questions font l'unanimité, mais que le chômage et l'assurance-chômage suscitent énormément d'inquiétude. Voici ce que nous avons entendu.

L'évolution du chômage

Tout au long des consultations, nombre de Canadiens nous ont fait part de leur angoisse au sujet de leur avenir professionnel et de la sécurité de leur revenu. Ils pressentent que l'économie subira une profonde évolution structurelle sous l'effet des changements techniques, de la concurrence internationale et du libre-échange. Ils craignent que des emplois ne disparaissent pour toujours dans les industries en déclin et les localités mono-industrielles et que les occasions de travailler soient rares dans les régions défavorisées du pays.

En même temps, les Canadiens s'attendent à ce que la population active continue d'augmenter au fur et à mesure que ceux qui ne sont pas encore sur le marché du travail cherchent à y entrer. Ils estiment que la Commission devrait tenir compte des changements suivants, auxquels ils n'accordent cependant pas tous la même importance :

- le déclin de l'emploi dans les secteurs des ressources naturelles et de la fabrication;
- la tendance à la hausse du travail à temps partiel;
- l'augmentation de l'emploi dans le secteur des services;
- la nécessité, pour les travailleurs, de se recycler périodiquement pour répondre à la nouvelle demande de compétences suscitée par le changement technique;
- la tendance à l'expansion des secteurs d'activité reliés à l'information;
- le nombre croissant de petites entreprises;
- l'éventualité d'un nombre insuffisant d'emplois pour tous ceux et celles qui voudraient travailler, étant donné l'organisation et la structure actuelles du travail;
- l'effet que le Régime d'assurance-chômage a sur les attitudes envers le travail et l'emploi.

Les participants ont souligné que, dans le passé, le chômage était de courte durée et résultait généralement d'un ralentissement des affaires. Le schéma de l'emploi et le comportement des consommateurs étaient généralement stables et prévisibles. En période difficile, les gens

«Pourquoi les multinationales s'efforceraient-elles de manufacturer leurs produits au Canada, alors que diminuent de plus en plus les restrictions à l'importation et à l'exportation? La main-d'œuvre coûte beaucoup moins cher dans les pays en développement, et particulièrement dans les pays récemment industrialisés. Pourquoi fabriquer des textiles ou des automobiles ici alors qu'on peut les fabriquer au Brésil ou en Corée du Sud à une fraction du coût et les expédier ensuite ici pour la commercialisation? D'après les pronostics à long terme, l'industrie canadienne de l'automobile va disparaître graduellement, incapable de concurrencer l'industrie coréenne dont les travailleurs touchent un salaire total de 1,36 \$ l'heure, avantages compris.» (Fédération du travail de l'Alberta, audiences de Calgary)

«Il ne faut pas oublier qu'on peut transporter dans la forêt de l'équipement qui, pour fonctionner, n'exigera que six travailleurs au lieu de 80. Et l'industrie forestière est l'industrie première au Canada, celle qui emploie le plus grand nombre de travailleurs.» (Miramichi Pulp and Paper, audiences de Newcastle)

«Il y a différentes sortes de chômage et, pour chacune, il faut des programmes personnalisés. Ainsi, le chômage créé par une entreprise qui ferme ses portes est très différent de celui qu'entraîne la morte-saison dans l'exploitation forestière. Pour illustrer davantage cet exemple, prenons le cas de deux entreprises de 300 employés qui ferment leurs portes, l'une à Toronto, l'autre dans le village de Haliberton. Il y a aussi une différence dans la façon dont le chômage affecte deux personnes, l'une dont les compétences peuvent s'appliquer à divers emplois, l'autre dont les compétences ne peuvent servir qu'à l'emploi qui n'existe plus.» (Berwick Ferguson Payroll Canada Ltd., mémoire)

«Benetech croit que le chômage restera toujours élevé; nous sommes donc tous condamnés à vivre la plupart des années de vie active qui nous restent sans sécurité d'emploi ni sécurité de revenu.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

«Au cours des dernières années, l'assurance-chômage nous a sauvés d'une profonde dépression. La Commission d'enquête doit s'assurer que les aspects positifs de l'assurance-chômage que sont le maintien et la distribution du revenu doivent être non seulement maintenus mais renforcés. Il est nécessaire que l'assurance-chômage demeure un régime d'assurance à risques partagés pour ceux qui sont involontairement en chômage.» (Fédération canadienne du travail, conseil de la Colombie-Britannique et du Yukon, audiences de Vancouver)

«L'assurance-chômage est une excellente idée. Nous désirons réaffirmer notre appui à ce concept et aux programmes qui pourraient découler de sa mise en œuvre.» (Chambre de commerce du grand Moncton, audiences de Moncton)

«Nous sommes comme vous d'avis que le Régime d'assurance-chômage est une mesure de protection pour les gens momentanément sans emploi qui cherchent activement du travail et qui sont aptes au travail. L'assurance-chômage ne devrait pas être une panacée pour tous les autres problèmes sociaux.» (Calgary Personnel Association, audiences de Calgary)

achetaient seulement l'essentiel et les entreprises réduisaient leur effectif et licenciaient des travailleurs. Quand la situation s'améliorait, on recommençait à dépenser, les entreprises prenaient de l'expansion et le taux d'activité remontait. Aujourd'hui, par contre, le chômage est moins prévisible et il dure beaucoup plus longtemps.

Les Canadiens se rendent compte que le chômage tient, de nos jours, à des phénomènes beaucoup plus complexes que «les hauts et les bas» du cycle économique. Ils sont très conscients des changements radicaux que connaît l'économie depuis quelques décennies – pas seulement au Canada mais partout dans le monde. Ils savent qu'ils devront s'adapter à la nouvelle réalité d'une économie où tous les pays du monde sont de plus en plus interdépendants. Ceux qui perdent leur emploi ne peuvent plus présumer que, lorsque la situation s'améliorera, leurs compétences seront de nouveau en demande. Les gens ont vivement réclamé une «politique de plein emploi» – une forme ou une autre d'intervention gouvernementale visant à garantir qu'il y aura des emplois pour tous ceux qui veulent travailler. Avec optimisme et anxiété, les Canadiens nous ont mis au défi de regarder vers l'avenir, et non vers le passé, pour réformer l'assurance-chômage.

L'assurance-chômage continuera d'être nécessaire

Le Régime d'assurance-chômage est considéré comme l'élément fondamental du dispositif de sécurité du revenu au Canada, aussi important pour les travailleurs que le sont, pour les personnes âgées, la Sécurité de la vieillesse et les régimes publics de pensions ou, pour tout le monde, l'assurance-santé.

Qu'ils proviennent de milieux syndicaux, de milieux d'affaires, de groupes de défense ou d'organisations politiques, tous s'entendent sur la nécessité de conserver l'assurance-chômage. Le Canada est, dit-on, un pays prospère, sensible aux questions sociales. À quelques exceptions près, les intervenants auprès de la Commission estiment que le pays devrait être en mesure de pourvoir aux besoins essentiels de tous ses citoyens.

Quoiqu'on convienne que personne ne devrait être acculé à la famine, on ne s'entend pas sur ce qui constituerait un niveau approprié de sécurité financière, sur la pertinence de l'assurance-chômage comme moyen de fournir cette sécurité ni sur les catégories de personnes qui devraient être admissibles aux différentes mesures de protection du revenu. Ce n'est pas l'existence même de l'assurance-chômage qu'on remet en question. On s'interroge plutôt sur la façon dont le programme devrait être conçu et sur les besoins auxquels il devrait répondre.

En règle générale, les Canadiens sont tout à fait d'accord avec l'assurance-chômage comme mesure à court terme de sécurité du revenu pour les personnes involontairement privées de travail. Toutefois, le sens précis de *à court terme, sécurité du revenu, involontairement et privé de travail* suscite un débat considérable.

Les Canadiens établissent une nette distinction entre aide sociale et assurance-chômage et veulent que cette distinction soit maintenue. Pour eux, l'assurance-chômage est plus acceptable que l'aide sociale parce

que les prestations ne sont pas une forme de charité publique mais constituent en quelque sorte un droit acquis grâce au versement de cotisations.

La nécessité d'une réforme

S'ils sont d'accord sur la nécessité d'une assurance en cas de chômage temporaire, les intervenants s'interrogent toutefois sur les autres usages qu'on fait du régime, sur son inutile complexité et sur les abus et les injustices qu'il peut engendrer.

La croissance du Régime d'assurance-chômage a été trop rapide. Au fur et à mesure des besoins, on a ajouté de nouveaux éléments tout en instaurant des règles complexes pour combattre les effets indésirables de ces éléments. Il en est résulté, nous a-t-on dit, un régime aux objectifs variés et parfois contradictoires, qu'il est maintenant presque impossible d'administrer.

Un retour aux principes de base

On nous a demandé à maintes reprises de revenir aux principes de base de l'assurance sociale, et la controverse a porté sur les aspects du régime qui, estime-t-on, ne respectent pas ces principes. Certains ont souligné que les prestations de prolongation versées aux chômeurs des régions où le chômage est élevé constituent un mécanisme du supplément du revenu ou de redistribution du revenu. D'autres ont mis en doute le bien-fondé des prestations de maternité et de maladie. D'autres s'interrogent sur l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage pour la formation ou la création d'emplois. Les discussions concernant le bien-fondé d'une assurance pour les travailleurs saisonniers et pour ceux qui quittent volontairement leur emploi ont été axées sur le genre de risque qui devrait être couvert.

Le pouvoir de décision

Le manque d'autonomie de la Commission actuelle de l'emploi et de l'immigration du Canada a été largement critiqué. Des groupes d'employeurs et des syndicats ont exprimé clairement leur désir de voir le régime de nouveau administré par les cotisants. On estime nécessaire de rendre le régime plus indépendant du gouvernement si l'on veut en faire à nouveau un véritable programme d'assurance sociale.

La question de l'équité

Plusieurs groupes et particuliers se sont dits troublés par les injustices auxquelles le régime donne lieu. Ils se demandent, par exemple, pourquoi certains travailleurs à temps partiel ne sont pas assurés alors que des travailleurs occupant des emplois de courte durée touchent parfois des prestations aussi longtemps que certains travailleurs à plein temps. Nombreux sont ceux qui estiment injuste qu'une personne qui a travaillé toute une année reçoive dans certains cas des prestations moins élevées qu'une autre qui a travaillé moins longtemps mais à un salaire supérieur. On a souligné l'absence de dispositions spéciales pour les travailleurs âgés qui contribuent au régime depuis de nombreuses années et qui sont mis à pied. Il est difficile pour ces travailleurs de se recycler ou de soutenir la concurrence des jeunes sur le marché de l'emploi.

«Le gouvernement fédéral doit continuer à jouer un rôle majeur dans la poursuite d'objectifs sociaux et économiques. Nous ne croyons pas que le Régime d'assurance-chômage soit le mécanisme qui convienne pour réaliser ces objectifs, ni que les cotisations d'assurance-chômage doivent être utilisées à cette fin.» (Western Grain Elevator Association, audiences de Regina)

«Dans sa forme actuelle, le Régime d'assurance-chômage est le plus grand programme de redistribution du revenu au pays, mais, le nom mis à part, il n'a presque rien d'un régime d'assurance. Il n'existe pratiquement aucune industrie, où que ce soit au Canada, dont les membres reçoivent la valeur réelle des cotisations versées, peu importe la période étudiée. Le régime est donc essentiellement un régime d'aide sociale relié aux gains.» (St. John's Status of Women Council, mémoire)

«À notre connaissance, il n'existe aucun autre programme national selon lequel l'endroit du pays où l'on vit détermine le montant des prestations auxquelles on a droit.» (Association des chemins de fer du Canada, mémoire)

«Toute personne admise au régime verse des cotisations et devrait être traitée avec équité plutôt que considérée comme une exception.» (The Alberta Teachers' Association, mémoire)

«Les Canadiens veulent travailler. Ils sont en chômage parce qu'il n'y a pas d'emplois pour eux, malgré ce que prétendent certains groupes patronaux.» (Métallurgistes unis d'Amérique, mémoire)

Bien que certains aient proposé l'adoption de dispositions particulières pour certains groupes, la plupart des intervenants sont d'avis que les personnes placées dans des situations analogues devraient recevoir les mêmes prestations.

Les abus

«Malgré ses lacunes, le Régime d'assurance-chômage a accompli une grosse part du travail pour lequel il a été mis sur pied. Il fournit une sécurité économique indispensable aux gens qui ont normalement un emploi, jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre travail.» (Office and Technical Employees' Union, audiences de Vancouver)

«Il y aura toujours quelques personnes qui abuseront de l'assurance-chômage, mais je crois que la majorité des gens y recourent parce que c'est vital pour eux.» (Centre des femmes de Chatham, audiences de Newcastle)

«On devrait appliquer ici le principe selon lequel celui qui paie le transport des marchandises a son mot à dire sur la façon dont se fait la livraison, et les membres de notre association sont de cet avis. D'après les chiffres des deux dernières années, les employeurs – et nos membres sont en majorité des employeurs – verseront, à l'échelle nationale, environ 4,5 ou 5 milliards de dollars au Régime d'assurance-chômage.» (Chambre de commerce de la Saskatchewan, audiences de Regina)

«Sachez humaniser l'administration de l'assurance-chômage : les entrevues humiliantes, les retards, la structure incompréhensible des prestations, les exigences illogiques pour la recherche d'emploi, la procédure d'appel inadéquate et le manque de fonds pour l'administration des centres de chômage, toutes ces choses sont loin d'améliorer la situation. Bien au contraire, elles ne font que creuser le fossé entre le gouvernement et ses organismes et la population.» (Syndicat canadien de la Fonction publique, mémoire)

Nous nous attendions à entendre longuement parler des abus à l'égard de l'assurance-chômage et, de fait, c'est ce qui s'est produit. Quoiqu'on estime en général que la majorité des Canadiens sont des travailleurs bons et honnêtes, on concède aussi qu'une faible proportion de gens ne veulent pas travailler. Toutefois, dans l'ensemble, on croit que le chômage ne tient pas au manque de motivation des gens mais plutôt au manque d'emplois.

Certains abus sont, dit-on, attribuables à la façon dont le Régime d'assurance-chômage même a été conçu et, en particulier, aux éléments du régime qui «affaiblissent» la volonté de travailler. Plusieurs participants ont fait remarquer que le régime actuel décourage en quelque sorte les gens d'accepter un emploi moins rémunéré que le précédent. Ils ont également souligné qu'il est peu avantageux de travailler plus que le nombre minimal de semaines nécessaires pour être admissible aux prestations d'assurance-chômage ou d'accepter un emploi temporaire pendant la période de prestations. Certains estiment que, à cause de l'assurance-chômage, les employeurs trouvent plus facile de licencier des travailleurs que d'instaurer un régime de travail partagé. On nous a parlé du «syndrome des 10 semaines» – de cette entente tacite entre employeurs et employés de certaines localités pour que le plus grand nombre possible de gens travaillent pendant 10 semaines afin de toucher ensuite des prestations d'assurance-chômage pendant 42 semaines.

Malgré tout, nous avons été particulièrement impressionnés par les déclarations des chômeurs qui affirment leur désir de travailler et de «sortir» de l'assurance-chômage. Une étude commandée à la firme Decima nous a confirmé ce que les témoignages avaient laissé entrevoir sur la vigueur de l'éthique du travail au Canada (voir l'encadré).

L'administration et l'application du régime

Plusieurs nous ont parlé de leurs frustrations dans leurs rapports avec l'administration du régime, que ce soit en qualité de bénéficiaires, d'employeurs ou même de membres du personnel de cette administration.

Dépendre de l'assurance-chômage est, pour la plupart des gens, une expérience malheureuse – d'autant plus malheureuse si l'on ignore leurs sentiments et leurs besoins, si le système les dérouté, si les décisions au sujet de leur admissibilité leur paraissent arbitraires, si leur chèque est livré en retard, si l'on commet des erreurs, s'il est difficile d'interjeter appel.

Les gens chargés de l'application du régime n'ont pas non plus la tâche facile. Certains estiment qu'il y a trop de personnel à l'administration centrale à Ottawa et pas assez dans les bureaux locaux. Les employés des centres d'emploi du Canada nous ont parlé des longues files de clients qui attendent d'être servis, de l'insuffisance de l'effectif, de la complexité de la loi, du règlement et des lignes directrices sur

L'attitude envers le travail

En février 1986, un sondage a été effectué par la société Decima Research, au nom de la Commission d'enquête, afin d'examiner les raisons qui motivent les Canadiens à travailler, les attitudes des Canadiens face à leur emploi actuel ou éventuel, et s'ils sont disposés à occuper un emploi peu intéressant plutôt que d'être en chômage.

Même si la vaste majorité des répondants (98 %) reconnaissent qu'il est important d'avoir un emploi, ceux qui travaillent pour vivre comptent pour près du double (65 %) de ceux qui vivent pour leur travail (35 %). Dans une proportion de 7 sur 10, les répondants croient qu'ils garderaient leur emploi s'ils gagnaient à la loterie.

Voici l'ordre d'importance dans lequel les répondants classent quatre aspects du travail :

- 1 le caractère stimulant et intéressant du travail;
- 2 le sentiment de contribuer à quelque chose d'important;
- 3 l'occasion de se faire des amis;
- 4 le prestige et le respect associés à l'emploi.

Dans l'ensemble, les anglophones ayant un revenu élevé et un haut degré d'instruction accordent plus d'importance aux deux premiers facteurs, alors que les francophones et ceux ayant un faible revenu et un degré d'instruction peu élevé semblent privilégier les deux derniers facteurs.

La majorité des répondants (56 %) croient qu'un emploi ennuyeux et peu rémunérateur vaut mieux que le chômage. Cette tendance s'accroît chez les répondants plus âgés et s'observe davantage parmi les répondants à faible revenu et les anglophones, en particulier dans les provinces des Prairies. Seulement 31 % croient qu'il y a, aujourd'hui, davantage d'emplois peu intéressants que par le passé.

Les deux tiers des répondants (de tout âge) trouvent la nouvelle génération moins intéressée à travailler que celles qui l'ont précédée. Seulement 5 % considèrent toutefois que leur propre motivation est moins grande que celle des autres Canadiens. La plupart des répon-

dants (80 %) déclarent qu'ils seraient disposés à faire des heures supplémentaires pour terminer un travail. Un peu moins de la moitié (41 %) accepteraient de réduire de 25 % leur nombre d'heures de travail et leur rémunération, les hommes non intéressés à cette éventualité étant plus nombreux (62 %) que les femmes (54 %). Le sondage révèle aussi que les travailleurs à revenu élevé, les anglophones et les résidents de l'Ontario, en particulier, ont une conscience plus aiguë de l'éthique professionnelle.

La satisfaction au travail augmente en fonction du degré d'instruction. Elle est plus marquée chez les anglophones vivant dans les grandes villes, surtout chez les résidents de l'Ontario. Plus de répondants (56 %) croient que l'avancement professionnel est plus difficile aujourd'hui qu'il y a 20 ans. Les possibilités d'avancement sont très importantes pour les Canadiens de 18 à 24 ans (43 %) et de 55 à 64 ans (40 %). Le degré d'importance augmente en fonction du niveau d'instruction. Il semble que les hommes anglophones, en particulier les résidents de l'Ontario, soient davantage satisfaits de leur avancement professionnel que les autres répondants.

Près de la moitié des répondants (49 %) paraissent optimistes quant aux perspectives d'emploi et croient que le taux de chômage baissera. Quant à la question posée aux répondants sur les effets négatifs ou positifs du Régime d'assurance-chômage sur le problème de chômage, 47 % jugent qu'il a autant d'effets positifs que négatifs, 33 % estiment que ses effets sont surtout négatifs et 20 % trouvent qu'ils sont plutôt positifs.

Taille et composition de l'échantillon : 1 100 Canadiens; en proportion de la population de chaque province; comportant un nombre égal d'hommes et de femmes; comprenant un sous-échantillon de 100 chômeurs.

Exactitude : dans 95 % des cas, ces résultats sont exacts à 3 % près.

Source : Decima Research Ltd., *Work and Income Security : A Survey*, sondage préparé pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publié).

«Ce n'est pas tellement agréable de travailler dans le secteur de l'assurance-chômage ou dans celui de l'emploi. Rencontrer tous les jours des chômeurs finit par vous démoraliser. Le stress qu'entraîne ce travail chez nos employés s'aggrave de plus en plus et c'est un problème auquel la direction et le syndicat doivent s'attaquer très, très rapidement.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, section de la Colombie-Britannique et du Yukon, audiences de Vancouver)

«Le Relevé d'emploi nous préoccupe beaucoup. Il a toujours constitué un problème pour nos membres et pour le public. Personne ne comprend ce formulaire. Il y a des gens à la Commission qui passent leur temps à l'expliquer aux employeurs.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, section Alberta et Territoires du Nord-Ouest, audiences d'Edmonton)

«Les gens qui reçoivent leur paye de vacances avec chaque chèque de paye ont droit aux prestations une fois la période d'attente écoulée, alors que ceux qui reçoivent un montant forfaitaire avec leur dernier chèque de paye touchent des prestations réduites. Ce n'est pas juste. Les travailleurs saisonniers – de la construction, du tourisme, par exemple – devraient verser des cotisations plus élevées. Celles-ci devraient être calculées, comme dans un régime d'assurance, en fonction de la probabilité du recours à l'assurance-chômage; on devrait majorer les cotisations de ceux qui touchent de l'assurance-chômage souvent, plutôt que d'obliger les gens qui ont des emplois relativement stables à subventionner tout le monde.» (Services sociaux, Ville de North Bay, audiences de Sudbury)

l'assurance-chômage et des modifications qui y sont apportées, de la contre-vérification constante du travail de chacun et des nombreuses tâches qu'ils doivent exécuter dans des délais irréalistes. Nombreux sont ceux qui aimeraient offrir des services plus personnalisés aux bénéficiaires, mais qui se trouvent dans l'impossibilité de le faire.

Les employeurs aussi trouvent le régime difficile à comprendre et se plaignent de la complexité de la loi, du règlement et des lignes directrices et de la confusion qu'ils engendrent. Plusieurs ont souligné le manque de coordination entre les différents éléments du système (en particulier entre le ministère du Revenu du Canada et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada). Le Relevé d'emploi, en particulier, occasionne beaucoup d'erreurs et de retards. Pour plusieurs employeurs, ce document illustre parfaitement la complexité des définitions (gains et semaines assurables) et des formalités (conversion en semaines des indemnités de départ et de congé) qui caractérise le régime et exige beaucoup trop de leur temps et de celui de leur personnel.

Pensions, indemnités de départ et indemnités de congé

Les changements apportés en janvier 1986 au Règlement sur l'assurance-chômage – selon lesquels les pensions sont considérées comme un revenu gagné pendant la période de prestations et réduisent le montant versé à plusieurs bénéficiaires – ont suscité beaucoup plus de réactions du public que toute autre question. Nous avons reçu des centaines de lettres et plusieurs mémoires traitant exclusivement de cette question ou l'abordant parmi d'autres. Ceux qui ont protesté avec le plus d'énergie, ce sont les travailleurs qui ont pris leur retraite avant l'âge de 65 ans, par obligation ou par choix, et qui s'attendaient à toucher des prestations ou à occuper un nouvel emploi leur donnant droit aux prestations.

Tous s'entendent pour dire que la pension ne devrait pas être considérée comme un revenu gagné pendant la période de prestations, puisqu'elle est, en fait, un revenu différé. Certains soutiennent qu'il est injuste de tenir compte de la pension aux fins de l'assurance-chômage alors qu'on ne tient pas compte du rendement des actions et des obligations ou des autres formes d'épargne. Ils se sont dits particulièrement inquiets de voir que les changements apportés au règlement s'appliquaient aux personnes qui s'étaient déjà engagées à prendre une retraite anticipée. Pour certains travailleurs, par exemple les employés de la GRC et les militaires qui entreprennent une seconde carrière, le fait que les pensions soient considérées comme des gains les empêche de se prévaloir de l'assurance-chômage, bien qu'ils soient obligés de payer des cotisations au régime pendant cette seconde carrière.

Pour la plupart des intervenants, il serait préférable que la politique entrée en vigueur le 5 janvier 1986 soit abrogée. Si c'était impossible, la solution serait peut-être d'exempter les pensionnés de l'obligation de payer des cotisations d'assurance-chômage sur tout nouveau revenu d'emploi puisque, selon le montant de la pension qu'ils touchent, ils peuvent ne pas avoir droit à l'assurance-chômage s'ils perdent cet emploi.

Bien que les règles concernant les indemnités de départ et de conge n'aient pas suscité autant de critiques que la question des pensions, elles ont fait l'objet de plaintes similaires. Les syndicats, en particulier, s'opposent à ce que ces indemnités soient considérées de telle façon qu'elles réduisent ou retardent les prestations.

Les effets psychologiques du chômage

Il ne faudrait pas négliger les effets psychologiques du chômage sur l'individu et sa famille. Plusieurs nous ont parlé de leur profond sentiment d'impuissance, de leur désespoir. Pour un grand nombre de gens, le travail est l'axe autour duquel s'organise la vie, la mesure de la valeur sociale de quelqu'un. Il est plus qu'un simple moyen de subsistance; il est le moyen de structurer son temps et d'entrer en contact avec d'autres (voir l'encadré).

Jahoda décrit ainsi la signification psychologique du chômage :

«Comme institution sociale, l'emploi a des conséquences latentes qui répondent à des besoins persistants chez l'être humain. Premièrement, il structure les heures de la journée. Deuxièmement, il amène à communiquer régulièrement avec des gens de l'extérieur de la famille et à partager avec eux des expériences. Troisièmement, il relie l'individu à des fins et des buts qui transcendent les siens. Quatrièmement, il définit certains

aspects du rang social et de l'identité. Cinquièmement, il met en valeur l'activité.»

«[...] Personne n'empêche les sans-emploi d'organiser eux-mêmes leur horaire et leurs contacts sociaux, de poursuivre des objectifs avec d'autres ou de faire fructifier leurs talents de leur mieux. Mais pour le faire régulièrement et toujours de sa propre initiative, il faut une énergie mentale colossale.» (Jahoda, «The Psychological Meanings, of Unemployment», *New Society*, 6 septembre 1979, p. 494-495)

«Ça y est, je suis en chômage. . . Je me sens parfaitement inutile. On a l'impression qu'on ne vaut plus rien, comme si on n'était plus un être humain. On se réveille le matin, on se lève, on déjeune, on n'a plus qu'à retourner au lit et regarder la télé. On n'a rien à faire, rien à attendre. C'est vraiment décourageant.» (Colin Elias, audiences de Toronto)

Comment les chômeurs vivent-ils la période qu'ils passent sans emploi? Les gens réagissent-ils tous de la même manière? Les situations qui nous ont été décrites semblent confirmer les états émotifs extrêmes relevés par les sociologues. La perte d'un emploi fait passer la victime par des hauts et des bas que l'on peut décomposer en trois étapes : le choc (colère, abattement, acceptation); la recherche d'un emploi (enthousiasme); et, si cette recherche n'aboutit pas, l'épuisement (stagnation, frustration et apathie). Les extraits d'entrevues, les lettres et les citations qui illustrent les différents points traités dans ce rapport, tout comme les témoignages qui figurent au début des chapitres 5 et 6, montrent bien certaines de ces réactions.

Beaucoup de gens ont affirmé que les effets du chômage sur ses victimes et leur famille étaient onéreux pour l'ensemble de la société. Ils ont parlé du coût économique et social des cycles d'expansion et de récession et mentionné des études établissant qu'une période prolongée de difficultés financières, en particulier lorsqu'elle n'est pas prévue, entraîne une détérioration de la santé physique et mentale. Ce sont toutefois les témoignages des gens qui nous ont le plus remués. Les récits que nous avons entendus ne laissent aucun doute sur la gravité des effets du chômage.

«Une foule d'études ont démontré que les gens en chômage sont souvent tourmentés; ils se sentent coupables, humiliés, inutiles. Ils souffrent d'insomnie, de dépression et de divers autres troubles graves et peut-être fatals.» (Syndicat canadien de la Fonction publique, mémoire)

«Il n'est pas étonnant qu'un programme établi il y a une quarantaine d'années pour remédier au chômage cyclique ne soit plus aujourd'hui la solution au chômage structurel.» (*Calgary Herald*, le 9 juillet 1984)

«Dans quelle direction le pays s'en va-t-il? Où en serons-nous dans dix, quinze, ou vingt ans? Je pense que c'est seulement en nous représentant clairement ce que nous voulons que nous pourrions trouver les solutions aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent.» (Conseil du travail de Moncton, audiences de Moncton)

«J'ai été mis à pied en juin. Je n'étais pas le seul, nous étions une quinzaine. J'ai demandé de l'assurance-chômage. Ça m'a pris un an et demi pour retrouver un emploi. Je remercie la Commission de l'assurance-chômage de m'avoir fourni cette aide.» (Edmond Roy, audiences de Calgary)

«Au fil des ans, on s'est servi du régime pour répondre à des besoins qui n'étaient pas directement liés à la suppression momentanée d'emplois. On a voulu corriger les inégalités économiques régionales, redistribuer le revenu, offrir des prestations sociales sans rapport direct avec la perte d'emplois attribuable aux perturbations qui se produisent sur le marché du travail. En essayant de répondre à des objectifs aussi divers, l'assurance-chômage est devenue un régime multi-forme, fragmenté, que plusieurs perçoivent de manière négative.» (Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, mémoire)

Conclusion

Les témoignages des travailleurs, des bénéficiaires de l'assurance-chômage, des employeurs et de nombreux groupes communautaires nous ont permis d'axer notre examen du Régime d'assurance-chômage sur les questions qui préoccupent le plus les Canadiens. On nous a demandé d'examiner l'évolution et la structure du régime, la prestation des services ainsi que les principes de base d'un régime d'assurance sociale. Et l'on nous a priés de pousser plus loin notre démarche pour aborder les problèmes liés au chômage, non seulement aujourd'hui mais dans l'avenir.

Les Canadiens savent que l'avenir sera très différent du passé et que les nombreux changements économiques et sociaux créeront sans aucun doute des besoins nouveaux – et obligeront à donner une définition nouvelle de la sécurité financière. La plupart des travailleurs canadiens continueront de compter sur l'assurance-chômage pour se prémunir contre les effets de phénomènes économiques indépendants de leur volonté. Les employeurs compteront encore sur l'assurance-chômage pour empêcher que les décisions économiques difficiles qu'ils doivent prendre n'aient de conséquences désastreuses sur le plan humain. Les travailleurs comme les employeurs continueront de contribuer volontairement au financement du régime.

Le rôle central que joue le Régime d'assurance-chômage dans le dispositif de sécurité sociale, le sentiment de propriété qu'employeurs et travailleurs éprouvent à l'égard du régime et l'appréhension que les Canadiens ressentent devant l'avenir sont les paramètres à l'intérieur desquels notre examen doit se situer. L'assurance-chômage a d'énormes répercussions sur la vie des Canadiens et de leur famille. Elle est devenue partie intégrante de la structure économique des localités, des régions et des provinces et, pour cette raison, la réforme du régime exigera courage et prudence.

Lutte au chômage: 21 pour cent n'y croient guère...

'55 Business Up, But More Jobless

MORE JOBS AS WELL AS MORE GOODS HOPED FROM 'AUTOMATION' IS A FAD, SAYERS
\$400 INCREASE IS ACCEPTED BY U.S. TEACHERS

TORONTO DAILY STAR

THE INSIGHT PAGE

Hopelessness of part-time unemployed

They don't show up in the jobless figures, and their ranks are growing

Charlie's TEMP



Layoff stress equal to that of death or divorce, study says

Push-button Factory Seen Bringing New Era of Plenty

'YEAR OF THE LORD' IS THE GUIDING PRINCIPLE FOR CHILDREN AT THE ROSLAND MARSH CHRISTIAN SCHOOL

Encore des pertes d'emplois

8 Metro suicides linked by coroner to unemployment

Windsor's battered economy throws 30 lawyers on the dole

High unemployment rate is attributed to profound social changes

Couple who 'had it made' face layoff with 1,400 at AMC



Search for work stalls at the soup line

«On veut du travail»



Globe and Mail

CANADA'S NATIONAL NEWSPAPER

PLACE LOUIS RIBI
FRIDAY, APRIL 9, 1982

Soup lines growing longer as middle class joins queue

By THE LANCER
Soup lines and unemployment benefits... 1,228,000 seeking work, jobless rate high

Unemployment to rise unless inflation licked: Trudeau tells Ontario

By GERALD GODFREY
OTTAWA (AP) — Prime Minister Pierre Trudeau... 400,000 now out of work

White-collar workers feel the pinch of layoffs

By GERALD GODFREY
OTTAWA (AP) — White-collar workers... LE CHOMAGE DES JEUNES

125 autres salariés de CSF mis à pied « Mais où trouver de l'emploi ? »

Les vraies victimes ont plus de 50 ans



L'instruction paie toujours

Un professeur d'anglais... L'instruction paie toujours

LE CHOMAGE DES JEUNES

Le chômage des jeunes... LE CHOMAGE DES JEUNES

White-collar workers feel the pinch of layoffs

White-collar workers feel the pinch of layoffs... LE CHOMAGE DES JEUNES

— ALBERT SENIAR

L'assurance-chômage : plus ça change, plus c'est pareil

La Seconde Guerre mondiale a donné au Canada un essor qui a presque réussi à effacer de la mémoire de ses habitants la pauvreté et le désespoir que nombre d'entre eux avaient connus pendant la crise des années 1930, époque où nul ne pouvait être sûr de son emploi. Le gouvernement fédéral a instauré le Régime d'assurance-chômage en 1940 pour apaiser la crainte d'un retour du chômage.

Il n'en demeure pas moins que la période de l'après-guerre a été difficile pour certains. De nombreuses femmes qui travaillaient dans des usines pendant la guerre sont retournées au foyer, cédant leur place aux soldats qui étaient de retour. C'est parmi ces soldats, qui essayaient de refaire leur vie comme civils, que se trouvaient la plupart des chômeurs. Leurs perspectives d'emploi se sont améliorées après la guerre, les usines étant passées de la production de matériel de guerre à celle de biens de consommation pour répondre à une demande de plus en plus forte.

La demande accrue de maisons, d'appareils ménagers, d'automobiles, de divertissements et d'autres biens associés à la « belle vie » a permis au Canada de connaître un essor économique grâce auquel le taux de chômage est demeuré faible pendant les années 1950. Le chômage, lorsqu'il se produisait, était saisonnier et prévu : c'était notamment le cas des licenciements dans les industries de la pêche et de la construction pendant la morte-saison et des licenciements annuels aux fins du réoutillage de la chaîne de montage de nouveaux modèles d'automobiles. On constatait également un certain chômage cyclique à cause d'un ralentissement de l'activité commerciale, mais ce chômage était habituellement de courte durée.

Le chômeur typique des années 1950 travaillait dans une industrie primaire ou dans une usine. Le chômage posait évidemment de graves problè-

mes à ces hommes et à leur famille, mais ils étaient si peu nombreux dans cette situation que le public n'était pas très conscient de leur problème.

L'automatisation était un concept tellement nouveau en 1954 que le terme n'apparaissait qu'entre guillemets dans les journaux de l'époque. Les entreprises la considéraient comme une source d'emploi et de richesse et les travailleurs, comme une cause de chômage : les choses n'ont pas changé.

Dans les années 1960, on a commencé à remarquer un changement dans la composition de la population active. De plus en plus de femmes, attirées par les avantages d'une carrière, ont quitté le foyer pour aller travailler dans des usines et des bureaux. L'économie était florissante et les emplois ne manquaient pas.

Le portrait type du chômeur des années 1960 était à peu près le même que celui du chômeur des années 1950. Pour la première fois, cependant, on retrouvait dans les rangs des chômeurs bon nombre de femmes.

D'autres tendances économiques se dessinaient qui devaient avoir une incidence sur le marché du travail. Le Japon et d'autres pays qui, jusqu'alors, n'étaient pas reconnus comme pays producteurs et exportateurs, ont commencé à se tailler une place sur les marchés internationaux. Les industries manufacturières de l'Amérique du Nord ont commencé à perdre des emplois au profit des nations où la main-d'œuvre était meilleur marché. Le gouvernement fédéral a consacré des sommes considérables au maintien des opérations de certaines industries dans des régions bien précises du pays, et des mesures protectionnistes ont été adoptées à cet effet.

Vers la fin des années 1960, les politiciens fédéraux ont demandé que l'on combatte l'inflation à tout prix. Il en est résulté une augmentation du chômage. De plus en plus de Canadiens se sont alors intéressés à la question de l'emploi.

Au début des années 1970, l'inflation ainsi que le nombre croissant de chômeurs, surtout chez les jeunes, sont devenus une véritable obsession. Le boom énergétique du début de la décennie a créé de nombreux emplois pour les Canadiens dans les industries du pétrole et du gaz; mais dès les années 1980, l'industrie énergétique était en crise, et quelques années plus tard, des milliers de travailleurs de cette industrie étaient en chômage.

L'informatique avait perdu son caractère novateur. Elle permettait un assemblage plus précis et une productivité accrue, à un coût fort avantageux. Elle était devenue partie intégrante de presque toutes les étapes de la fabrication.

Le Japon et le Marché commun ont fini par damer le pion à l'Amérique du Nord sur les marchés internationaux grâce, surtout, à une technologie plus avancée. Certaines usines ont dû réduire leur production et d'autres ont rendu leur dernier souffle. Le chômage chez les ouvriers devenait de plus en plus fréquent et prolongé. Pour la première fois, des «cols blancs» et des cadres intermédiaires étaient licenciés en grand nombre. En vertu de la règle des «derniers arrivés, premiers renvoyés», de plus en plus de femmes et de jeunes sont venus gonfler les rangs des chômeurs, leur durée d'emploi étant moins longue que celle des autres membres de la population active. D'aucuns ont laissé entendre que le chômage pouvait être le fait de «profonds changements sociaux».

De plus en plus d'emplois ont été créés dans le secteur des services grâce à l'expansion de l'administration gouvernementale. Les femmes n'hésitaient plus à faire concurrence aux hommes pour les emplois disponibles. Dans les cas où l'instruction constituait un atout plus important que l'expérience, les jeunes étaient favorisés. Voilà quelques-unes des raisons pour lesquelles le nombre de femmes et de jeunes qui sont entrés sur le marché du travail a augmenté, et que les

hommes y ont occupé une place relativement plus faible.

La récession de 1981-1982 a frappé indistinctement les hommes et les femmes, les jeunes et les personnes âgées, les chefs de famille monoparentale et les cadres. Nous connaissons tous quelqu'un qui a été directement touché par la récession.

Les jeunes, déjà sans travail, se sont retrouvés dans un cul-de-sac, sans instruction ni expérience. Ils pouvaient, à la rigueur, trouver du travail occasionnel, mais il leur était fort difficile de décrocher un emploi permanent présentant des possibilités d'avancement. Des parents qui profitaient enfin du fait que la maison s'était «vidée» se retrouvaient tout à coup avec des enfants adultes à leur charge. Les travailleurs de 50 ans et plus qui croyaient avoir un emploi garanti jusqu'à la retraite ont été licenciés ou déclarés «excédentaires». Les années d'expérience n'entrant plus en ligne de compte, eux aussi avaient de la difficulté à trouver un emploi autre qu'à court terme. La récession a accentué la tendance de nombreuses industries à réduire leurs coûts de main-d'œuvre pour maintenir leur marge de profit et demeurer concurrentielles.

Partout, des espoirs ont été brisés. De jeunes couples attendant un enfant et ayant une maison et une auto se demandaient tout à coup comment ils pourraient payer leur hypothèque. Des cadres ambitieux ne savaient plus quoi faire de leur vie, leur carrière étant à un point mort. Un diplôme universitaire ou un emploi dans la Fonction publique n'était plus synonyme de sécurité d'emploi.

Quatre ans après la pire récession économique depuis la crise de 1929, de nombreux travailleurs sont encore en chômage. Plusieurs ont fait un compromis : ils ne travaillent peut-être pas autant qu'ils le voudraient ou dans la profession qu'ils auraient choisie, mais au moins ils ont un emploi.

Ce sont les «sous-employés». D'autres ont été moins tenaces ou chanceux. Ils n'ont pu trouver aucun emploi stable. Dans bon nombre de cas, ils ont abandonné la partie et se sont retirés des rangs de la population active et ne figurent plus dans les statistiques sur les chômeurs. Ce sont les «travailleurs découragés». Ce groupe comprend non seulement les travailleurs âgés qui ont perdu leur place sur le marché du travail, mais aussi les jeunes qui n'ont jamais eu la chance d'en occuper une.

Aujourd'hui, en 1986, il est évident que l'économie canadienne a réussi à passer au travers du pire de la récession. On ne peut toutefois affirmer que «les jours heureux sont de retour». La prospérité est sporadique et il y a toujours des rechutes. Encore une fois, comme il y a un demi-siècle, personne n'est à l'abri du chômage. On ne pourrait faire un seul portrait type du chômeur de 1986 : il y en a trop.

L'emploi et le chômage

Introduction

Le chômage pose des problèmes à ceux qui le vivent et à ceux qui doivent l'analyser. Qu'entend le Canadien moyen lorsqu'il se déclare chômeur? Que pense cette autre personne lorsqu'elle voit les dernières statistiques du chômage? Un travailleur de la construction est-il en chômage lorsqu'il n'a pas de travail en décembre? En quoi sa situation diffère-t-elle de celle d'un agriculteur? Le travailleur en usine qui est mis à pied et attend d'être rappelé au travail est-il en chômage? Qu'en est-il de celle qui est en congé de maternité? Est-elle en chômage?

Pour évaluer le Régime d'assurance-chômage du Canada et proposer des améliorations, il faut définir le chômage et en comprendre les conséquences pour les travailleurs et pour l'économie.

La définition du chômage

Les Canadiens, comme la plupart des gens, se définissent et évaluent leur contribution à la société par le travail qu'ils accomplissent. L'importance du travail dans la vie a été exprimée clairement par bien des personnes au cours de nos consultations. Le travail, c'est une activité qui apporte quelque chose à l'individu ou à la société. Cette définition s'applique cependant à un grand nombre d'activités différentes dont quelques-unes seulement sont assimilées à un emploi rémunéré. En voici quelques-unes :

- travail rémunéré pour un employeur;
- exercice d'une activité indépendante, par exemple une profession ou un métier rémunéré par des honoraires, l'exploitation d'une entreprise ou d'une ferme, la prestation d'un service contre paiement;
- travail effectué dans le cadre de l'«économie parallèle» (échange ou troc);
- travail bénévole;
- travail effectué au domicile, la garde ou le soin des enfants, les tâches ménagères, le jardinage;
- travail de l'étudiant dans un établissement d'enseignement ou dans le cadre d'un programme de formation.

Ces activités ne sont pas toutes génératrices de pouvoir d'achat. En général, cependant, lorsqu'il est question de travail dans notre société, on entend le travail effectué pour un employeur moyennant salaire ou une activité indépendante productrice de revenu. Être en chômage signifie donc être privé de son pouvoir d'achat. Le chômage peut également faire perdre au chômeur le sentiment de son importance, dans la mesure où il ne pourvoit plus à ses propres besoins, ni à ceux de sa famille ou de la collectivité.

«Eh bien, j'ai besoin d'un emploi. D'abord pour ma propre dignité, pour avoir le sentiment de valoir encore quelque chose. Et ensuite, parce qu'il me faut de l'argent pour vivre.» (Albert Kaminski, audiences de Vancouver)

«C'est par le travail que l'homme peut planifier sa vie, son avenir, qu'il peut édifier et fonder une famille, et toutes ces responsabilités exigent des ressources financières que l'homme acquiert en grande partie par le travail.» (Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium inc., mémoire)

L'emploi, le non-emploi et le revenu peuvent se combiner pour créer les situations suivantes :

- détenir un emploi salarié ou exercer une activité indépendante productrice de revenu;
- être temporairement sans revenu mais attendre d'être rappelé au travail;
- être sans emploi, sans revenu et sans possibilité d'être rappelé au travail;
- être inactif (à la retraite, au foyer sans rémunération, incapable de travailler, aux études) et vivre d'une pension, d'un prêt-bourse, d'économies ou du revenu d'autres personnes.

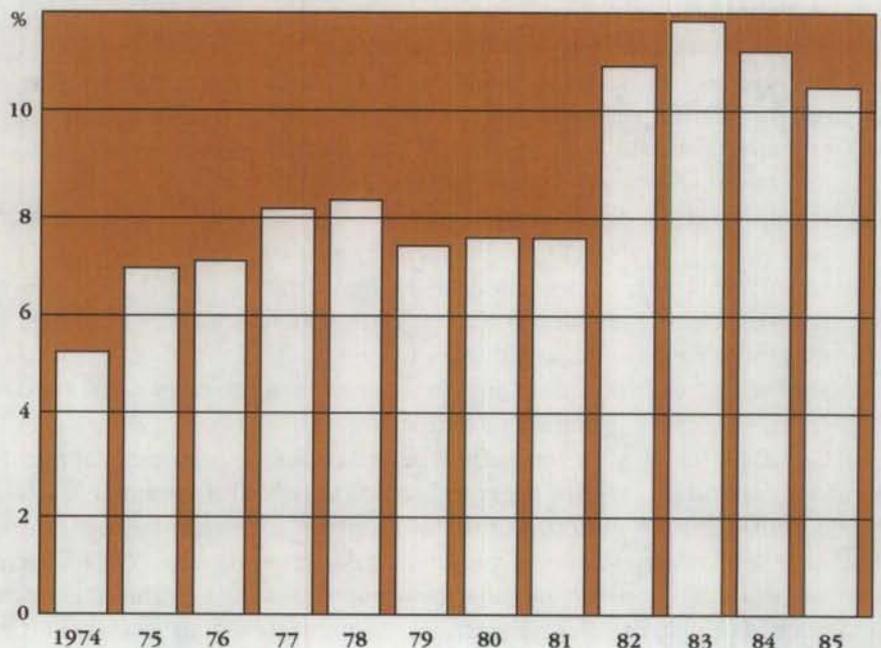
«Pour la plupart des gens aujourd'hui, travail est synonyme d'emploi, c'est-à-dire le travail pour un employeur, et le chômage signifie se trouver sans emploi.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire)

Dans l'ensemble de ce rapport, le terme «travail» désigne un travail rémunéré. Dans le contexte de l'assurance-chômage, seule importe la rémunération tirée du travail effectué pour un employeur, dans le cadre d'une relation employeur-employé. Le chômage, c'est l'interruption ou la cessation de cette rémunération.

Différents événements à la source du chômage

Différents événements sont à la source du chômage. Certains, comme la fermeture d'une usine, la faillite d'une entreprise ou une réduction d'effectif mettent fin de façon permanente à la relation employeur-employé. La perte de l'emploi est généralement à l'origine du chômage.

Tableau 2.1
Taux de chômage au Canada de 1974 à 1985



Source : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975 à 1983*, cat. 71-529, 1984; et *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Il existe d'autres situations, cependant, qui entraînent une interruption temporaire du revenu tiré d'un emploi. Lorsqu'une entreprise met à pied une partie de ses salariés en raison d'un ralentissement de la production, ces derniers sont en chômage bien que leur relation avec leur employeur ne soit pas rompue. En fait, ils peuvent être rappelés au travail et continuent d'avoir droit à leur emploi. Les femmes en congé de maternité, les travailleurs qui ne peuvent pas travailler en raison d'une maladie et les travailleurs des secteurs d'activités saisonnières sont également privés de leur revenu, de façon temporaire, et sont donc en chômage.

En Europe, l'indemnisation des travailleurs temporairement mis à pied avec possibilité de rappel au travail est généralement prévue par les conventions collectives, et les prestations de maternité et de maladie sont prélevées sur les fonds du système de sécurité sociale, non sur ceux qui sont affectés à l'assurance-chômage. Dans beaucoup d'États américains, les cotisations d'assurance-chômage sont plus élevées dans les secteurs d'activité où les mises à pied sont généralement plus importantes. Le Régime d'assurance-chômage canadien indemnise le chômage quelle qu'en soit la cause. Cette caractéristique du régime a fait l'objet de débats considérables au cours des années. Elle sera étudiée plus loin, dans le contexte du système de sécurité du revenu du Canada. (Une brève description du Régime d'assurance-chômage canadien est fournie à l'annexe F.)

La portée du chômage

Le chômage a des répercussions importantes non seulement pour les personnes, mais aussi pour l'économie et la vie sociale d'un pays. Les économistes ne s'entendent pas sur le coût exact du chômage calculé en fonction du manque à produire, mais ils conviennent qu'avec un taux de chômage voisin de 10 % au cours de l'année écoulée au Canada, la production non réalisée de biens et de services représente une perte importante, tant pour la société que pour les particuliers. Cette perte est irrémédiable. Nous nous en trouvons tous appauvris aujourd'hui et, dans la mesure où une partie de cette production aurait été investie, nous le sommes pour l'avenir également. La perte de cette production potentielle (c'est-à-dire des biens et des services qui auraient pu être produits avec les ressources existantes) n'est pas une simple abstraction. Les travailleurs la ressentent personnellement dans la mesure où elle se traduit par une baisse de leur revenu ainsi que par une diminution de leur pouvoir d'achat.

Un élément encore plus inquiétant est la hausse du chômage. Au début des années 1970, les taux nationaux de chômage se situaient tout juste au-dessus de 5 %. Au cours des dernières années, période de reprise économique, le taux de chômage est tombé de près de 12 % à 9,5 %. Ces statistiques étayent d'autres preuves, présentées tout au long de ce rapport, de la restructuration fondamentale par laquelle passe l'économie. Il devient donc de plus en plus important de comprendre la dynamique du marché du travail et les façons dont l'emploi et le chômage sont mesurés.

«Le gouvernement du Manitoba doit débours des sommes considérables pour l'aide sociale aux citoyens qui n'ont plus droit à l'assurance-chômage. Mais la perte en biens et services qui ne sont pas produits par les chômeurs constitue la perte réelle. Ce que nous voulons dire, en fait, c'est que nous y perdons tous.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Manitoba, audiences de Winnipeg)

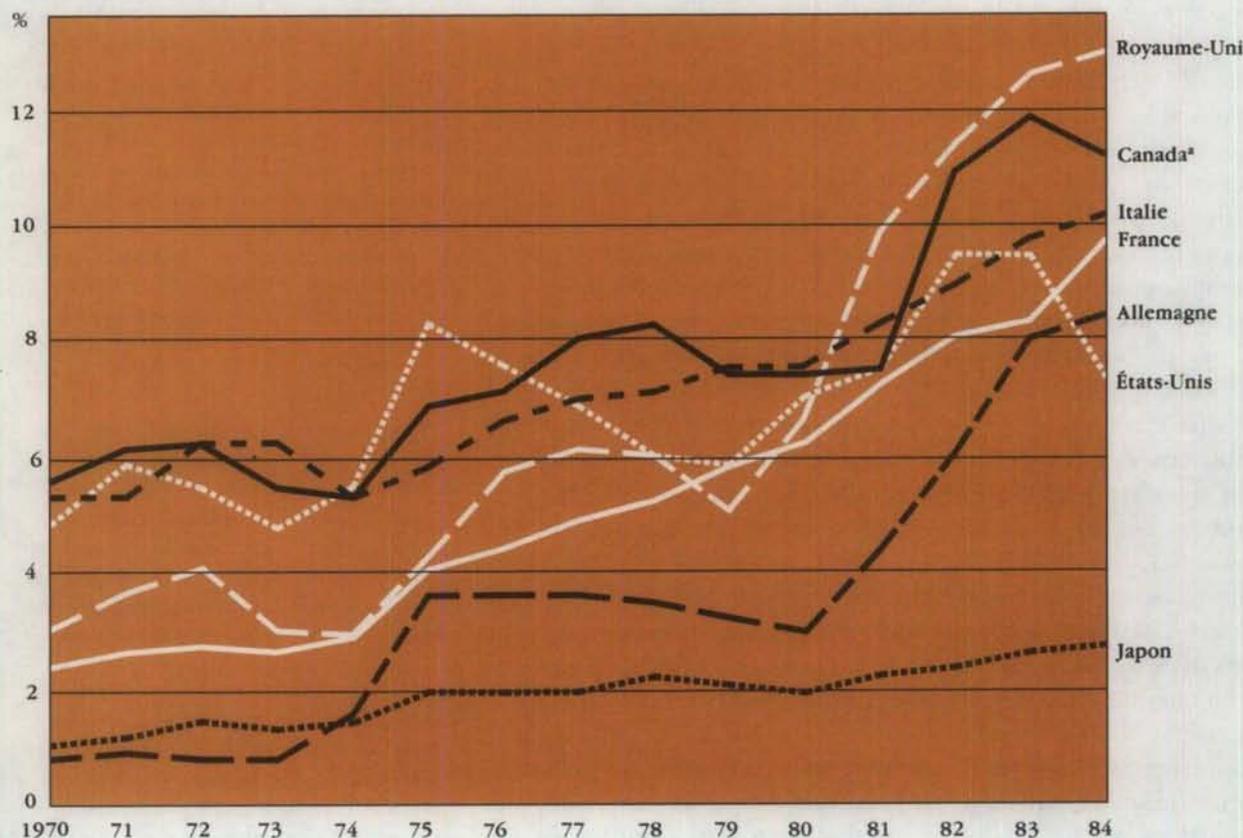
«Le chômage est extrêmement coûteux pour notre société : 78,3 milliards de dollars, selon les estimations, en 1982. Peut-être la création d'un nombre suffisant d'emplois pour tous ceux et celles qui veulent travailler coûte-t-elle très cher, mais certainement pas autant que coûtent à l'heure actuelle la perte des sommes investies dans la formation, le manque à produire, la perte de revenus, la diminution des recettes fiscales et l'accroissement des dépenses de bien-être social et d'assurance-chômage, sans compter les coûts liés aux effets physiques et psychologiques du stress.» (Comité canadien d'action sur le statut de la femme, mémoire)

La dynamique du marché du travail

Le taux officiel de chômage représente la proportion de la population active qui est sans travail à un moment donné. Ce taux est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour évaluer la performance de l'économie canadienne. Pour la plupart des Canadiens, le taux de chômage est une donnée tellement familière qu'ils en parlent comme d'un thermomètre qui renseigne sur la santé de l'économie. Le taux de chômage tel qu'il est mesuré sert à comparer notre rendement passé à notre rendement actuel ainsi qu'à nous comparer avec d'autres pays (voir le tableau 2.2).

La principale difficulté qu'il y a à ne s'attacher qu'à ce seul chiffre, pratiquement à l'exclusion de tous les autres, est qu'il ne donne qu'un bref aperçu de l'économie à un moment donné. L'économie est en mouvement perpétuel et le chômage est beaucoup trop complexe pour qu'il puisse être décrit de façon adéquate par un seul chiffre. Le marché du travail n'est jamais statique dans la mesure où les travailleurs changent d'emploi, perdent leur travail, en cherchant un autre ou tout simplement se retirent de la population active alors que d'autres s'y intègrent. Tout comme les débouchés, les entreprises et des secteurs

Tableau 2.2
Taux standardisés de chômage dans certains pays de l'OCDE, de 1970 à 1984



a Les taux de chômage au Canada suivent généralement de près ceux des États-Unis. Sur le plan du chômage, la reprise économique du Canada après la dernière récession a été plus lente.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 1986.

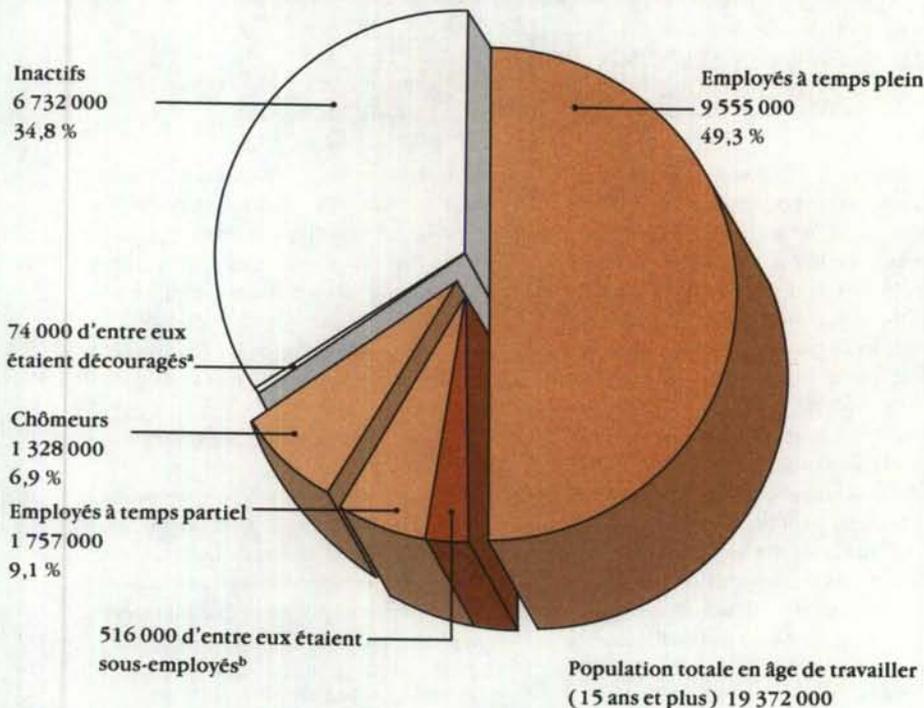
entiers d'activité croissent et décroissent, se déplacent et se restructurent pour suivre l'évolution de la technologie et s'adapter à la concurrence et à la fluctuation de la demande.

En 1985, 58 % de la population en âge de travailler (15 ans et plus) était occupée à temps plein ou à temps partiel, 7 % était en chômage et 35 % était inactive (voir le tableau 2.3). Toutefois, un examen du rythme de passage d'un état à un autre révèle qu'un nombre beaucoup plus élevé de personnes sont touchées par le chômage que ne le suggère le taux de chômage annuel. En 1985, parmi les personnes employées à un moment donné de l'année, 63 % seulement avaient eu un emploi pendant toute l'année. Les 37 % restants, soit plus de 5 millions de personnes, ont vu leur situation d'emploi changer au moins une fois dans l'année. Même parmi les 63 % de personnes employées pendant toute l'année, beaucoup ont changé de poste sans jamais se trouver en chômage. En 1984-1985, les employeurs ont rempli 6 millions de relevés d'emploi avec, pour motif, soit une cessation soit une interruption d'emploi. Étant donné que

«En septembre 1985, il y avait officiellement 1,2 million de chômeurs au Canada. Selon les estimations les plus précises, le nombre réel de chômeurs est annuellement d'environ 36 % supérieur au taux officiel. On peut donc affirmer sans se tromper qu'environ 1,6 million de Canadiens sont en chômage actuellement. De plus, on compte un nombre toujours croissant de personnes qui travaillent à temps partiel, non pas par choix, mais plutôt parce qu'il n'y a pas de poste disponible à temps plein. Au cours du dernier mois seulement, le nombre des travailleurs à temps partiel a augmenté de 2,7 % et a atteint 1 785 000.» (Alberta Federation of Labour, mémoire)

Tableau 2.3

Composition de la population canadienne en âge de travailler en 1985



a Personnes qui ne cherchaient pas de travail parce qu'elles estimaient ne pas pouvoir en trouver.

b Travailleurs à temps partiel qui auraient préféré un poste à temps plein.

Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Statistiques sur le chômage

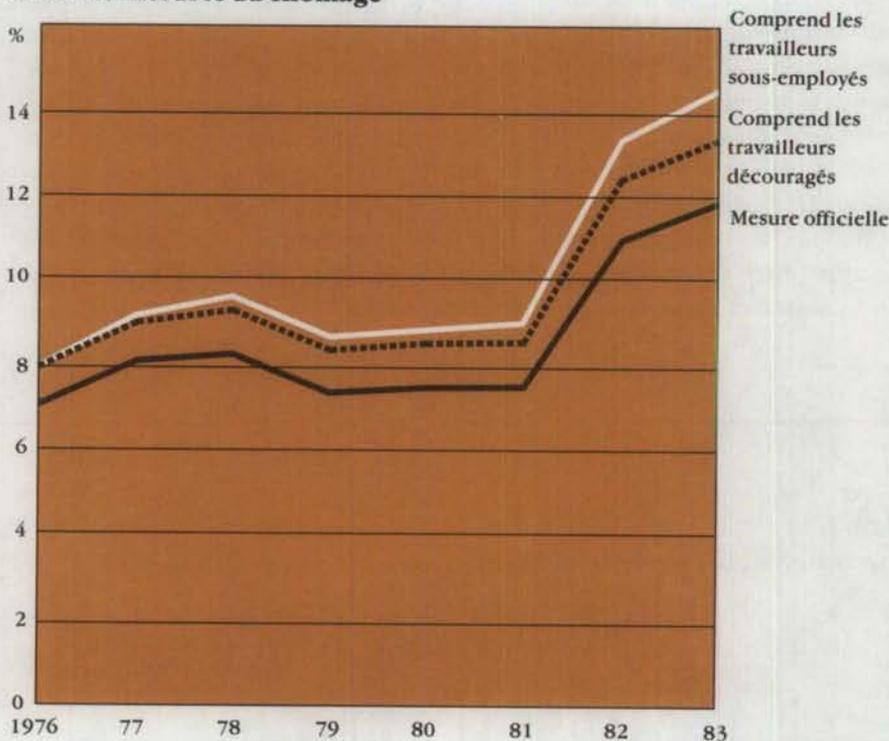
Statistique Canada détermine la taille de la population active à l'aide d'une enquête mensuelle. L'enquête sur la population active vise 48 000 ménages vivant dans les dix provinces et tient compte des réponses d'environ 100 000 personnes en âge de travailler (15 ans et plus). (Elle ne comprend pas les Territoires, les autochtones vivant dans les réserves ni les détenus.) Le taux « officiel » de chômage est établi à partir d'une définition des chômeurs qui inclut les personnes qui :

- n'avaient pas d'emploi mais avaient cherché activement un travail au cours des quatre dernières semaines et étaient disponibles; ou
- n'avaient pas cherché activement de travail au cours des quatre dernières semaines, mais avaient été licenciées et étaient disponibles ou avaient un nouvel emploi devant commencer dans les quatre semaines suivant la semaine de référence et étaient disponibles

La population active se compose des personnes ayant un emploi ainsi que des personnes en chômage; le taux de chômage est alors défini en proportion de la population active.

La définition officielle du chômage fournit un point de référence uniforme pour comparer les données du marché du travail, mais il faut signaler qu'aucun indicateur ne peut à lui seul rendre compte de tous les aspects du chômage. On sous-estime, notamment, la durée moyenne du chômage parce que les enquêtes mesurent des périodes incomplètes d'absence de travail. On omet les personnes sans emploi qui ne recherchent pas de travail, parce que, selon elles, il n'y a pas de postes disponibles (les « travailleurs découragés »); et on ne tient pas compte des personnes travaillant à temps partiel, parce qu'aucun emploi à plein temps n'est disponible (les « sous-

Diverses mesures du chômage



employés»). Le graphique ci-dessus présente diverses mesures possibles du taux de chômage qui tiennent compte de ces deux derniers groupes.

En 1984, 480 000 personnes en moyenne se sont retirées du marché du travail chaque mois, dont plus de la moitié étaient auparavant en chômage. Dans une étude de 1982, le Conseil économique du Canada a évalué que les travailleurs découragés représentaient jusqu'à 20 % des personnes retirées des listes de chômage. Leur présence rend assez floue la distinction officielle entre le « chômage » et la « non-activité », et l'incorporation de ces travailleurs découragés au nombre des chômeurs modifierait les estimations tant de fréquence que de

durée du chômage. Ce chiffre correspond à la définition des travailleurs découragés établie par Statistique Canada, soit les personnes sans emploi qui cherchaient du travail au cours des six mois précédents, mais non au cours des quatre semaines précédant l'enquête, parce qu'elles estimaient qu'aucun travail n'était disponible.

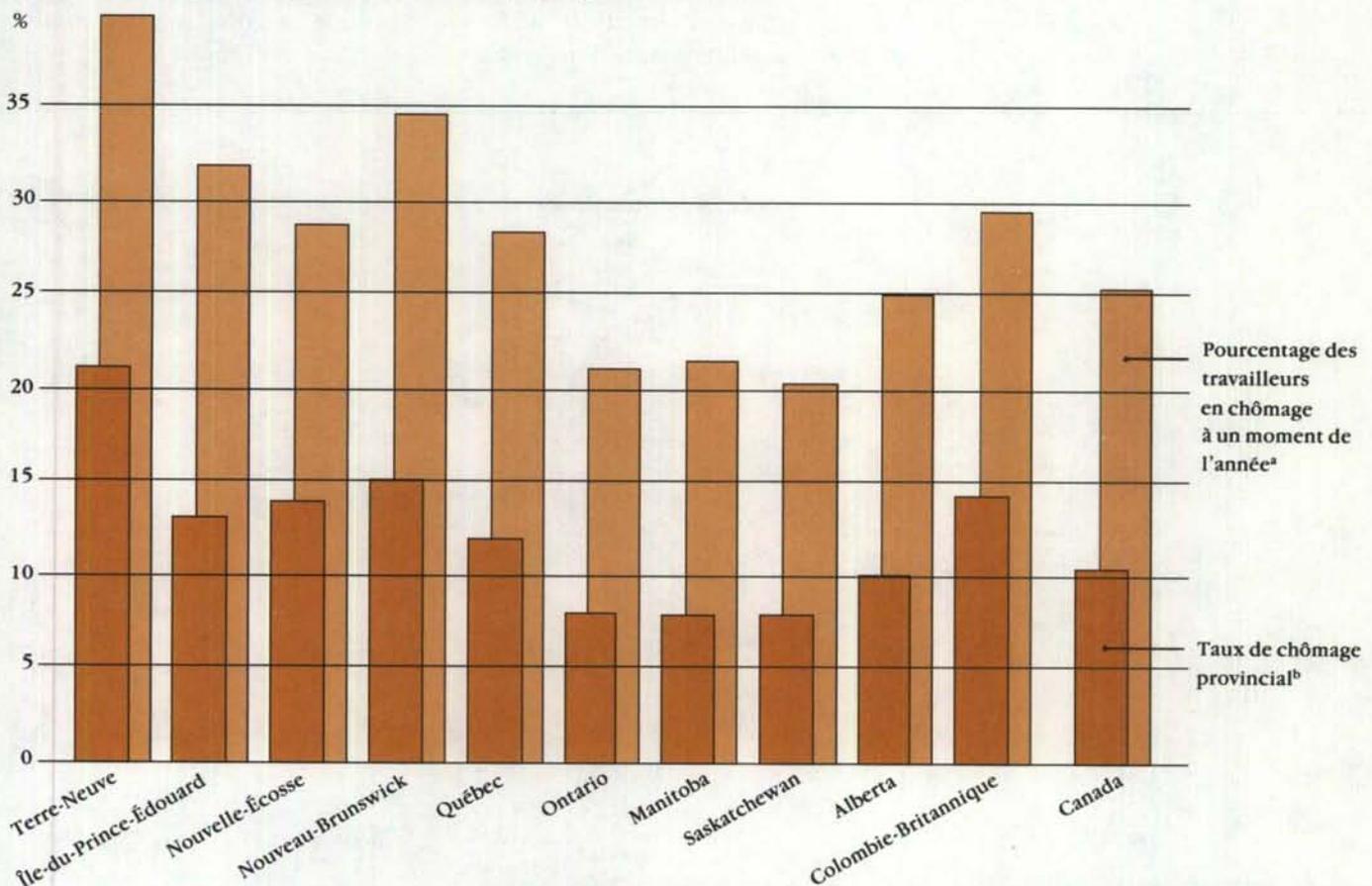
La troisième estimation tente de rendre compte du degré de « sous-emploi » dans l'économie en présentant l'emploi et le chômage en termes d'heures perdues et d'heures de travail effectuées. Elle comprend aussi les travailleurs à temps partiel qui préféreraient travailler à plein temps.

Source : Statistique Canada, *Mesures supplémentaires du chômage mises à jour*, cat. 71-X-512, 1984.

la population active comptait alors 13,7 millions de personnes, ce chiffre témoigne de l'ampleur du roulement de la main-d'œuvre, que les travailleurs aient quitté leur emploi pour en occuper un autre, pour devenir chômeurs ou pour prendre leur retraite. En 1985, le taux moyen de chômage s'établissait à 10,5 %, tandis que le nombre de personnes qui se sont trouvées sans emploi à un moment donné de l'année s'élevait à 25,4 % de la population active (voir le tableau 2.4).

Une autre formule est utilisée dans le tableau 2.5 pour montrer l'écart entre le taux de chômage officiel et le nombre réel de chômeurs. En moyenne, entre octobre 1983 et septembre 1984, le nombre total de chômeurs est resté presque constant, s'établissant à environ 1,35 million. Cette situation masque toutefois des mouvements impor-

Tableau 2.4
Taux de chômage et fréquence du chômage par province en 1985



a Pourcentage des actifs qui ont été en chômage à un moment quelconque de l'année.
b Moyenne annuelle des taux mensuels.

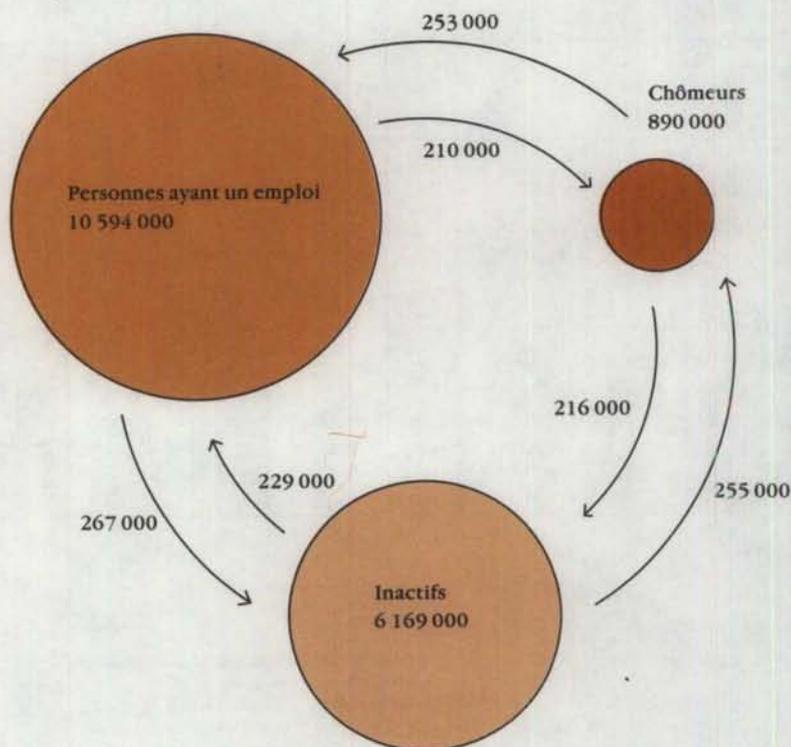
Source : Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active*, cat. 71-201, 1986; et «Résultats de l'enquête sur l'activité annuelle», *La population active*, mars 1986, cat. 71-001, 1986.

«Le groupe de recherche sur les chômeurs a effectué un sondage téléphonique suivant une méthode rigoureuse auprès des ménages de la circonscription électorale de Vancouver-Kingsway, pendant une période de trois semaines en juillet et août 1985. Le sondage a révélé que 30,5 % des participants étaient en chômage. À la même époque, on affichait pour Vancouver un taux officiel de chômage de 11,9 %. Cette enquête a aussi permis de constater que le taux de sous-emploi était de 17,2 %, de sorte que le taux combiné de chômage et de sous-emploi s'élevait à 47,4 %.» (Vancouver and District Labour Council, mémoire)

tants. Chaque mois, la moitié des chômeurs se sont trouvés un emploi ou ont quitté la vie active et ont été remplacés par d'autres. Parmi ceux qui n'entraient plus dans la catégorie des chômeurs, environ 216 000 ont quitté pour de bon le marché du travail (dont des «travailleurs découragés»); par ailleurs, 229 000 personnes jusque-là inactives, mais non inscrites au chômage, ont trouvé un travail. Force est donc de constater que le chômage est un phénomène bien plus répandu que ne l'indique le taux officiel de chômage. Ce dernier est donc une valeur figée qui ne traduit pas vraiment la situation réelle. Les décideurs doivent tenir compte de ce «bouillonnement» du marché du travail s'ils veulent être en mesure de prendre des mesures éclairées.

Le chômage est manifestement un problème de taille, puisqu'il touche un Canadien sur quatre chaque année, et c'est un problème qui persistera. Nul ne peut affirmer avec certitude qu'il n'aura pas besoin un jour ou l'autre de l'assurance-chômage. En fait, il y a de grandes chances que chacun y ait recours à un moment donné. L'une des participantes à nos audiences a assez bien résumé la chose en faisant remarquer avec piquant que l'abréviation «UI» de l'assurance-chômage en anglais pouvait également signifier «you and I», soit «vous et moi».

Tableau 2.5
Mouvements de la population active d'octobre 1983 à septembre 1984
(moyennes annuelles)



Source : Statistique Canada, données non publiées.
Note : Les chiffres à l'intérieur des cercles représentent la moyenne des mouvements mensuels des personnes qui n'ont pas changé leur situation d'activité.

La mesure des attentes : les taux d'activité

La tendance à la hausse du chômage reflète l'interaction de deux phénomènes importants sur le marché du travail : en premier lieu, une augmentation importante et constante du nombre d'emplois et, en second lieu, une expansion encore plus rapide du nombre de personnes désireuses de travailler.

Par taux d'activité, on entend la proportion de la population en âge de travailler qui occupe ou recherche un emploi. Malgré les résultats remarquables du Canada sur le plan de la création d'emplois depuis quelques décennies, la population active a augmenté encore plus vite que le nombre d'emplois.

Les changements les plus importants ayant touché le marché du travail au cours des dernières décennies résultent de trois facteurs : la participation croissante des femmes, la diminution de l'activité des hommes âgés et l'arrivée à l'âge adulte de la génération issue de la poussée démographique des années 1950. Chacun de ces changements a une incidence sur le programme d'emploi et sur le Régime d'assurance-chômage.

Les variations du taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés résultent en grande partie de l'évolution des valeurs sociales ainsi que d'une intensification des contraintes économiques, notamment :

- La famille n'est plus ce qu'elle était : hommes et femmes, vivant seuls ou mariés, avec ou sans enfant, appartiennent maintenant à des «familles» ou à des foyers de genres divers. En fait, seulement 62 % de la population appartient actuellement à une famille de type traditionnel.
- La famille à double revenu : 57 % des familles canadiennes comptent sur deux chèques de paye (ou plus) pour couvrir les dépenses de logement, d'alimentation, d'éducation et autres. On ne peut plus présumer que le travailleur moyen soit un homme et le chef d'une famille dont il assure la subsistance.
- L'éclatement des structures traditionnelles de travail : de plus en plus, hommes et femmes sortent de leur rôle traditionnel, tant chez eux qu'au travail.
- L'aménagement des horaires et de la structure de travail : le travail partagé, l'accroissement du travail à temps partiel, les horaires de travail flexibles et le travail indépendant à contrat sont devenus plus courants.
- L'assouplissement des pratiques relatives au lieu de travail : l'expansion rapide de l'industrie de l'information permet de plus en plus le travail chez soi.

La participation accrue des femmes

La participation des femmes – et en particulier des femmes mariées – à la vie active a enregistré une hausse rapide et constante depuis les années 1950. La décision d'un nombre toujours croissant de femmes d'intégrer le marché du travail et d'y passer la majeure partie de leur vie adulte reflète de nouvelles réalités économiques et sociales. Les femmes réévaluent leurs projets et leurs attentes et remettent en question les

«Comme l'a souligné la Commission Wallace, les femmes de plus de 25 ans qui travaillent à temps partiel apportent environ le quart du revenu familial total. En 1981, 70,2 % des travailleuses à temps partiel gagnaient moins de 5 000 \$. Si cette contribution de moins de 5 000 \$ représentait bel et bien le quart du revenu familial, nous pouvons en déduire que les maris des travailleuses à temps partiel gagnaient en moyenne de 10 000 à 15 000 \$ par an. Il ne s'agit donc pas de femmes riches qui viennent tromper leur ennui sur le marché du travail. Le revenu gagné par ces travailleuses est nécessaire pour que leur famille ne vive pas dans la pauvreté. Plus le revenu familial sans la contribution de la femme est faible, toutes choses étant égales d'ailleurs, plus le taux d'activité des femmes est élevé.» (Comité national d'action sur le statut de la femme, mémoire)

«La composition de la population active est en train de changer. Les femmes s'intéressent davantage à des domaines d'activité habituellement réservés aux hommes. La transformation des structures économiques et familiales s'accompagne d'un accroissement du nombre de familles monoparentales ou à double revenu. Cela rend les familles plus vulnérables au chômage et plus désireuses d'avoir accès à une organisation souple du travail.» (Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, mémoire)

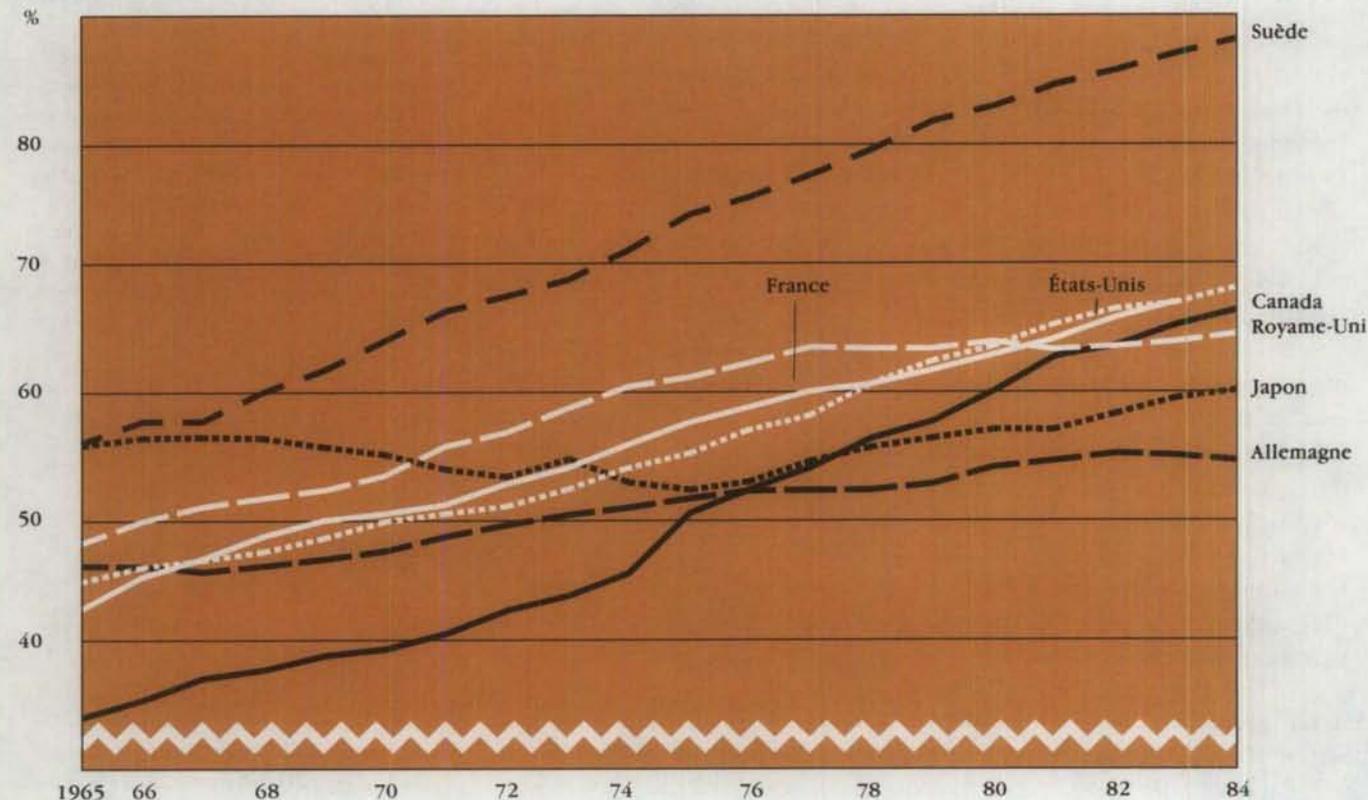
«Au cours des dix prochaines années, sept personnes sur dix qui entreront sur le marché du travail seront des femmes.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

«De nos jours, au Canada comme dans les autres pays industriels, les femmes ne se retirent plus automatiquement du marché du travail lorsqu'elles ont des enfants. La plupart prennent un bref congé de maternité avant de retourner au travail. Aux États-Unis, en 1982, plus de 41 % des mères étaient retournées sur le marché du travail avant que leur enfant n'ait un an. En 1975, seulement 35 % des mères ayant des enfants d'âge préscolaire travaillaient à l'extérieur. En 1983, cette proportion était passée à 52 %. En fait, 69 % des Canadiennes ayant de 20 à 44 ans, soit le meilleur âge pour procréer, étaient sur le marché du travail en 1983.»
(Ontario Coalition for Better Daycare, mémoire)

principes et les choix traditionnels. Il n'y a guère lieu de croire que ces changements iront en sens inverse. En fait, dans certains pays auxquels le Canada s'apparente le plus – les États-Unis et les pays scandinaves – le taux d'activité des femmes est plus élevé qu'au Canada (voir le tableau 2.6). En Suède, pays où les progrès ont été remarquables sur le plan de l'égalité en matière d'emploi, de la parité salariale et des services de garderie, le taux d'activité des femmes de 25 ans et plus dépasse 85 %.

Au Canada, toutefois, les femmes continuent d'assumer la majeure partie des responsabilités relatives aux enfants, et les statistiques du marché du travail révèlent que, dans les ménages comportant des enfants d'âge préscolaire, les femmes ont à la fois un taux d'activité plus faible et un taux de chômage plus élevé que les femmes ayant des enfants plus âgés (voir le tableau 2.7). On ignore cependant jusqu'à quel point ce taux d'activité moins élevé reflète le désir des mères de rester à la maison auprès de leurs enfants tant qu'ils sont en bas âge, ou s'il est dû à la

Tableau 2.6
Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans dans des pays choisis de l'OCDE, de 1965 à 1984



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963 à 1983*, Paris, OCDE, 1985.

difficulté qu'elles éprouvent à les faire garder pour pouvoir travailler à l'extérieur. Néanmoins, il semble que le taux d'activité des femmes au Canada continuera d'augmenter.

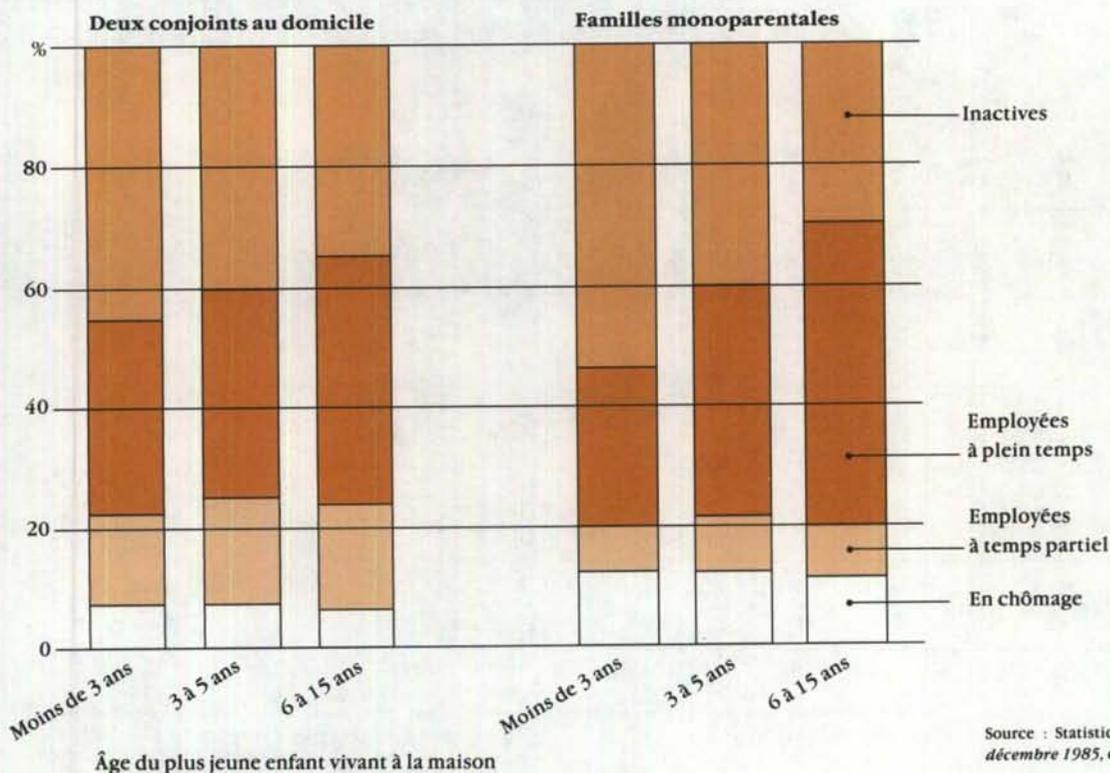
Les travailleurs âgés

Le modèle d'activité des travailleurs âgés a fortement évolué. En effet, le taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans a chuté de plus de 10 % (passant de 81,9 % à 70,2 %) alors que celui des femmes du même groupe d'âge a augmenté de près de 10 % (soit de 24,4 % à 33,8 %). De 1966 à 1985, le nombre des personnes de 55 à 64 ans n'appartenant pas à la population active s'est accru aussi rapidement que le nombre de celles qui ont gardé leur emploi. La durée du chômage des travailleurs âgés est plus longue que celle des autres groupes d'âge. En mars 1985, la durée moyenne du chômage des travailleuses âgées était de 23,4 semaines, soit 2,1 semaines de plus que la moyenne de toutes les femmes en chômage, alors que dans le cas des hommes âgés elle était de 31,8 semaines, soit 7,8 semaines de plus que la moyenne de tous les hommes en chômage¹.

Ce sont surtout les cols bleus et les hommes travaillant dans des industries où le nombre d'emplois est à la baisse qui en sont victimes. Par ailleurs, les travailleurs âgés qui perdent leur poste à cause de l'évolution de la technologie risquent d'avoir plus de mal que les jeunes à se recycler

«Il y a quinze ans ou vingt ans, nous comptions 135 000 cheminots. Je pense qu'on en a maintenant entre 55 000 et 60 000; on en a perdu près de la moitié en vingt ans. Où les gens vont-ils travailler? Dans les emplois qui utilisent les techniques de pointe? Je sais que chez nous, tout se transforme. Si je m'absente deux ou trois mois, je ne m'y reconnais plus quand je reviens. Il y a de quoi s'y perdre. Et c'est pour ça que les travailleurs plus âgés veulent s'en aller. À vrai dire, beaucoup de nos anciens veulent partir parce qu'ils n'arrivent pas à s'adapter.» (Fraternité des commis de chemins de fer et des lignes aériennes, audiences de Thunder Bay)

Tableau 2.7
Taux d'activité des femmes avec enfants de moins de 16 ans, en 1985



Source : Statistique Canada, *La population active*, décembre 1985, cat. 71-001, 1986.

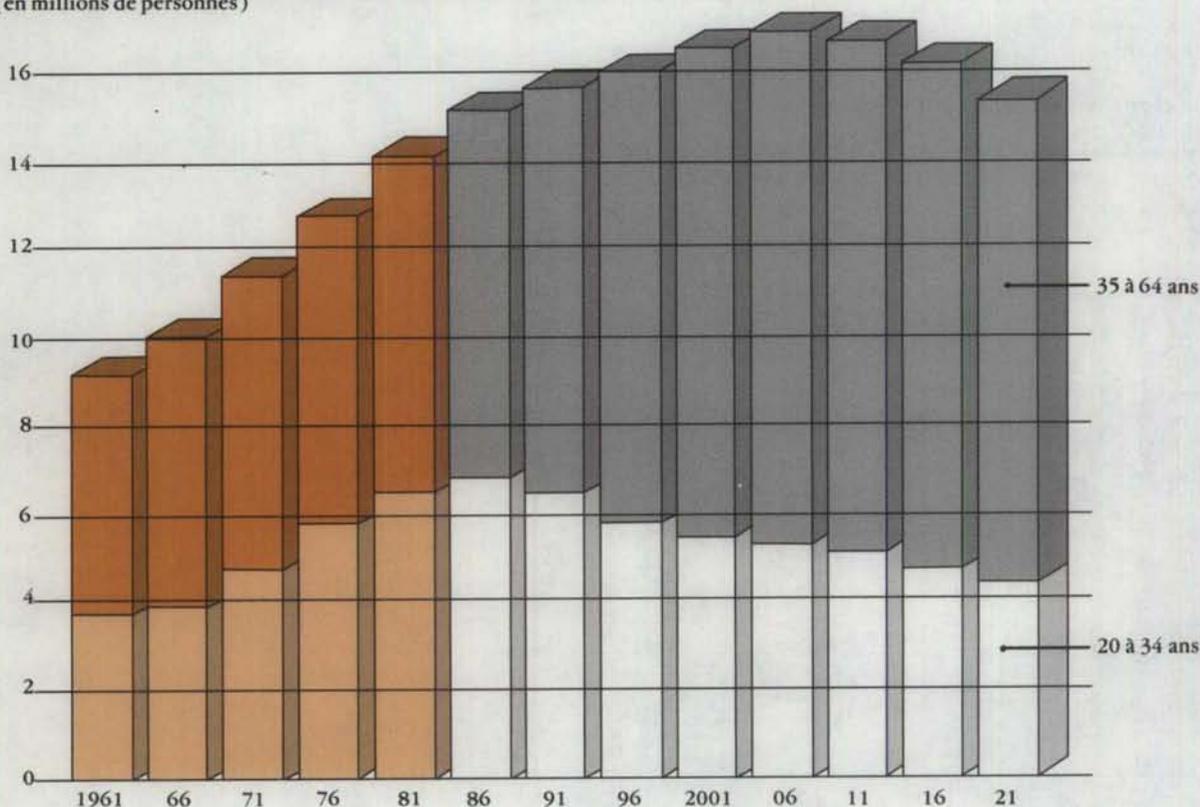
«Il faut admettre qu'on n'a plus autant d'énergie à 55 ans. Il devient plus difficile de trouver du travail, comme vous le dira toute personne de 55 ans qui s'est trouvée dans cette situation.» (Southern Alberta Building and Construction Trades Council, audiences de Calgary)

ou à se réinstaller, sans compter que les employeurs peuvent être plus réticents à les embaucher. Les travailleurs âgés forment une bonne partie de ceux qui quittent le marché du travail par découragement.

Comme l'indique le tableau 2.8, la population de 20 à 64 ans continuera d'augmenter jusqu'à l'an 2010. Même si les taux d'activité demeurent tels quels, le besoin d'une forte croissance de l'emploi se fera sentir. D'ici à l'an 2030, de 20 à 25 % de la population canadienne sera âgée de 65 ans et plus. Ce vieillissement de la population signifie qu'au cours des trois prochaines décennies la population à charge par rapport à la population en âge de travailler sera un peu moins nombreuse que dans le passé, mais se composera de plus en plus de personnes âgées².

Les facteurs qui déterminaient naguère les pratiques et les choix en matière de retraite ne sont plus les mêmes. Le concept de la retraite obligatoire est remis en question depuis l'instauration des dispositions de non-discrimination de la Charte canadienne des droits et libertés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à faciliter l'assouplissement des

Tableau 2.8
Nombre réel et projeté de Canadiens en âge de travailler, de 1961 à 2021
(en millions de personnes)



Note : Projections fondées sur un taux total de fécondité relativement faible de 1,5.

Source : Statistique Canada, *La conjoncture démographique, La fécondité au Canada*, cat. 91-524F, 1984.

dispositions de retraite. Le nombre accru d'emplois à temps partiel et l'institution de la retraite partielle pourraient inciter les travailleurs âgés à rester actifs plus longtemps. Cependant, d'après les observations empiriques disponibles aux États-Unis, où l'âge de la retraite a été repoussé à 70 ans, et au Québec où l'âge habituel de la retraite a été aboli par voie législative en 1982 et où les dispositions du Régime des rentes ont été assouplies, ces mesures paraissent avoir un effet négligeable sur le report de l'âge de la retraite. Il est possible qu'à la fin du siècle on enregistre une augmentation de la demande globale de main-d'œuvre par rapport à l'offre, ce qui pourrait inciter les employeurs à offrir aux travailleurs âgés plus de raisons de rester actifs, à temps plein ou à temps partiel. Cette situation pourrait réduire ou même renverser la tendance à une retraite hâtive.

Les jeunes adultes

La poussée démographique des années 1950 a eu de profondes répercussions sur notre société. Elle a provoqué une augmentation des ventes au détail qui s'est fait sentir des couches jetables jusqu'aux disques et aux chaînes stéréophoniques en passant par les maisons et les meubles. Elle a aussi entraîné la construction d'écoles primaires et secondaires, et même de collèges, puis le dépeuplement ultérieur de ces établissements.

Habituellement, les jeunes qui entrent sur le marché du travail risquent davantage de chômer que les travailleurs plus âgés déjà établis. Toutefois, lorsque la génération issue de la poussée démographique a atteint l'âge actif, le taux de chômage parmi les jeunes a été particulièrement élevé. En 1963, ce taux (pour les jeunes âgés de 15 à 24 ans³) s'établissait à 9,3 %, alors que celui des 25 ans et plus était de 4,3 %. En 1983, le taux de chômage des jeunes atteignait 19,9 %, alors que chez les adultes, il était de 9,4 %. Les jeunes continueront peut-être de subir les effets négatifs de cette expérience vécue au début de leur vie active. Étant donné que la concurrence pour les emplois se concentre chez des gens d'un âge semblable (susceptibles de posséder le même genre de compétences et d'expérience), on peut s'attendre à ce que le taux de chômage de ce groupe demeure plus élevé. En outre, la possibilité que cette génération – qui est maintenant dans la trentaine – s'accroche aux emplois habituellement occupés par des travailleurs plus jeunes accentue la menace d'une persistance du chômage sur la prochaine génération de jeunes.

Ces tendances démographiques montrent clairement la nécessité d'élaborer des politiques économiques et sociales axées sur l'évolution de la structure de la population et elles font ressortir, particulièrement à court terme, la nécessité d'accroître l'emploi.

«Dans notre section locale, deux groupes d'âge ont été particulièrement touchés par la persistance d'un chômage élevé : les jeunes de 18 à 28 ans – principalement les apprentis, lesquels sont touchés massivement par le chômage – et les travailleurs de 50 ans et plus.» (Association unie de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 170, audiences de Vancouver)

«La population active d'après-guerre a augmenté très rapidement sur le marché du travail si l'on songe qu'entre les années 1970 et 1982, le nombre des personnes employées au Canada a augmenté de 50 %.» (Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium inc., mémoire)

«Statistique Canada dispose de projections tout à fait fiables sur les personnes qui entreront pour la première fois sur le marché du travail au cours des cinq prochaines années. Ces projections semblent indiquer que le nombre des jeunes qui entreront sur le marché du travail diminuera très rapidement avec le temps, à mesure que l'âge moyen de la population canadienne augmentera. Il se pourrait donc que le chômage des jeunes ne soit qu'un problème à court terme.» (Association des hôpitaux du Canada, audiences d'Ottawa)

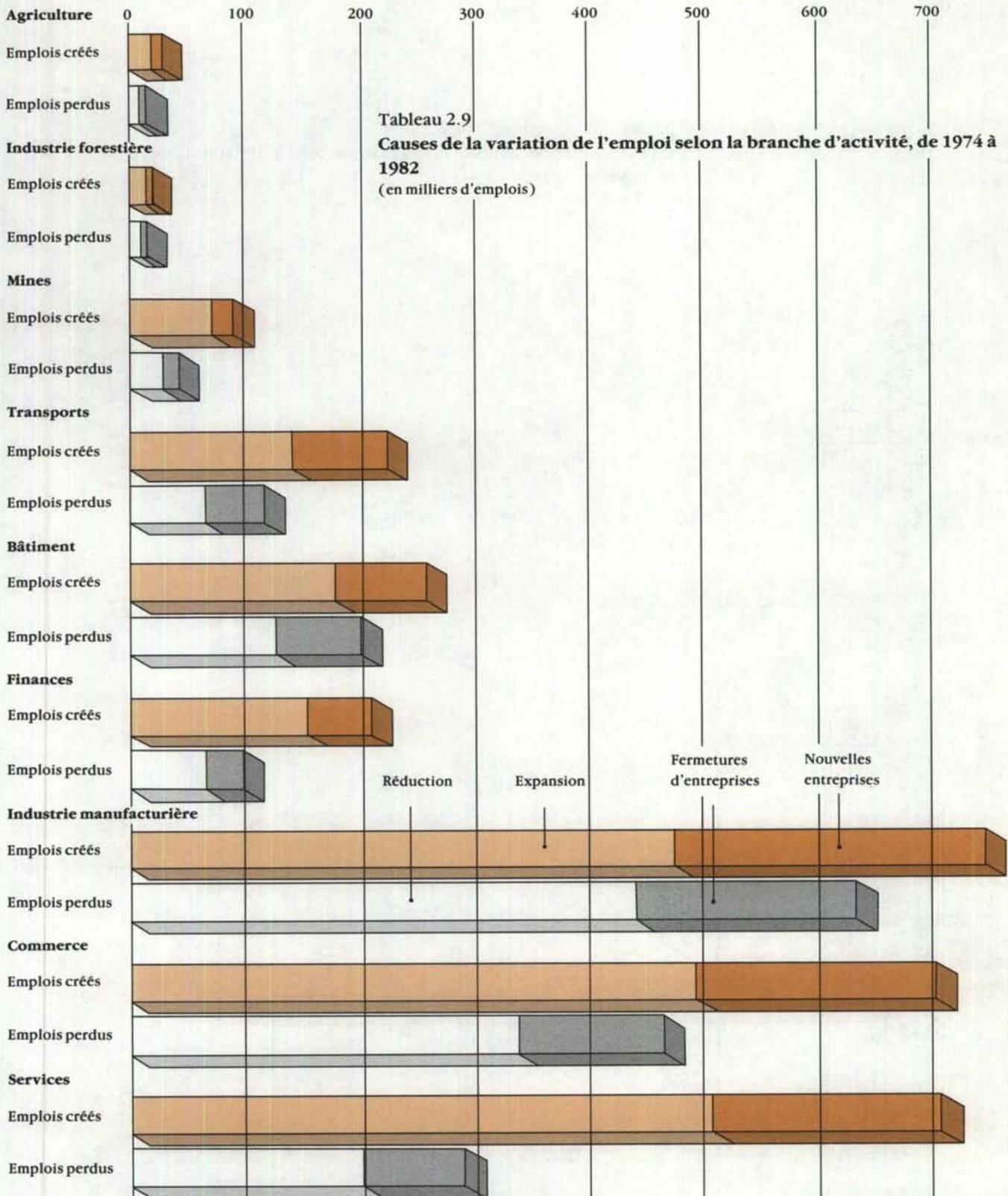
Le progrès économique : la croissance de l'emploi

Au cours des dernières années, la croissance de l'emploi au Canada a été soutenue, plus forte en fait que celle de tous les autres pays industriels du monde occidental. De 1974 à 1982, l'augmentation nette du nombre d'emplois a été de 1,1 million. Plus de la moitié de ces emplois ont été créés dans le secteur des finances et des services et, de ceux-là, à peu près la moitié l'ont été dans des entreprises comptant moins de 20 employés. De tels chiffres reflètent le changement de la structure de l'emploi qui s'éloigne des modèles traditionnels, soit les emplois de cols bleus dans des industries axées sur les ressources ainsi que les emplois dans des moyennes entreprises. Les deux tiers de tous les emplois créés l'ont été dans des entreprises nouvelles et non par le biais de l'expansion d'entreprises existantes (voir les tableaux 2.9 et 2.10). La croissance de l'emploi est réelle même si l'on tient compte de la progression des emplois à temps partiel au détriment des emplois à temps plein. Depuis 1975, l'importance relative des emplois à temps partiel a augmenté de 50 %. En effet, les emplois à temps partiel qui représentaient 10,6 % de tous les emplois en représentent 15,4 % de nos jours⁴.

La comparaison de la croissance de l'emploi dans certains pays de l'OCDE démontre à quel point la croissance de l'emploi au Canada a été spectaculaire, en particulier depuis le milieu des années 1970 (voir le tableau 2.11). De fait, la croissance de l'emploi au Canada a été positive pendant 28 des 30 dernières années malgré cinq périodes de récession. Le rapport entre l'emploi et la population âgée de 15 ans et plus (voir le tableau 2.12) est tout aussi révélateur; en effet, il indique que la proportion d'emplois au Canada dépasse maintenant celle de la plupart des pays industriels⁵. Ces chiffres montrent que le taux de chômage record qui a sévi au Canada au cours de la dernière décennie ne peut être attribué à la faiblesse de la croissance de l'emploi ou à une détérioration fondamentale de l'économie.

Une transformation structurelle se produit dans presque tous les secteurs industriels où les machines se substituent aux travailleurs. Dans l'économie canadienne, les industries forestières, minières et manufacturières sont particulièrement vulnérables. En outre, la conjoncture économique mondiale et notre faible position concurrentielle dans les domaines de l'agriculture, de l'acier et du pétrole ont entraîné la restructuration permanente de ces secteurs. Au regard de la stratégie d'emploi et du Régime d'assurance-chômage, ces changements donnent lieu à une réalité économique profondément différente de celle qui caractérisait le Canada entre les années 1940 et 1970. La transformation structurelle évidente et la hausse du taux de chômage dans chacun des secteurs industriels nous rappellent que le «processus de destruction créatrice» à l'œuvre dans une économie de marché n'est pas sans inconvénients – particulièrement en ce qui a trait à la perturbation de l'emploi.

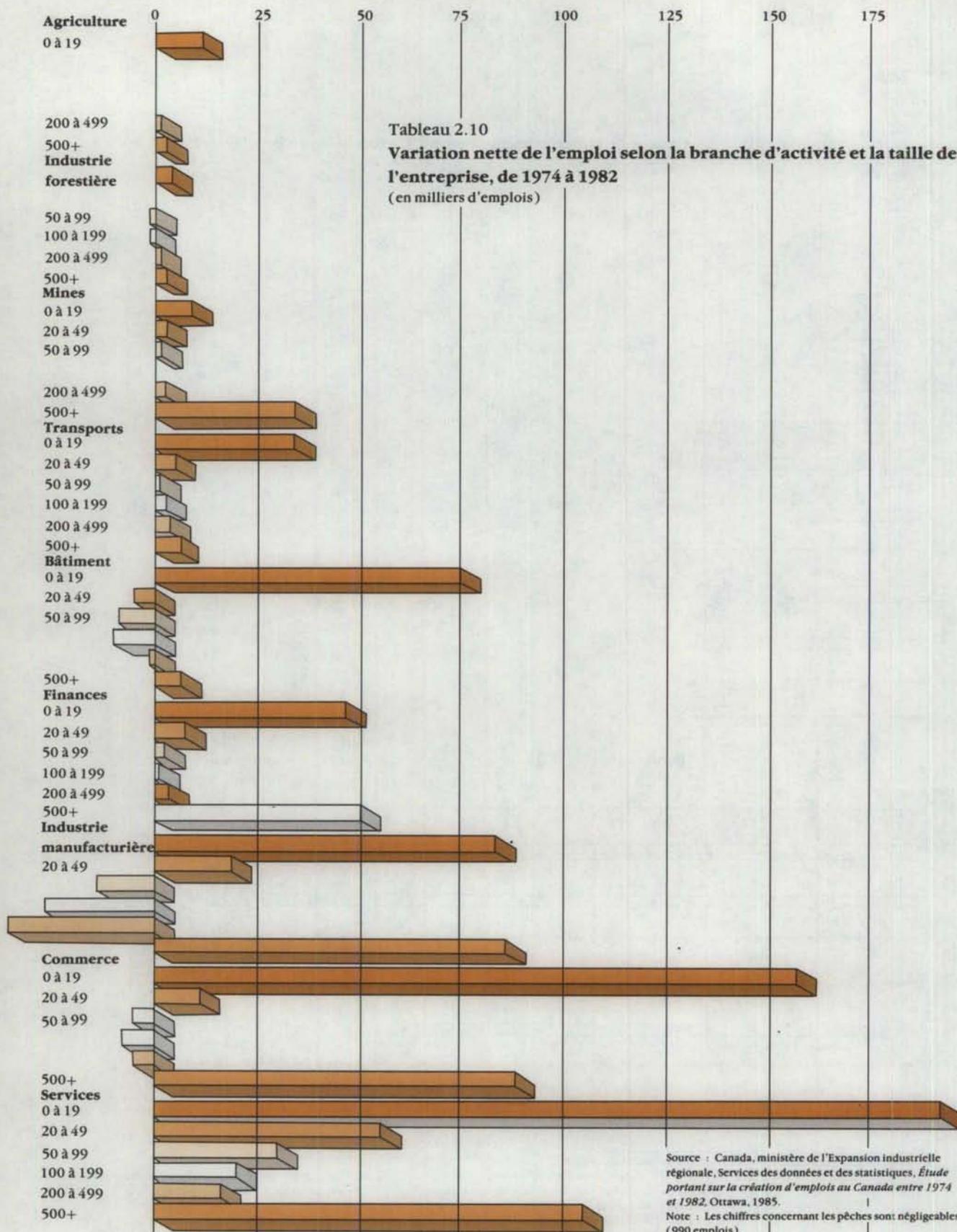
«Vu le genre de changements structurels que subit actuellement notre économie, il sera extrêmement important d'adopter des mesures pour faciliter le passage des travailleurs d'un type d'emploi à un autre.» (Conseil de planification sociale du Grand Toronto, audiences de Toronto)



Source : Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Service des données et des statistiques, *Étude portant sur la création d'emplois au Canada entre 1974 et 1982*, Ottawa, 1985

Note : Les chiffres concernant les pêches sont négligeables (2 109 emplois créés, 1 119 emplois perdus).

Tableau 2.10
Variation nette de l'emploi selon la branche d'activité et la taille de l'entreprise, de 1974 à 1982
 (en milliers d'emplois)



Source : Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Services des données et des statistiques, *Étude portant sur la création d'emplois au Canada entre 1974 et 1982*, Ottawa, 1985.
 Note : Les chiffres concernant les pêches sont négligeables (990 emplois).

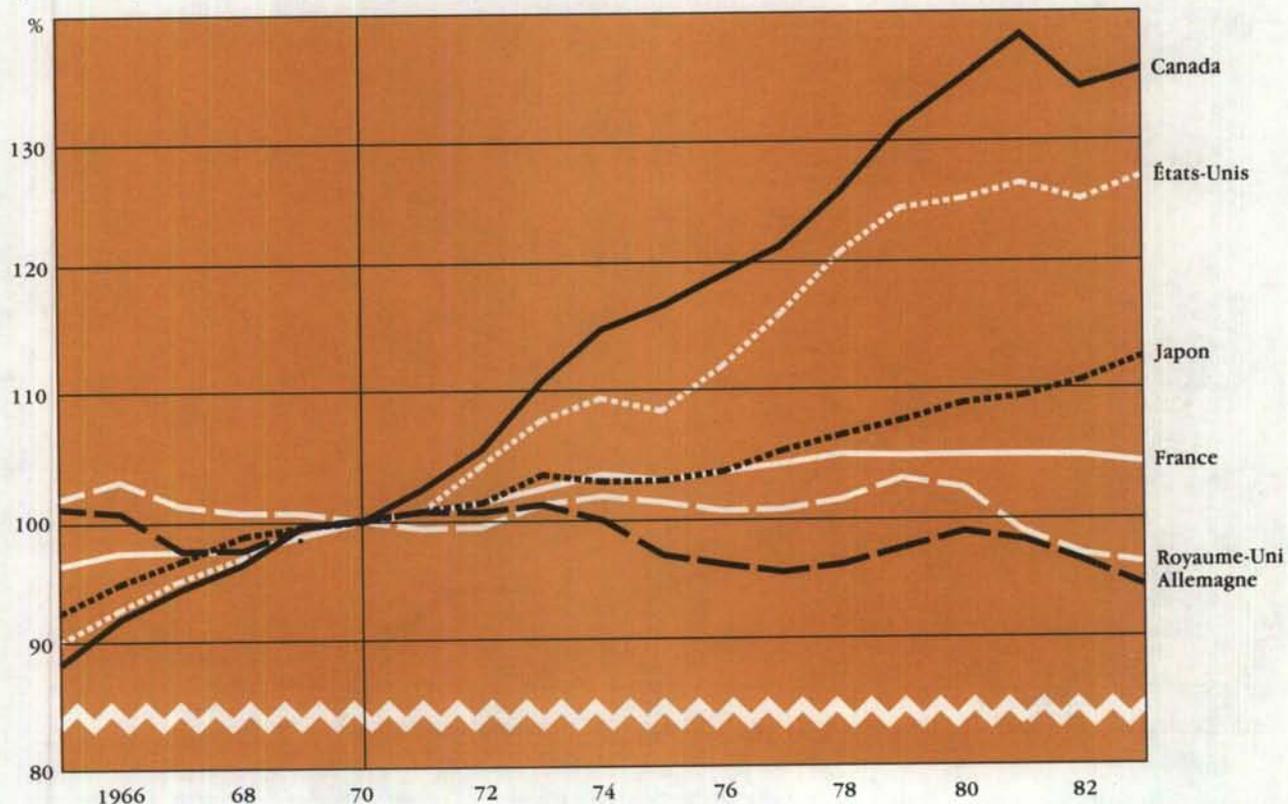
La préoccupation nationale : le spectre du chômage

Nous disposons maintenant d'une masse de renseignements assez complets et fiables sur plusieurs aspects du chômage au Canada. Cette information confirme que, même si pour tous les Canadiens qui travaillent le risque de devenir chômeur est de plus en plus élevé, certains sont davantage susceptibles de subir de longues périodes de chômage. La plupart des travailleurs ne sont pas sans emploi très longtemps; n'empêche que le petit nombre de travailleurs qui le sont influe fortement sur le taux de chômage national. Ainsi, en 1982, les 10 % de périodes de chômage les plus longues représentaient 40 % du chômage total⁶. En 1985, la durée moyenne du chômage était de 21,6 semaines – soit une augmentation importante par rapport à la moyenne de 1980 qui était de 14,7 semaines.

Un nombre relativement restreint de personnes – les chômeurs de longue durée – supportent une grande part du fardeau du chômage. Il s'agit dans certains cas de chômeurs «chroniques», qui se retrouvent

«Aujourd'hui le chômage qu'on connaît ou le chômage qu'on va connaître dans les prochaines années, c'est vraiment un chômage chronique. C'est un chômage technologique auquel nous on fait face.» (Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium inc., audiences de Québec)

Tableau 2.11
Indices d'emploi dans certains pays de l'OCDE
(1970=100)



Note : L'indice d'emploi pour une année donnée est exprimé en pourcentage de l'emploi au cours d'une année de référence (1970 en l'occurrence).

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963 à 1983*, Paris, OCDE, 1985.

«Par exemple, dans notre région, nous avons commencé cette année en juin; nous avons travaillé en juillet; en août, nous n'avons eu aucun travail; nous avons travaillé en septembre, une partie du mois d'octobre et maintenant, c'est fini pour l'année. Nous pourrions avoir encore une semaine de travail, et c'est à peu près tout. À une certaine époque, nous pouvions faire le travail qui est maintenant exécuté par les camions du gouvernement. Rien qu'au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a un parc très important de camions qu'il a constitué au fil des années à partir de rien.» (Kent North Truckers Association, audiences de Moncton)

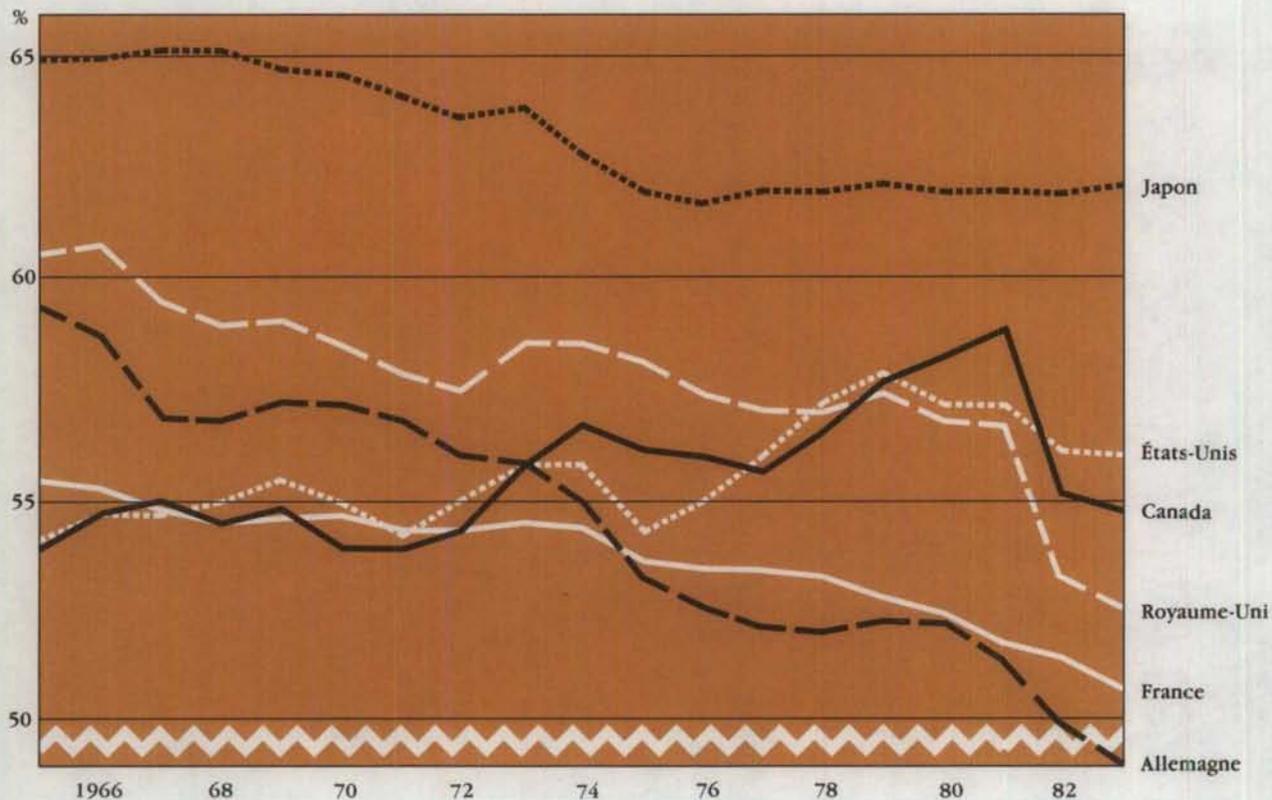
fréquemment sans travail et sont en chômage pendant une grande partie de leur vie active. Une étude menée en 1982 sur les prestataires d'assurance-chômage de 1975 à 1979 révèle que 25 % d'entre eux recevaient 43 % des semaines de prestations. Ces prestataires avaient généralement soumis de quatre à six demandes au cours de la période à l'étude⁷.

Le secteur d'emploi et l'activité exercée sont d'importants facteurs qui influent sur la probabilité et la durée du chômage⁸. Les activités économiques peuvent être classées selon leur sensibilité aux facteurs saisonniers ou cycliques et selon leurs produits : biens (automobiles, bois d'œuvre ou produits de fabrication) ou services (financiers, médicaux, juridiques ou publics).

Le chômage saisonnier

Les fluctuations de l'activité économique sont attribuables à un certain nombre de facteurs. Certaines fluctuations sont imprévisibles,

Tableau 2.12
Taux d'emploi dans certains pays de l'OCDE, de 1965 à 1983



Note : Le taux d'emploi est le rapport entre la population active et la population totale de 15 ans et plus.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963 à 1983*, Paris, OCDE, 1985.

notamment celles qui tiennent à des cataclysmes, tandis que d'autres sont plus prévisibles, par exemple le cycle conjoncturel. Ces fluctuations peuvent également suivre un profil régulièrement discernable pendant l'année. Ces cycles «saisonniers» peuvent être le résultat de facteurs institutionnels ou climatiques. Le ralentissement hivernal de l'activité agricole et de la construction, l'intensification des ventes au détail avant Noël et l'arrivée d'un grand nombre d'étudiants sur le marché du travail chaque été en sont quelques exemples. Dans l'ensemble, près de 16 % de l'emploi et 22 % du chômage au Canada sont de nature saisonnière (voir le tableau 2.13).

Les profils saisonniers changent eux-mêmes avec le temps. Pendant les années 1970, le caractère saisonnier de l'emploi s'est quelque peu atténué, notamment dans le secteur primaire. La cause principale en a été la diminution de l'importance relative du secteur agricole. La variabilité saisonnière du chômage a régressé dans une mesure encore plus considérable. En 1966, la différence entre le plus élevé et le plus faible des taux de chômage mensuels était de 46 %. En 1980, cet écart était tombé à moins de 26 %⁹.

«Les taux de chômage qui existent dans cette province sont déplorables – des taux de chômage inacceptables à tous les niveaux, que ce soit pour les jeunes ou pour les vieux; des taux qui oscillent constamment autour de 20 %, soit généralement le double de la moyenne nationale.» (Tom Lush, député provincial de Bonavista North, audiences de St. John's)

Tableau 2.13
Emploi et chômage dans les activités saisonnières^a, en 1985
(Nombre d'emplois)

Activité	Emploi			Chômage		
	Moyenne	Pourcentage du total	Pourcentage de l'emploi saisonnier	Moyenne	Pourcentage du total	Pourcentage du chômage saisonnier
Agriculture	488 000	4,3 %	27,2 %	38,000	2,9 %	12,8 %
Industrie forestière	68 000	0,6 %	3,8 %	25,000	1,9 %	8,4 %
Pêche et piégeage	34 000	0,3 %	1,9 %	7,000	0,5 %	2,3 %
Autres activités primaires	19 000	0,2 %	1,1 %	n.d.	n.d.	n.d.
Aliments et boissons	247 000	2,2 %	13,8 %	39,000	2,9 %	13,1 %
Produits du tabac	8 000	0,1 %	0,4 %	n.d.	n.d.	n.d.
Caoutchouc et plastiques	79 000	0,7 %	4,4 %	9,000	0,7 %	3,0 %
Produits de cuir	25 000	0,2 %	1,4 %	3,000	0,2 %	1,0 %
Bois	110 000	1,0 %	6,1 %	17,000	1,3 %	5,7 %
Mobilier et appareils fixes	65 000	0,6 %	3,6 %	8,000	0,6 %	2,7 %
Minéraux non métalliques	54 000	0,5 %	3,0 %	5,000	0,4 %	1,7 %
Entrepreneurs généraux	221 000	2,0 %	12,3 %	70,000	0,5 %	23,5 %
Métiers spécialisés	360 000	3,2 %	20,1 %	76,000	5,7 %	25,5 %
Entreposage	15 000	0,1 %	0,8 %	1,000	0,1 %	0,3 %
Activités saisonnières	1 793 000	15,9 %	100,0 %	298,000	22,4 %	100,0 %
Activités non saisonnières	9 518 000	84,1 %		1 030 000	77,6 %	
Ensemble des activités	11 311 000	100,0 %		1 328 000	100,0 %	

a On entend par activités saisonnières les activités où l'emploi chute de plus de 30 % à la morte-saison.

Source : Statistique Canada, données inédites.
n.d. = non disponible

«La production canadienne de textiles a diminué de 18,5 % en 1982. À titre de comparaison, la production de textiles de tous les pays industriels a baissé de 5,5 % et celle des pays en voie de développement de seulement 1,5 %.» (Institut canadien des textiles, mémoire)

Le chômage cyclique

Au Canada, une proportion importante du chômage concerne encore les activités cycliques. Il s'agit de celles qui produisent des biens durables dont l'achat peut être reporté si le budget du consommateur est serré. Les machines industrielles, les automobiles et les appareils électroménagers constituent de bons exemples de biens dont la demande varie en fonction des fluctuations du cycle conjoncturel.

Parmi les secteurs d'activité particulièrement sensibles au cycle conjoncturel figurent ceux qui subissent actuellement une restructuration radicale en raison des transformations de l'économie mondiale. La concurrence accrue des pays qui produisent les mêmes biens que le Canada a accéléré la tendance des grandes entreprises à réduire leurs effectifs, c'est-à-dire à rationaliser leurs activités et, de ce fait, à licencier de nombreux travailleurs. Certains de ces secteurs d'activité déclinent depuis quelque temps. Leurs produits sont de moins en moins en demande, et il se peut que les travailleurs mis à pied ne soient jamais rappelés. Dans d'autres secteurs, on tire parti de la révolution technologique pour épargner le travail et on met en place des machines qui exigent moins de travailleurs pour les faire fonctionner. (C'est en particulier le cas du secteur de la transformation des métaux ainsi que de la fabrication de machines de transformation des métaux et de matériel de transport.) Dans le secteur cyclique, la plupart des périodes de chômage (58 %) se terminent par un rappel au travail et leur durée est plus courte que dans d'autres secteurs¹⁰.

La stabilité du secteur des services en période de récession est à noter. Contrairement à ce que l'on pense généralement, il n'offre pas uniquement des emplois mal rémunérés et précaires dans les activités de restauration-minute et de vente au détail, mais il comprend aussi ceux qui relèvent de l'administration publique, des soins médicaux et des services de santé, ainsi que des services financiers et juridiques. Alors que le consommateur peut retarder l'achat d'une automobile ou d'un lave-vaisselle, par exemple, lorsque son budget est serré, il ne lui est pas si facile de différer le paiement de ses primes d'assurance-vie ou des honoraires du dentiste. Étant donné que ces dépenses ont un caractère moins facultatif, elles sont moins touchées par les fluctuations cycliques de l'économie.

Le chômage structurel

L'importance des facteurs saisonniers et cycliques à l'égard du chômage global diminue par rapport à celle des causes structurelles. Le chômage structurel résulte d'un changement fondamental des exigences des entreprises, d'une part, et des compétences, de l'expérience et du lieu de résidence des travailleurs en chômage, d'autre part. Parmi les causes du défaut d'adaptation de l'offre de main-d'œuvre à la demande figurent les suivantes :

- L'évolution du secteur de l'énergie : les variations du prix du pétrole aussi bien que l'évolution du coût relatif de l'énergie et de ses modes d'utilisation.
- L'apparition dans les nouveaux pays industriels de manufactures qui produisent à meilleur marché.

«Notre économie connaît de plus en plus de changements structurels qui éliminent des emplois et occasionnent des périodes de chômage. Pour être efficace, un régime d'assurance-chômage doit aller de front avec ces changements et pouvoir être modifié en conséquence.» (Community Service Employment Co-operative of Regina, mémoire)

— L'apparition de nouvelles techniques, notamment la fabrication assistée par ordinateur et la robotique.

Un certain nombre d'indicateurs montrent que l'importance relative du chômage structurel a beaucoup changé au cours des deux dernières décennies. Dans les années 1960, c'était surtout un chômage frictionnel – chômage résultant du passage normal des travailleurs d'un emploi à l'autre – ou cyclique. L'Institut C. D. Howe¹¹ et le Conseil économique du Canada¹² apportent la preuve de l'évolution de la structure de l'emploi. Au cours de la période 1974-1982, le nombre net d'emplois créés dans les différents secteurs d'activité et dans les diverses régions du pays a beaucoup varié. On est particulièrement frappé par la différence entre le taux de croissance relevé dans le secteur des services et celui relevé dans les industries manufacturières. D'une manière générale, les nouveaux emplois créés ne sont pas du même genre que ceux qui ont disparu en raison de l'évolution technique ou durant la récession récente. Le Canada a connu des pénuries importantes de travailleurs spécialisés, même quand le niveau de chômage était élevé.

La répartition du chômage selon la profession

La proportion des prestations du Régime d'assurance-chômage versées aux travailleurs de la construction par rapport à leur présence sur le marché du travail est nettement supérieure à celle des cols blancs – exerçant des professions libérales, occupant des postes de direction ou des emplois de bureau – qui sont sous-représentés parmi les bénéficiaires du régime, même dans les secteurs d'activité qui, par ailleurs, comptent plus que leur part de semaines de chômage (voir le tableau 2.14).

Bien que le chômage dans les secteurs du commerce et des services (c'est-à-dire chez les cols blancs) soit moins fréquent, il résulte plus souvent de la perte d'un l'emploi et d'une rupture complète avec l'employeur que d'un licenciement temporaire. Les cols blancs en chômage doivent donc plus souvent chercher de nouveaux emplois, et leur chômage est de plus longue durée. Comme le secteur des services représente une part croissante de l'emploi, les problèmes causés par un chômage de plus longue durée sans rappel au travail risquent de s'aggraver.

En résumé, même si les diverses formules de classification de l'activité économique peuvent faire ressortir différents aspects du phénomène, le tableau d'ensemble reste le même. Les travailleurs de certains secteurs et industries (par exemple, la construction, la pêche et l'exploitation forestière) sont plus susceptibles de se retrouver en chômage que d'autres. Bien que ceux-ci ne représentent qu'une faible proportion de la population active canadienne, ils tiennent une place importante dans le chômage global, en raison de la concentration régionale de ces activités.

La répartition régionale du chômage

Dire qu'au Canada le chômage est un phénomène régional constitue presque un lieu commun. Depuis 1975, toutes les provinces situées à l'est de la rivière des Outaouais enregistrent des taux de chômage

«Nous aimerions que le Régime d'assurance-chômage règle le problème du chômage de courte durée. Nous pensons qu'il ne peut pas résoudre le problème du chômage structurel.» (Association canadienne des pâtes et papiers, audiences d'Ottawa)

«Étant donné que la population vieillit et qu'il y a de plus en plus de gens qui semblent avoir besoin de services, peut-être fait-on fausse route en ce qui concerne la création d'emplois. On compte sur l'industrie manufacturière alors qu'on pourrait probablement employer beaucoup plus de monde dans le secteur des services sociaux qui fait partie intégrante de notre monde d'aujourd'hui.» (Ville d'Halifax, Département de la planification sociale, audiences d'Halifax)

«Le chômage de longue durée était de quatre à dix fois plus élevé chez les travailleurs du secteur primaire et du bâtiment que chez les personnes occupant des postes élevés de gestion et d'administration. On remarque que la durée moyenne du chômage augmente avec l'âge, les travailleurs relativement âgés ayant nettement plus de mal à trouver un nouvel emploi que ceux qui sont plus jeunes. Les jeunes, les travailleurs âgés et les femmes semblent être particulièrement touchés par ces problèmes.» (Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

supérieurs à la moyenne nationale; la Colombie-Britannique connaît les mêmes taux élevés, quoique de façon moins régulière (voir le tableau 2.15). Dans bien des cas, les taux de chômage élevés enregistrés dans certaines provinces donnent une image atténuée des difficultés économiques locales. Le taux d'activité dans ces provinces a tendance à être plus faible car davantage de travailleurs découragés quittent le marché du travail et moins de nouveaux travailleurs intègrent la population active. Si le taux d'activité des provinces de l'Atlantique, du Québec et de la Colombie-Britannique avait été égal à celui de l'Ontario, par exemple, le nombre de travailleurs candidats aux emplois disponibles aurait été beaucoup plus élevé, et il en aurait été de même des taux de chômage de ces provinces (voir l'encadré).

Les disparités provinciales sur le plan économique résultent non seulement des taux de chômage différents, mais également d'un certain nombre d'autres facteurs. Il faut signaler l'importance relative des activités saisonnières et de la composition industrielle des régions (les industries en place ont-elles un effet de multiplication?), des différents

Tableau 2.14
Nombre de demandes de prestations d'assurance-chômage par profession et nombre d'emplois par profession, en 1984

	Nombre de demandes prenant fin en 1984	Emplois rémunérés en 1984	Ratio demandes- emplois
Pêcheurs, chasseurs, piégeurs ^a	26 200	13 000	2,02
Travailleurs du bâtiment	364 700	488 000	0,75
Travailleurs forestiers et bûcherons	39 900	58 000	0,69
Manutentionnaires	114 600	260 000	0,44
Usineurs	88 200	216 000	0,41
Travailleurs des industries de transformation	117 100	364 000	0,32
Personnel d'exploitation des transports	112 000	354 000	0,32
Mineurs	19 900	64 000	0,31
Travailleurs agricoles	45 600	171 000	0,27
Travailleurs spécialisés dans la fabrication	228 000	897 000	0,26
Personnel administratif	390 300	1 841 000	0,21
Travailleurs spécialisés des sciences sociales	31 000	162 000	0,19
Travailleurs spécialisés dans les services	245 400	1 298 000	0,19
Travailleurs des sciences naturelles	60 200	370 000	0,16
Travailleurs spécialisés dans la vente	128 500	865 000	0,15
Autres ouvriers qualifiés	19 000	140 000	0,14
Enseignants	62 100	462 000	0,13
Professionnels du domaine artistique et travailleurs spécialisés des loisirs	18 000	138 000	0,13
Personnel médical et techniciens de la santé	61 500	501 000	0,12
Directeurs et administrateurs	65 200	1 152 000	0,06
Membres du clergé	600	33 000	0,02
Autres	106 800	—	—
Ensemble des professions	2 345 600	9 847 000	0,24

a Les pêcheurs indépendants sont protégés par l'assurance-chômage au même titre que les travailleurs rémunérés.

Source : Totalisations spéciales de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage fondées sur les données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et sur *La population active*, cat. 71-001, décembre 1984.

Note : Le ratio demandes-emplois ne permet de déterminer que de façon relative le recours à l'assurance-chômage; il ne permet pas d'en calculer la probabilité puisque les données relatives aux demandes concernent toutes les demandes ayant pris fin en 1984 et que celles relatives à l'emploi ne sont qu'une moyenne des données mensuelles.

niveaux de productivité (les travailleurs et les entrepreneurs de ces industries en tirent-ils des gains élevés ou faibles?) et, enfin, des différents niveaux de revenu (y a-t-il suffisamment de personnes avec un pouvoir d'achat assez élevé pour que l'on puisse justifier de leur fournir des biens et des services locaux?). Par conséquent, les écarts sur le plan du développement économique sont beaucoup plus complexes que les taux de chômage ne le laissent croire.

Les taux de chômage indiquent de manière générale dans quelle mesure il est difficile de trouver un emploi dans la région. Pour cette raison, dans le cadre du Régime d'assurance-chômage actuel, ils servent à déterminer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Si les taux de chômage traduisent uniquement la durée du chômage, on peut prétendre que leur utilisation à cette fin est justifiée. Toutefois, d'une région à une autre, la durée varie beaucoup moins que la fréquence du chômage (voir le tableau 2.16). En effet, bien que ces deux facteurs jouent un rôle, le taux de chômage de Terre-Neuve, par exemple, qui dépasse celui de l'Ontario, résulte *d'avantage* de la proportion plus élevée de Terre-Neuviens en chômage au cours de l'année que de la durée plus longue de leur période de chômage. L'importance, au sein du Régime d'assurance-chômage, des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional est étudiée plus en détail au chapitre 4.

Les caractéristiques personnelles et les risques de chômage

Lorsqu'on essaie de déterminer le risque de chômage, les caractéristiques personnelles comme l'âge, le sexe et le niveau d'instruction sont des facteurs tout aussi importants que le secteur d'emploi et l'activité exercée, auxquels elles sont d'ailleurs reliées. Par exemple, les secteurs saisonniers et cycliques affichent des taux de chômage plus élevés. Or, la proportion des travailleurs de sexe masculin s'établit à 85 % dans le

«Dans les localités mono-industrielles ou dans certaines régions du pays, le chômage n'est pas un phénomène temporaire; c'est un problème structurel et chronique. Il est évident qu'il faut recycler les travailleurs et les encourager si possible à changer d'emploi.» (Conseil canadien du commerce de détail, mémoire)

«Les femmes s'attendent à subir le gros du déplacement de l'emploi causé par les énormes changements techniques. Ce déplacement se fera surtout sentir dans les domaines suivants : travail de bureau, communications, vente au détail, transport, assurance et secteur bancaire. Et ce n'est là que le plus récent bouleversement. Les femmes ont déjà été victimes de la hausse du chômage dans le secteur public et dans des industries comme celle du vêtement, du textile, de la chaussure et de la fabrication.» (Comité national d'action sur le statut de la femme, mémoire)

Tableau 2.15
Taux de chômage par province, de 1975 à 1985

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Terre-Neuve	14,0 %	13,3 %	15,5 %	16,2 %	15,1 %	13,3 %	13,9 %	16,8 %	18,8 %	20,5 %	21,3 %
Île-du-Prince-Édouard	8,0 %	9,6 %	9,8 %	9,8 %	11,2 %	10,6 %	11,2 %	12,9 %	12,2 %	12,8 %	13,2 %
Nouvelle-Écosse	7,7 %	9,5 %	10,6 %	10,5 %	10,1 %	9,7 %	10,2 %	13,2 %	13,2 %	13,1 %	13,8 %
Nouveau-Brunswick	9,8 %	11,0 %	13,2 %	12,5 %	11,1 %	11,0 %	11,5 %	14,0 %	14,8 %	14,9 %	15,2 %
Québec	8,1 %	8,7 %	10,3 %	10,9 %	9,6 %	9,8 %	10,3 %	13,8 %	13,9 %	12,8 %	11,8 %
Ontario	6,3 %	6,2 %	7,0 %	7,2 %	6,5 %	6,8 %	6,6 %	9,8 %	10,4 %	9,1 %	8,0 %
Manitoba	4,5 %	4,7 %	5,9 %	6,5 %	5,3 %	5,5 %	5,9 %	8,5 %	9,4 %	8,3 %	8,1 %
Saskatchewan	2,9 %	3,9 %	4,5 %	4,9 %	4,2 %	4,4 %	4,7 %	6,2 %	7,4 %	8,0 %	8,1 %
Alberta	4,1 %	4,0 %	4,5 %	4,7 %	3,9 %	3,7 %	3,8 %	7,7 %	10,8 %	11,2 %	10,1 %
Colombie-Britannique	8,5 %	8,6 %	8,5 %	8,3 %	7,6 %	6,8 %	6,7 %	12,1 %	13,8 %	14,7 %	14,2 %
Canada	6,9 %	7,1 %	8,1 %	8,3 %	7,4 %	7,5 %	7,5 %	11,0 %	11,9 %	11,3 %	10,5 %

Source : Statistique Canada, *La population active*, décembre 1985, cat. 71-001, 1986; et *Moyennes annuelles de la population active, 1975 à 1983*, cat. 71-529, 1984.

secteur cyclique, à 83 % dans le secteur saisonnier et à 53 % seulement dans les autres secteurs¹³. Par suite des changements structurels, la durée des périodes de chômage s'allongera probablement. De nombreux emplois qui risquent d'être éliminés en raison du chômage structurel sont actuellement occupés par des travailleurs âgés. Jusqu'ici, le taux de chômage des hommes était dans l'ensemble quelque peu inférieur à celui des femmes. Toutefois, les variations du taux de chômage selon l'âge sont plus marquées chez les hommes que chez les femmes. Le taux de chômage des hommes âgés de 45 ans et plus est un peu plus du tiers de celui des travailleurs de 15 à 24 ans, tandis que le taux de chômage des femmes de plus de 45 ans est à peu près la moitié de celui des jeunes femmes (voir le tableau 2.17).

L'instruction et le chômage

Les recherches consacrées à établir le rapport entre le niveau d'instruction et le risque de chômage débouchent sur une constatation bien claire : plus on est scolarisé, moins on risque d'être en chômage. Si un diplôme universitaire ne constitue pas une protection absolue (car nul n'est à l'abri du chômage), un faible niveau de scolarité accroît considérablement les probabilités de chômage.

«Les rapports du personnel sur place révèlent également qu'un nombre croissant de jeunes se trouvent dans la catégorie à *haut risque* — manque d'instruction, grave difficulté à lire et à compter, délinquance, etc.» (OPCAN, mémoire).

Taux de chômage provinciaux selon un taux d'activité égal à celui de l'Ontario, en 1985

Chômage régional

Les taux de chômage enregistrés dans certaines provinces donnent en fait une image atténuée des difficultés économiques que connaissent ces secteurs. Le tableau indique, pour chaque province, quel aurait été le taux de chômage si le nombre d'employés n'avait pas changé mais que le taux d'activité avait été celui de l'Ontario, soit 68 %. Dans tous les cas, les taux de chômage seraient plus élevés que ceux qui sont enregistrés, à l'exception de l'Alberta où les taux d'activité sont supérieurs à ceux de l'Ontario.

Province	Taux d'activité réel 1985	Taux de chômage 1985	Taux de chômage selon le taux d'activité de l'Ontario
Terre-Neuve	53,0 %	21,3 %	38,7 %
Île-du-Prince-Édouard	61,9 %	13,2 %	21,0 %
Nouvelle-Écosse	58,8 %	13,8 %	25,5 %
Nouveau-Brunswick	56,8 %	15,2 %	29,2 %
Québec	62,2 %	11,8 %	19,3 %
Ontario	68,0 %	8,0 %	8,0 %
Manitoba	65,8 %	8,1 %	11,1 %
Saskatchewan	66,4 %	8,1 %	10,3 %
Alberta	71,9 %	10,1 %	4,9 %
Colombie-Britannique	64,3 %	14,2 %	18,9 %
Canada	65,2 %	10,5 %	14,2 %

Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Un faible niveau d'instruction semble être particulièrement lourd de conséquences pour les jeunes de 15 à 24 ans, qui ne peuvent compenser ce facteur par une longue expérience de travail. Dans ce groupe, les jeunes ayant au plus huit ans de scolarité affichent des taux de chômage dépassant 27 %, tandis que ce taux est inférieur à 12 % pour les jeunes ayant effectué des études postsecondaires. Ce fardeau est tellement important qu'il est le thème principal du chapitre 5.

Les tendances prévues

Prédire les tendances de l'avenir est difficile. D'après certains changements et tendances constatés dans les secteurs industriels, l'emploi augmentera dans le secteur des services tandis qu'il diminuera dans les industries de biens et dans le secteur primaire. Il est possible d'estimer l'incidence des changements prévus dans la population active à mesure que la population vieillira, ainsi que les changements qui surviendront au chapitre des taux d'activité à mesure qu'un plus grand nombre de femmes se mettront à chercher du travail. Il faut signaler, cependant, que diverses politiques sociales et économiques peuvent également influencer sur le nombre de personnes actives. La politique en faveur des congés d'études ou celle qui retient davantage de jeunes dans les établissements d'enseignement pendant de plus longues périodes, la politique

«Le chômage n'est pas prêt de disparaître, mais le partage du travail s'en vient. D'ici à la fin du siècle, il ne sera pas nécessaire d'employer plus du tiers de la population adulte à la fois. La technologie aura fait de tels progrès que ce tiers pourra facilement subvenir aux besoins des deux autres tiers.»
(Association des locataires de Dunfield Park, mémoire)

Tableau 2.16
Fréquence et durée du chômage, en 1985

	Fréquence du chômage ^a	Moyenne du nombre de semaines de chômage dans l'année ^b
Terre-Neuve	39,9 %	20,8
Île-du-Prince-Édouard	31,8 %	19,8
Nouvelle-Écosse	28,9 %	20,2
Nouveau-Brunswick	34,7 %	20,2
Québec	28,3 %	20,1
Ontario	21,3 %	14,5
Manitoba	21,5 %	15,3
Saskatchewan	20,1 %	15,9
Alberta	25,2 %	15,9
Colombie-Britannique	29,7 %	20,3
Canada	25,4 %	17,7

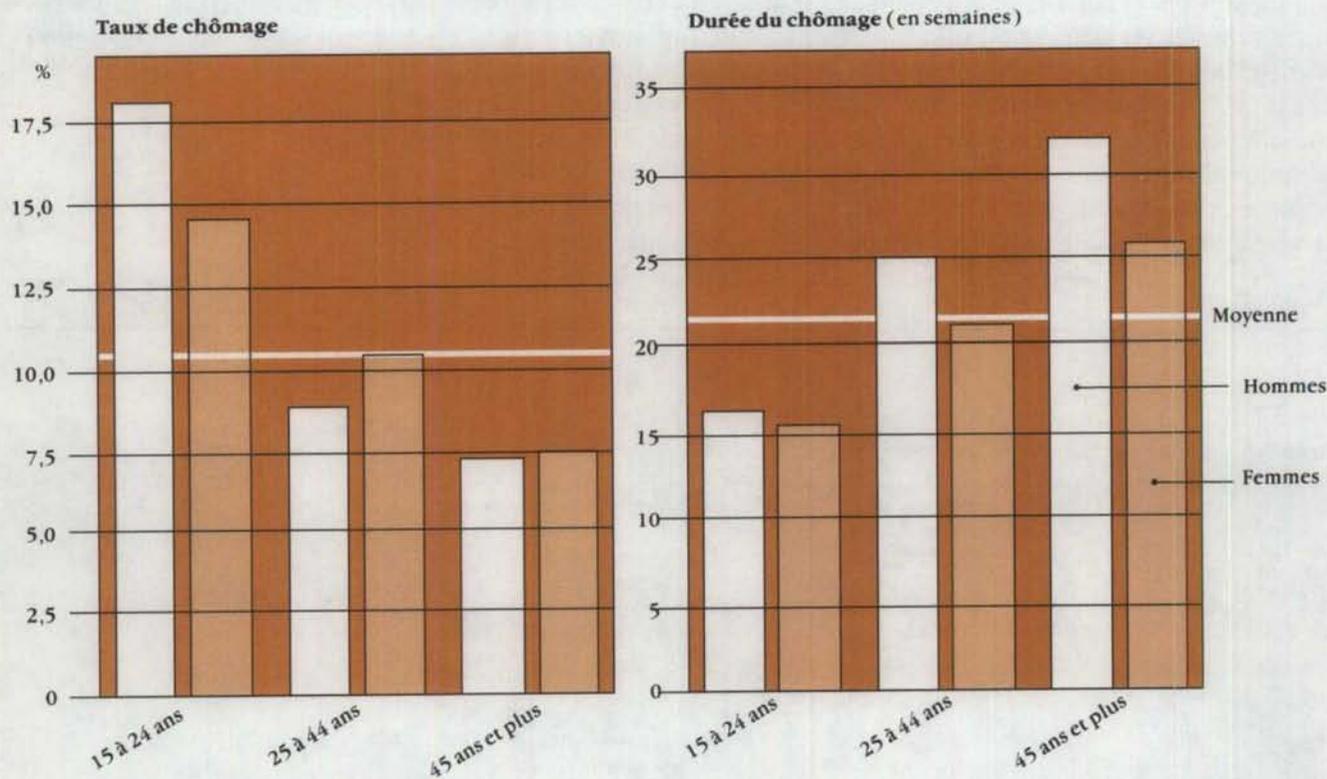
a Nombre de personnes sans emploi à un moment quelconque en 1985 divisé par le nombre des personnes ayant appartenu à la population active pendant une partie ou la totalité de l'année.

b Nombre de semaines de chômage qu'ont connues les personnes sans emploi à un moment quelconque en 1985.
Source : Statistique Canada, «Résultats de l'enquête sur l'activité annuelle», *La population active, mars 1986*, cat. 71-001, 1986.

Note : Cette situation est semblable à celle que l'on a observée en utilisant d'autres mesures de durée comme la durée moyenne de périodes de chômage non terminées (qu'utilise Statistique Canada dans son enquête sur la population active) ou encore la durée moyenne des prestations d'assurance-chômage touchées en entier.

encourageant la retraite anticipée ou partielle, les régimes de partage du travail et les vacances plus longues peuvent tous avoir des répercussions sur le comportement de la population active, sur l'emploi et le chômage dans l'avenir. Les politiques de nature monétaire, fiscale et commerciale peuvent également avoir des effets considérables. Les changements et les innovations technologiques sur les marchés internationaux continueront d'influer sur le marché du travail au Canada.

Tableau 2.17
Taux de chômage et durée du chômage en 1985



Taux de chômage et durée du chômage en 1985
(Moyennes annuelles)

		Taux de chômage	Durée moyenne (en semaines)
Travailleurs des deux sexes		10,5 %	21,6
Hommes	15 à 24 ans	18,2 %	16,3
	25 à 44 ans	8,9 %	24,9
	45 ans et plus	7,1 %	32,1
Femmes	15 à 24 ans	14,6 %	15,1
	25 à 44 ans	10,3 %	21,0
	45 ans et plus	7,5 %	25,7

Note : Les chiffres relatifs à la durée du chômage ne tiennent pas compte des personnes devant intégrer un emploi dans les quatre semaines suivant la semaine de référence, mais n'ayant pas cherché activement du travail au cours des quatre semaines écoulées.

Source : Statistique Canada, *La population active*, décembre 1985, cat. 71-001, 1986.

Statistique Canada et d'autres organismes ont établi des modèles de simulation de l'économie. En faisant varier les hypothèses en fonction de facteurs comme les taux de fécondité, l'espérance de vie et les comportements par rapport à l'activité et à la retraite, ces modèles peuvent servir à explorer les répercussions à long terme de toute une gamme de situations théoriques. Selon certaines combinaisons de facteurs, le taux de chômage devrait revenir aux niveaux d'avant 1982 à la fin du siècle seulement. Selon d'autres combinaisons de variables, les taux de chômage varieraient entre 10,5 % et 7 % au cours des cinq prochaines années, et entre 7 % et moins de 5 % par la suite jusqu'à l'an 2000. Ces modèles ont été utilisés dans le cadre de l'enquête pour étudier les répercussions des changements au chapitre de la démographie, des taux d'activité et de toute une gamme de politiques économiques et sociales différentes. (L'annexe E présente une description plus détaillée de ces simulations ainsi que leurs résultats.)

Le Régime d'assurance-chômage

Jusqu'ici, le chapitre a surtout porté sur les caractéristiques des chômeurs. Nous nous intéresserons maintenant au Régime d'assurance-chômage lui-même et à la façon dont il est utilisé par les prestataires. Une description détaillée du régime et un sommaire statistique figurent aux annexes F et G respectivement.

En 1985, le nombre moyen de bénéficiaires par mois était de 1,1 million, soit un peu moins qu'en 1984 et encore moins que le maximum enregistré en 1983. Il correspondait à environ 86 % du nombre total de chômeurs, évalué à environ 1,3 million par mois. Les sommes versées aux prestataires se sont élevées à 10,2 milliards de dollars, dont 3 milliards provenant directement de l'État. Les cotisations payées par les employeurs et les travailleurs ont été de 8,8 milliards de dollars et le Compte d'assurance-chômage a fait état d'un léger excédent de 174 millions, qui a permis de réduire à 4,4 milliards de dollars le déficit cumulé⁴.

Les données de 1984 (dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles) nous permettent de déceler certaines tendances dans le recours à l'assurance-chômage. En moyenne, les prestataires ont reçu des prestations hebdomadaires de 161,62 \$ pendant 25,3 semaines, la période de prestations variant entre 29,6 semaines à Terre-Neuve et 22 semaines en Saskatchewan. Chaque prestataire a touché, au total, 4 089 \$ en moyenne pendant l'année. La proportion des prestataires qui ont épuisé leurs prestations a été plus élevée chez les travailleurs qui avaient soit très peu (10 à 14) soit beaucoup (52 et plus) de semaines d'emploi assurables¹⁵. Dans l'ensemble, environ 28 % des prestataires ont épuisé leur droit aux prestations.

Les réitérants (c'est-à-dire ceux qui avaient présenté une demande d'assurance-chômage l'année précédente) représentaient environ 48 % de l'ensemble des prestataires¹⁶. Par ailleurs, 87 % des prestataires qui n'avaient que de 10 à 14 semaines d'emploi assurables étaient des réitérants.

«Le Conseil économique du Canada prévoit que la croissance soutenue de l'économie va ramener le taux de chômage à 7,6 % d'ici à 1995. Bravo! Hourra! Ça va prendre dix ans pour le faire tomber en dessous de 8 %. Quand on pense qu'il y a quelques années, 8 % était considéré comme horriblement élevé! (Community Unemployed Help Centre, audiences de Winnipeg)

«Malgré ses lacunes, le Régime d'assurance-chômage a accompli une grosse part du travail pour lequel il a été mis sur pied. Il fournit une sécurité économique indispensable aux gens qui ont normalement un emploi, jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre travail.» (Office and Technical Employees' Union, audiences de Vancouver)

«Dans plusieurs localités, l'assurance-chômage et l'assistance sociale sont interchangeable, et on passe de l'une à l'autre tout simplement. C'est comme ça que ça marche, les deux vont ensemble. En fait, vous savez très bien que les gouvernements provinciaux créent des programmes pour «sortir» les gens du bien-être social – des programmes d'emploi de dix semaines, etc. – de façon à renvoyer ensuite la balle au fédéral.» (Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, audiences d'Ottawa)

«Les travailleurs saisonniers travaillent fort pendant une partie de l'année; ils font un bon revenu, puis ils touchent l'assurance-chômage pendant la morte-saison. Ceci est absolument contraire à l'esprit de la loi qui prévoyait à l'origine d'aider les travailleurs à faire le pont entre deux emplois.» (Stewart Sutter, mémoire)

«Ce que nous voulons dire, Monsieur le Président, c'est qu'il y a des gens qui choisissent délibérément un emploi saisonnier pour ne pas avoir à travailler le reste de l'année.» (Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique, audiences de Toronto)

«La conjoncture économique varie selon les régions du Canada et le Régime d'assurance-chômage devrait donc réagir en fonction des différences de chacune d'entre elles. Le régime devrait encourager les travailleurs saisonniers à trouver un autre travail dans leur domaine ou, du moins, exiger que ces personnes reçoivent une formation, qui leur permettrait d'avoir un autre emploi pendant la morte-saison.» (Chambre de commerce de l'Alberta, audiences de Calgary)

Toujours selon les données de 1984, la durée moyenne des prestations d'assurance-chômage varie selon que les prestataires ont travaillé plus ou moins longtemps auparavant. En moyenne, ce sont les prestataires qui ont travaillé de 40 à 44 semaines qui touchent des prestations le moins longtemps, et ceux qui ont accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi assurables qui touchent des prestations le plus longtemps. La période de prestations est également très longue chez ceux qui ont accumulé 52 semaines d'emploi assurables ou plus. La durée de la période de prestations selon la durée d'emploi des prestataires est présentée au tableau 2.18. On constate qu'en général la durée moyenne des prestations est inversement proportionnelle au nombre de semaines d'emploi assurables. Les crêtes de l'histogramme permettent de repérer trois groupes : les travailleurs ayant une courte durée d'emploi, qui reçoivent des prestations pendant 35 semaines ou plus; les prestataires ayant à leur crédit entre 40 et 44 semaines d'emploi, qui retirent des prestations pendant 5 à 9 semaines; et finalement les travailleurs ayant une longue période d'emploi, qui épuisent leurs prestations.

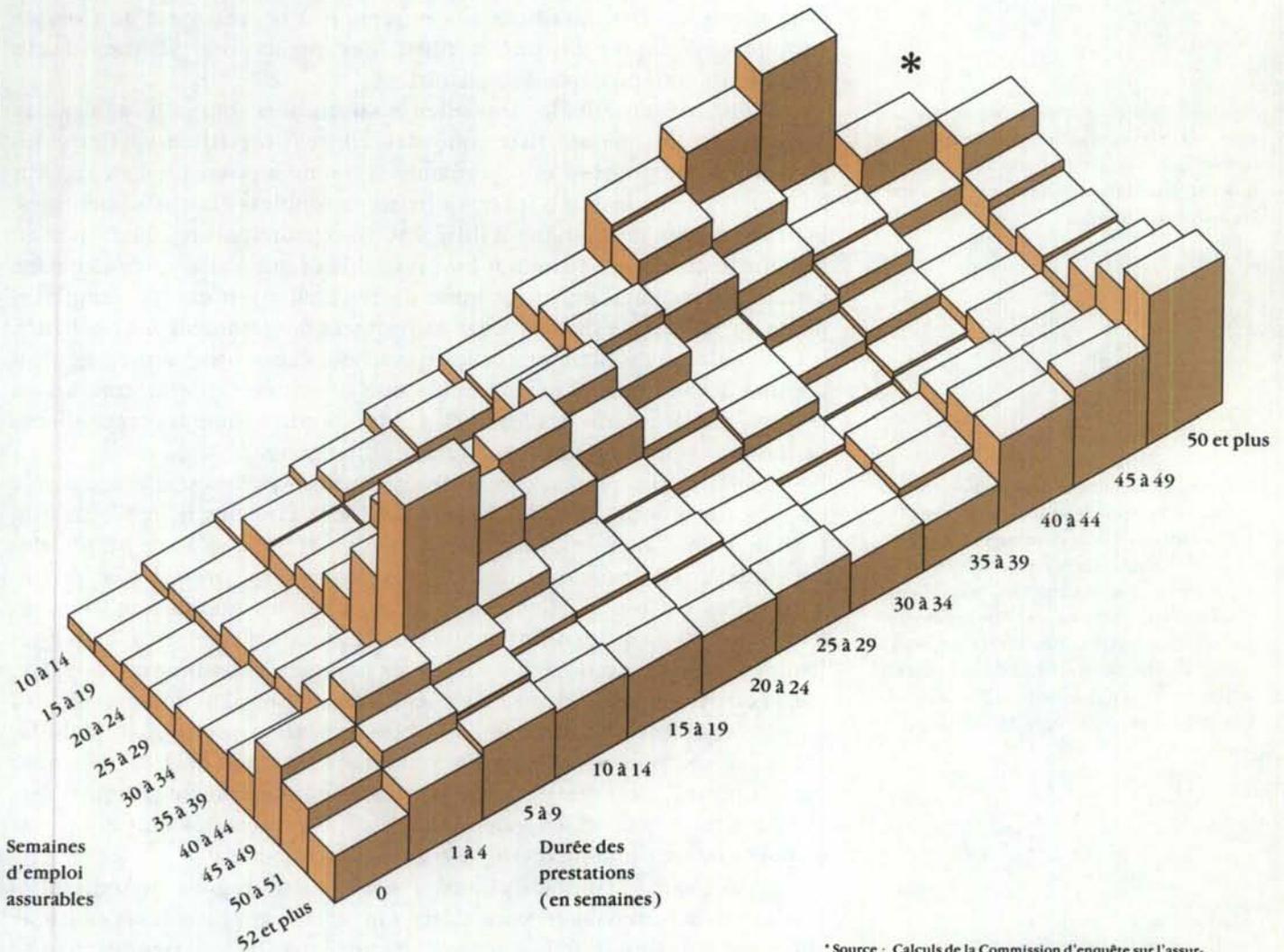
Cette analyse permet de distinguer chaque groupe des autres chômeurs possédant les mêmes antécédents professionnels. Ainsi, la durée des prestations d'assurance-chômage n'est pas la même chez les travailleurs qui ont accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi assurables et ceux qui en ont accumulé entre 15 et 20; elle n'est pas la même non plus chez ceux qui ont travaillé de 40 à 44 semaines et ceux qui ont travaillé pendant 52 semaines ou plus. Si le régime lui-même n'influe pas sur les comportements, il n'y aurait pas beaucoup de différence entre les travailleurs possédant des antécédents professionnels semblables.

Le fait que les travailleurs ayant accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi touchent en général des prestations pendant une période presque égale au maximum possible démontre peut-être que les personnes qui ne peuvent demeurer longtemps dans un emploi ont du mal à trouver du travail. Ceci n'explique cependant pas la différence entre ce groupe et les personnes qui travaillent de 15 à 20 semaines. On peut toutefois se demander si certains de ces travailleurs exploitent le système ou si les programmes et projets de création d'emplois n'ont pas simplement pour but de rendre les travailleurs admissibles à l'assurance-chômage. Ces prestataires ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des prestataires du pays, mais ils sont très nombreux dans les provinces de l'Atlantique. De plus, l'existence d'un tel groupe est révélatrice¹⁷. Dans la mesure où elle est attribuable à la façon dont le régime actuel est conçu, nous en traitons au chapitre 7. Par ailleurs, le chapitre 3 porte sur les conséquences des mesures systématiques prises en vue de réaliser une redistribution optimale du revenu grâce à des programmes de création d'emplois.

Les travailleurs qui ont accumulé environ 40 semaines d'emploi et qui touchent des prestations pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 semaines constituent également un petit groupe, dont l'existence est tout aussi révélatrice. Encore une fois, il y a deux explications possibles. D'une part, il faut environ 10 semaines pour trouver un autre emploi et,

Tableau 2.18

Répartition des prestataires, selon la durée des prestations ordinaires et le nombre de semaines d'emploi assurables, en 1984



* Source : Calculs de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage selon les données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Note : Trois cases ne sont pas visibles; elles représentent les prestataires qui ont travaillé durant peu de semaines et ont touché des prestations pendant une longue période (les chiffres correspondants se trouvent au tableau G.2 de l'annexe G). La répartition en pourcentage est calculée selon la durée des prestations. Le total des valeurs de chaque catégorie fondée sur le nombre de semaines d'emploi assurables est de 100 %. Les données sont fondées sur les prestations ordinaires (sans exception) prenant fin en 1984.

d'autre part, les employeurs licencient des travailleurs pendant de courtes périodes chaque année pour procéder à l'entretien de l'usine, à l'inventaire et à d'autres activités semblables, puis les rappellent au travail. Les modifications proposées au chapitre 7 touchent les aspects du régime qui encouragent ce genre d'attitude. Enfin, même si les habitudes observées chez les prestataires qui ont travaillé pendant une année complète laissent supposer qu'ils profitent pleinement des prestations offertes, il est plus probable que ces travailleurs ont travaillé pendant de nombreuses années chez un même employeur, qu'ils sont devenus chômeurs à la suite de changements structurels et que, par conséquent, ils risquent d'avoir beaucoup de difficulté à trouver un nouvel emploi. Des modifications au régime et la création d'un Compte cumulatif d'emploi destiné à offrir des prestations accrues à ces travailleurs sont proposées au chapitre 7.

«Les travailleurs saisonniers, comme les pêcheurs et les employés de l'industrie touristiques, sont en fait payés à ne rien faire tout l'hiver.» (Chambre de commerce d'Halifax, audiences d'Halifax)

À l'heure actuelle, les travailleurs saisonniers sont admissibles aux prestations au même titre que les autres travailleurs. Certaines personnes ont proposé que le régime revienne aux critères en vigueur avant 1971 selon lesquels les travailleurs saisonniers étaient admissibles, mais recevaient un traitement différent. Leur principal argument tient au fait que le chômage saisonnier est prévisible et que l'assurance-chômage est alors davantage un programme de redistribution que de remplacement du revenu. Les travailleurs saisonniers (notamment les pêcheurs, les travailleurs du bâtiment et les travailleurs agricoles) ont en général recours à l'assurance-chômage plus que les autres¹⁸. Cette conclusion ressort d'ailleurs du tableau 2.14, qui montre que les travailleurs saisonniers sont de grands bénéficiaires du régime.

«Les employés sont conscients que quelques semaines de travail leur donneront droit à un soutien financier. Ceci leur permettra de subsister jusqu'à la saison nouvelle, lorsque reprendra leur travail ordinaire. Sans l'assurance de ce soutien financier, les industries saisonnières auraient du mal à recruter et à garder une main-d'œuvre qualifiée dans cette province.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlotte-town)

L'analyse des prestations et des cotisations par groupe d'âge révèle que les travailleurs de 20 à 24 ans semblent être des bénéficiaires du régime tandis que les travailleurs de 35 à 54 ans sont plutôt des cotisants¹⁹. Globalement, le rapport entre les prestations et les cotisations est essentiellement le même chez les hommes et chez les femmes, mais il y a des différences selon le groupe d'âge. Ainsi, les jeunes femmes recourent moins que les jeunes hommes à l'assurance-chômage, mais cette tendance s'inverse chez les 25 ans et plus. Les hommes de 20 à 24 ans reçoivent en moyenne 1,88 \$ de prestations pour chaque dollar cotisé; le coefficient prestations-cotisations est donc de 1,88 dans leur cas, alors qu'il n'est que de 1,29 chez les femmes du même groupe d'âge. Dans le groupe des 45 à 54 ans, le coefficient prestations-cotisations est de 0,68 chez les hommes et de 0,75 chez les femmes.

Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de redistribution du revenu, mais il est considéré comme tel par plusieurs pour qui le chômage équivaut à faible revenu. Cette équation est peut-être juste pour certaines personnes à un moment donné, mais elle ne l'est certainement pas lorsque l'on considère le revenu annuel de la famille. Or, c'est sur cette base qu'on détermine généralement l'efficacité des programmes de redistribution du revenu. À cet égard, mentionnons qu'environ 11 % des prestations d'assurance-chômage ont été versées à des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 \$ mais que près de 20 % des prestations ont été versées à des familles dont le revenu dépasse 40 000 \$²⁰. Même s'il prélève de l'argent chez les travailleurs pour le

remettre aux chômeurs et, dans une certaine mesure, chez les riches pour le donner aux pauvres, le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de redistribution du revenu très efficace.

En ce qui concerne l'incidence du régime sur la distribution du revenu par province, les données de 1984 indiquent des bénéfices nets pour les provinces de l'Atlantique, le Québec et la Colombie-Britannique. En chiffres absolus, l'Ontario a été le plus important cotisant, ayant versé des cotisations de 1,3 milliard de dollars, mais seulement 67 % des cotisations versées par les travailleurs de l'Ontario sont revenues dans la province sous forme de prestations²¹. À l'autre extrême, Terre-Neuve reçoit environ 3,38 \$ de prestations pour chaque dollar cotisé.

Conclusion

Le chômage est le problème de tout le monde. Chaque année, il touche un Canadien sur quatre. Ce n'est pas un problème isolé, propre à seulement quelques personnes situées au bas de l'échelle salariale, mais une réalité envahissante qui peut toucher n'importe quel travailleur. Par ailleurs, au Canada, l'emploi et les taux d'activité augmentent. L'économie canadienne n'est donc pas en train de s'effondrer. Au contraire, depuis une vingtaine d'années, nous enregistrons des résultats très favorables sur le plan de la croissance de l'emploi; nous avons même dépassé la plupart des autres pays occidentaux. Malgré ces réalisations solides et les grands espoirs qui s'y rattachent, les Canadiens s'inquiètent, ce qui est bien naturel, de la persistance des taux élevés de chômage et de la concentration du chômage dans certains secteurs industriels et dans certaines professions. Ces problèmes et ceux auxquels doivent faire face les personnes peu scolarisées, surtout les jeunes, ont des répercussions sur la politique en matière d'emploi.

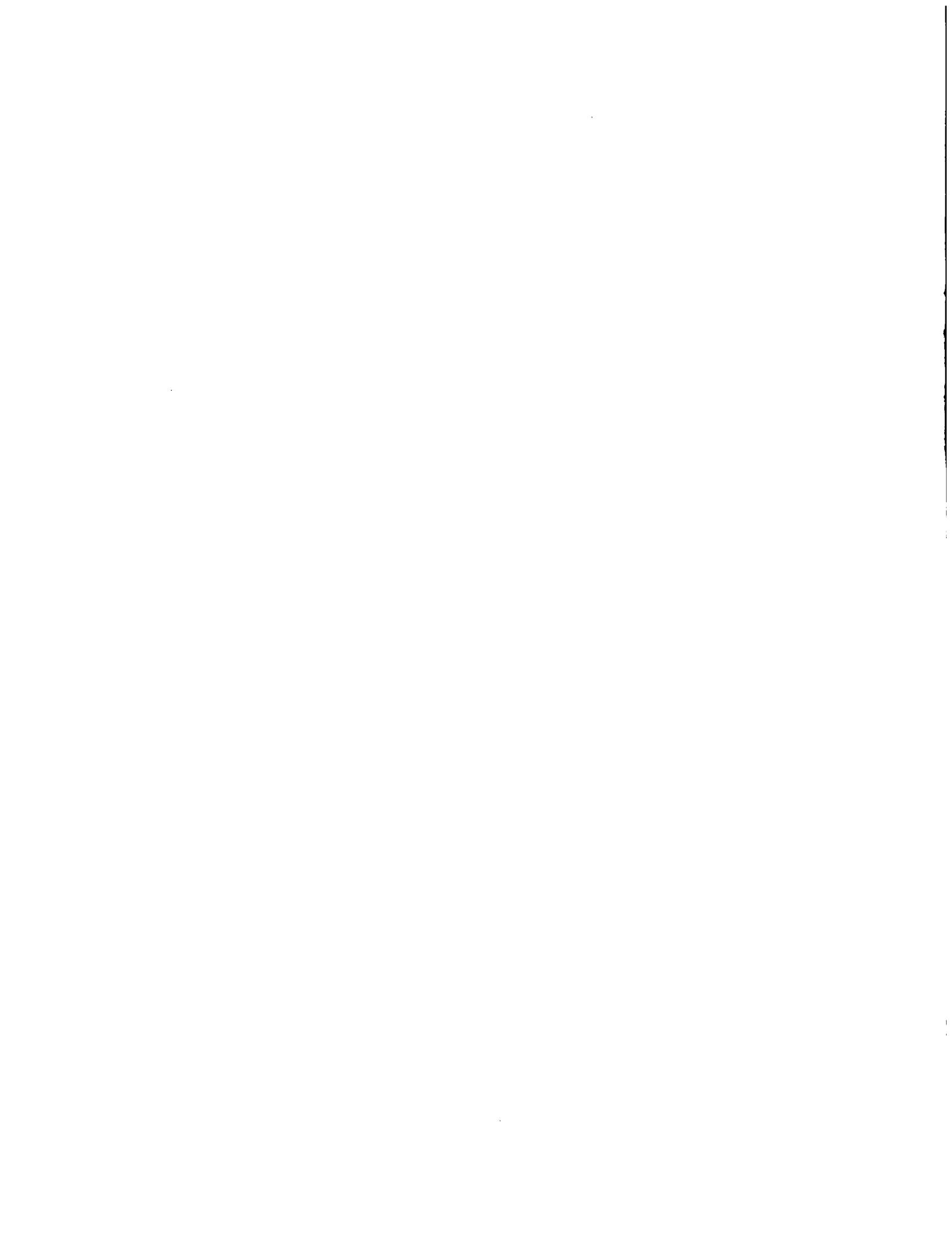
Une étude des usagers du Régime d'assurance-chômage indique qu'il existe trois catégories de prestataires qui diffèrent des bénéficiaires types : les personnes qui travaillent durant 10 à 14 semaines et touchent des prestations pendant environ 40 semaines, celles qui travaillent pendant 40 semaines environ et reçoivent des prestations durant 10 semaines approximativement, et celles enfin qui travaillent, de façon générale, toute l'année et touchent des prestations jusqu'à ce que leur période de prestations soit épuisée. Cette étude révèle en outre qu'en raison de la nature de plus en plus structurelle du chômage, les périodes pendant lesquelles les travailleurs sans emploi reçoivent des prestations ont considérablement augmenté au cours des dernières années.

Il semble que de graves perturbations de l'emploi sont et demeureront une importante caractéristique de notre économie. Il en résulte trois constatations importantes :

- Un régime d'assurance-chômage demeure essentiel pour la sécurité économique des travailleurs canadiens.
 - Il est indispensable de prendre des mesures pour aider les travailleurs, les entreprises et les collectivités à s'adapter aux effets des changements structurels à long terme.
 - Le Régime d'assurance-chômage ne suffira pas, à lui seul, à résoudre les problèmes dus au chômage. Les dépenses à ce titre devront faire partie des investissements consentis au titre de la croissance économique et de l'utilisation des ressources humaines.
-

Notes

- 1 Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 8.
- 2 Mireille Éthier, «Les régimes de retraite au Canada», *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- 3 Les taux de chômage des jeunes comprennent les personnes ayant de 14 à 24 ans en 1963 et celles ayant de 15 à 25 ans en 1983.
- 4 Ces calculs se fondent sur les données des documents suivants : Statistique Canada, *Moyennes actuelles de la population active, 1975 à 1983*, cat. 71-529, et *La population active*, cat. 71-001.
- 5 Font exception le Japon et certains pays scandinaves. En fait, alors que le taux de chômage au Canada et aux États-Unis s'établissait à 56 % environ en 1983, il était de 62,1 % au Japon, 58,5 % au Danemark, 61,9 % en Finlande, 59,9 % en Norvège et 62,3 % en Suède. (Source : Organisation de coopération et de développements économiques, *Statistiques de la population active, 1963-1983*, Paris, OCDE, 1985.)
- 6 C. M. Beach et S. J. Kaliski, «Measuring the Duration of Unemployment from Gross Flows Data», *Revue canadienne d'économie*, 16 mai 1983, p. 258-263.
- 7 Cité dans Lars Osberg, *The Incidence and Duration of Unemployment in Canada*, étude effectuée pour la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).
- 8 Graham Glenday et Glen Jenkins, *The Employment Experience of the Unemployed*, étude technique n° 13 préparée à l'intention du Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail, Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1981, p. 3.
- 9 Statistique Canada, *Variations saisonnières dans l'économie canadienne : Emploi et chômage*, cat. 16-501, Approvisionnement et Services Canada, novembre 1982, p. 36.
- 10 Osberg, *op. cit.*, p. 34.
- 11 Edward A. Carmichael, *Reorienting the Canadian Economy : Policy Review and Outlook 1986*, Institut C. D. Howe, Toronto, 1985, p. 16.
- 12 Conseil économique du Canada, *In Short Supply : Jobs and Skills in the 1980's*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.
- 13 Dans ce contexte, on entend par activités saisonnières l'industrie de la construction, l'industrie forestière, l'industrie de la pêche, l'exploitation minière, l'agriculture et le tourisme. Cette ventilation diffère quelque peu de celle utilisée dans le tableau 2.13. (Source : G. Glenday et A. Jahangir, *The Effects of Unemployment Insurance Benefits on the Structure of Employment in Seasonally and Cyclically Sensitive Sectors*, étude préparée à l'intention du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1982, p. 44.)
- 14 Le chapitre 10 présente en détail les modalités de financement du régime.
- 15 Voir l'annexe G, tableau G.1.
- 16 Calculs établis à partir de données de la CÉIC.
- 17 Voir l'annexe G, tableau G.2.
- 18 Voir l'annexe G, tableau G.8.
- 19 Voir l'annexe G, tableau G.9.
- 20 Voir l'annexe G, tableau G.11.
- 21 Voir l'annexe G, tableau G.12.



Partie II

Les besoins des chômeurs



Les besoins des chômeurs

Le chômage n'est plus un phénomène conjoncturel à court terme dont sont victimes un petit nombre d'entreprises et de travailleurs marginaux. De plus en plus, il résulte d'importants changements structurels de l'économie qui concernent des industries, des professions, des collectivités et des régions entières. En conséquence, les besoins des chômeurs ne sont plus les mêmes qu'autrefois.

On se rend bien compte de l'interrelation qui existe entre les politiques sociales et économiques lorsqu'on essaie de trouver de meilleures formules pour répondre aux besoins des chômeurs. Ce que les chômeurs veulent avant tout, c'est du travail, pas des prestations d'assurance-chômage. Mais ceux qui n'arrivent pas à trouver un emploi doivent pouvoir compter sur une aide financière pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille pendant qu'ils continuent à chercher du travail, attendent d'être rappelés par leur employeur, déménagent dans une autre localité ou suivent des cours de recyclage. L'économie change si rapidement qu'il nous faut trouver des moyens, outre l'assurance-chômage, pour permettre de s'adapter plus rapidement à l'évolution du marché du travail.

En soi, l'assurance-chômage est loin de pouvoir répondre à tous les besoins des chômeurs. Il serait donc vain de vouloir réformer le régime sans l'incorporer à une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines. Il serait déraisonnable, par exemple, de songer à supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sans fournir un supplément de revenu aux travailleurs qui éprouvent des difficultés financières et sans offrir de subventions de développement aux collectivités qui sont victimes de phénomènes économiques indépendants de leur volonté. Il faudra élaborer une stratégie qui reconnaisse la nécessité de recycler les travailleurs dont le métier n'est plus en demande, et qui reconnaisse aussi les problèmes tout particuliers que l'évolution de la demande de main-d'œuvre pose aux chômeurs peu instruits. La politique de l'emploi et le Régime d'assurance-chômage sont étroitement liés à la politique fiscale, à la politique régissant la retraite et à la réglementation des horaires de travail. Il convient donc d'examiner les avantages et les lacunes du régime actuel dans le cadre d'un plan à long terme de mise en valeur des ressources humaines.

Un tel plan devra nécessairement comporter des objectifs et la plupart des Canadiens estiment que ceux que nous proposons ci-dessous sont raisonnables :

- une main-d'œuvre instruite et capable de s'adapter;
 - une gamme de possibilités permettant aux gens de faire partie de la population active rémunérée ou de s'en retirer;
 - le plein emploi;
-

— l'assurance d'un revenu suffisant pour ceux et celles qui se trouvent momentanément sans emploi ou dans l'incapacité de travailler.

Bien entendu, ces objectifs s'inscrivent dans le cadre des objectifs économiques plus vastes que sont le maintien de la croissance et la stabilité. De plus, les objectifs sociaux et économiques étant multiples et parfois contradictoires, il faut s'attendre à ce qu'ils changent avec le temps. On ne peut pas se contenter de fixer des buts d'ordre économique et de croire que les objectifs sociaux se réaliseront d'eux-mêmes.

Les objectifs d'une stratégie de mise en valeur des ressources humaines sont déterminés par la culture nationale, c'est-à-dire par l'ensemble des convictions, des valeurs, des attitudes et des opinions qui influent sur le comportement. Ces convictions et attitudes changent avec le temps et, comme le montrent les résultats obtenus par les récentes campagnes de promotion de la santé, elles peuvent être modifiées par des politiques explicites et des initiatives avisées. Les programmes mis en place par l'État devraient viser la réalisation d'un *ensemble* de réformes sociales conformes aux quatre objectifs précités. Ces réformes sont nécessaires pour répondre aux besoins des chômeurs et elles doivent constituer la base de tout projet de révision du Régime d'assurance-chômage.

La partie II décrit les éléments d'une stratégie intégrée de mise en valeur des ressources humaines. Le chapitre 3 traite du plein emploi, des stratégies de développement de l'emploi en général, et plus particulièrement du rôle de l'assurance-chômage et de la création d'emplois. Le chapitre 4 décrit le système de sécurité du revenu du Canada et définit le rôle que joue et que devrait jouer l'assurance-chômage dans ce système. Le chapitre 5 aborde la question de l'insuffisance de l'instruction et de la formation spécialisée et examine le rôle de l'assurance-chômage dans la formation de la main-d'œuvre. Le chapitre 6 porte sur la nécessité d'une plus grande souplesse sur le marché du travail et évalue les programmes d'adaptation, la politique en matière de retraite et les autres régimes de travail possibles, c'est-à-dire les idées qui expliquent la tendance au raccourcissement de la journée, de la semaine ou de l'année de travail, ainsi que le programme de travail partagé mis sur pied dans le cadre du Régime d'assurance-chômage.

Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines est essentiellement axée sur le capital humain. Or, comme pour tout investissement, la planification doit précéder l'action. Il faut répondre aux besoins des chômeurs, sur le plan de l'emploi, de l'aide financière, de la formation et de la diversification des régimes de travail par un programme d'action cohérent et réalisable. Personne ne sait exactement quel équilibre il convient d'établir entre ces éléments, mais la situation actuelle demande une action sur les quatre fronts, et pas seulement de la part de l'État. Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines n'aurait aucun sens sans la participation et l'adhésion de tous les Canadiens – gouverne-

ments, travailleurs et employeurs. Il ne s'agit pas simplement de présenter sous une nouvelle forme des idées déjà usées, mais plutôt d'envisager l'avenir d'une façon différente, c'est-à-dire en tenant compte de la totalité des problèmes que pose, pour le Canada, le maintien de sa position concurrentielle dans le monde, l'adaptation aux nouveaux modes d'organisation du travail et les nouvelles exigences relatives à la formation et à l'expérience des travailleurs.

Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines, comme son nom l'indique, donne la première place au capital humain. Elle exploite nos talents naturels et en fait le meilleur usage. L'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie font l'objet des quatre chapitres suivants.

Le Canada a-t-il démissionné face au chômage?

L'article qui suit a paru dans le Toronto Star le 8 juin 1961. Un taux de chômage de 5 % était tout aussi inquiétant il y a 25 ans que les taux que nous connaissons aujourd'hui.

«Les économistes du gouvernement, de déclarer le directeur de notre bureau d'Ottawa, M. Val Sears, considèrent qu'il y a peu d'espoir de voir le taux de chômage descendre au-dessous de 5 %.»

La légère amélioration de l'économie canadienne a fait naître des espoirs qui nous font oublier des chiffres dont la réalité n'a rien de réjouissant : il y a au Canada 300 000 chômeurs.

Le nombre de ces hommes et de ces femmes en chômage – 5 % de la population active – représente, aux dires des économistes du gouvernement, un pourcentage «acceptable» de sans-travail qui est susceptible de ne pas baisser.

«Quels que soient les stimulants adoptés dans le prochain budget, ajoute-t-il, et quelle que soit la croissance économique au cours des deux années à venir, les Canadiens devront se faire à l'idée que le plein emploi c'est, en pratique, 95 % de la main-d'œuvre au travail.»

Les économistes libéraux sont encore plus pessimistes.

À moins que le gouvernement n'intervienne en force pour redresser l'économie, le taux de chômage ne baissera pas en deçà de 6 %.

Ce taux est deux fois plus élevé que celui envisagé par la Commission royale Gordon sur les perspectives économiques du Canada dans ses projections de 1957 sur l'avenir de notre pays.

Seuil d'intervention aux États-Unis

Ce qui retient davantage notre attention, c'est que ce taux a dépassé le niveau fixé par les conseillers économiques du président Kennedy comme seuil au-delà duquel le gouvernement se doit d'intervenir énergiquement pour permettre à la croissance économique des États-Unis de continuer sur sa lancée.

M. Walter Heller, qui dirige l'équipe de conseillers économiques du Président, a déclaré que sans un accroissement des dépenses du gouvernement, conjugué ou non à une réduction de l'impôt, l'économie américaine serait affligée d'un taux de chômage de 5,5 %.

Or, il considère que ce chiffre est inacceptable et qu'il devrait être ramené à 4 %.

Les Américains sans travail représentent 7 % de la main-d'œuvre par opposition à 9,7 % au Canada, en avril.

Derrière cet écran de pourcentages, il y a des hommes et des femmes en chômage, qui cherchent du travail, qui se démènent pour arriver à se nourrir et à s'habiller, qui ont du mal à garder la tête haute dans une société qui, du moins pour un certain temps, connaîtra de plus en plus l'abondance.

Ce nombre «acceptable» de chômeurs est un tribut coûteux sur le plan humain et qui, de surcroît, épuise les ressources de l'État au titre des dépenses sociales – Caisse d'assurance-chômage et programmes d'aide municipaux.

Certes, il ne fait aucun doute que même en période d'expansion économique exceptionnelle, comme celle qu'a connue le Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale, un nombre considérable de gens se retrouvent momentanément sans emploi ou sont forcés d'accepter un nouveau travail (63 000 en juin 1944), mais ce taux de 5 % est trop élevé pour qu'on l'accepte sans rechigner.

Aucun porte-parole du gouvernement n'est prêt à avouer publiquement, me direz-vous, que notre pays doit s'accommoder d'un certain degré de chômage.

L'obsession du plein emploi

À vrai dire, sous le gouvernement libéral, la norme du plein emploi est devenue en quelque sorte taboue.

En réponse à une résolution prise en 1950 par le Conseil économique et social des Nations Unies, qui demandait à chaque État de définir ce qu'il entendait par plein emploi, le Canada a affirmé que son économie était par trop tributaire des marchés d'exportation pour qu'il lui soit possible de se rendre à sa demande.

Puis, en 1953, le gouvernement a repoussé une nouvelle demande à cet effet en disant qu'Ottawa dépendait trop des provinces pour définir une norme nationale.

Le professeur Stanislaw Judek, de l'Université d'Ottawa, dans son mémoire au Comité sénatorial sur la main-d'œuvre et le chômage, a qualifié cette réponse de «curieux aveu». «Compte tenu de l'ampleur du chômage qui sévit de nos jours, je ne peux croire que la complexité des relations financières et constitutionnelles entre les gouvernements présente des difficultés à ce point insurmontables», devait-il ajouter.

Les économistes libéraux soutiennent que d'autres pays ont réussi à contenir la montée du chômage à un niveau acceptable. Nous ne voyons donc pas pourquoi nous douterions de l'aptitude du Canada à cet égard.

La Suède, pays dont l'économie est assez comparable à celle du Canada, puisqu'elle est aussi une grande productrice de matières premières et qu'elle cherche à exporter ses produits manufacturés, avait un taux de chômage de 0,8 % l'été dernier. Au Canada, il atteignait 5 %.

Le plan d'emploi de la Suède

(La Suède, entre autres mesures, construit des maisons préfabriquées et les expédie là où l'on a besoin de travailleurs, puis verse une indemnité à ceux-ci et à leur famille pour leur permettre de s'y installer.)

Qui sont ces gens pour qui un emploi serait impossible à trouver? Ce sont, pour reprendre le jargon des économistes, «les victimes du chômage frictionnel, du chômage saisonnier et du chômage structurel».

Le chômage frictionnel touche des personnes qui ne sont pas au bon endroit au bon moment lorsqu'une occasion de travailler se présente, parce qu'elles n'ont pas entendu parler de l'emploi ou parce qu'elles n'étaient pas en mesure de se déplacer pour l'obtenir.

Le chômage saisonnier est un problème particulièrement grave au Canada en raison des variations extrêmes du climat et de l'importance des industries primaires (l'exploitation forestière, la pêche et la culture du blé) soumises aux caprices du temps et à la rigueur des saisons.

Les variations saisonnières n'ont pas d'influence sur le niveau moyen de chômage.

Le chômage structurel est de loin le problème le plus sérieux à long terme. Il résulte des changements technologiques qui surviennent dans les secteurs de l'industrie et des services, et laissent pour compte les travailleurs insuffisamment formés. Ces trois types de chômage peuvent être combattus et ramenés à des proportions acceptables.

Les économistes ont recommandé les interventions suivantes : accroître la mobilité des travailleurs au moyen de régimes de retraite transférables et d'allocations de déplacement et de relogement; mettre en chantier d'importants travaux publics pour soutenir les ouvriers de la construction et absorber la main-d'œuvre occasionnelle; lancer, enfin, un vaste programme de formation technique.

Comme on peut le lire dans la dernière lettre d'affaires à la clientèle de la Banque de commerce, le chômage n'est pas un *phénomène temporaire*, et il nécessite une réforme en profondeur.

Une société de plus en plus consciente de ses responsabilités à l'égard de ses concitoyens ne peut tolérer que 5 % de sa population active soit condamnée au chômage permanent et que l'on s'en désintéresse en disant : «On a fait du mieux qu'on pouvait».

Greg MacLeod, fondateur de New Dawn^a, Cap-Breton (Nouvelle-Écosse)

À longue échéance, la croissance de l'emploi pourrait très bien passer par le développement communautaire. Monsieur MacLeod explique ici pourquoi.

On a tort de penser que le chômage est entièrement attribuable au manque d'emplois. Il tient plutôt au fait que, en plusieurs endroits, les structures nécessaires pour répondre aux besoins économiques locaux n'existent tout simplement pas. Créer des emplois sans s'efforcer d'établir une structure qui deviendra éventuellement autonome, c'est remettre la solution du problème à plus tard.

On a aussi besoin de solutions à court terme mais, si on veut résoudre une fois pour toutes les problèmes des collectivités défavorisées, on doit y créer des organismes capables de couvrir leurs frais, des organismes qui resteront sur place et continueront à employer des gens. C'est prendre une position extrême que de dire que la collectivité peut y parvenir d'elle-même. Dans un pays industriel moderne, 40 % de l'activité économique relève directement de l'État. Il serait naïf de prétendre qu'une collectivité touchée par la crise peut résoudre ses problèmes sans l'aide du gouvernement.

Depuis une vingtaine d'années c'est le gouvernement central qui a pris l'initiative du développement. . . Un fonctionnaire d'Ottawa conçoit un programme et annonce, dans les journaux locaux et à la radio, qu'on peut demander d'y participer. Eh bien, l'approche que je propose est différente. Selon moi, c'est la collectivité qui devrait être à l'origine des solutions : que d'abord, les gens essaient d'agir, et qu'ensuite l'État apporte son aide.

Le Programme fédéral d'aide à l'innovation est un très bon programme et il est orienté dans la bonne direction. . .mais j'ai quand même certaines critiques à formuler. En effet, au moment où les fonctionnaires fixent les modalités de mise en œuvre des projets, la communauté perd sa liberté

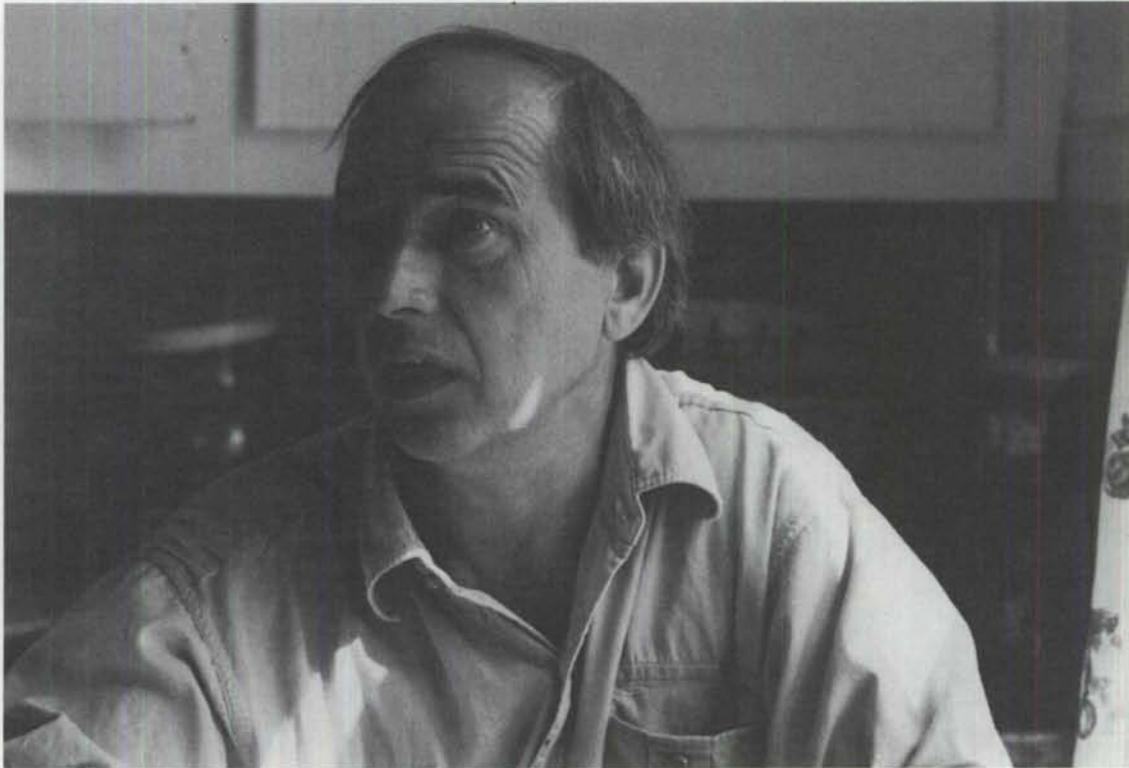
d'action; elle doit s'adapter aux règles établies et elle devient très dépendante de ce programme.

Une entreprise communautaire devrait fonctionner comme n'importe quelle autre entreprise. Tout d'abord, elle devrait asseoir sa situation financière et la collectivité devrait s'en porter garante. Les responsables des programmes publics devraient se comporter comme des banquiers et dire : «Ces gens-là ont fait leurs preuves, maintenant nous pouvons les aider.» Jusqu'à maintenant, c'est exactement le contraire qui s'est produit. Si un groupe réussit et établit sa situation financière, l'État lui refuse son aide. . . Le succès constitue donc un handicap!

Lorsqu'un groupe a assis sa situation financière, voyez-vous, il est indépendant; or, les fonctionnaires n'aiment pas avoir affaire à des groupes locaux un tant soit peu indépendants. En général, ils souhaitent que ces groupes viennent leur demander conseils et directives. . . C'est la nature même de la bureaucratie.

Il importe de savoir que les groupes communautaires peuvent utiliser les méthodes du monde des affaires à des fins sociales, et qu'il est difficile de réaliser des objectifs sociaux sans avoir recours à ces méthodes. Il faut permettre aux groupes communautaires de mettre sur pied leurs propres projets et leur laisser une grande liberté d'action. Le gouvernement impose plus de restrictions à ces groupes qu'aux entreprises privées. Il donne de l'argent à Dome Petroleum, par exemple, et la laisse faire preuve d'initiative et d'imagination. Mais lorsqu'il subventionne les groupes communautaires, il leur impose toutes sortes de structures et de limitations qui les empêchent de parvenir à un équilibre financier. Voilà mon principal grief.

Par exemple, New Dawn a demandé à l'État de financer une entreprise qui deviendrait rentable et nous permettrait de faire des bénéfices afin d'acheter du terrain à construire. Les agents chargés de programmes nous ont déclaré que nous n'étions pas autorisés à réaliser des profits dans le



cadre de ces programmes. Nous nous sommes adaptés : comme d'autres groupes communautaires, nous sommes devenus habiles à trouver des échappatoires. . . et c'est ce qui nous a permis de continuer.

Nous avons frôlé la faillite à plusieurs reprises. . . Une entreprise communautaire traverse exactement les mêmes crises que toute autre. Nous avons survécu grâce aux bénévoles chargés de la gestion – à notre conseil d'administration et à ses comités, entièrement formés de résidents de la localité.

Notre actif s'élève maintenant à environ 12 millions de dollars, ce qui est un chiffre respectable. . . Mais nous avons aussi des dettes : beaucoup de nos biens sont hypothéqués. Nous gérons un foyer pour les personnes âgées et nous sommes en train de mettre sur pied un projet de soins à domicile. Ça, c'est un autre problème. . . Dans le monde des affaires, 70 % des emplois se trouvent dans le secteur des services, dans des domaines comme l'information. Toute entreprise communautaire avisée, qui tient compte de la situation actuelle, s'établira dans ce secteur. Les fonctionnaires n'aiment pas ça. . . Très souvent, ils ne s'intéressent qu'à l'industrie de transformation et sont dépassés.

Je dirais cependant qu'une entreprise communautaire devrait s'attaquer à n'importe quelle activité si elle crée des emplois et qu'elle est viable. Je ne crois pas vraiment qu'il faille se fier aux entreprises américaines ou européennes pour résoudre les problèmes de Terre-Neuve, du Cap-Breton ou du Manitoba. . . que nous puissions attirer des sociétés pour qu'elles viennent s'installer et créer des emplois chez nous. Ça pourrait durer quelque temps mais je ne pense pas qu'à la longue ça puisse réussir. * À mon avis, doivent bien s'établir les entreprises dans la collectivité et faire participer la population locale.

Rien qu'au Cap-Breton, il y a 35 000 chômeurs. Dans ce contexte, New Dawn est bien peu de choses avec sa quarantaine d'employés. Mais, au cours des années, des gens sont venus de Nouvelle-Écosse, de Colombie-Britannique, de Terre-Neuve – de partout – pour voir comment fonctionne New Dawn. Je pense que nous avons exercé une grande influence au Canada en émettant l'idée qu'un groupe communautaire peut légitimement faire des bénéfices et asseoir sa situation financière, et aussi que cela le rend plus efficace d'un point de vue social.

* On trouvera plus loin dans ce chapitre un encadré décrivant l'entreprise New Dawn.

Des emplois

Introduction

Les participants aux audiences se sont exprimés clairement. Les chômeurs ont besoin d'emplois et non pas d'un meilleur Régime d'assurance-chômage. Les participants ont demandé l'adoption d'une politique canadienne de plein emploi, bien que peu d'entre eux aient été en mesure de préciser ce qu'ils entendaient par là ou la façon dont cette politique pouvait être établie. Comme on l'indique dans le chapitre 2, bien que l'emploi ait augmenté, le plein emploi n'est pas encore chose faite. Nous connaissons le nombre actuel de chômeurs, mais nous ne savons pas combien de nouveaux emplois il faudrait créer pour atteindre au plein emploi dans dix ans. Ceux qui établissent les politiques visent une cible mobile. Le marché du travail est constamment en train de changer. Par exemple, en 1955, le plein emploi aurait été possible si seulement 50 % de la population adulte avait eu un travail rémunéré, vu le faible taux d'intégration des femmes à la population active. Toutefois, si, à l'heure actuelle, le même pourcentage d'adultes avait du travail, le taux de chômage serait de 22 %. Bien que l'objectif précis ne soit pas clair, l'orientation à adopter l'est. Il faut, en priorité, favoriser la croissance de l'emploi et en faire l'élément prédominant de toute planification stratégique de la mise en valeur des ressources humaines.

Dans ce chapitre, nous traiterons des questions suivantes :

- Quel rôle les gouvernements, les collectivités et les particuliers doivent-ils jouer au regard de la croissance de l'emploi?
- Le plein emploi est-il un objectif raisonnable de la politique économique?
- Que faut-il faire pour améliorer la capacité de notre économie à engendrer des emplois permanents?
- Dans quelle mesure les programmes fédéraux de création d'emplois ont-ils été fructueux?
- Dans quel climat économique réussirait-on à favoriser la croissance de l'emploi?
- L'assurance-chômage doit-elle jouer un rôle en matière de création d'emplois?

On a tendance à croire que la création d'emplois suppose des programmes distincts financés par l'État, mais la plupart des emplois n'ont pas été créés de cette façon. Ce qui importe le plus, c'est la politique économique générale qui ouvre la voie à la croissance de l'emploi. Par conséquent, ce chapitre porte principalement sur la politique économique, c'est-à-dire les mesures d'expansion économique et de stabilisation à court terme.

«Si vous pensez que le système fonctionne bien, allez donc en parler à quelqu'un qui ne travaille pas!» (Organization of Unemployed Workers, Port Alberni, C.-B.; slogan de grève)

«Nous avons aujourd'hui un taux de chômage comme nous n'en avons pas eu depuis la Crise. La réponse au problème est la création d'emplois, non le passage à tabac des travailleurs sans emploi.» (Kamloops Unemployment Guidance Centre, audiences de Vancouver)

«Bien sûr que nous sommes favorables à la création d'emplois. Nous avons désespérément besoin d'emplois. D'ailleurs, tout le monde a besoin d'un emploi. Mais il ne faut pas s'arrêter à la création d'emplois[. . .]J'ai vu des personnes obtenir des emplois pour travailler à des projets, en fait uniquement pour travailler, mais parfois elles ne travaillent même pas. Elles ne font que passer le temps, attendent leur chèque de paye et n'ont plus aucune fierté ni dignité personnelles.» (New Brunswick Association of Métis and Non-status Indians, audiences de Bathurst)

Nous entendons par la «croissance de l'emploi» l'augmentation des possibilités d'emploi qui découlent de l'intensification de l'activité économique. Nous entendons par la «création d'emplois» la mise en œuvre de programmes gouvernementaux ayant pour but explicite de créer des emplois.

Contexte de la politique économique générale

Aucun pays ne peut répondre à la demande d'emplois sans expansion économique. Les programmes de création d'emplois peuvent sembler fructueux, mais leur succès est trompeur si le total des emplois n'augmente pas : la création d'emplois dans une entreprise ou une partie du pays peut avoir eu lieu au détriment d'une autre entreprise ou d'une autre région. L'expansion économique crée le climat dans lequel l'augmentation des emplois peut être réelle et non pas constituer un simple déplacement de l'emploi et du chômage. Ainsi, ce qui importe, c'est que l'économie prenne de l'expansion à un rythme qui permette d'absorber la croissance de la population active.

Les politiques et les instruments nécessaires pour favoriser maintenant l'expansion économique et, partant, la croissance de l'emploi ne sont pas obligatoirement ceux dont on avait besoin au cours des décennies antérieures. De nouveaux problèmes se posent, les conditions ont changé, de nouvelles solutions s'imposent. Au début des années 1970 il était de bon ton de minimiser la possibilité d'une expansion économique, voire de remettre en cause son importance. On supposait que les pénuries prévues et la hausse du coût des matières premières, ainsi que la dégradation de l'environnement associée à l'expansion industrielle freineraient et même empêcheraient à la longue la croissance de l'économie. Or, depuis ce temps, le prix de nombre de matières premières a baissé par rapport à celui des biens manufacturés et on a commencé à lutter contre la pollution et à réduire la dégradation de l'environnement. Tandis que les obstacles à la croissance économique ont été amoindris, le besoin d'une croissance soutenue est devenu une affligeante évidence. Au Canada comme dans la plupart des autres pays industriels, l'augmentation de la participation au marché du travail n'a cessé de dépasser celle des emplois.

Au cours des audiences, on a réclamé à maintes reprises la croissance de l'emploi. Certains jugeaient qu'il n'y avait pas lieu de discuter des règles régissant l'assurance-chômage parce que le véritable besoin était celui de créer des conditions permettant à l'économie de prendre de l'expansion et d'engendrer suffisamment d'emplois pour que le chômage ne soit plus que «frictionnel».

Cette demande d'emplois se traduit directement par un appel à l'expansion économique puisque, dans la plupart des industries, des emplois supplémentaires ne sont créés que par suite d'un investissement considérable. Bien que l'ampleur des investissements nécessaires à la création d'un emploi varie selon l'industrie, il est vrai que, de façon générale, ils ont augmenté avec le temps, même dans les industries des services où la croissance de l'emploi est la plus forte. La bureautisation, par exemple, exige des investissements par employé beaucoup plus élevés qu'il y a cinq ou dix ans. Comme en témoignent les mégaprojets

«À mon avis, le meilleur remède est encore la croissance économique.» (Sam Jannohamed, audiences d'Edmonton)

«La principale cause du chômage au Canada est le ralentissement économique. Aucun programme public de formation et de création d'emplois, quelle que soit son ampleur, ne permettra de surmonter les pertes d'emplois dues à l'incapacité de l'industrie de vendre ses biens et services. La source du problème tient au fait que la plupart des produits canadiens ne sont pas concurrentiels sur le plan du coût et des prix, que ce soit sur le marché intérieur ou à l'étranger. Les marchés sont toujours là, mais ils sont approvisionnés par l'étranger. Cela ne tient pas à la qualité de nos produits, mais à leur coût, et notamment au coût de la main-d'œuvre. Une étude effectuée par le département du travail des États-Unis a montré que le Canada vient au deuxième rang, sur neuf pays, pour la rémunération horaire dans l'industrie manufacturière. Le coût de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière canadienne a maintenant augmenté au point où il représente environ 65 % du prix de revient total des articles produits. (Association des manufacturiers de machines et d'équipements, mémoire)

«Il n'y a qu'un seul moyen valable de s'attaquer au problème du nombre de personnes qui touchent des prestations d'assurance-chômage et à celui du coût global du régime. Il s'agit de faire du plein emploi la grande priorité de la politique économique.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

sur les sables bitumineux et le pétrole en haute mer, les besoins en capitaux du secteur primaire demeurent très grands. Citons à titre d'exemple extrême le cas de la fonderie d'aluminium récemment construite au Québec, où les investissements nécessaires par emploi créé dépassent un million de dollars. Même si les emplois créés grâce à des projets de ce genre sont rémunérateurs, l'évolution technologique est telle que le nombre d'emplois créés sera inférieur à celui qu'il aurait été si la fonderie avait été construite il y a dix ans.

Cet exemple illustre un fait important pour ce qui est de la relation entre les investissements et la croissance de l'emploi. Les changements techniques ont rendu la croissance de l'emploi relativement plus coûteuse. Or, si le Canada n'adopte pas les techniques les plus récentes au même rythme que ses concurrents, il ne fera que conserver des emplois dans l'immédiat au détriment des emplois futurs, parce que la mise au point de nouveaux procédés et produits est indispensable à sa compétitivité sur les marchés mondiaux. Qui plus est, à moins que la capacité productrice du pays soit nettement sous-utilisée, l'emploi ne peut croître sans investissement.

Il y a deux genres d'investissements. L'un est destiné à réduire les coûts et à augmenter la productivité (par exemple, la production par unité de main-d'œuvre) en remplaçant la main-d'œuvre, l'énergie ou les matières premières par des capitaux. Il se peut que pareil investissement réduise l'emploi, mais puisqu'il rend les entreprises plus compétitives, il peut contribuer à longue échéance à la conservation ou à l'augmentation des emplois. Le deuxième genre d'investissements est destiné à lancer de nouvelles entreprises ou à faire augmenter la capacité totale de production, et suppose une croissance directe de l'emploi.

«Le gouvernement veut subventionner les industries à coefficient élevé de capital du secteur énergétique parce qu'il trouve cela sexy. Les centrales électriques sont sexy. Les centrales nucléaires sont des bâtiments énormes, masculins et virils. Elles permettent à certains de faire beaucoup d'argent et de montrer ce qu'ils ont accompli. Elles créent peu d'emplois et d'énormes dettes.» (Kenneth Emberley, audiences de Winnipeg)

«Notre mandat est de favoriser les investissements, puisque les investissements créeront à leur tour des emplois à long terme. Il s'agit en fait de la seule chose qui créera des emplois : une mesure à long terme aux effets soutenus.» (Miramichi Regional Development Corporation, audiences de Newcastle)

Tableau 3.1
Fluctuation du produit intérieur brut réel de l'emploi et de la productivité, de 1960 à 1983
(moyennes annuelles)

	Fluctuation du produit intérieur brut	Fluctuation de l'emploi	Fluctuation de la productivité ^a
Canada	4,2 %	2,5 %	1,6 %
États-Unis	3,1 %	1,9 %	1,2 %
Japon	7,2 %	1,1 %	6,0 %
Allemagne	3,2 %	-0,2 %	3,4 %
France	4,1 %	0,5 %	3,7 %
Royaume Uni	2,2 %	nulle	nulle
Italie	3,8 %	nulle	nulle
Moyenne	3,7 %	1,0 %	2,7 %

a PIB réel par employé

Source : Organisation de coopération et de développement économiques. *Statistiques rétrospectives de 1960 à 1983*, Paris, OCDE, 1985, tableaux 1.6 et 3.1.

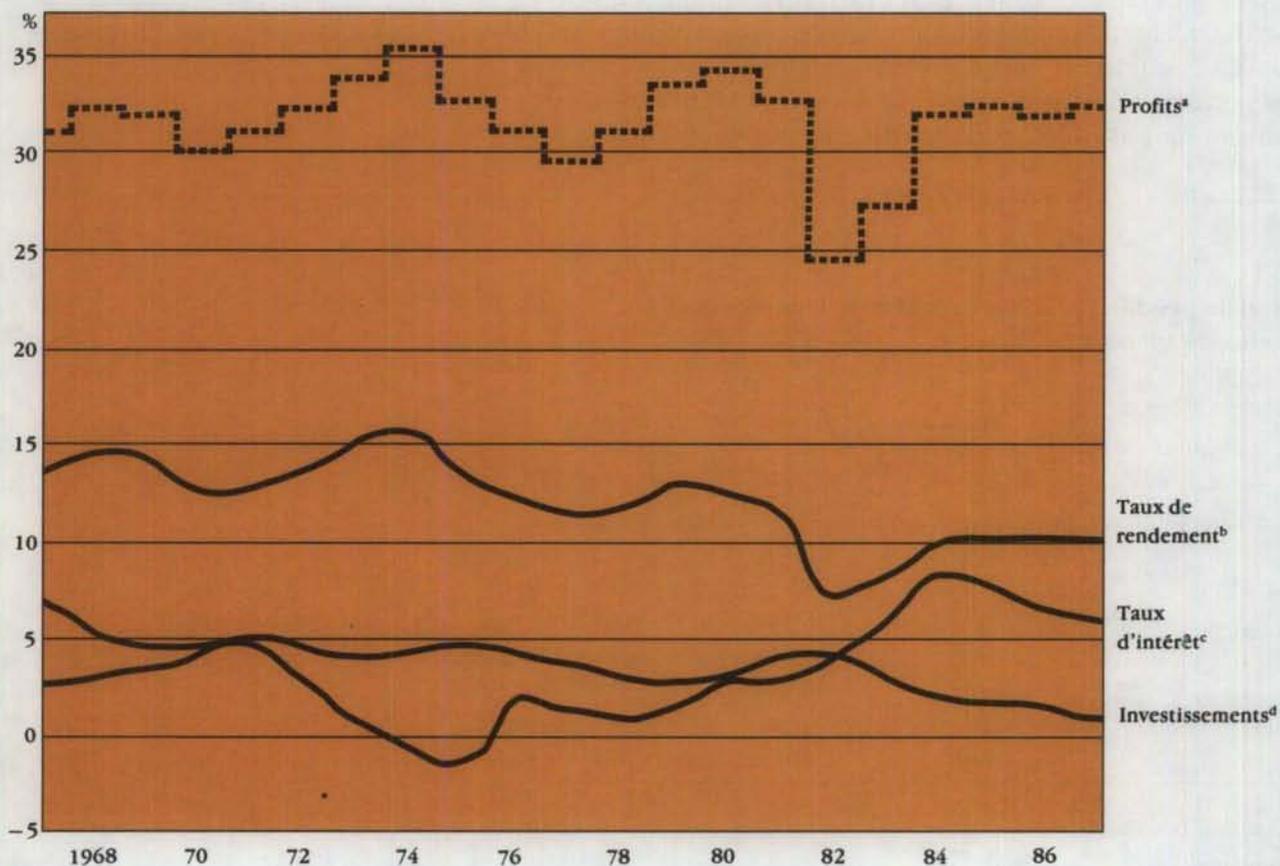
«La concurrence sur la scène internationale est de plus en plus vive. À moins de réduire nos coûts et notre main-d'œuvre, nous ne pourrions plus être compétitifs. Ainsi, nous sommes pris d'un côté par les répercussions sociales d'un changement et de l'autre par le risque de ne plus être concurrentiels si nous n'effectuons aucun changement.» (Miramichi Pulp and Paper, audiences de Newcastle)

«Les pays qui ont une main-d'œuvre à bon marché, du nouveau matériel et des gouvernements "vendus" peuvent inonder des marchés que l'on croyait accessibles auparavant aux seules nations industrielles occidentales.» (Hugh Roberts, mémoire)

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays industriels ont dû procéder à des investissements du premier genre pour économiser l'énergie, défendre leur position sur le marché international, suivre le rythme des innovations et protéger l'environnement. Plus un pays investit à ces fins, moins il dispose de capitaux pour accroître la capacité totale de production et l'emploi. La solution consiste à augmenter suffisamment l'investissement global pour permettre au pays de faire évoluer ses exploitations au rythme des changements et de hausser sa capacité globale de production afin que la croissance de l'emploi corresponde à celle de la population active.

Dans quelle mesure le Canada a-t-il répondu aux besoins liés à ces deux genres d'investissements? Il a mieux réussi que les États-Unis et l'Europe de l'Ouest à faire augmenter la production totale (voir le tableau 3.1). L'augmentation de la capacité de production totale a donné lieu à l'exceptionnel rendement du Canada en matière de création d'emplois pour une population active qui croît rapidement. Si le rendement du Canada a été excellent sur ce plan, il compte, en revanche,

Tableau 3.2
Profits, taux de rendement et investissements dans les industries manufacturières



a Excédent d'exploitation brut en pourcentage de la valeur ajoutée brute.

b Excédent d'exploitation brut en pourcentage du capital-actions brut.

c Croissance du capital-actions brut réel.

d Rendement des obligations à long terme du gouvernement moins hausse des prix à la consommation.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, mai 1986, Graphique C, p. 43.

parmi les principaux pays de l'OCDE qui ont le moins bien réussi au chapitre de l'augmentation de la productivité. Il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. L'augmentation rapide de la production et de l'emploi n'est pas incompatible avec la croissance de la productivité. Il est à noter que, depuis 1981, l'investissement réel stagne au Canada, ce qui s'explique du fait que les taux d'intérêt, déjà élevés, n'ont cessé de subir des pressions à la hausse jusqu'en 1985. La baisse du taux de rendement des investissements et la hausse des taux d'intérêt ont rendu de plus en plus improbable le recouvrement du coût des nouveaux investissements (voir le tableau 3.2). Une croissance supérieure de la productivité aurait pu être réalisée si le niveau d'investissement global avait été plus élevé.

Quelles qu'en aient été les raisons, il n'y a pas eu suffisamment d'investissements pour à la fois faire augmenter la productivité et permettre à la croissance de l'emploi de suivre celle de la population active. Lorsque, au chapitre de la productivité, une économie ouverte comme celle du Canada perd du terrain par rapport à d'autres pays, il s'ensuit une diminution de sa compétitivité et un ralentissement de la croissance de l'emploi. Seule l'expansion économique peut permettre de réaliser les espoirs de croissance de l'emploi et de véritablement résorber le chômage.

Recommandation

- 1** Compte tenu du rôle que joue la croissance économique dans la création d'emplois, nous recommandons que les politiques économiques aient pour but d'accélérer, en priorité, la croissance économique. Il faudra se pencher en particulier sur les politiques qui assureront :
- un degré d'investissement élevé et soutenu;
 - une augmentation de la productivité qui permettra de maintenir ou d'améliorer la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale.
-

Le bien-être économique de tout pays exige une étroite corrélation entre la productivité et les salaires. Depuis bien des années, la productivité générale de la main-d'œuvre augmente à peine au Canada, même s'il existe des exceptions notables dans certaines industries. L'augmentation du coût unitaire de la main-d'œuvre dans l'industrie de la fabrication en fournit l'illustration (voir le tableau 3.3). La dévaluation du dollar canadien a comblé, en général, l'écart grandissant entre le coût unitaire de la main-d'œuvre du Canada et celui de ses concurrents tel que le Japon et l'Allemagne. Les efforts destinés à hausser la rémunération plus rapidement que n'augmentait la productivité ont mené à l'inflation, à l'échelle nationale, et à la dévaluation, sur le plan international.

Quelle qu'en soit la cause, l'incidence de la faible augmentation de la productivité se trouve aggravée par les pressions exercées sur les gouvernements pour les amener à contrer les fluctuations économiques à court terme en «gérant» la demande totale. En ayant recours à ce qu'on appelle la «stabilisation économique», les gouvernements cherchent à utiliser les ressources productives du pays à pleine capacité et à un rythme soutenu.

Tableau 3.3
Fluctuation du coût unitaire de la main-d'œuvre des industries manufacturières, de 1960 à 1984

	Fluctuation du coût unitaire moyen de la main-d'œuvre	
	De 1960 à 1970	De 1970 à 1984
États-Unis	1,9 %	5,1 %
Japon	3,1 %	4,4 %
Allemagne	3,8 %	4,4 %
France	2,4 %	9,2 %
Royaume Uni	3,7 %	11,8 %
Italie	4,6 %	14,1 %
Canada	1,2 %	7,3 %
Moyenne	2,6 %	6,3 %

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, mai 1986, tableau 4.

«La seule solution efficace à long terme aux problèmes fiscaux du gouvernement consiste à remettre les Canadiens sur le marché du travail grâce à des programmes de création directe d'emplois et à la mise en place de politiques économiques destinées à stimuler notre économie et à la sortir de son marasme.» (Fédération du travail de la Colombie-Britannique, mémoire)

«Avez-vous pensé à une autre forme d'assurance-chômage ou de revenu, ou je ne sais quoi, différente du régime actuel? Ce que nous aimerions, c'est le plein emploi». (Northern Alberta and Northwest Territories Building and Construction Trades Council, audiences d'Edmonton)

L'activité économique est sujette à bien des influences et risque fort d'être instable. Il est depuis longtemps admis que l'État a pour fonction d'intervenir en période de récession afin de stimuler la demande de biens et de services à l'aide de politiques générales comme la politique fiscale (équilibre entre les impôts et les dépenses du secteur public) et la politique monétaire (niveau général des taux d'intérêt). Pendant les audiences, il a été manifeste que le public appuie cette fonction gouvernementale. Les spécialistes qu'a consultés la Commission d'enquête ont convenu qu'il est possible de réduire le taux de chômage au Canada à l'aide d'une politique de stabilisation dûment mise en œuvre. Cependant, il est clair que les possibilités de succès de cette politique sont très restreintes. La réduction du taux de chômage que pareille politique permettrait de réaliser n'est que de quelques points de pourcentage (par exemple, le taux de chômage serait ramené d'approximativement 9,5 % à environ 7 %)¹. Il ne s'agirait pas là d'une amélioration négligeable, mais elle n'éliminerait pas le chômage pour autant.

Le Canada n'est pas le seul pays qui trouve difficile de résoudre le chômage. Ce n'est pas que son engagement à réaliser l'objectif du plein emploi soit insuffisant ou qu'il manque de volonté politique. La plupart des pays de l'OCDE ont le même problème : au total, il y avait 10 millions de chômeurs dans ces pays en 1970, près de 19 millions en 1979 et plus de 31 millions en 1984². On peut légitimement soutenir que, dans certaines circonstances, il est pratiquement impossible de maintenir le plein emploi pendant une longue période, peu importe la volonté politique qu'on y met. En France, par exemple, le nombre des chômeurs est passé de 1 371 000 en 1979, soit deux ans avant l'élection d'un gouvernement engagé à favoriser l'expansion économique, à 2 319 000 en 1984, c'est-à-dire après trois ans de mesures de «stimulation»³.

Néanmoins, les États-Unis ont, pour leur part, réussi à résorber le chômage de façon tout à fait spectaculaire depuis la dernière récession en adoptant une politique fiscale très stimulante. La formule a été efficace, mais a créé un déficit commercial considérable pour plusieurs années, ce que les pays de moindre envergure comme le Canada ne peuvent pas se permettre sans engager un cycle de dévaluation, d'inflation et, finalement, de contraction économique.

Pour nombre d'économistes, il est impossible de se tirer d'une récession en accroissant les dépenses publiques. Le problème tient au rapport entre l'inflation et le chômage. Quand l'inflation est aussi persistante qu'elle l'a été dernièrement, les travailleurs s'attendent à ce que les prix continuent de monter et exigent des augmentations salariales proportionnelles à la hausse des prix qu'ils prévoient. L'accroissement des dépenses publiques peut porter les travailleurs à s'attendre à une poussée inflationniste, ce qui entraîne l'augmentation tant des salaires que des prix, une partie seulement des dépenses supplémentaires servant à stimuler la production et l'emploi. Plus le taux de chômage est élevé, plus il est probable que l'augmentation des dépenses de l'État engendre une intensification de la production. Mais, plus le taux de chômage est faible, plus il est probable qu'il s'ensuive une hausse du taux d'inflation. La difficulté consiste à atteindre l'équilibre délicat entre une augmentation de la production et une hausse de l'inflation.

Nombreux sont les économistes qui croient actuellement qu'en raison de notre long passé inflationniste il peut être très difficile de ramener le taux de chômage en dessous de 7 % grâce aux politiques publiques classiques⁴. La difficulté de la tâche n'enlève rien à son importance. Il est possible que les résultats éventuels soient modestes et la marge de manœuvre peut être restreinte, mais toute réduction du chômage aura un effet favorable important sur l'ensemble de la société canadienne.

«L'assurance-chômage [...] ne peut être un système général de soutien du revenu ni même une solution aux problèmes créés par les bouleversements industriels. Il nous faut plutôt une loi et des programmes distincts, notamment des politiques économiques qui reposent sur le plein emploi.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

«L'idéal serait de donner à tous des emplois valables et suffisamment rémunérés. Malheureusement, nous n'avons pas aujourd'hui les politiques économiques qui permettraient d'aller dans ce sens.» (Latin American Mission Program, mémoire)

Recommandation

- 2** Que le plein emploi demeure l'un des objectifs premiers de la politique fiscale et de la politique monétaire.
-

La nécessité de formules innovatrices

Depuis des générations, les Canadiens croient que les gouvernements ont pour responsabilité de stabiliser l'économie et de recourir aux politiques fiscale et monétaire afin d'atteindre les meilleurs compromis possibles entre les objectifs de plein emploi, de stabilité des prix et d'équilibre de la balance commerciale extérieure du Canada. Dans le contexte de taux de change variables et d'économies ouvertes, la plupart des pays semblent incapables d'atteindre seuls la stabilité économique. Comme l'expérience passée a été décevante, il est plus difficile d'avoir confiance en l'efficacité des mesures de stabilisation de l'économie et en la capacité des gouvernements d'atteindre le plein emploi. Aux vieux problèmes il faut trouver des solutions nouvelles.

«À l'heure actuelle, les stratégies d'emploi mettent l'accent sur le chômage résiduel, structurel et cyclique, et ne tiennent aucun compte de la question du chômage chronique de longue durée.» (Graham Riches, audiences de Regina)

Peut-être a-t-on envisagé jusqu'à maintenant un éventail de solutions trop restreint. Quand les solutions classiques pour contrer une piètre performance économique se révèlent infructueuses, le besoin de faire l'essai de formules innovatrices devient indéniable. La responsabilité qu'a le gouvernement à l'égard du rendement économique exige qu'il cherche de nouvelles idées.

L'analyse du fonctionnement du marché du travail et des règles que suivent les entreprises lorsqu'elles décident d'engager des travailleurs supplémentaires a mis en évidence non seulement l'inflexibilité inhérente aux pratiques actuelles, mais aussi les répercussions qu'elle a sur la détermination de la rémunération. Ainsi, ce ne sont pas les travailleurs et les employeurs bien établis, mais les travailleurs marginaux et les chômeurs qui font face aux risques associés au marché du travail. Selon la procédure actuelle de détermination de la rémunération, les risques qui font inévitablement partie de tout marché donnent lieu à une fluctuation de l'emploi plutôt que des revenus. De plus, ces risques ont un effet démesuré sur les travailleurs les plus vulnérables, au nombre relativement faible, et qui sont les plus démunis face à une telle situation. Les études sur la segmentation du marché du travail font ressortir ce fait⁵. Si l'on accepte ce raisonnement, l'assurance-chômage devient dans une large mesure le prix que la société doit payer pour exploiter son marché du travail selon une orientation donnée. Toutefois, ce prix peut être réduit grandement par la diversification de la rémunération des travailleurs grâce à des méthodes nouvelles comme le partage des revenus.

L'une de ces solutions de rechange est exposée, avec arguments fort convaincants à l'appui, dans le chapitre intitulé «Économie de partage» d'une récente étude⁶. Dans ce cas, les travailleurs acceptent que l'on transforme une part de leur rémunération en pourcentage négocié des revenus de l'entreprise. Ils reçoivent l'assurance d'un salaire de base correspondant à une partie de leur rémunération; cette formule incite les entreprises à accroître la productivité et à maintenir les emplois même en période de récession. Il est toujours possible que les employés se retrouvent sans travail; toutefois, la formule de partage des revenus aide à stabiliser l'emploi, et le degré de stabilité est d'autant plus grand que l'est la part des revenus que les travailleurs reçoivent de l'entreprise (par opposition au salaire de base). Plus cette forme de rémunération est importante, plus l'effet d'une récession doit être intense pour engendrer le chômage.

La participation aux bénéfices est une pratique courante en Corée et à Taïwan; aux États-Unis, environ 15 % de toutes les entreprises ont un régime quelconque de participation aux bénéfices. Au Japon, où le chômage se situe habituellement autour de 2 %, environ 25 % de la rémunération moyenne des travailleurs leur est versée sous forme de primes dont une partie importante est fonction des revenus ou des profits de l'entreprise⁷. Toutefois, les formules de participation aux bénéfices sont relativement peu courantes au Canada. Afin d'encourager les entreprises à en adopter, on pourrait traiter différemment la partie des revenus du travailleur qui correspond à sa part des revenus de l'entreprise et y appliquer un taux d'impôt plus bas qu'aux salaires.

«Si la participation aux bénéfices n'est peut-être pas un remède universel, du moins vaut-il la peine de l'encourager. Par ailleurs, la participation aux bénéfices permet d'éviter le chômage et elle est un excellent moyen d'augmenter le rendement puisque les employés ont un intérêt personnel dans le succès de leur compagnie.» (Extrait de l'*OECD Observer*, septembre 1986)

L'augmentation du nombre des formules de partage des revenus au Canada aurait un certain nombre d'avantages :

- augmentation de l'emploi et de sa stabilité;
- augmentation de la production et de la richesse;
- réadaptation plus facile des travailleurs des industries en déclin;
- élimination des disparités régionales au regard des possibilités d'emploi;
- économies au titre de l'assurance-chômage.

Vu les taux de chômage élevés et le scepticisme au sujet de l'efficacité des politiques classiques, on devrait s'efforcer de favoriser l'adoption de régimes de ce genre. Le gouvernement devra prendre les devants car l'adoption plus ou moins simultanée de pareils régimes par un grand nombre d'entreprises peut être un moyen très efficace de stabiliser l'emploi.

Recommandation

- 3** Que l'on encourage le partage des bénéfices ou des revenus à titre de remplacement d'une partie de la rémunération totale des travailleurs; le traitement des parts de bénéfices ou de revenus par l'assurance-chômage et Revenu Canada devrait encourager l'adoption de telles formules de partage.
-

Stratégies d'expansion économique

Depuis la fin des années 1960 la politique sur l'expansion économique régionale a eu principalement pour but d'attirer de grandes entreprises dans les régions les moins développées du Canada. Essentiellement, les instruments de cette politique ont été les subventions et les prêts consentis à l'entreprise privée, le montant de l'aide étant souvent associé au nombre d'emplois créés. De plus, le ministère de l'Expansion industrielle régionale et ses prédécesseurs ont octroyé des subventions aux gouvernements provinciaux et aux administrations locales pour la construction et la modernisation d'installations d'infrastructure telles que les ports et les routes, afin d'aider à l'expansion économique régionale.

Du point de vue de la croissance de l'emploi, les deux principaux éléments ont été le Programme de développement industriel et régional et les ententes fédérales-provinciales de développement économique et régional. L'importance de l'aide accordée en vertu du programme et des ententes est bien souvent proportionnelle aux conditions locales de chômage. On estime que dans le cadre du Programme de développement industriel et régional, qui est mis en œuvre en traitant directement avec l'entreprise, 32 000 emplois ont été créés et 17 700 ont été maintenus en 1984-1985, au coût total de 500 millions de dollars⁹. Puisque ce programme favorise la création d'emplois dans le secteur privé, les emplois en question dureront vraisemblablement plus longtemps que ceux qui sont créés dans le cadre de projets de courte durée financés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Une partie des dépenses est destinée à aider les nouvelles entreprises à s'établir et les entreprises existantes à prendre de l'expansion et à se moderniser. Le Groupe de travail Nielsen a révélé qu'en 1985, seulement 18 % des fonds

«Ils ont construit une usine de raffinage du pétrole dans le détroit, une usine d'eau lourde au bout du chemin et une autre à Hawkesbury. Au lieu d'en rester là, ils ont fait la même chose ailleurs au pays, dans des régions ayant plus de force politique que nous, ainsi nos usines sont fermées mais pas celles de l'Ontario.» (Cape Breton Island Building and Construction Trades Council, audiences de Glace Bay)

du programme ont été octroyés à des entreprises dont le chiffre d'affaire était inférieur à 2 millions de dollars⁹. Cela porte à croire qu'il y a une certaine préférence à l'égard du secteur de la fabrication, au détriment des industries des services. Comme il a été indiqué au chapitre 2, de 1975 à 1982, plus de 55 % de la croissance nette de l'emploi a eu lieu dans des entreprises ayant moins de 20 employés et les deux tiers de tous les nouveaux emplois ont été créés par suite du lancement d'entreprises plutôt que de l'expansion d'entreprises existantes. Par conséquent, il semble que la prestation d'une aide industrielle aux nouvelles et petites entreprises, y compris celles du secteur des services, est le plus susceptible de favoriser la croissance de l'emploi.

«Si le Canada faisait un effort pour mettre en place une infrastructure convenable, qui servirait de base au développement économique dans le Grand Nord, il stimulerait l'esprit d'entreprise dans les secteurs privé et public et permettrait de créer des emplois. Le Régime d'assurance-chômage en bénéficierait bien entendu.» (Corporation des Cris de la baie James, mémoire)

«Pourquoi ne pas se tourner vers d'autres systèmes d'investissement axés sur la collectivité, d'envergure plus restreinte et à forte densité de main-d'œuvre?» (Pat Kerans, audiences de Halifax)

Pour ce qui est de favoriser l'expansion économique régionale, l'accent doit être mis sur l'augmentation de la capacité de production de la région plutôt que sur l'octroi de subventions à des entreprises pour qu'elles s'installent dans cette région. D'après les analyses, les ententes de développement économique et régional entre le gouvernement fédéral et les provinces devraient poursuivre trois objectifs : inciter à la recherche et au développement et encourager les investissements afin de faire augmenter la capacité de production; développer et perfectionner les infrastructures afin d'aider les administrations locales à améliorer les systèmes de transport, les parcs industriels, les établissements commerciaux et les maisons d'enseignement, les centres-villes et les services publics¹⁰; assurer le soutien financier du développement économique des collectivités, qui est un autre aspect de la stratégie globale en matière d'emploi. Une entente de développement économique et régional conclue avec Terre-Neuve prévoit une aide de ce genre.

La Beauce

La Beauce, milieu rural parsemé de petites fermes, était jadis une des régions du Québec où l'économie était au pire. Les touristes l'évitaient, ses forêts diminuaient, son sol était rocailleux et ses routes étaient en mauvais état, aussi observait-on un rapide exode des jeunes vers des régions plus prospères.

En 1973, les entreprises locales se sont unies pour fonder le Conseil économique de la Beauce, organisme de développement régional.

Le Conseil a d'abord incité les établissements de prêts locaux à investir davantage dans les petites entreprises, et particulièrement dans des usines de fabrication qui créeraient des emplois permanents. Au départ, les entrepreneurs se sont lancés dans ce qu'ils connaissaient le mieux : les produits forestiers et la transformation alimentaire, industries

déjà bien établies dans la région. Les premiers succès ont amené les entreprises à se diversifier pour englober des domaines tels que la fabrication de bicyclettes et de remorques, et la confection de chemises haute couture.

C'est dans la Beauce que se trouve le siège de Culinar, entreprise qui produit les gâteaux Vachon, et du groupe Canam Manac qui, outre le fait qu'il est le plus gros fabricant de camions-remorques, alimente plus de la moitié du marché canadien en poutres d'acier.

La Beauce, dont la population n'est que de 75 000 habitants, compte actuellement 350 industries manufacturières qui versent 100 millions de dollars de rémunération par année et expédient des biens d'une valeur de plus de 1,2 milliard de dollars dans toutes les parties du continent et du monde.

Développement économique des collectivités

Les projets de développement économique des collectivités qui ont réussi reposent sur la grande participation des communautés locales à la détermination des besoins et des marchés éventuels ainsi qu'à la planification, à l'évaluation et à la modification des nouvelles initiatives. Les projets de création d'emplois traditionnels, financés par le gouvernement, ne sont pas assez souples pour permettre un solide développement économique des collectivités, lequel doit être mieux adapté aux besoins des collectivités en question. Ce qui importe le plus, c'est que la participation des collectivités à la détermination des initiatives possibles et au soutien de leur réalisation crée des emplois qui s'intègrent à leur tissu économique. Ces initiatives sont le fruit de la croissance économique et de l'esprit d'entreprise des collectivités et dépendent de la capacité de celles-ci de mettre sur pied et de soutenir des entreprises. En outre, elles favorisent la croissance tant sociale que commerciale et peuvent être un important facteur de rétablissement de la qualité de la vie et de l'indépendance de la collectivité. Pareilles initiatives ont permis, par exemple, la régénération des collectivités beauceronnes du Québec (voir l'encadré).

Il y a beaucoup d'activités économiques communautaires au Canada, mais le manque de compréhension et d'appui du public fait obstacle à leur essor. Dans un récent rapport présenté à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le Conseil canadien de développement social a relevé environ 500 organismes s'occupant directement ou indirectement de développement économique communautaire et 19 bulletins et répertoires relatifs au domaine¹¹. La Commission d'enquête s'est souvent rendue auprès de groupes qui participent au développement des collectivités afin de les consulter. La Canadian Association of Threatened Single-Industry Towns, la New Dawn (Nouvelle-Écosse), le Deh Cho Regional Council (Territoires du Nord-Ouest), le Riverborne (qui fait partie de l'initiative sur le centre-ville de Winnipeg¹²) et le Local Exchange Trading System (LETS) illustrent l'effet que l'innovation peut avoir sur la résolution de problèmes économiques (voir les encadrés).

Les auteurs des politiques doivent se familiariser avec le rôle que de telles initiatives de développement communautaire peuvent jouer dans le cadre d'une stratégie globale de promotion de la croissance économique. Ces initiatives se fondent sur deux orientations différentes. L'une prévoit l'établissement d'un conseil communautaire ou régional qui permet à la collectivité de planifier et de soutenir l'activité économique. Cette formule exige souvent la participation des gouvernements de tous les paliers, mais elle a principalement pour but de stimuler les affaires et de créer de nouvelles industries dans la collectivité. La région de la Beauce, les villes de Lynn Lake et de Fort Simpson et le centre-ville de Winnipeg se sont lancés dans ce genre de développement économique et communautaire.

«Au lieu d'adopter la méthode traditionnelle de création d'emplois, il vaudrait mieux se tourner vers l'élaboration d'une base économique. Par exemple, les sommes consacrées à la création d'emplois vont dans des emplois non traditionnels. Ici même au Nouveau-Brunswick, un certain nombre de petits entrepreneurs n'ont pas comme les grandes entreprises accès à des fonds de développement.» (Fredericton Anti-Poverty Organization, audiences de Fredericton)

«Nous avons, par exemple, un magasin de vêtements usagés pour lequel, après trois ou quatre années, nous avons réussi à obtenir des fonds du gouvernement fédéral, mais qui a été financé localement au départ. *At Your Service* est un programme de formation dans le domaine de la restauration; *K-Team* est un groupe de mères de famille qui fournit un emploi à plein temps à environ 30 personnes par année.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

«Prenons le cas de Halifax où la construction et l'entretien d'habitations à loyer modique adéquates et suffisantes, de terrains de jeu communautaires et de garderies à prix abordable sont quelques-uns des services qui nécessitent des ressources humaines. Si dans bien des cas, ce travail ne rapporte pas de profit, certaines sociétés de développement communautaire et de coopératives ont démontré qu'elles pouvaient faire du bon travail et de bonnes affaires par la même occasion.» (Metro Action Committee for Employment, audiences de Halifax)

La renaissance des villes monoindustrielles

La *Canadian Association of Threatened Single-Industry Towns* est née de la crise qu'ont vécue deux villes minières – Red Lake (Ontario) et Lynn Lake (Manitoba). Puisque les mines fermaient dans ces deux villes, elles ont décidé de s'unir pour s'attaquer à leurs problèmes communs.

Cette association sans but lucratif s'est ensuite élargie pour englober toutes les villes monoindustrielles, quelles que soient les industries. Au cours de la conférence inaugurale qui a eu lieu à Winnipeg en mai 1985, 62 délégués de toutes les parties du Canada ont discuté de leurs problèmes.

En arrêtant ses buts et ses principes, l'association s'est donné le mandat de mieux assurer l'avenir des résidents des localités canadiennes monoindustrielles qui dépendent du secteur primaire.

L'association fournit divers services : conférences, recherches, sur la diversification économique et les questions sociales, études sur l'effet de divers événements sur les collectivités. Elle a cerné les principaux problèmes que doivent résoudre les collectivités monoindustrielles :

- instaurer des plans d'urgence en cas de fermeture d'entreprises si le gouvernement fédéral, les provinces ou les administrations locales ne le font pas;
- élaborer des plans à long terme de développement communautaire;
- suppléer au manque de stratégies de développement économique d'envergure;
- faire face à la complexité excessive des règlements et des procédures, qui rend difficile le recours aux programmes gouvernementaux;
- supporter la lenteur des gouvernements à réagir à la fermeture immi-

nente d'une entreprise dans une localité donnée.

L'association a recommandé un certain nombre de solutions pour régler ces problèmes. Elle a établi un programme en 37 points à substituer aux mesures à court terme du gouvernement lors des crises qui surviennent dans ces localités. Selon ce programme, les gouvernements, les industriels, les syndicats et les groupes de pression collaborent pour offrir aux collectivités monoindustrielles les moyens de revitaliser leur économie. Grâce à ce programme, l'association espère convaincre les résidents des villes monoindustrielles et des collectivités qui dépendent du secteur primaire de compter sur leur propre sens de l'initiative et de l'engagement et d'entreprendre une planification à long terme, au lieu de faire appel au gouvernement pour les sauver.

New Dawn brasse des affaires

La *Cape Breton Association for Co-op Development* a été créée en 1973 en raison de l'exaspération ressentie face à l'échec qu'avait essuyé le gouvernement en essayant d'attirer des industries dans la région.

Une entreprise locale d'artisanat, dont l'exploitation se faisait dans plusieurs locaux loués à Sydney, a demandé de l'aide financière afin de pouvoir s'installer dans de meilleurs locaux. Vu le potentiel de création d'emplois et la valeur culturelle de la demande, l'association a décidé d'y accéder.

Un vieux magasin était à vendre au prix de 60 000 \$. Les garanties personnelles des membres du conseil d'administration ont permis d'obtenir une hypothèque de 40 000 \$ de la coopérative de crédit, et on a emprunté 20 000 \$ à la banque. La réfection et l'amélioration des locaux ont été financées grâce à diverses subventions fédérales de création d'emplois. Des locaux commerciaux ont été offerts en location au rez-de-chaussée, et huit garçonniers ont été aménagés à l'étage. Les revenus qu'elle en a tirés ont permis à l'association d'ajouter 20 000 \$ au mon-

tant de l'hypothèque et d'acquitter le prêt bancaire.

Cette initiative a non seulement donné lieu à une entreprise valable, mais elle a aussi permis d'atteindre plusieurs objectifs sociaux. Des chômeurs ont ainsi trouvé du travail. En gagnant un appui financier à un moment critique, une entreprise d'artisanat prospère a pu continuer. Ce projet a en outre permis d'aménager de meilleurs logements et des locaux commerciaux plus attrayants dans un quartier de la ville qui se détériorait.

Qui plus est, cette initiative a engendré la création de la New Dawn, constituée en société en 1976. La *Cape Breton Association for Co-op Development* est demeurée une filiale de la New Dawn, et puisque des biens immobiliers de 200 000 \$ lui appartenaient, elle s'est spécialisée dans le logement et la construction.

En 1979, la New Dawn était devenue un conglomérat possédant plus d'un million de dollars de biens immobiliers comprenant deux centres de médecine dentaire, un foyer communautaire de convalescence pour déficients réhabilités, un foyer et un centre de ressources pour personnes âgées. La New Dawn

comptait environ 30 employés. En 1984, le programme de construction d'habitations avait à lui seul un budget de plus de 2 millions de dollars. En 1985, l'actif de la New Dawn était de près de 10 millions de dollars. La New Dawn a actuellement une structure juridique comprenant trois sociétés distinctes s'occupant de ses aspects commerciaux, sociaux et culturels, et a un dirigeant principal et des directeurs coiffant chacune de ces sociétés. Le conglomérat est présidé par un conseil d'administration composé de bénévoles qui sont recrutés dans la collectivité. Depuis sa création, la New Dawn s'efforce de recruter des personnes ayant à la fois des compétences techniques et une conscience sociale.

Après dix ans d'existence, la New Dawn continue de poursuivre des objectifs tant économiques que sociaux. Bien qu'il s'agisse d'une société sans but lucratif et qu'elle s'intéresse particulièrement aux besoins sociaux et culturels de la collectivité, elle n'accepte que les projets économiquement viables. Jusqu'à présent, cela lui a réussi.

L'initiative du centre-ville de Winnipeg

En 1981, le gouvernement fédéral, le Manitoba et la ville de Winnipeg ont lancé un programme quinquennal dans le centre-ville de Winnipeg. À ce moment-là, les 100 000 résidents de ce secteur de 10 milles carrés éprouvaient les difficultés inhérentes aux grandes villes nord-américaines.

On a entrepris la réalisation de 1 000 projets dans le cadre de trois programmes principaux :

- Éducation, formation et emploi. Budget de 15,4 millions de dollars et fonds complémentaires de 42,8 millions de dollars venant principalement de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et affectés à la formation professionnelle et à la création d'emplois.
- Amélioration des quartiers centraux. Budget de 30,5 millions de dollars et fonds complémentaires de 73,7 millions de dollars venant principalement de la Société canadienne

d'hypothèques et de logement et affectés à la réparation des habitations, à la construction de logements coopératifs, sans but lucratif, et à la création ainsi qu'à l'amélioration d'installations communautaires comme des garderies.

- Promotion de la croissance économique par le développement d'emplacements clés. Budget de 45,5 millions de dollars et fonds complémentaires de développement d'appoint ou auxiliaire de 202,7 millions de dollars pour l'octroi de prêts à de petites entreprises, le développement industriel, la restauration de bâtiments du patrimoine et le développement du quartier chinois.

Le budget principal de 96 millions de dollars a été fourni à parts égales par les gouvernements des trois paliers, qui ont participé tant à l'établissement des politiques qu'à la mise en œuvre des programmes. Outre les améliorations apportées grâce aux travaux qui en relèvent, le

mégaprojet de renouvellement urbain a eu des effets favorables dans trois grands domaines.

En premier lieu, il a servi à obtenir et à canaliser des investissements publics sans précédent et à intégrer et à rationaliser l'utilisation de fonds de façon plus efficace que ne l'aurait permis une organisation sans élément central unificateur. De plus, il a attiré des projets de plusieurs millions de dollars, comme celui de la construction dans la région de Winnipeg, d'un bâtiment du Centre national de recherches et d'un complexe d'Air Canada.

En second lieu, ces initiatives d'envergure ont redonné confiance au secteur privé en l'incitant à investir. Le secteur des affaires a investi au moins 200 millions de dollars dans le développement commercial et résidentiel.

Le troisième avantage a un caractère social. Les nombreux résidents de Winnipeg ont pu acquérir des compétences et obtenir des emplois; ils habitent maintenant un milieu plus sain et plus prospère.

Local Exchange Trading System (LETS)

Le *Local Exchange Trading System* (bourse locale) a été établi dans la vallée de Comox en 1983 par Michael Linton afin d'atténuer l'effet de stagnation économique d'un taux de chômage élevé.

Il n'a pas les restrictions d'un système de troc ordinaire car il crée un fonds de devises communautaires où les participants peuvent puiser. Ceux-ci versent des droits d'inscription de 25 \$. Cela leur donne le droit d'échanger des biens ou des services sur le marché de la localité, les ventes ou achats étant effectués à l'aide d'une combinaison de devises canadiennes et de ce qu'on appelle des dollars verts, devises propres à la bourse en question. Toutes les opérations financières et tous les articles en demande ou en vente sont répertoriés à l'aide d'un système informatique central pour que les

participants puissent accumuler des crédits en vue d'achats futurs.

Par exemple :

- Un électricien achète une corde de bois de chauffage d'un propriétaire de boisé au prix de 20 \$ verts et 15 \$ canadiens;
- Le propriétaire du boisé verse 15 \$ verts et 15 \$ canadiens à un couvreur pour qu'il répare le toit de sa maison.
- Le couvreur commande à un artisan un chandail fait à la main qui vaut 30 \$ verts et 20 \$ canadiens.
- L'artisan verse à l'électricien 15 \$ verts et 20 \$ canadiens pour qu'il répare sa cuisinière.

Le système est très efficace dans les petites collectivités parce qu'il encourage l'interdépendance des entreprises locales. Toutefois, les entreprises de détail hésitent à y participer car elles ont des fournisseurs à l'extérieur de la localité et

des engagements à l'égard d'autres aspects de l'économie traditionnelle.

Six cents personnes participent à la bourse de la vallée de Comox. Dix autres collectivités de la Colombie-Britannique exploitent leur propre bourse depuis environ deux ans; on est en train d'établir de nouvelles bourses locales dans plusieurs villes du Canada et du sud des États-Unis.

On ne peut pas dire que l'initiative a eu du succès sur toute la ligne. La participation des gouvernements des trois paliers et l'ampleur des objectifs ont imposé des compromis. Néanmoins, l'initiative du centre-ville de Winnipeg est en train d'être étudiée par des Européens et des Américains pour qui ce projet est un exemple unique de stratégie trigouvernementale de revitalisation urbaine.

«Par le passé, nombre d'initiatives communautaires d'entraide économique ont connu deux gros problèmes qui ont freiné leurs succès : le manque de capitaux de démarrage et l'absence d'expertise technique. Il n'est pas facile de trouver des capitaux à investir dans les collectivités touchées par le chômage chronique, le sous-emploi et la pauvreté, et pourtant ce sont bien elles qui ont le plus besoin d'expansion économique. Ainsi, la Coalition of Equality recommande que de l'aide soit apportée sous la forme de prêts, de garanties de prêts, d'investissements directs et de subventions aux collectivités qui désirent entreprendre des initiatives d'entraide économique. Nous recommandons par ailleurs que cette aide soit administrée par un établissement financier adéquat composé de représentants d'organismes membres (communautés demandant des fonds), que cet établissement soit un organisme autonome et élabore les critères pour obtenir de l'aide.» (Coalition for Equality, mémoire)

«Stimuler le démarrage et la croissance d'entreprises locales enracinées dans le milieu, voilà le seul espoir d'emplois permanents dans les régions du Canada où un chômage élevé persiste actuellement. De plus, il semble beaucoup plus humain et conforme au sens des responsabilités sociales d'adopter une politique de ce genre que d'"encourager" l'émigration hors de ces régions.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mémoire)

«À notre avis, les changements doivent être liés à la formation et au perfectionnement professionnel pour permettre aux bénéficiaires, grâce à une aide financière, de lancer des entreprises nouvelles ou des projets qui constituent en fait une activité économique permettant d'accéder à l'autonomie, à un travail pour son compte ou à de nouvelles possibilités commerciales.» (Conseil national des YMCA du Canada, mémoire)

La deuxième orientation de développement économique fait appel à des sociétés de développement communautaire, à des coopératives de travailleurs et à d'autres entités juridiques créées expressément pour favoriser l'expansion économique. Ces sociétés emploient une méthode qui diffère beaucoup de celle du développement communautaire par l'animation sociale qui a été utilisée pendant les années 1960 et 1970, laquelle consistait principalement à aider la collectivité à cerner ses problèmes et à exercer par la suite des pressions en vue d'un changement. Les sociétés en question ont des objectifs précis et sont dirigées comme des entreprises, pour répondre à un besoin communautaire.

Il existe des raisons valables d'adopter une stratégie d'emploi communautaire, en plus de la stratégie industrielle et régionale élaborée pour le secteur privé par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. Les entreprises privées ne peuvent pas avoir pour objectifs principaux de créer des emplois et de répondre aux besoins de la collectivité, bien que bon nombre d'entre elles le fassent parce qu'elles estiment que cela fait partie de leur rôle au sein de la société. Pour survivre, elles doivent réaliser des profits et demeurer concurrentielles. Par contre, les entreprises communautaires peuvent avoir pour objectif principal de favoriser le développement économique et social et la croissance de l'emploi dans leur milieu. Même si elles doivent adopter des pratiques d'affaires judicieuses, elles ont besoin d'un certain encouragement et d'aide pour appuyer ces objectifs de plein emploi.

Les entreprises communautaires ont souvent besoin de l'aide financière du gouvernement, particulièrement au moment de leur création. Cette aide pourrait être tirée d'une partie des fonds dégagés par l'élimination progressive proposée des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Le développement économique des collectivités est aussi légitime que toute autre forme de développement d'entreprise. Des agents régionaux expérimentés peuvent aider les collectivités à établir des sociétés de développement économique, mais l'aide doit être apportée de manière à favoriser plutôt qu'à desservir le développement communautaire. Une fois les structures de développement économique et communautaire bien établies, le gouvernement fédéral pourrait aider leurs responsables à trouver d'autres sources de fonds comme les garanties de prêts données à des prêteurs privés suivant les méthodes classiques de développement des entreprises. Pour que les initiatives soient le plus efficace possible, il faudrait que les gouvernements des trois paliers y participent. Toutefois, il faut observer les principes fondamentaux du développement économique et communautaire et ne pas imposer trop de conditions à l'aide financière.

De prime abord, le programme Développement des collectivités de la Planification de l'emploi, dont il sera question plus loin, semble favoriser les initiatives susmentionnées. Toutefois, il se peut que sa portée géographique soit trop restreinte. On est en train de créer les premiers comités de développement des collectivités, et il semble que les régions qu'ils desservent soient plus restreintes que celles de l'ancien Programme d'aide au développement économique local. Bien qu'on

doive appuyer le développement économique et communautaire dans les régions dont l'économie est en déclin, il y a lieu d'adopter un mécanisme de financement prévoyant l'octroi d'une aide à toutes les collectivités. Le chômage ne touche pas que quelques collectivités en déclin; il est présent partout. Qui plus est, certains aspects du programme de Développement des collectivités, comme l'encouragement à l'activité indépendante, devraient être facilement accessibles à l'échelle du Canada. La France et la Grande-Bretagne ont réalisé avec succès un projet semblable (voir l'encadré).

Recommandation

- 4** Que l'on établisse une stratégie de développement industriel et régional ayant les caractéristiques suivantes :
- Une proportion importante de l'aide régionale et industrielle devrait être consacrée aux nouvelles et aux petites entreprises, y compris celles qui ne font pas partie du secteur de la fabrication.
 - Les initiatives de développement économique des collectivités devraient être financées, au moins en partie, à l'aide des fonds dégagés par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Elles devraient être réalisées dans le plus grand nombre possible de collectivités du Canada tout en permettant un contrôle à l'échelle locale.
 - On devrait encourager la réalisation d'initiatives destinées à aider les chômeurs à fonder leurs propres entreprises.

Le British Enterprise Allowance Scheme

Le *British Enterprise Allowance Scheme*, établi en 1982, s'applique à toute personne d'au moins 18 ans qui est en chômage depuis 13 semaines (ou qui a reçu un avis au personnel excédentaire) et qui touche des prestations d'assurance-chômage ou des prestations supplémentaires. Les participants reçoivent pendant un an une indemnité hebdomadaire de 40 £ et ont droit à trois séances de consultation en vue de la création d'une entreprise. Pour être admissible, chaque participant doit créer une entreprise nouvelle et indépendante dans laquelle il doit investir personnellement 1 000 £ et s'engager à travailler à plein temps. Soixante-dix pour cent des participants en tirent une augmentation de leurs prestations hebdomadaires alors que les autres subissent une réduction.

En juin 1985, 88 000 personnes avaient participé au régime. Vingt-six pour cent avaient moins de 25 ans et 23 % d'entre eux étaient des femmes.

La forme d'entreprise la plus populaire a été celle de propriétaire unique, et la deuxième en popularité a été l'entreprise à deux associés. C'est le secteur tertiaire qui a attiré le plus de participants (65 %), et les professions les plus populaires ont été celles de la construction (16 %), du commerce de détail (16 %), et de la réparation d'appareils et de véhicules (12 %).

Après six mois, des emplois supplémentaires avaient été créés au rythme moyen de 45 par 100 entreprises, environ la moitié de ces emplois étant à plein temps. Après 15 mois, il s'agissait de 68

emplois par 100 entreprises. La plupart des emplois supplémentaires avaient été créés par une faible proportion des entreprises.

On estime que la moitié des entrepreneurs auraient fondé des entreprises si le régime n'avait pas existé. Parmi les entreprises ayant survécu un an, 86 % existaient encore après 15 mois. Les entrepreneurs qui ont le mieux réussi sont des hommes âgés n'ayant été en chômage que pendant des périodes relativement courtes. Près de 66 % des fermetures après un an ont eu lieu par suite de l'interruption de l'indemnité. Le plus souvent, les fermetures d'entreprises ont été attribuées à la faiblesse de la demande de biens et à une trop forte concurrence.

Planification de l'emploi : activités en cours

En 1985, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a répondu aux reproches dont ses programmes antérieurs avaient fait l'objet en réorganisant un éventail de programmes fédéraux de formation professionnelle et de création d'emplois, et en les intégrant à la Planification de l'emploi. Celle-ci est censée permettre de s'attaquer aux problèmes structurels fondamentaux de l'économie et du marché du travail plutôt qu'aux problèmes immédiats et cycliques dont on traitait auparavant. En 1986-1987, 1,6 milliard de dollars sont censés être consacrés aux six éléments de la nouvelle stratégie :

Intégration professionnelle. Programme destiné à aider les jeunes qui n'ont pas complété leurs études secondaires et les femmes qui n'ont pas eu d'emploi rémunéré depuis au moins trois ans. Il sert à subventionner la formation en établissement et en cours d'emploi ainsi que les activités d'acquisition d'une expérience de travail. Ce programme offre en outre une combinaison de cours de formation et d'expérience pratique, pouvant aller jusqu'à 52 semaines, selon les qualifications requises à l'échelle locale.

Acquisition de compétences. Programme destiné à aider les travailleurs dont les emplois sont menacés à cause de l'implantation de techniques nouvelles. Il favorise le recyclage à temps plein ou à temps partiel

des employés et des travailleurs indépendants dans les professions et les industries qui sont menacées par des changements structurels. Les cours de formation offerts en fonction des qualifications requises à l'échelle locale et régionale peuvent durer jusqu'à trois ans; le gouvernement fédéral défraie le coût des cours et des salaires.

Pénurie de main-d'œuvre. Programme de formation des chômeurs dans des domaines où on a décelé ou prévu une pénurie de main-d'œuvre à l'échelle régionale ou nationale. Le programme prévoit une formation en cours d'emploi dans le secteur privé. Il offre aux employeurs une aide pouvant s'échelonner sur trois ans pour le recyclage de leurs employés dans les domaines en pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Dans les cas où on ne peut pas trouver d'employeurs, le gouvernement appuie des programmes de formation en établissement.

Développement de l'emploi. Programme qui a pour but d'aider les chômeurs de longue date à trouver des emplois permanents. Il offre des cours de formation et d'acquisition d'une expérience pratique au sein d'entreprises privées afin d'augmenter les chances qu'ont les chômeurs de longue date de se trouver du travail. Il prévoit l'octroi de subventions salariales comprenant les coûts de la formation et d'amortissement pour une période maximale de 52 semaines.

Développement des collectivités.

Programme destiné à aider les travailleurs de collectivités en déclin désignées, grâce à la création de comités locaux qui donnent accès à l'éventail entier des activités prévues par la Planification de l'emploi. Il prévoit notamment un encouragement à l'activité indépendante (180 \$ par semaine), la création d'un centre de développement d'entreprise (semblable à celui que prévoyait l'ancien Programme d'aide à la création locale d'emplois) qui consentirait des prêts aux petites entreprises, des cours de formation en établissement, une aide au relogement et une caisse pour le financement de projets-pilotes.

Innovations. Il s'agit d'un fonds qui doit servir à stimuler la réalisation de nouvelles idées, de programmes-pilotes et d'expériences qui donneront lieu à la création d'emplois.

Outre ces programmes, les ministères fédéral et provinciaux chargés de l'emploi et du bien-être social collaborent à l'amélioration de la coordination des possibilités d'emploi des assistés sociaux. Les bénéficiaires de l'aide sociale se sont trop souvent vu refuser l'accès à des programmes d'emploi et de formation à cause des restrictions rigoureuses applicables à la rémunération et aux indemnités de formation que prévoit le Régime d'assistance publique du Canada. Les nouvelles initiatives fédérales-provinciales leur donneront accès aux programmes qui découlent de la Planification de l'emploi.

«J'estime que la création d'emplois de courte durée est immorale. Cela revient à traiter les gens comme des objets. C'est comme si on imposait aux gens une navette entre des projets de création d'emplois, l'assurance-chômage, d'autres projets et encore l'assurance-chômage afin d'éviter l'assistance sociale. Cette approche manque à mon avis d'honnêteté, de dignité, de réalisme et de respect fondamental de l'être humain.»
(Pastoral Institute of Northern Ontario, audiences de Sudbury)

Création d'emplois : les meilleures intentions du monde

Depuis les années 1930, les gouvernements instaurent des programmes à la seule fin de créer des emplois¹³. Les camps de secours et les compagnies de travailleurs, par exemple, sont issus de la Crise. Vers le début des années 1950, la création d'emplois a repris dans le cadre du programme de travaux d'hiver financés par le gouvernement fédéral. La forte relance économique des années 1960 a raréfié la création directe d'emplois, mais de 1971 à 1979 on a consacré au total environ 1,9 milliard de dollars à des programmes fédéraux de création directe d'emplois. Ce montant ne comprend pas les sommes qui ont été affectées à des programmes de dégrèvements fiscaux et à d'autres mesures

chômage se sont accrues elles aussi. Bien qu'il soit possible de procéder à une évaluation interne des activités de création d'emplois, on ne peut pas rendre publics les résultats de cette évaluation. Ce sont là autant de bonnes idées qu'on laisse dans l'ombre. Par contre, aux États-Unis, des fonds sont réservés à la réalisation d'évaluations indépendantes de la plupart des projets de création d'emplois et à la publication des résultats de ces évaluations. Il faudrait adopter une ligne de conduite semblable au Canada.

«Les programmes de création directe d'emplois ont été coûteux, mal orientés et en grande partie inefficaces pour remédier aux problèmes des personnes défavorisées sur le marché du travail.» (David Berger, député de Laurier, audiences d'Ottawa)

«Les projets gouvernementaux de création d'emplois n'ont aucune valeur à long terme. Ils s'apparentent à des prestations prolongées d'assurance-chômage et à des programmes de travail partagé dans la mesure où ils n'offrent que des solutions temporaires au problème de chômage du Canada. De plus, ils sont extrêmement coûteux sur le plan monétaire et humain.» (Association des manufacturiers de machines et d'équipements du Canada, mémoire)

«Il n'y a pratiquement ni coordination ni collaboration entre les programmes, que ce soit entre les gouvernements ou au sein de la même organisation. Toutefois, il existe bien quelques rapports très minces, imperceptibles même, par exemple entre la formation et l'instruction, le placement et l'assurance-chômage, l'assistance sociale et d'autres secteurs de responsabilité.» (Community Service Employment Cooperative of Regina, audiences de Regina)

Dès le milieu des années 1970, le Conseil économique du Canada a remarqué que la quasi-totalité des quelque 250 000 emplois de courte durée créés dans le cadre du Programme des initiatives locales avaient pris fin par la suite et que les participants, qui avaient été choisis parmi les clients difficiles à placer, ont recommencé à recevoir une aide financière du gouvernement, sous forme de prestations d'assurance-chômage, d'assistance sociale, d'indemnités de formation de la main-d'œuvre ou d'une combinaison de celles-ci¹⁸. Les programmes de création d'emplois n'ont fait qu'ajouter un intermédiaire dans le marché du travail temporaire; ils n'ont pas éliminé les obstacles à l'obtention d'emplois mieux rémunérés et exigeant plus de compétences.

La création d'emplois de courte durée pose trois principaux problèmes : la nature des programmes, la coordination des efforts fédéraux, provinciaux et municipaux à l'échelle locale, et le financement par circonscription.

Les programmes de création d'emplois de courte durée varient nécessairement en fonction des changements dans l'ordre de priorité du gouvernement fédéral. Cela signifie qu'il est pratiquement impossible d'engager des fonds à long terme. Ce fait, jumelé à une mauvaise connaissance des conditions locales et à la difficulté de coordonner les projets qui relèvent de plus d'un ministère, nuit aux efforts. En dernier lieu, il y a l'idée répandue selon laquelle les projets de création d'emplois devraient être précisément des projets distincts, faciles à identifier et à but unique. Le promoteur qui propose quelque chose de plus complexe s'expose au rejet de sa demande.

Le deuxième obstacle au succès de ces programmes est le manque de coordination entre les gouvernements des différents paliers. Au fil des années, des programmes de création d'emplois de courte durée tels que le Programme des initiatives locales et le programme Canada au travail ont non seulement donné des emplois à certains participants défavorisés mais aussi fourni des services à la collectivité. Par exemple, plusieurs garderies ont été ouvertes dans le cadre du Programme des initiatives locales. Les programmes de courte durée ont répondu à une demande de services de garderie et, à l'épuisement des fonds, les gouvernements des autres paliers ont subi des pressions politiques en faveur du maintien de services au sujet desquels ils n'avaient jamais été consultés et qui, dans certains cas, allaient à l'encontre des normes ou des politiques locales établies. De là sont nés des problèmes et un ressentiment qui a nui aux négociations subséquentes entre le gouvernement fédéral et les provinces.

destinées à créer des emplois dans le secteur privé telles que les programmes de formation. Environ 250 000 années-personnes d'emploi ont été créées, à un coût moyen de 7 500 \$ par année-personne. La majeure partie des fonds, soit environ 1,3 milliard de dollars, a servi, au cours de cette période, à créer des emplois de courte durée dans le cadre de programmes du genre de celui des travaux d'hiver. Environ 350 millions de dollars ont été affectés à des programmes de création d'emplois d'été pour les jeunes et seulement quelque 180 millions de dollars ont servi à réaliser des programmes comportant des objectifs à long-terme. En 1983-1984, 945 millions de dollars ont été dépensés au total. Les dépenses effectuées dans le cadre des programmes ont atteint un record en 1984-1985, année où elles ont été de l'ordre de 968 millions de dollars¹⁴. À lui seul le programme Canada au travail est intervenu pour près de 600 millions de dollars durant cette même année¹⁵.

L'exécution de ces programmes de création d'emplois a été confiée à divers ministères, mais elle a incombé ces dernières années à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les programmes de création d'emplois ont connu des structures diverses et leur ampleur a varié. On s'en est servi pour essayer de régler une multitude de problèmes particuliers. Ils ont toujours été considérés comme des réponses temporaires à des poussées de chômage, et les fonds ont sans cesse été réaffectés à la création directe d'emplois même si l'on reconnaissait de plus en plus que les programmes étaient peu fructueux. Les titres et les objectifs des programmes n'ont cessé de changer à mesure que le personnel d'Ottawa et des régions s'efforçait de répondre aux besoins des chômeurs canadiens. Les programmes les plus importants ont été le Programme des initiatives locales et Canada au travail. Ces deux programmes ont été incorporés à la Planification de l'emploi (voir l'encadré).

Jusqu'à tout dernièrement, les projets de création d'emplois ont servi principalement à contrebalancer les taux de chômage élevés et les difficultés économiques observées dans différentes régions. Terre-Neuve, par exemple, a fait de plus en plus appel aux projets fédéraux de création d'emplois pour fournir des revenus. Bien souvent, les sommes consacrées au cours d'une année à la création d'emplois dans cette province ont été presque aussi élevées que la contribution fédérale à l'aide sociale en vertu du Régime d'assistance publique du Canada¹⁶.

De plus, les dépenses de création d'emplois ont subi une hausse marquée sans qu'il y ait eu une augmentation correspondante du nombre d'emplois créés. L'augmentation des dépenses n'a pas amélioré l'employabilité des participants, comme le fait clairement ressortir une évaluation du programme Canada au travail¹⁷. On n'a décelé aucun effet appréciable sur l'employabilité éventuelle des participants, bien qu'à court terme, le programme ait comporté certains avantages. À long terme, par exemple, Canada au travail n'a eu aucune répercussion notable ni sur les taux de salaire ni sur les revenus des participants. En outre, même si les emplois ont augmenté à la longue, les périodes de

«La création directe d'emplois ne peut avoir de valeur à long terme que si les emplois créés sont de longue durée et sont convenablement rémunérés. Ces programmes permettent à des groupes du milieu d'engager des gens pour des activités constructives et utiles à la société. La création d'emplois fournit à ces gens un moyen de subsistance qui leur permet d'acheter des biens et des services et préserve leur dignité, car ils savent qu'ils utilisent leurs talents pour fournir des services que la collectivité estime nécessaires.» (Saskatchewan Association on Human Rights, mémoire)

«Ce qui nous frappe c'est le nombre de fonds consacrés à la création d'emplois. Le Régime d'assurance-chômage prévoit des fonds à cette fin, de même que le MEIR, la province et le ministère des Pêches. Tous ces fonds sont utilisés de différentes façons pour en arriver à différentes choses. On se demande vraiment si tout ce qui est entrepris est bien efficace.» (Fredericton Anti-Poverty Organization, audiences de Fredericton)

«Les statistiques montrent que le programme ne crée pas véritablement d'emplois; les emplois disparaissent habituellement lorsqu'il n'y a plus de fonds.» (Association des enseignants de l'Alberta, audiences d'Edmonton)

Au cours des audiences publiques, l'affectation des fonds de création d'emplois a été qualifiée à bien des reprises de «trop politique». Dans le cadre du programme Canada au travail, par exemple, les fonds ont été affectés par circonscription selon le taux de chômage local. Plus le taux de chômage était élevé, plus le montant affecté aux programmes de création d'emplois était important. Les comités consultatifs locaux ont établi l'ordre de priorité de la répartition des fonds à l'intérieur des circonscriptions et les députés intéressés ont vu à l'approbation définitive des projets dans les différentes collectivités. Les députés ont subi des pressions considérables de la part de bon nombre de leurs commettants et de bien des groupes, ce qui a souvent eu pour résultat qu'un grand nombre de projets à financement restreint ont été approuvés et que la collectivité a été incapable d'en réaliser un seul qui soit valable. La mairie a reçu sa septième couche de peinture en dix ans, mais la collectivité n'avait pas les moyens de payer les frais de son exploitation. Puisque les programmes de création d'emplois sont financés par le gouvernement fédéral, les pressions exercées sur les députés augmentent s'il n'y a pas d'autre solution et varient en fonction de la fluctuation de l'activité économique du Canada. Dans les régions connaissant de constantes difficultés économiques et où un taux de chômage demeure démesurément élevé, il est normal qu'il s'y exerce de fortes pressions en vue de la réalisation de programmes durables de création d'emplois.

En s'efforçant d'atteindre l'objectif de mise en valeur des ressources humaines, on a mis en œuvre des programmes de formation en cours d'emploi et d'expérience pratique du travail à l'intention des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, des personnes qui arrivent sur le marché du travail ou qui y reviennent après une absence de plusieurs années. On associe improprement ces programmes à la création d'emplois de courte durée; ils devraient faire partie intégrante de la stratégie du Canada en matière d'emploi. Toutefois, les participants ne devraient pas s'éterniser dans ces programmes. Une fois écoulée une période appropriée de formation professionnelle et de perfectionnement, les participants seraient censés trouver des emplois dans le secteur public ou privé. Il pourrait s'agir d'emplois créés grâce au développement économique des collectivités. La Planification de l'emploi répartit ces cas spéciaux entre deux programmes, soit ceux de l'intégration professionnelle et du développement de l'emploi. Il ne convient pas que la réalisation de ces programmes dépende exclusivement du secteur privé. La mise en valeur des ressources humaines serait beaucoup plus efficace si les fonds qui y sont consacrés étaient versés principalement à des organismes communautaires sans but lucratif qui créent des entreprises afin de donner aux participants une formation et une expérience pratique. Puisque les possibilités de formation et d'emploi devront toujours être subventionnées, ce sont les organismes à buts non lucratifs qui sont les plus susceptibles de bénéficier de ce genre d'activité de développement. Les entreprises privées, vu leurs impératifs, peuvent trouver difficile d'offrir une formation poussée aux personnes défavorisées, à moins qu'on ne passe avec ces entreprises des contrats à cet effet.

«Je voudrais tout simplement dire qu'en 1982, lorsque le gouvernement canadien proposa pour la première fois ce programme de création d'emplois temporaires pour les prestataires de l'assurance-chômage, je pensais que cela ne marcherait pas et que ces personnes ne retourneraient pas au travail pour 100 \$ de plus par semaine. J'ai eu tort. Je crois en particulier que les plus jeunes prestataires veulent acquérir l'expérience du travail. Il n'existe pas pour eux de moyen systématique d'acquérir de l'expérience, et cela s'est avéré extrêmement bénéfique pour eux.» (British Columbia Forest Products Ltd., audiences de Vancouver)

«Nous avons essayé d'inciter les jeunes à considérer la création d'emplois dans son véritable sens, c'est-à-dire comme autre chose qu'un simple moyen d'avoir du travail pendant 20 semaines, histoire de faire quelque chose, après quoi on peut de nouveau recevoir des prestations d'assurance-chômage. Nous encourageons les jeunes à exploiter une idée qu'ils pourraient matérialiser avec de l'aide. En raison de leur manque d'expérience, les jeunes hésitent à s'engager dans cette voie. Mais nous envisageons certaines de ces possibilités.» (Metro Action Committee for Employment, audiences de Halifax)

«Je pense qu'il est également important de comprendre que parfois ces programmes de création d'emplois de courte durée débouchent sur des emplois permanents. Je crois que cela met bien en évidence quelque chose de très puissant parmi la population de cette province : le désir de travailler. On peut cependant perdre ce désir si on est sans travail pendant longtemps». (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Fredrickson)

«Le programme de création d'emplois de l'assurance-chômage a sans aucun doute eu beaucoup de succès dans les diverses régions forestières du Canada. Ce programme est véritablement un excellent moyen de trouver des solutions efficaces au problème du chômage dans le secteur forestier. En fait, ce programme a dépassé de 50 % ses objectifs en matière d'emplois de courte durée. En outre, il a permis de créer des emplois pour des bénéficiaires de l'assurance-chômage, de stabiliser la main-d'œuvre dans les collectivités où le chômage était très élevé et d'entreprendre des activités utiles qui, à long terme, comporteront d'autres avantages durables pour le Canada. Parmi ces avantages pour les travailleurs sans emploi, citons une expérience incomparable dans le domaine forestier, le maintien ou l'amélioration des compétences, le fait de toucher un revenu et le sentiment d'avoir réalisé quelque chose.» (Service canadien des forêts, mémoire)

Certaines stratégies de création directe d'emplois visaient à créer des emplois permanents. Le Programme d'aide à la création locale d'emplois était destiné à aider les chômeurs de longue date à lancer leurs propres entreprises en leur assurant un financement pendant les trois premières années, après quoi les entreprises devaient être auto-suffisantes. Les fonds ont été versés à des organismes communautaires établis spécialement pour les aider à régler des problèmes économiques locaux, pour financer des entreprises communautaires, pour offrir une aide technique et des fonds de démarrage aux petites entreprises et pour aider à la réalisation de projets locaux d'infrastructure. Le programme différait de façon marquée des programmes visant à contrer le chômage cyclique, tels que le Programme des initiatives locales et le programme Canada au travail, car il prévoyait l'affectation de fonds fédéraux pendant plusieurs années. Le Groupe de travail Nielsen a recommandé, après avoir étudié les programmes de création d'emplois et de formation ainsi que les services d'emploi, que le Programme d'aide à la création locale d'emplois passe au ministère de l'Expansion industrielle régionale et soit traité en tant qu'élément des programmes découlant de la politique industrielle¹⁹. Nous désirons exprimer certaines réserves au sujet de cette proposition. Les programmes en question, qui sont axés sur les collectivités, diffèrent beaucoup de ceux qui sont destinés au secteur privé.

La politique industrielle doit avoir pour but de rendre l'industrie canadienne aussi forte qu'elle peut l'être, c'est-à-dire de lui permettre de produire, dans des conditions concurrentielles, le maximum de biens, de services et, partant, de richesses pour le Canada. L'établissement d'une solide position commerciale à l'échelle internationale permettra de poser les assises économiques de la croissance de l'emploi dans des domaines tels que l'entreprise locale, l'éducation, les services sociaux et les services de santé. Toutefois, l'investissement dans le développement économique communautaire est une solution de rechange prometteuse aux programmes classiques. Puisque le développement économique communautaire porte à la fois sur le développement économique et l'expansion des entreprises ainsi que sur les services sociaux et publics, il exige une orientation différente de la part de l'administration fédérale; il faut accorder aux collectivités plus d'attention que ne le prévoit l'actuel programme du ministère de l'Expansion industrielle régionale, et mettre davantage l'accent sur les emplois de longue durée et les entreprises que ne le prévoient les programmes de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Incidences des programmes de création d'emplois et du Régime d'assurance-chômage sur le marché du travail

Au fil des audiences publiques, les participants ont exprimé de vifs reproches au sujet des projets de création d'emplois comme ceux qui consistent à ramasser les ordures en bordure des routes. Toutefois, les participants se sont dits favorables aux emplois qui ont une valeur à long terme pour la collectivité, par exemple les emplois créés grâce à des projets de sylviculture.

Les programmes de création d'emplois sont prévus pour les régions où le taux de chômage chronique est élevé. Comme l'a signalé la Commission Macdonald, une proportion démesurée du chômage est causée par les industries saisonnières du Canada, qui sont souvent concentrées dans des régions économiquement défavorisées, ainsi que par «les travailleurs n'ayant aucune stabilité dans leur intégration à la main-d'œuvre, quelles que soient les industries et les régions». C'est pourquoi «pour bien des travailleurs canadiens les problèmes de sécurité du revenu sont [. . .] intimement liés à l'aspect saisonnier de l'activité économique²⁰».

La Commission Macdonald cite les résultats d'une étude sur l'effet des dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* à Terre-Neuve et en Alberta, selon laquelle si «la générosité du régime dans les régions à fort taux de chômage était étendue à l'ensemble du Canada, le chômage et les emplois de courte durée augmenteraient considérablement». La Commission Macdonald a fait remarquer que «les principales différences entre les régions tiennent au fait que dans celles où les taux de chômage sont élevés, les travailleurs connaissent un grand nombre de courtes périodes de chômage, alors que dans les autres régions, les arrêts de travail sont généralement plus longs mais moins nombreux.» La Commission Macdonald en a donc conclu que le Régime d'assurance-chômage «encourage la concentration d'emplois instables et de courte durée dans les régions à fort taux de chômage et à grande concentration d'industries saisonnières²¹».

Le fait que les chômeurs peuvent toucher des prestations d'assurance-chômage pendant une période pouvant aller jusqu'à 42 semaines (pourvu qu'ils aient travaillé pendant dix semaines) rend les projets de création d'emplois de courte durée attrayants pour les particuliers et pour l'économie locale. De plus, ce fait peut retarder la migration des régions à taux de chômage élevé vers des régions où des emplois sont

«Je prends la parole ici au nom de la population autochtone. L'assurance-chômage, comme le bien-être social et la création d'emplois, et dans un certain sens Canada au travail, selon des clients avec qui je traite, a créé une certaine dépendance. On me dit : "Je vais me trouver un travail pendant 10 ou 20 semaines, ou pendant suffisamment de temps pour avoir droit à l'assurance-chômage". Je pense qu'un grand nombre de personnes ont cette mentalité et qu'elles pensent continuellement de la sorte.» (New Brunswick Association of Metis and Non-Status Indians, audiences de Bathurst)

disponibles. Les départs des régions à taux de chômage élevé ont diminué depuis 1971. Bien que d'autres facteurs aient pu contribuer à ce fléchissement, celui-ci a tout de même coïncidé avec l'établissement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, ce qui nous porte à croire que la disponibilité de ces prestations a eu un rôle à jouer dans ce phénomène.²²

En outre, au cours des dix à quinze dernières années, le programme Canada au travail a rendu ses participants admissibles à des prestations d'assurance-chômage, faisant simplement passer les travailleurs d'un programme à l'autre. Le fait que des prestations puissent être tirées pendant une longue période malgré une courte période d'emploi peut donner lieu à un cycle de dépendance. L'interaction entre les programmes de création d'emplois et le Régime d'assurance-chômage peut entraver l'adaptation aux changements que subit le marché du travail. Cette question est traitée de façon plus poussée au chapitre 4.

Recommandation

- 5** Que l'on élimine les programmes de création d'emplois de courte durée et que les fonds qui y sont présentement consacrés soient réaffectés aux programmes de création d'emplois de longue durée. Ces programmes devraient :
- s'axer sur la création d'emplois ayant une valeur à long terme pour les participants et les collectivités plutôt que d'emplois de courte durée;
 - éliminer la répartition des fonds par circonscription;
 - réserver une partie des fonds de ces programmes à des évaluations par des spécialistes indépendants afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les résultats des évaluations devraient être rendus publics.
-

«Il y a eu beaucoup de projets découlant de l'article 38 ici même à Hamilton. Nous en sommes arrivés à la conclusion que les projets ne fonctionnent pas et ne peuvent pas fonctionner dans notre industrie, et qu'ils imposent toutes sortes d'injustices aux travailleurs. Nous avons été obligés la plupart du temps de travailler dans le cadre du programme parce que le projet pour lequel l'entrepreneur avait soumissionné était visé par le programme.» (Hamilton Building and Construction Trades Council, audiences de Hamilton)

Rôle de l'assurance-chômage dans la création d'emplois : Projets réalisés en vertu de l'article 38

En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada peut verser des prestations d'assurance-chômage aux participants à des projets approuvés de création d'emplois pendant la durée de ceux-ci et pendant une période supplémentaire pouvant durer jusqu'à six semaines. L'employeur du secteur privé qui est chargé du projet peut combler la différence entre les prestations et la rémunération courante associée au genre de travail accompli. Les prestataires de l'assurance-chômage ne sont pas obligés d'accepter du travail dans le cadre de ces projets et ne deviennent pas inadmissibles s'ils refusent d'y participer. Le travail accompli dans le cadre d'un projet réalisé en vertu de l'article 38 n'est pas considéré comme de l'emploi assurable. L'article 38 est destiné à allonger la période des prestations et à fournir un revenu supplémentaire.

Les projets réalisés en vertu de l'article 38 n'interviennent que pour une faible proportion des fonds de création d'emplois; seulement 60 millions de dollars leur ont été consacrés en 1984-1985. Les prestations de prolongation destinées aux participants à ces projets sont puisées dans les recettes générales du gouvernement. Un certain nombre de projets très valables financés en vertu de l'article 38 créent des emplois utiles à l'intention des chômeurs qui ont les compétences nécessaires, mais ils posent tout de même des problèmes. Les divers règlements, règles et exigences de présentation de rapports qui régissent les projets réalisés en vertu de l'article 38 peuvent nécessiter la création d'un groupe de gestion pour aider à la présentation de demandes et à l'administration des fonds. Le financement de courte durée ne permet qu'une planification à court terme. Des dates limites arbitraires sont fixées pour l'achèvement de la réalisation des projets, et les heures supplémentaires ne sont pas permises. Le personnel doit être remplacé une fois qu'il cesse de toucher des fonds en vertu de l'article 38, et il faut former de nouveaux employés. Enfin, nombreux sont ceux qui considèrent le programme comme un programme de subventions salariales dont l'employeur profite pour embaucher des travailleurs subventionnés au lieu de suivre les taux de rémunération courants. Les problèmes auxquels le prestataire doit faire face sont illustrés dans le profil qui se trouve à la fin du présent chapitre.

Le problème le plus important que pose l'article 38 est que l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage aux fins de la création d'emplois s'insère mal dans un régime d'assurance, peu importe la valeur ou les résultats des projets. Ceux-ci devraient être financés directement par le gouvernement fédéral et rendus accessibles à tous les citoyens plutôt qu'aux prestataires de l'assurance-chômage, mais non par l'intermédiaire du Régime d'assurance-chômage. Une telle réorganisation permettrait non seulement de protéger l'intégrité du régime, mais aussi de mettre les fonds à la disposition d'un groupe de chômeurs plus vaste. Dans bien des cas, les prestataires qui ont épuisé leurs prestations peuvent avoir plus besoin d'aide que ceux qui en reçoivent encore.

Bien que certains projets valables soient financés en vertu de l'article 38, l'examen des arguments présentés en faveur ou à l'encontre des projets porte à croire que les fonds de création d'emplois ne devraient pas être affectés par l'entremise de l'assurance-chômage.

«Le Syndicat national de la Fonction publique provinciale n'accepte pas que l'on se serve des projets de création d'emplois de l'assurance-chômage pour masquer l'élimination progressive de précieux services publics, entraînant ainsi la perte d'emplois pour nos membres.» (Syndicat national de la Fonction publique provinciale, mémoire)

«Ces programmes ont servi à donner du travail à un coût inférieur au détriment des ouvriers qualifiés de la construction auxquels on ne fait pas appel comme on devrait normalement le faire pour effectuer le travail. On s'en est servi simplement comme bouche-trou pour donner l'impression qu'on donnait du travail à beaucoup de personnes, alors qu'en fait on donnait du travail à un tarif inférieur et on subventionnait les travailleurs qui, de toute façon auraient fait ce travail.» (Essex and Kent Counties Building and Construction Trades Council, audiences de Windsor)

«À notre avis, le meilleur moyen d'utiliser les fonds de l'assurance-chômage est de maximiser les possibilités pour une personne d'obtenir un emploi permanent, et les emplois créés en vertu de l'article 38 ne respectent pas cet objectif.» (Association des banquiers canadiens, audiences de Toronto)

Recommandation

6 Que l'on abroge l'article 38 (Création d'emplois) de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

«On ne devrait plus se servir du Régime d'assurance-chômage comme moyen de régler les problèmes d'adaptation au marché du travail. Il faudrait donc élaborer des programmes gouvernementaux distincts, par exemple pour la création et la conservation d'emplois, la formation et le recyclage, la mobilité et le travail partagé. Le gouvernement devrait sans plus attendre se pencher sur un programme de création d'emplois de grande envergure pour essayer de réduire toutes les formes de chômage, et cesser de modifier le Régime d'assurance-chômage pour réduire artificiellement le chômage.»
(Vancouver and District Labour Council, audiences de Vancouver)

Conclusion

Les participants aux audiences publiques ont souvent déclaré que ce sont d'emplois dont ils ont besoin, non de prestations d'assurance-chômage. On ne peut certainement pas tracer un plan satisfaisant de l'assurance-chômage ou de tout autre programme social sans tenir compte du fait qu'en règle générale les Canadiens désirent du travail.

L'objectif du plein emploi est-il raisonnable? Peut-il faire l'objet d'une politique opérationnelle? Les principales questions qui font l'objet de débats actuellement comprennent l'incidence des politiques fiscale et monétaire sur les investissements, la productivité et l'emploi, l'interdépendance entre l'économie canadienne et celle des pays étrangers, les rapports entre l'inflation et le chômage, et l'influence des attentes au sujet de la rémunération et des prix. Le débat pose un problème parce qu'il a tendance à devenir théorique et à être axé sur la détermination du taux de chômage mesuré le plus acceptable, plutôt que sur les moyens pratiques de réduire le taux de chômage actuel. Une réduction de quelques points du taux de chômage aurait un effet positif important.

La croissance économique engendre la création d'emplois. L'objectif du plein emploi est un sujet implicite du débat au sujet de la croissance de l'emploi et de la création d'emplois, mais cet objectif n'est pas de réduire le taux de chômage d'un certain pourcentage. Il faut plutôt essayer de régler les problèmes globaux qui découlent du déséquilibre actuel entre l'offre et la demande sur le marché du travail canadien.

Dans ce chapitre, nous avons traité des perspectives de croissance de l'emploi. Le Canada doit prendre des mesures immédiates pour poser les assises du plein emploi. Ces mesures comprennent la planification de l'expansion économique et une saine gestion macro-économique. De plus, il faut adopter de nouvelles lignes de conduite telles que l'augmentation de la participation des travailleurs aux bénéfices. Cela exigera d'importants changements dans l'ordre de priorité, les attitudes et les hypothèses relatives au régime.

En même temps que l'on prendra des mesures pour favoriser l'expansion économique, il faudra adopter une stratégie de développement économique des collectivités afin que les habitants de celles-ci prennent en main leur propre avenir. On ne peut mieux répondre aux besoins des collectivités et des particuliers qu'à l'échelle locale, et dans les collectivités où les Canadiens ont décidé d'assurer leur avenir,

d'heureuses initiatives ont vu le jour. Il faut appuyer et encourager ces gens, et l'aide gouvernementale devrait être conçue de façon à ne pas nuire à leurs initiatives.

Depuis des années, le gouvernement fédéral s'est efforcé, avec les meilleures intentions qui soient, de réduire le chômage et d'aider les particuliers et les collectivités à créer des emplois de courte durée dans le cadre de projets et de programmes de création d'emplois coordonnés par Ottawa. Cela n'a produit aucun effet à long terme, si ce n'est un effet de dépendance. Tous les efforts de création directe d'emplois de courte durée doivent être abandonnés et remplacés par une stratégie de développement économique de l'emploi et des collectivités. Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un instrument approprié d'exécution des politiques de création d'emplois. Tous les chômeurs, et non seulement ceux qui ont droit à des prestations d'assurance-chômage, devraient avoir accès aux programmes de création d'emplois. De plus, l'intégration de la création d'emplois au Régime d'assurance-chômage, même si elle est financée à l'aide des recettes générales, suscite chez le public des attitudes négatives.

La stratégie de développement de l'emploi proposée dans ce chapitre diffère beaucoup des stratégies antérieures. Nous avons été mal inspirés en accordant plus de valeur à la création d'emplois qu'à toute autre considération. À l'avenir, les fonds consacrés au développement économique régional et industriel devraient être canalisés vers le perfectionnement des entrepreneurs et la promotion d'entreprises compétitives. À long terme, cette formule permettra de créer des emplois plus durables.

«Certains programmes de création d'emplois couvrent jusqu'à 85 % des salaires. Pourquoi voulez-vous que des employeurs versent un salaire complet lorsqu'ils peuvent embaucher un travailleur et ne lui verser que 15 % de son salaire? Nous avons vu un grand nombre de nos travailleurs sans emploi se prévaloir de ces projets de création d'emplois. La majorité d'entre eux se retrouvent toujours au point de départ, c'est-à-dire sans travail.»
(Kingston Unemployment Help Centre, audiences de Kingston)

Notes

- 1 Grady Economics & Associates Ltée, «Full Employment», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).
- 2 Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE, Perspectives de l'emploi, septembre 1985, Paris, OCDE, 1985, p. 135.
- 3 *Ibid.*
- 4 Grady Economics & Associates Ltée, «Full Employment», *op. cit.*
- 5 Monica Townson, «The Segmentation of Labour Markets», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).
- 6 M.L. Weitzman, «Profit Sharing as an Antidote for Canadian Unemployment», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).
- 7 *Ibid.*
- 8 Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Rapport annuel du Programme de développement industriel et régional, 1984-1985*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, tableaux 4 et 9.
- 9 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), *Services et subventions aux entreprises*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 126.
- 10 Nombre de collectivités doivent restaurer ou remplacer leurs infrastructures. Il s'agit là d'un travail qui exige une main-d'œuvre nombreuse et peut créer plusieurs emplois fort utiles. La Fédération canadienne des municipalités signalait dans une récente étude qu'un investissement de 12 milliards de dollars réparti sur cinq ans permettrait de créer entre 45 000 et 60 000 emplois par année. (*L'infrastructure municipale au Canada*, Ottawa, la Fédération, 1985)
- 11 David P. Ross, «Report on the Feasibility of a Project to Develop an Active Inventory of Local Economic Initiatives in Canada», Ottawa, Le Conseil canadien de développement social, 1986.
- 12 Lionel Orkikow, «Municipal Government in Job Creation : The Case of Winnipeg», document présenté lors du symposium sur la politique de plein emploi tenu à Ottawa le 29 novembre 1985; Matthew Kiernan, «Coordination for the City Core», *Policy Options* 6, septembre 1985, p. 23-25.
- 13 Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 3.
- 14 Données fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
- 15 Canada, ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *Rapport annuel 1984-1985*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 30.
- 16 David P. Ross, *Report on the Income Security System in Newfoundland*, étude préparée pour le compte de la Royal Commission on Employment and Unemployment, St. John's, Imprimeur de la Reine, 1986.
- 17 Abt Associates of Canada, *Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume 6, Final Report*, Ottawa, ministère de l'Emploi et de l'Immigration, Direction de l'évaluation des programmes, 1983.
- 18 Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois : une étude du marché du travail au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1976, p. 18.
- 19 Canada, Groupe de travail Nielsen, *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 77.
- 20 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 668.
- 21 *Ibid.*, p. 668-669.
- 22 *Ibid.*, p. 671.

Serge Martineau, spécialiste en communication, Montréal

Monsieur Martineau expose ici l'inutilité des programmes de création d'emplois et les injustices qu'entraînent les subventions salariales.

Ce que je reproche à Emploi et Immigration Canada, c'est entre autres de m'avoir procuré un travail qui n'était pas adéquatement rémunéré. Payé 210 \$ par semaine, je recevais 71 \$ de moins que d'autres employés remplissant les mêmes tâches. Pourquoi? Tout simplement parce que les autres étaient des pigistes embauchés directement par l'employeur, alors que j'avais été temporairement engagé par l'intermédiaire du programme Projet Relais, parrainé par Emploi et Immigration Canada.

Ce programme a d'ailleurs servi à l'employeur à baisser les salaires : un autre bénéficiaire du Projet Relais était un ancien employé temporaire qui n'a pu faire renouveler son contrat que par le biais du Projet Relais, subissant ainsi une diminution hebdomadaire de salaire de 71 \$.

N'est-ce pas mieux de gagner 210 \$ par semaine plutôt que d'être sur l'assurance-chômage? Théoriquement oui. Mais quand les prestations s'élèvent à 218 \$ par semaine, il n'est pas très stimulant d'aller travailler à un salaire de 210 \$. En fait, il s'agit d'une perte supérieure à 8 \$, car il y a plus de déductions imposées sur un salaire que sur des prestations d'assurance-chômage. À cela s'ajoute l'argent dépensé pour travailler : vêtements, transport, nourriture.

Un jour, le Centre d'emploi pour cadres et professionnels, aussi surprenant que cela puisse paraître, m'a mis sur la piste du Projet Relais et

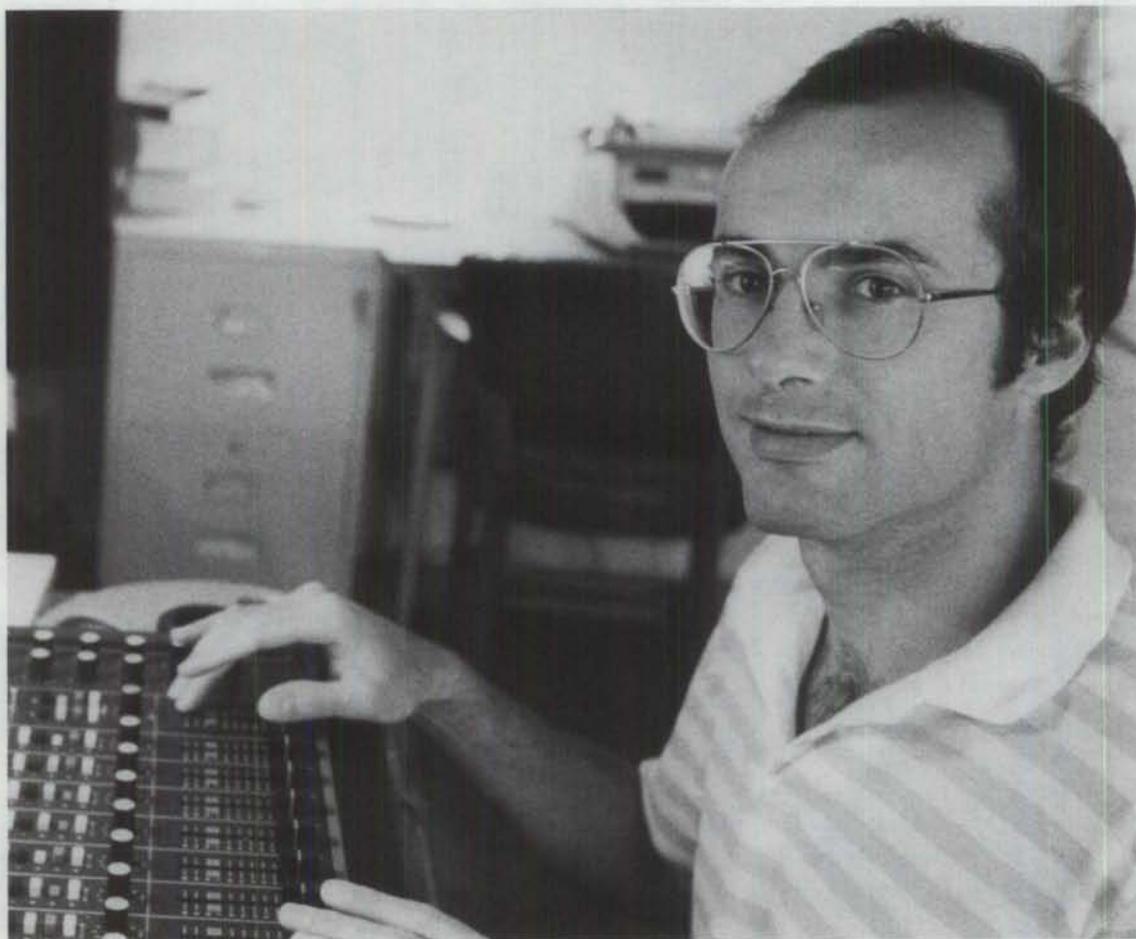
d'un emploi de manœuvre, assistant-technicien en électro-technique. De réalisateur, donc de superviseur de techniciens, je devenais leur homme à tout faire.

J'ai malgré tout accepté cet emploi, pensant que je pourrais me tailler une place dans l'entreprise. Il y aurait eu un poste d'ouvert que cela n'aurait servi à rien, car selon les termes mêmes du directeur du personnel, la boîte «ne recrute à peu près pas à l'extérieur lorsqu'un poste devient vacant». Mon expérience du programme Projet Relais ne comptait pas. Après six mois, l'emploi a pris fin. J'ai ensuite suivi des cours et œuvré au sein d'une radio communautaire avant de dénicher différents petits emplois.

L'avenir? Éligible aux prêts et bourses, je compte étudier en informatique de gestion. Je vais m'asseoir sur un banc d'école. . .

En ce qui concerne Emploi et Immigration Canada, je voudrais simplement que ce soit mieux administré, que soient mieux harmonisés les programmes de création d'emplois et ceux de l'assurance-chômage. Il ne faudrait plus – et ce fut mon cas – que soit réduit le revenu de ceux qui abandonnent les prestations pour retourner travailler!

Ce qui m'a conduit dans cette situation, c'est la chance, ou la malchance, d'avoir trouvé un emploi après l'obtention de mon baccalauréat en communication, spécialité audio-visuelle. J'avais un contrat d'un an comme réalisateur-radio. Malheureusement, après six mois, des restrictions budgétaires ont fait tourner court cette expérience.



J'ai donc abouti sur l'assurance-chômage. Au début j'étais encore dans l'euphorie d'avoir, malgré tout, réussi à trouver un emploi après mes études. Bref, je pensais que je pourrais rapidement en trouver un autre. J'ai perdu mes illusions lorsque j'ai cherché à obtenir des subventions auprès d'organismes culturels publics pour

réaliser des émissions avec mon propre matériel radio. Pour moi, l'assurance-chômage représentait quelque chose de temporaire, une étape avant de trouver un autre emploi en communication. Progressivement, je suis devenu moins optimiste et j'ai appris à considérer qu'il serait peut-être difficile d'exercer mon métier de réalisateur.

Belinda McLean, Nouvelle-Écosse



Ce témoignage exprime l'anxiété ressentie par ceux qui ne trouvent pas d'emploi stable. Madame McLean est une de ces personnes qui risquent fort d'être en chômage pendant presque toute leur vie.

J'avais 17 ans quand mon fils est né. Comme je ne pouvais pas demander l'aide sociale avant 19 ans, nous avons habité chez ma mère jusqu'à ce que je termine le secondaire. Actuellement, j'ai 20 ans et j'habite un appartement de trois pièces dans un immeuble où logent également un grand nombre d'autres mères célibataires qui vivent du bien-être.

J'aimerais ne plus avoir besoin de l'aide sociale. C'est terrible. Nous avons toutes peur de poser la moindre question, car dès que quelqu'un ouvre la bouche, on lui coupe les paiements. Personne ne vous croit. Si on vous soupçonne d'avoir un homme, vous pouvez dire adieu aux prestations.

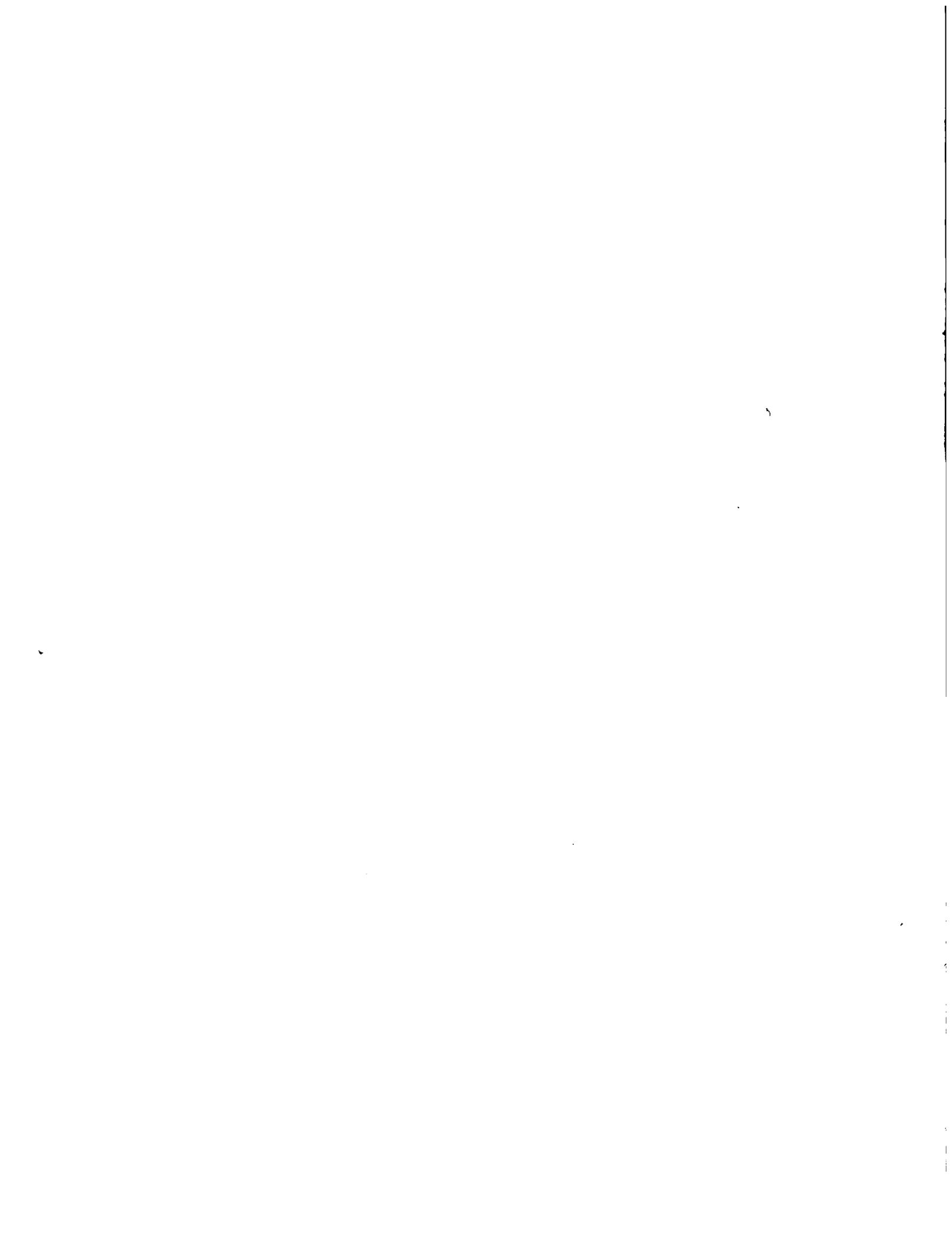
Je n'ai jamais reçu de l'assurance-chômage parce que chaque fois que je trouve un emploi, il ne dure pas assez pour que j'y aie droit.

La dernière fois que j'ai travaillé, c'était lorsque j'ai participé au programme du «Y». Ils ont

été vraiment bien. Ils m'ont placée à l'hôpital pendant quelques semaines. J'étais très heureuse parce que, si c'est possible un jour, j'aimerais vraiment retourner à l'université et devenir infirmière. . . Mais ensuite c'est devenu un problème parce qu'on me payait sur ce programme et quelqu'un a téléphoné à l'aide sociale pour dire que je travaillais. Ils ont immédiatement arrêté les chèques et, lorsque le programme a pris fin, je n'ai eu aucun revenu pendant un mois jusqu'à ce que l'aide sociale recommence. Maintenant, je dois les rembourser et ils déduisent 20 \$ de chacun de mes chèques.

J'ai vraiment eu peur lorsque c'est arrivé, parce que je ne savais pas comment j'allais nourrir mon enfant et payer mon loyer. Mes amis m'ont prêté chacun un peu d'argent.

Le programme du «Y» m'a fait comprendre que je pouvais faire quelque chose. . . Mais ce n'est pas facile. Je demande à mes amis de garder les annonces pour moi, car je ne peux pas me payer le journal tous les jours. Je suis déterminée à ne pas rester sur l'aide sociale toute ma vie. . . Je ne veux pas d'une vie comme celle-là pour mon fils.



La nécessité d'un revenu assuré

Introduction

L'assurance-chômage occupe une place unique dans l'aide accordée par l'État, à la frontière de la politique économique et de la politique sociale. Dans le présent chapitre, nous examinons la relation qui existe entre l'assurance-chômage et les autres programmes de sécurité du revenu, et nous analysons les points forts et les points faibles du régime canadien de sécurité du revenu. Cet exercice permet de dégager une image plus claire du rôle de l'assurance-chômage. En cours de route, nous nous interrogeons sur le montant et la nature de la protection du revenu que le Régime d'assurance-chômage devrait offrir aux travailleurs ainsi que du lien qui existe entre ce régime et les autres éléments du Régime de sécurité du revenu.

Dans le présent chapitre, nous répondons notamment aux questions suivantes :

- De combien d'argent un chômeur a-t-il besoin?
- Quelle proportion du revenu un régime d'assurance devrait-il remplacer?
- La protection fournie par l'assurance-chômage convient-elle aux travailleurs qui gagnent le salaire minimum?
- L'assurance-chômage devrait-elle compléter le revenu des travailleurs ayant un emploi saisonnier ou de courte durée?
- Quel est ou quel devrait être le rapport entre l'assurance-chômage et les programmes d'assurance sociale?
- Quel rôle devrait jouer l'assurance-chômage dans notre système de sécurité du revenu?

Ce chapitre débute par une description du système actuel de sécurité du revenu, du rôle complexe que joue le Régime d'assurance-chômage dans la redistribution du revenu et des problèmes qui en découlent. Ce premier pas nous amène tout naturellement à discuter ensuite la nécessité de disposer d'un régime de supplément du revenu.

Le régime de sécurité du revenu

Les divers programmes de sécurité du revenu au Canada peuvent être classés en trois catégories ou volets. Le premier volet comprend les *programmes de soutien du revenu* (tels que le bien-être social et le Supplément du revenu garanti), le deuxième volet, les *programmes de supplément du revenu* (tels que la Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et certains programmes provinciaux), et le troisième volet, les *programmes d'assurance sociale* (tels que l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec ainsi que le Régime

d'indemnisation des victimes d'accidents du travail). Quoique l'assurance-chômage figure dans le troisième volet, nous montrons plus loin dans ce chapitre que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, qui font partie de l'assurance-chômage, représentent une forme de supplément du revenu.

Au Canada, les programmes créés à l'intention des personnes âgées sont un exemple de cette structure à trois volets de la sécurité du revenu. Le Supplément du revenu garanti, qui offre, suivant une évaluation de l'état des revenus, des prestations aux personnes âgées dont les ressources sont insuffisantes, en constitue le premier volet (soutien du revenu). Le deuxième volet (supplément du revenu) comprend la Sécurité de la vieillesse qui verse, en fonction de l'âge, des prestations imposables. Quant au troisième volet (assurance sociale), il s'agit du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec qui dispensent des prestations de retraite correspondant aux cotisations passées. En outre, le régime fiscal prévoit, pour les personnes âgées, une exemption fondée sur l'âge.

En 1986-1987, les dépenses directes occasionnées par les programmes et les avantages fiscaux offerts à titre de sécurité du revenu coûteront quelque 58 milliards de dollars au trésor fédéral. Les tableaux 4.1 et 4.2 présentent les dépenses directes selon les trois catégories de sécurité du revenu ainsi que la valeur des dégrèvements fiscaux qui s'y rattachent.

Tableau 4.1
Dépenses du gouvernement fédéral et des provinces au titre de la sécurité du revenu, en 1986-1987

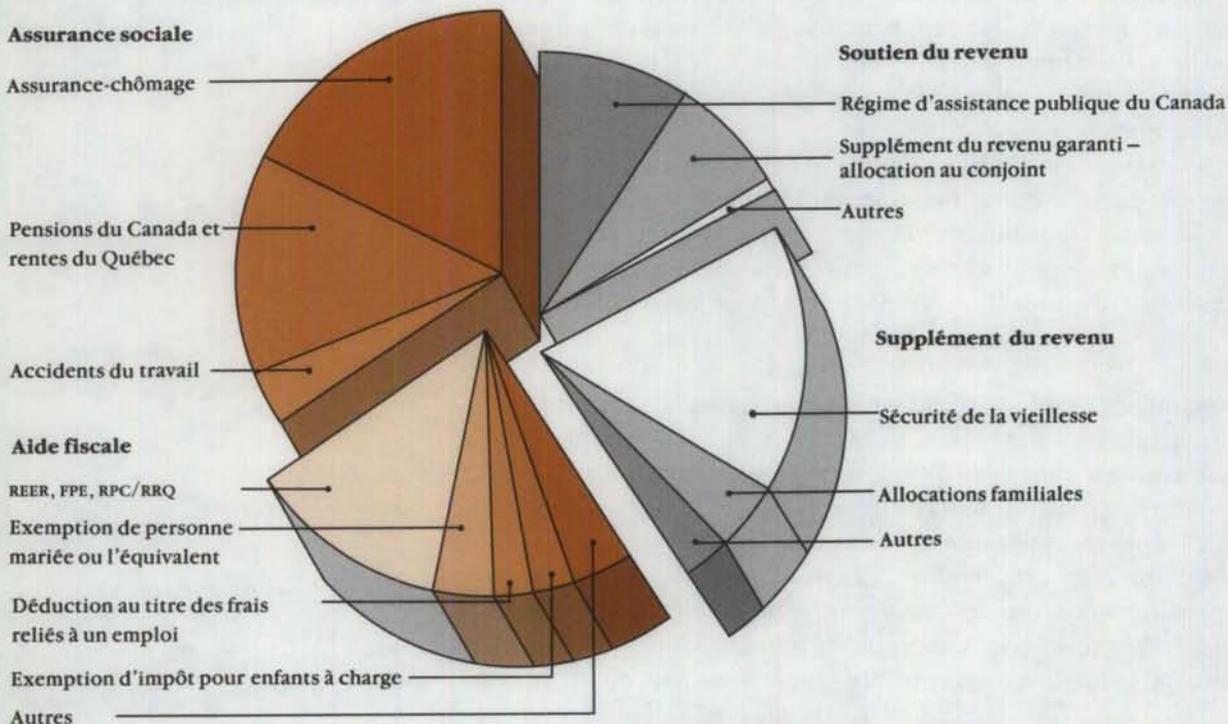


Tableau 4.2

Dépenses du gouvernement fédéral et des provinces au titre de la sécurité du revenu, en 1986-1987

Catégorie	Objectif	Principes	Programme	Dépenses fédérales et provinciales (en millions de dollars)	Pourcentage du total	
Volet 1	Soutien du revenu (aide sociale)	Aide financière : Empêcher les privations injustifiées	Prestations versées après justification des besoins ou des revenus, financées à partir des recettes générales (fédérales et provinciales) et destinées à aider les familles	Régime d'assistance publique du Canada	5 400	9,3 %
				Supplément du revenu garanti – allocation au conjoint	4 200	7,2 %
				Allocation d'anciens combattants	400	0,7 %
				Assistance sociale pour les Indiens des réserves	100	0,2 %
					10 100	17,3 %
Volet 2	Supplément du revenu	Supplément du revenu : Suppléer à un revenu insuffisant ou aider des catégories particulières de citoyens (personnes âgées et familles)	Prestations financées à partir des recettes générales (fédérales et provinciales), visant ordinairement à aider les familles	Sécurité de la vieillesse	9 500	16,3 %
				Allocations familiales	2 500	4,3 %
				Crédit d'impôt pour les enfants	1 600	2,7 %
				Programmes provinciaux	100	0,2 %
					13 700	23,5 %
Volet 3	Assurance sociale	Stabilisation du revenu : Empêcher une baisse excessive du revenu	Prestations versées dans des situations particulières, financées à même les cotisations ^a et destinées aux particuliers.	Assurance-chômage	10 200	17,5 %
				Pensions du Canada et Rentes du Québec	7 900	13,6 %
				Accidents du travail	2 000	3,4 %
					20 100	34,5 %
Aide fiscale				Déduction des frais de garde d'enfants	200	0,3 %
				Exemption d'impôt pour enfants à charge	1 300	2,2 %
				Exemption de personne mariée ou l'équivalent	1 900	3,3 %
				Déduction au titre des frais reliés à un emploi	1 500	2,6 %
				Dégrèvement pour impôt provincial	200	0,3 %
				Déduction des cotisations d'assurance-chômage	900	1,5 %
				Déductions relatives aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, aux fonds de pensions enregistrés, au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec	7 500	12,9 %
				Exemption de personne âgée	700	1,2 %
				Déduction relative au revenu de pension	200	0,3 %
					14 400	24,7 %
					58 300	100,0 %

a Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont, à l'heure actuelle, financées à partir des recettes générales et servent, en quelque sorte, de suppléments du revenu.

Source : Estimations à partir de données tirées des ouvrages suivants : *Compte du coût des mesures fiscales*, ministère des Finances, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985; *Budget des dépenses 1986-1987, Partie II*, Budget des dépenses du gouvernement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986; *Statistiques de sécurité sociale, Canada et provinces, 1958-59-1982-83*, ministère de la Santé et du Bien-être social, Ottawa, septembre 1985, et de données fournies par le ministère de la Santé et du Bien-être social ainsi que par le ministère des Finances.

«Aucun palier d'administration au Canada ne verse des prestations de bien-être social qui soient proches du seuil de la pauvreté. Le choc émotionnel subi par nombre de prestataires d'assurance-chômage et l'humiliation qu'ils ressentent ne sont rien à côté du déshonneur et de la honte que connaissaient les assistés sociaux.» (Organisation nationale anti-pauvreté, mémoire)

La distribution des deniers publics par l'intermédiaire de tous les programmes de sécurité du revenu du Canada indique que l'on se soucie tout particulièrement du bien-être des gens âgés. Le Supplément du revenu garanti, les prestations de la Sécurité de la vieillesse, les rentes au titre du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, l'exonération fiscale de personne âgée, et celle relative à la pension, et les bénéficiaires reliés aux régimes enregistrés d'épargne-retraite et aux régimes enregistrés de pension ainsi qu'aux cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec démontrent bien la préséance accordée par l'État à cette catégorie de citoyens. Par contre, les prestations qui visent les personnes faisant encore partie de la population active sont beaucoup plus modestes, et l'assurance-chômage se réserve le gros des dépenses publiques effectuées pour leur venir en aide¹. En outre, l'assurance-chômage constitue le plus important programme de sécurité du revenu, et près de 20 % de tous les fonds relatifs à la sécurité du revenu (y compris les dégrèvements fiscaux) y sont consacrés.

Si l'on veut comprendre le rôle que joue à l'heure actuelle l'assurance-chômage dans l'ensemble du système de sécurité du revenu, il convient d'examiner les objectifs et les programmes de chacun des trois volets dont nous venons de parler, en commençant par le premier : l'aide sociale.

Le soutien du revenu : l'aide sociale

L'aide sociale est un programme de soutien du revenu visant à fournir une aide financière à des particuliers et à des familles qui ne peuvent retirer un revenu suffisant d'un emploi, du marché ou de sources privées.

Dans le cas de personnes ou de ménages dont la rémunération ou les revenus particuliers sont faibles ou inexistantes, comme les gens âgés dont les prestations de retraite sont insuffisantes, les personnes incapables de travailler parce qu'elles souffrent de maladies chroniques ou parce qu'elles sont handicapées, les chefs de famille monoparentale qui ont des enfants d'âge préscolaire, les versements de soutien du revenu sont la bouée de sauvetage. Outre l'aide sociale, d'autres

«Nous reconnaissons qu'il est nécessaire d'avoir des mesures d'assistance sociale. Toutefois, nous sommes fermement convaincus que les coûts qui y sont liés devraient être assumés par l'ensemble de la société. Il ne faut pas que seuls les employeurs et les salariés soient mis à contribution.» (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

Justification des prestations

Justification fondée sur les besoins

Elle permet de déterminer l'admissibilité aux prestations en comparant ce dont on a besoin pour vivre à ses revenus et à ses biens. Une aide est accordée pour combler ce qui manque, le cas échéant. Les besoins comprennent habituellement la nourriture, le logement, l'habillement, le chauffage, les services publics, les articles de ménage et les besoins personnels. Ils sont déterminés selon des barèmes fixés

d'avance ou selon les débours réels des bénéficiaires. Les revenus et les biens ouvrent droit à certaines exemptions; la valeur des biens ne doit pas dépasser un montant donné, à défaut de quoi la demande est rejetée.

Justification fondée sur les moyens

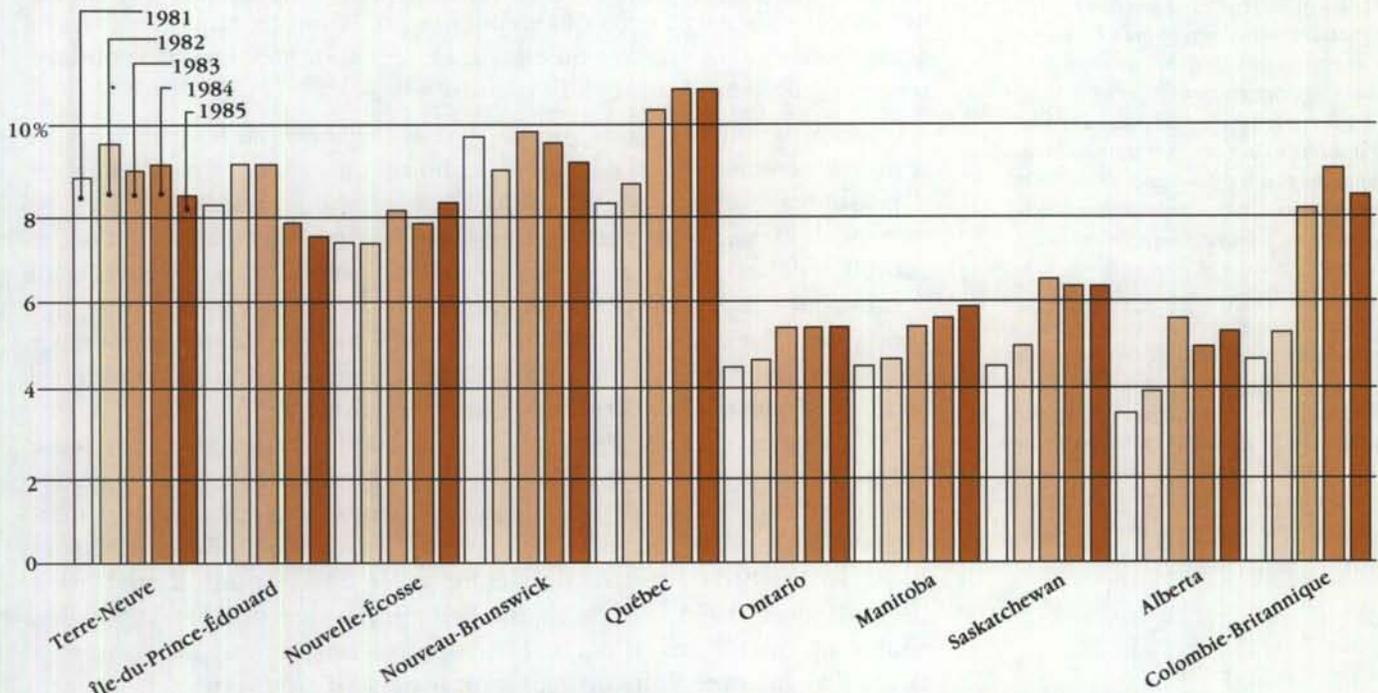
Elle tient compte à la fois des revenus et des biens de celui qui réclame des prestations et sert à déterminer son admissibilité. Les biens peuvent être transposés en revenus, et si leur montant dépasse le

plafond établi, la demande est automatiquement rejetée. Les prestations d'aide sociale sont versées jusqu'à concurrence d'un montant maximum, sans tenir compte du budget de la personne.

Justification fondée sur les revenus

Elle repose uniquement sur les ressources dont on dispose, et ne tient pas compte des biens, sauf si l'on en tire des revenus, ni des dépenses auxquelles on doit faire face.

Tableau 4.3

Estimation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale offerte par le Régime d'assistance publique du Canada, de mars 1981 à mars 1985


Source : Les données de 1981 à 1984 sont extraites du *Report on the Income Security System in Newfoundland* préparé par David P. Ross pour la Royal Commission on Employment and Unemployment de Terre-Neuve, St. John's, Imprimeur de la Reine, 1986. Les chiffres de 1985

proviennent de données non publiées du ministère de la Santé et du Bien-être social. Données démographiques, Statistique Canada, *Revue statistique du Canada*, cat. 11-003.

Tableau 4.4

Estimation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale offerte par le Régime d'assistance publique du Canada, de mars 1981 à mars 1985

	Mars 1981	Mars 1982	Mars 1983	Mars 1984	Mars 1985	Taux de variation 1981-1985
Terre-Neuve	50 400	54 700	51 900	53 300	49 000	- 3 %
Île-du-Prince-Édouard	10 100	11 300	11 300	9 800	9 600	- 5 %
Nouvelle-Écosse	62 400	64 600	69 000	67 500	73 100	17 %
Nouveau-Brunswick	67 400	62 700	70 100	68 600	66 300	- 2 %
Québec	532 900	561 900	675 800	705 900	708 700	33 %
Ontario	389 800	406 800	471 200	484 600	486 300	25 %
Manitoba	46 900	47 800	55 900	59 200	62 800	34 %
Saskatchewan	43 800	48 400	59 700	63 700	64 000	46 %
Alberta	78 100	91 700	130 600	117 100	122 500	57 %
Colombie-Britannique	128 000	144 900	228 800	257 100	243 500	90 %
Canada	1 418 400	1 502 800	1 832 900	1 894 900	1 894 500	34 %

Source : Les données de 1981 à 1984 sont extraites du *Report on the Income Security System in Newfoundland* préparé par David P. Ross pour la Royal Commission on Employment and Unemployment de Terre-Neuve, St. John's, Imprimeur de la Reine, 1986. Les chiffres de 1985 proviennent de données non publiées du ministère de la Santé et du Bien-être social.

Note : Le total pour le Canada comprend les bénéficiaires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

«Les administrations locales, et plus particulièrement les organismes de services sociaux, ont ressenti les répercussions du chômage. Par exemple, notre organisme a enregistré une augmentation de 214 % du nombre d'assistés sociaux entre 1975 et 1985. La répartition des personnes aptes au travail (c'est-à-dire celles qui sont aptes à se trouver un emploi) et des travailleurs inemployables (c'est-à-dire ceux qui, pour des raisons médicales ou autres, ne sont pas aptes à chercher un emploi) a énormément changé au cours des dix dernières années. Ainsi, en 1975, le nombre de personnes aptes au travail représentait 24 % du nombre de cas mensuels en moyenne, alors que les travailleurs inemployables représentaient quant à eux 76 %. En 1985, les travailleurs employables représentaient 66 % du nombre de cas, contre 34 % pour ceux qui ne sont pas inemployables.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, mémoire)

programmes sélectifs tels que le Supplément du revenu garanti, l'allocation au conjoint et les allocations d'ancien combattant procurent un soutien essentiel à ceux qui en ont besoin. Pour être admissibles à ces prestations, il faut prouver qu'elles sont nécessaires ou montrer que ses revenus sont insuffisants (voir l'encadré).

Les programmes d'aide sociale sont administrés par les provinces, et le gouvernement fédéral en assume la moitié du coût en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Les lignes directrices relatives au partage des frais ont peu changé depuis leur adoption en 1966. À l'heure actuelle, celles du gouvernement fédéral précisent qu'au-delà d'un certain seuil le revenu tiré d'un emploi doit être déduit en entier des prestations. Par conséquent, les bénéficiaires sont peu incités à travailler puisque le fait d'exercer un emploi dont la rémunération est supérieure au seuil en question n'accroît pas leur revenu total.

Le nombre de Canadiens qui doivent compter sur l'aide sociale ne fait qu'augmenter (voir le tableau 4.3). De 1981 à 1985, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté dans toutes les provinces, sauf dans celles de l'Atlantique. La hausse pour l'ensemble du Canada a été de 34 %, le nombre de prestataires étant passé de 1,4 million en 1981 à 1,9 million en 1985. En Colombie-Britannique, ce nombre a presque doublé en quatre ans, d'où la difficulté croissante pour les gouvernements d'augmenter, voire de maintenir le degré d'aide actuel.

Tableau 4.5
Maximum des prestations mensuelles et annuelles des célibataires et des familles bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée, par province, en 1985
(en dollars)

	Célibataire âgé de 25 ans, apte à travailler		Célibataire frappé d'incapacité		Adulte avec enfant de 4 ans		Deux adultes avec enfants de 10 et 13 ans	
	Prestations mensuelles	Prestations annuelles	Prestations mensuelles	Prestations annuelles	Prestations mensuelles	Prestations annuelles	Prestations mensuelles	Prestations annuelles
Terre-Neuve	275	3 300	436	5 232	689	8 268	797	9 564
Île-du-Prince-Édouard	471	5 652	511	6 132	592	7 104	848	10 176
Nouvelle-Écosse	366	4 392	539	6 468	659	7 908	919	11 028
Nouveau-Brunswick	188	2 256	405	4 860	609	7 308	671	8 052
Québec	160	1 920	440	5 280	655	7 860	929	11 148
Ontario	368	4 416	519	6 228	647	7 764	762	9 144
Manitoba	353	4 236	414	4 968	579	6 948	931	11 172
Saskatchewan	345	4 140	530	6 360	750	9 000	1 090	13 080
Alberta	484	5 808	695	8 340	719	8 628	1 082	12 984
Colombie-Britannique	375	4 500	548	6 576	640	7 680	870	10 440

À l'origine, l'aide sociale n'était pas destinée aux personnes aptes à travailler. Mais au cours des dix dernières années, on a vu ces personnes grossir les rangs des bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, il existe de grands écarts entre les provinces dans les prestations offertes aux jeunes (voir le tableau 4.5). Si ceux-ci sont tenus pour «employables», ils peuvent être jugés inadmissibles aux prestations d'aide sociale. Lorsqu'ils y ont droit, ils reçoivent dans la plupart des provinces des prestations minimales. Par conséquent, bien que l'assurance-chômage ne constitue pas un moyen adéquat de fournir un supplément du revenu, elle est, dans certaines provinces, la seule aide financière que reçoivent les jeunes.

Le Groupe de travail Nielsen et la Commission Macdonald ont repris les critiques exprimées depuis longtemps par diverses associations communautaires en affirmant que les prestations d'aide sociale sont insuffisantes et qu'elles varient trop d'une province à l'autre. En 1985, par exemple, l'aide sociale à long terme pour une famille de quatre personnes allait de 13 080 \$ par année en Saskatchewan à 8 052 \$ au Nouveau-Brunswick. Même en Saskatchewan, le taux des prestations était donc de beaucoup inférieur à ce que Statistique Canada considère comme le revenu minimal ou le «seuil de la pauvreté» pour une famille de quatre personnes en région rurale, soit 15 316 \$ par année.

À l'heure actuelle, du fait que les prestations d'assurance-chômage sont déduites en totalité des prestations d'aide sociale, elles ne constituent pas de revenu additionnel pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Par contre, une exemption s'applique à la rémunération tirée d'un emploi avant la réduction des prestations d'aide sociale. Lors du calcul des versements d'aide sociale, les prestations d'assurance-chômage acquises du fait d'un emploi rémunéré et financées au moyen de cotisations devraient être considérées au même titre que les gains qu'elles remplacent de façon que les personnes ayant cotisé au régime puissent conserver une partie de ces prestations même si elles doivent se rabattre sur l'aide sociale. L'abaissement du taux appliqué au calcul des gains pour réduire les prestations d'aide sociale pourrait aussi être étudié.

Étant donné que les programmes d'aide sociale n'ont pas été conçus pour les personnes aptes à travailler, les ministères provinciaux responsables des services sociaux n'ont, en règle générale, pas mis sur pied de services de formation ou d'aide à l'emploi. Ce sont les fonctionnaires de l'assurance-chômage puis de la Commission de l'emploi et de l'immigration qui se sont occupés le plus activement des chômeurs. Par conséquent, lorsque les travailleurs n'ont plus droit aux prestations d'assurance-chômage, ils perdent contact avec les services d'emploi et de formation.

Le fait de maintenir des personnes aptes à travailler dans un état permanent de dépendance est un non-sens. Il faut certes assurer un revenu de base à tous les Canadiens pour éviter qu'ils souffrent de graves privations. Toutefois, ceux qui sont aptes à travailler et disposés à accepter un emploi ont besoin d'autres formes d'aide. Ce sont les mêmes bureaux qui devraient offrir ces services à tous les chômeurs, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale (voir le chapitre 10).

«Nous sommes d'avis que l'assurance-chômage ne devrait pas être un écran derrière lequel se cachent les programmes sociaux ou de bien-être. Nous ne voulons pas dire par là que nous n'avons pas besoin de tels programmes, bien au contraire. Nous pensons cependant que ces programmes devraient être appelés par leurs noms. Si nous admettons en avoir besoin, et que nous pouvons nous les permettre, dans ce cas finançons-les comme tels.» (Chambre de commerce du Grand Moncton, audiences de Moncton)

«L'organisme pour lequel je travaille a mis sur pied une banque d'aliments le mois dernier, et sachez que ce mois-ci nous avons servi 200 familles, dont 30 touchaient des prestations d'assurance-chômage ou attendaient d'en toucher.» (Etobicoke Advisory Committee on Unemployment, audiences de Toronto)

«La Chambre de commerce du Québec recommande donc que le régime actuel d'assurance-chômage soit remplacé par des programmes plus sélectifs d'aide aux personnes vivant dans la pauvreté dont l'administration et le financement relèveraient des gouvernements provinciaux ou locaux.» (Chambre de commerce du Québec, mémoire)

«La dépression économique qui sévit aujourd'hui à Terre-Neuve a entraîné une augmentation inquiétante du nombre de prestataires qui ont épuisé leurs prestations et qui n'ont aucune perspective d'emploi. Pour un grand nombre d'entre eux, l'assurance-chômage n'a pas réussi à combler la période entre deux emplois et ils ont donc dû, et bien souvent pour la première fois pour la plupart d'entre eux, s'en remettre au bien-être social.» (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador, mémoire)

Le supplément du revenu

C'est une erreur de croire que tous les membres de la population active ont un revenu suffisant. En 1984, dans 55 % des familles vivant sous le seuil de la pauvreté au moins une personne avait travaillé un certain temps pendant l'année, et dans près de la moitié de ces familles, une personne avait travaillé toute l'année. La situation s'est détériorée au cours de la dernière décennie, car, en 1976, 46 % seulement des familles pauvres avaient un revenu quelconque tiré d'un emploi².

De 1973 à 1976, la question du soutien et du supplément du revenu a fait l'objet d'études poussées et de discussions suivies entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cet effort sans précédent visant à remodeler l'ensemble du système de sécurité sociale du Canada était fondé sur l'espoir de pouvoir offrir un soutien du revenu adéquat aux gens qui sont incapables de travailler, et fournir le supplément du revenu nécessaire aux gagne-petit par un régime unique et complet de revenu annuel garanti. Les difficultés inhérentes à cette tâche se sont révélées insurmontables. Bien que les efforts déployés aient abouti à des changements importants, quoique fragmentaires, l'objectif principal de l'entreprise a été abandonné par la suite.

Les programmes qui fournissent un supplément financier aux travailleurs occupant un emploi ont été étudiés et plusieurs mesures ont été prises. Le crédit d'impôt pour enfants, créé en 1979, pour les familles dont le revenu ne dépasse pas 26 339 \$ peut s'élever à 384 \$ par enfant. Le crédit est réduit de 5 \$ par tranche supplémentaire du revenu de 100 \$, ce qui signifie qu'une famille de deux enfants ne reçoit rien si son revenu atteint 41 690 \$. Le gouvernement fédéral vient d'instituer, en février 1986, le crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente. Ce crédit peut s'élever à 50 \$ par adulte et à 25 \$ par enfant âgé de moins de 18 ans, à condition que le revenu familial soit inférieur à 16 000 \$. Lorsque ce seuil est dépassé, le remboursement est réduit de 5 \$ par tranche supplémentaire de revenu de 100 \$. C'est ainsi qu'une famille composée de deux adultes et de deux enfants reçoit un remboursement pouvant se chiffrer à 150 \$ si son revenu ne dépasse pas 16 000 \$. Au-delà de 19 000 \$, elle n'a droit à rien.

Outre ces formes d'aide offerte par le gouvernement fédéral, il existe des programmes de supplément du revenu dans quatre provinces. Celui de la Saskatchewan offre des allocations fondées sur le revenu familial et le nombre d'enfants. Le montant maximal des allocations dont bénéficient les familles ayant un revenu annuel inférieur à 8 200 \$ s'établit à 100 \$ par mois pour chacun des trois premiers enfants et à 90 \$ à partir du quatrième enfant. Lorsque le revenu dépasse ce seuil, l'allocation maximale est réduite de 1 \$ par tranche supplémentaire de 2 \$ de revenu. En 1984-1985, les dépenses du programme se sont élevées à 19 millions de dollars et 7 767 familles en ont bénéficié. Près de la moitié des dépenses peuvent faire l'objet d'un partage en vertu du Régime d'assistance publique du Canada³.

Le Manitoba a mis en place un programme de soutien du revenu pour les ménages ayant des enfants. L'allocation maximale de 30 \$ par mois pour chaque enfant est versée aux familles dont le revenu est inférieur à

«Il faut que le Canada se dote d'un système de protection du revenu qui encourage les gens à s'adonner à des travaux productifs et qui soit un filet de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas gagner suffisamment pour mener une vie normale.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlottetown)

10 025 \$ (1985-1986). Lorsque ce seuil est dépassé, l'allocation est réduite de 1 \$ pour chaque tranche supplémentaire de 4 \$ de revenu. En 1984-1985, ce programme a coûté 6,1 millions de dollars et près de 9 000 familles en ont bénéficié⁴.

Dans le cas du Québec, il s'agit du Programme du supplément au revenu de travail. En vertu de celui-ci, les prestations augmentent de 25 ¢ par dollar de rémunération jusqu'à un plafond proportionnel à la taille de la famille. En 1985, le supplément maximal était de 2 193 \$ pour une famille de quatre personnes, jusqu'à un revenu salarial de 8 772 \$. Passé ce seuil, les prestations diminuent progressivement. Le programme du Québec a été conçu pour inciter au travail les assistés sociaux et pour offrir un supplément de revenu aux travailleurs faiblement rémunérés qui devraient autrement recourir à l'aide sociale. Le programme ne répond pas aux conditions nécessaires pour que les frais soient partagés avec le gouvernement fédéral. En 1984-1985, il a coûté environ 25,1 millions de dollars à la province⁵.

Le Programme d'incitation au travail de l'Ontario s'adresse à ceux qui touchent des prestations d'aide sociale depuis au moins trois mois. Aux termes de ce programme, des prestations sont versées à condition que les bénéficiaires prennent un emploi à temps plein. Leur montant varie selon la taille de la famille et le revenu de celle-ci. Il diminue de 1 \$ par tranche de 2 \$ de revenu au-delà du seuil de 675 \$ par mois. En outre, les bénéficiaires continuent à être admissibles à des avantages tels que la gratuité des soins dentaires et des médicaments auxquels ils avaient droit en tant qu'assistés sociaux. En 1984-1985, les dépenses de ce programme se sont élevées à environ 2,6 millions de dollars⁶.

Outre ces programmes fédéraux et provinciaux, les prestations de Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et de nombreux avantages fiscaux contribuent au supplément de revenu. Comme nous l'expliquons plus loin, la partie de l'assurance-chômage correspondant aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional devrait être ajoutée à cette liste.

Ces programmes de supplément du revenu n'ont pas explicitement pour objet de porter le revenu des bénéficiaires à un niveau quelconque. Ils ne visent qu'à réduire (mais pas nécessairement à supprimer) les effets néfastes d'un revenu insuffisant. Les allocations familiales, par exemple, ne sont pas conçues pour fournir 100 % ou 80 %, ou toute autre proportion, des dépenses qu'impose la présence d'un enfant, mais elles sont fondées sur la reconnaissance du fait que les familles assument des dépenses pour élever les enfants et que la société devrait contribuer «dans une certaine mesure» à ces dépenses. Alors que les régimes d'assurance sociale visent à remplacer une proportion donnée du revenu perdu, et que les programmes de soutien du revenu ont pour objectif de fournir un revenu minimum acceptable dans le contexte social, ceux qui offrent un supplément du revenu n'ont pas d'objectif aussi clairement défini. Certains avantages, en particulier l'exemption d'impôt pour enfants à charge ou l'exemption de personne mariée ou l'équivalent, profitent davantage à ceux qui ont des revenus plus élevés.

«Pour nous, l'assurance-chômage est un régime qui garantit un certain niveau de soutien du revenu pour combler toute interruption temporaire de rémunération pour ceux et celles qui font véritablement partie de la population active.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

«Le Régime d'assurance-chômage est conçu de façon à fournir aux travailleurs des prestations reliées à leur salaire dans l'éventualité du chômage, et non pas pour assurer à tous les Canadiens un revenu minimum, ni même pour redistribuer verticalement les revenus. Le risque associé au chômage n'est pas simplement celui de la privation dans son sens absolu, mais plutôt celui de perdre le niveau de vie qui est le sien et qui a été déterminé en fonction du revenu avant le chômage. Ce risque est toujours présent, peu importe le nombre de salariés dans une famille.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

«L'objectif de l'assurance-chômage, comme celui de tout autre régime d'assurance, était, et est toujours, de faire face aux événements imprévus et non pas aux événements certains. L'objectif du Régime d'assurance-chômage n'a jamais été de régler la question du chômage chronique.» (St. John's Board of Trade, audiences de St. John's)

Les régimes d'assurance sociale

Du fait même de leur nature, les régimes d'assurance sociale offrent une protection contre des risques déterminés. Les intéressés versent des cotisations et sont admissibles au bénéfice des prestations dans des circonstances données. Au Canada, il existe de nombreux régimes d'assurance sociale, parmi lesquels on peut citer le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec, les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail et, bien entendu, le Régime d'assurance-chômage.

L'assurance sociale a pour objet de remplacer en partie le revenu perdu pour cause de chômage, de maladie, d'accident ou de retraite, de façon à maintenir un certain niveau de vie. Étant donné que les prestations ne sont versées que dans ces circonstances particulières et que les fonds nécessaires proviennent des cotisations, les régimes d'assurance sociale entraînent de droit une indemnisation. De plus, le montant des indemnités dépend de la nature de la perte du revenu et non des besoins du bénéficiaire. Elles sont donc versées aux travailleurs quelque soit leur revenu.

Le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, par exemple, offre de l'aide à ceux qui ne peuvent travailler en raison d'une maladie ou d'une incapacité quelconque reliées au travail. Il s'agit d'un programme provincial entièrement financé par les cotisations des employeurs. Dans chaque province, les travailleurs peuvent recevoir des indemnités en cas d'incapacité permanente ou temporaire, ou en cas de décès, si la cause est reliée au travail. Le régime paie également les soins médicaux et la réadaptation professionnelle des travailleurs qui en ont besoin. Les prestations d'incapacité tant partielle que permanente sont fonction de la rémunération. À Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Alberta, elles représentent 90 % du revenu net. Dans toutes les autres provinces, elles équivalent à 75 % de la rémunération brute. Le montant réel des indemnités reçues dans le cas d'une incapacité particulière varie selon le revenu que le travailleur peut encore gagner. Les pensions et les paiements forfaitaires versés aux conjoints et aux enfants des travailleurs décédés varient également selon les provinces.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec sont les deuxièmes composantes en importance de l'assurance sociale au Canada. Le Régime de pensions du Canada a été créé en 1966 et mis entièrement en place en 1976. Il garantit à tous les membres de la population active rémunérée sans exception, y compris les travailleurs indépendants, des prestations de retraite, des indemnités d'incapacité ainsi que des prestations aux survivants. L'administration fédérale gère le régime, mais les provinces sont responsables de sa conception. Le Régime des rentes du Québec offre des prestations semblables. À l'heure actuelle, la principale différence entre les deux régimes tient au fait que celui du Québec prévoit le versement de rentes sujettes à un ajustement actuariel, ce qui donne plus de latitude quant au choix du moment de la retraite. On modifie en ce moment le Régime de pensions du Canada de manière à permettre la même latitude. Les pensions de retraite correspondent à 25 % de la rémunération gagnée au cours d'une vie, à concurrence d'un montant maximal qui correspond approximativement

au salaire moyen versé dans l'industrie. En 1986, le montant maximal des pensions versées au titre du Régime de pensions du Canada s'élevait à 455,64 \$ par mois (5 658 \$ par année) et celui des prestations aux survivants était de 291,67 \$ (3 400 \$ par année). Ces prestations n'influent pas sur le versement des prestations de Sécurité de la vieillesse, mais prennent valeur de rémunération aux fins du calcul du supplément du revenu garanti et de l'allocation au conjoint.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional : l'assurance-chômage considérée comme un supplément du revenu

Le Régime d'assurance-chômage est devenu bien plus qu'un régime de remplacement temporaire du revenu destiné à aider les travailleurs à faire la transition entre deux emplois. Dans certains ménages, les prestations d'assurance-chômage peuvent faire partie intégrante d'un revenu constitué d'un salaire tiré d'un emploi saisonnier ou de projets de création d'emploi à court terme et même d'allocations d'aide sociale. On rapporte même que dans les régions où le chômage est élevé, les emplois ou les projets de création d'emplois sont considérés comme «ressources collectives» devant être partagées en périodes de 10 semaines, afin que le plus de personnes possible touchent des prestations d'assurance-chômage pendant le reste de l'année.

L'assurance-chômage joue un rôle de supplément du revenu provenant d'un emploi saisonnier ou de courte durée au moyen de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Cet aspect du régime est fort controversé. D'aucuns voient les prestations de prolongation comme essentielles à la survie des régions où le taux de chômage est élevé, tandis que d'autres les considèrent comme un obstacle majeur à l'adaptation économique. Les membres de la Commission ne s'étant pas ralliés à l'une des deux opinions, il a été impossible d'en arriver à un consensus quant à certaines réformes préconisées.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ont été conçues comme une troisième phase de prestations destinées à aider les travailleurs des régions moins industrialisées où le taux de chômage moyen est supérieur à la «normale». Lors de leur mise en vigueur, au début des années 1970, le taux de chômage considéré comme normal était de 4 %. C'est ainsi que ces prestations sont accordées aux prestataires à raison de deux semaines supplémentaires par demi-point du taux de chômage régional dépassant 4 %, et ce, jusqu'à concurrence de 32 semaines. Par conséquent, la structure des prestations favorise les chômeurs des régions à taux élevé de chômage. En effet, les conditions d'admissibilité deviennent moins sévères à mesure que le taux de chômage régional augmente et la pénalité de six semaines imposée aux réitérants disparaît lorsque le taux de chômage dépasse 11,5 %.

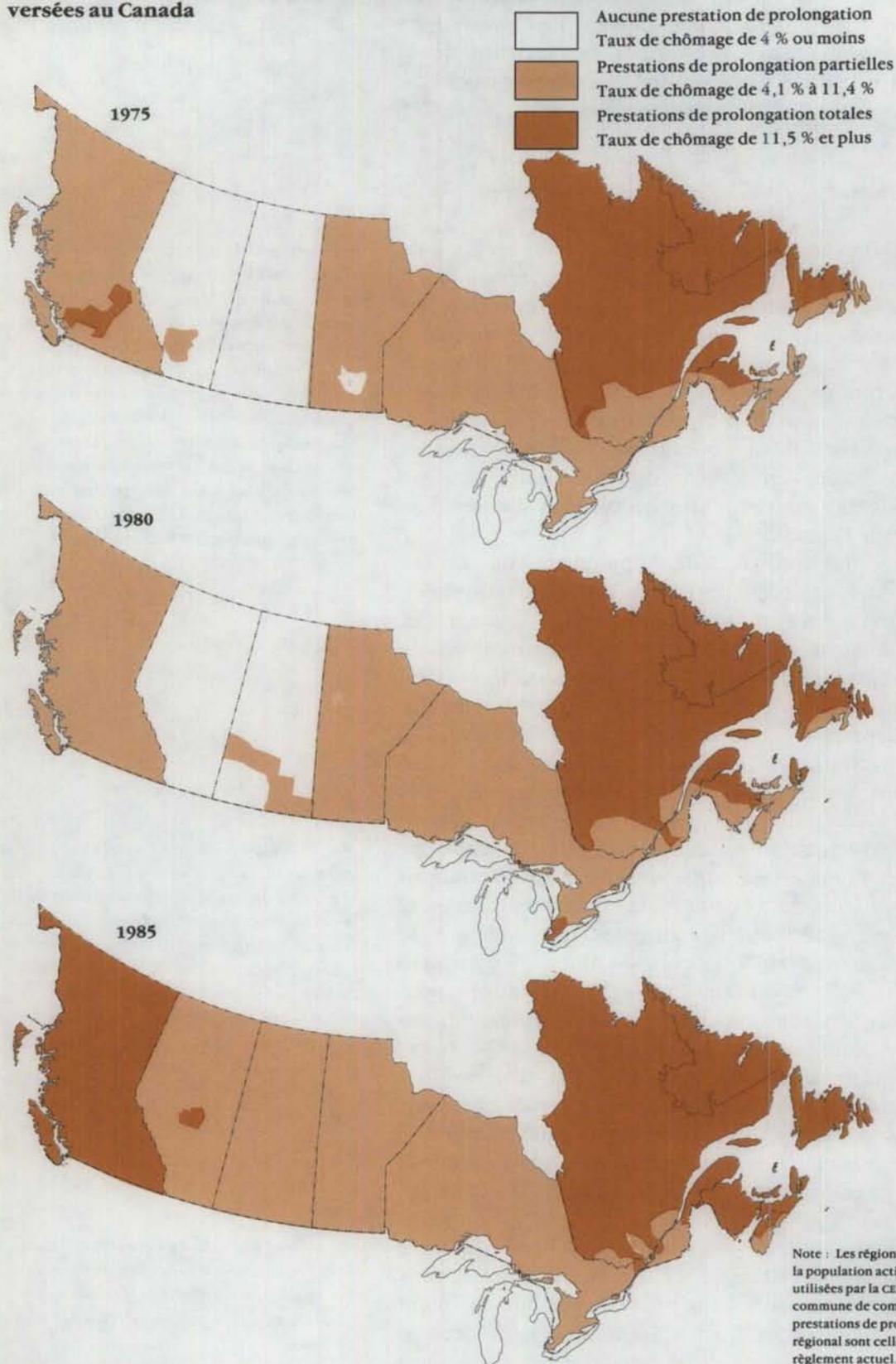
Lorsque le seuil de 4 % a été fixé, on estimait que l'État, et non les employés ni les employeurs, devait assumer le coût des prestations versées lorsque le chômage dépassait le taux prévu en période de «plein emploi». L'assurance-chômage devait alors se limiter à une protection

«Les membres de notre association sont absolument convaincus que nombre de personnes ont décidé de travailler suffisamment longtemps pour avoir droit aux prestations, après quoi elles touchent ces prestations pendant la période maximale, pour ensuite recommencer. Des études ont prouvé qu'un grand nombre de personnes qui n'avaient pu se trouver du travail alors qu'elles touchaient des prestations, en trouveraient très rapidement dès que leurs prestations furent épuisées.» (Construction Labour Relations, audiences d'Edmonton)

«En fait, l'idéal serait que l'assurance-chômage soit une police d'assurance contre le manque de travail pendant une courte période. Ainsi, lorsque le chômage se situe à 3 % ou 4 %, l'assurance-chômage joue un rôle de filet de sécurité entre deux emplois. Toutefois, lorsque le chômage atteint les 10 % et plus, le régime sert à la fois, par nécessité, de système de soutien du revenu et d'instrument de développement social.» (Coalition pour l'égalité, mémoire)

«Le Régime d'assurance-chômage ne peut et ne devrait pas servir à rectifier la répartition des revenus ou les disparités régionales.» (Conseil canadien du commerce de détail, mémoire)

Tableau 4.6
**Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional
 versées au Canada**



contre le chômage normal ou frictionnel (généralement de courte durée) et le gouvernement fédéral prenait à son compte le coût des prestations de prolongation dans les régions où le chômage dépassait le degré normal (et où l'on pouvait s'attendre à ce que les périodes de chômage se prolongent). Le seuil de 4 % reposait également sur l'hypothèse qu'il est plus difficile de trouver un emploi dans une région où le taux de chômage est élevé.

Quand les prestations de prolongation ont été instituées, on supposait qu'elles se limiteraient à des régions affligées de graves problèmes de chômage. Au fil des ans, cependant, le taux de chômage a augmenté dans toutes les régions du pays. De fait, comme l'indique le tableau 4.6, des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont versées dans toutes les régions depuis 1981. Ces prestations ne ressortissent plus à un grand plan d'adaptation économique destiné aux régions confrontées à des problèmes particulièrement graves. Elles sont devenues un genre de revenu hebdomadaire garanti, de régime temporaire de maintien du revenu ou d'aide sociale dont peuvent profiter ceux qui réussissent à travailler pendant au moins 10 semaines.

La persistance des taux de chômage élevés (bien supérieurs à 4 %) provoque maintenant des changements d'attitude face à l'assurance-chômage. Davantage de travailleurs reçoivent des prestations d'assurance-chômage pendant des périodes plus longues qu'auparavant et en dépendent pour compléter leur revenu. Au cours des audiences, certains ont demandé d'élargir le Régime d'assurance-chômage afin de mieux réaliser les objectifs de soutien et de supplément du revenu et d'autres, d'en restreindre la portée pour en faire un simple régime d'assurance.

L'historique et la justification des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional portent à croire qu'elles ne devraient pas faire partie du Régime d'assurance-chômage. Elles constituent une forme de supplément du revenu à court terme offert à ceux qui ont été en mesure de travailler pendant 10 semaines; de plus, elles favorisent les régions à chômage élevé. L'injustice d'un régime de maintien du revenu aussi restrictif est flagrante. Les travailleurs qui sont en chômage depuis plus de 25 semaines font face aux mêmes difficultés, que le taux de chômage dans leur région soit de 4 % ou de 10 %. Il est également injuste de déterminer la période ouvrant droit aux prestations ordinaires d'assurance-chômage en fonction de la région où habite et travaille le prestataire. Le travailleur qui devient chômeur après 13 semaines de travail dans une région où le taux de chômage est de 4 % se trouve dans la même situation que la personne qui chôme après avoir travaillé 13 semaines dans une région où ce taux est de 9 %. Pourtant, le premier n'est pas admissible aux prestations ordinaires d'assurance-chômage, tandis que le second y a droit. Pour avoir des détails sur la façon dont varient les prestations et les périodes y ouvrant droit, se reporter à l'annexe F.

«Pour moi, l'assurance-chômage n'est pas un problème. En fait, je considère le million de dollars insufflé toutes les semaines dans l'économie de Miramichi comme un don du ciel. Le problème, ce n'est pas l'assurance-chômage; au contraire, elle est une des forces de cette économie.» (Société de développement de la région de Miramichi, audiences de Newcastle)

«La différence entre la survie d'une communauté et sa disparition s'appelle parfois le maintien du revenu prévu par l'assurance-chômage.» (Syndicat canadien des travailleurs du papier, mémoire)

«Nous pensons qu'il s'agit là d'un premier pas indispensable dans la bonne direction et que l'assurance-chômage devrait être une forme d'indemnisation qu'une personne a le droit de demander en fonction de ses cotisations précédentes, à la condition qu'elle réponde aux normes d'admissibilité et que la perte de son emploi soit involontaire. Nous sommes convaincus de la nécessité absolue de bien faire comprendre une nouvelle fois à la population qu'il ne s'agit pas d'un programme de redistribution du revenu, d'une sorte de substitut à un emploi rémunéré disponible ou d'un moyen d'éviter de contribuer concrètement à la société.» (Association des entrepreneurs en mécanique du Canada, mémoire)

«Les paiements de transfert et les paiements fédéraux sous la forme de prestations d'assurance-chômage font certainement partie intégrante de l'économie de la région de l'Atlantique. Toute réduction de ces paiements aura des répercussions immédiates et catastrophiques sur la situation économique actuelle.» (Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse, audiences de Halifax)

«Éliminer les particularités régionales du régime.» (Chambre de commerce du Québec, audiences de Montréal)

Dans les régions où le chômage est élevé, une personne ayant accumulé 10 semaines de travail peut avoir droit à 42 semaines de prestations grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ainsi, une rémunération de 495 \$ par semaine pendant 10 semaines se trouve «complétée» par des prestations d'assurance-chômage totalisant 12 474 \$ (60 % de 495 \$ x 42), ce qui porte le revenu annuel du prestataire à 17 424 \$ (4 950 \$ + 12 474 \$). Sans les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, le même travailleur n'aurait droit qu'à 7 920 \$ (rémunération de 4 950 \$, plus 10 semaines d'assurance-chômage à raison de 297 \$ par semaine).

Le fait que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient incorporées à l'assurance-chômage a une autre conséquence grave. Les prestations de prolongation étant accordées à des personnes ayant travaillé pendant peu de temps, elles sont perçues comme une forme d'abus. Or, les travailleurs qui reçoivent des prestations pendant plus de 40 semaines, bien qu'ils aient moins de 15 semaines d'emploi assurable, ne représentent que 3 % des prestataires et ne touchent que 4,5 % du montant total des prestations payées au Canada (bien que dans les provinces de l'Atlantique, leur proportion soit plus grande). Les prestations de prolongation représentent cependant 31 % du total des prestations et cette forte proportion a miné la confiance du public à l'égard de l'ensemble du Régime d'assurance-chômage.

Si nous considérons les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme une sorte de supplément du revenu, il faut bien reconnaître qu'elles ne sont pas conçues de manière à atteindre cet objectif et ce, pour diverses raisons.

Les prestations d'assurance-chômage ne sont pas destinées seulement aux familles à faible revenu; elles sont établies en fonction de la rémunération antérieure du travailleur individuel, si bien que ce sont les travailleurs les mieux rémunérés qui reçoivent les prestations les plus élevées, et non pas ceux qui en ont le plus besoin (voir le tableau 4.7).

Tableau 4.7

Répartition des prestations d'assurance-chômage selon le revenu familial en 1982

Revenu familial en 1982	Total estimatif des prestations (en millions de dollars)	Répartition en pourcentage
Moins de 10 000 \$	821	11,5 %
10 000 à 20 000 \$	2 048	28,7 %
20 000 à 30 000 \$	1 763	24,7 %
30 000 à 40 000 \$	1 189	16,7 %
40 000 à 50 000 \$	633	8,9 %
50 000 \$ et plus	681	9,5 %
Total	7 135	100,0 %

Note : Le total provient de données recueillies lors d'une enquête et il risque donc d'être inférieur au chiffre officiel.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données fournies par Statistique Canada.

Dans un régime de supplément du revenu, les prestations devraient être inversement proportionnelles à la rémunération. Les prestations d'assurance-chômage sont calculées sur une base individuelle, tandis que les prestations versées au titre d'un régime de supplément du revenu sont généralement calculées en fonction du revenu de la famille ou du ménage. Dans le cadre du Régime d'assurance-chômage, il n'y a qu'une alternative : ou bien les travailleurs sont en chômage et admissibles aux prestations, ou bien ils travaillent et n'y sont pas admissibles. L'assurance-chômage ne complète pas le revenu des anciens prestataires qui sont retournés au travail. Toutefois, un régime de supplément du revenu sert habituellement à compléter le revenu d'un salarié qui passe du chômage au travail, et ce supplément peut être versé pendant une période indéterminée, selon la rémunération du salarié.

Pour beaucoup, les prestations d'assurance-chômage constituent un élément essentiel de l'économie régionale (voir le tableau 4.8). En supprimant ces prestations, il serait possible de réduire les dépenses totales du Régime d'assurance-chômage de quelque 2,8 milliards de dollars, mais l'effet n'en serait pas le même dans toutes les provinces ni chez tous les bénéficiaires et varierait selon le nombre de semaines d'emploi assurable, la durée du chômage et le montant de la rémunération hebdomadaire.

En ce qui concerne le nombre de semaines d'emploi assurables, la suppression de ces prestations aura pour effet de réduire les prestations des personnes travaillant pendant des périodes courtes (voir le tableau 4.9). Par contre, les répercussions seraient moindres pour ceux qui

«L'assurance-chômage est le principal programme d'aide à l'adaptation offert aux travailleurs sans emploi. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, près d'un demi-milliard de dollars ont été dépensés en prestations d'assurance-chômage en 1984. Si l'on retirait partiellement ou dans sa totalité cette somme de l'économie, sans la remplacer par des recettes compensatoires provenant de l'emploi, les résultats seraient catastrophiques. L'ensemble de l'activité économique subirait une chute abrupte et la dette provinciale augmenterait énormément, de même d'ailleurs que le chômage.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, mémoire)

Tableau 4.8

Rapport entre les prestations d'assurance-chômage et la rémunération par province, 1985

	Prestations (en millions de dollars)	Rémunération totale (en millions de dollars)	Pourcentage que représentent les prestations par rapport à la rémunération
Terre-Neuve	554	3 065	18,1 %
Île-du-Prince-Édouard	107	648	16,5 %
Nouvelle-Écosse	457	5 765	7,9 %
Nouveau-Brunswick	518	4 466	11,6 %
Québec	3 172	54 050	5,9 %
Ontario	2 551	94 803	2,7 %
Manitoba	318	8 666	3,7 %
Saskatchewan	258	6 908	3,7 %
Alberta	838	23 387	3,6 %
Colombie-Britannique	1 416	25 890	5,5 %
Canada	10 226	228 568	4,5 %

Note : Les totaux pour le Canada comprennent les données sur le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et les résidents à l'étranger.

Source : Les données concernant les prestations sont tirées du *Bulletin statistique* de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ottawa, janvier 1986. Celles concernant la rémunération proviennent de la *Revue statistique du Canada*, Statistique Canada, cat. 11-003, août 1986.

chôment pendant un court laps de temps, et plus importantes pour ceux qui restent en chômage pendant 40 semaines au moins (voir le tableau 4.10). Enfin, si l'on se fonde sur le montant de la rémunération hebdomadaire assurable, on constate que les répercussions seraient relativement plus néfastes pour les travailleurs à faible revenu (voir le tableau 4.11).

Le tableau 4.12 montre les répercussions en fonction de ces trois éléments par province. Les provinces de l'Atlantique, le Québec et la Colombie-Britannique perdent plus que l'Ontario et les provinces des Prairies.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont un palliatif, non un remède. Elles ne changent en rien les problèmes fondamentaux auxquels sont confrontés les chômeurs des régions concernées ou des collectivités dans lesquelles ils vivent. On pourrait fournir une aide beaucoup plus efficace à ces chômeurs si les sommes actuellement consacrées aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient utilisées pour supprimer les causes même du chômage. De plus, la méthode actuelle, qui consiste à verser une aide financière prolongée, n'incite aucunement les bénéficiaires à s'adapter. En fait, elle peut renforcer la résistance naturelle des gens au changement.

La nécessité d'adopter un régime rationnel de supplément du revenu au Canada a été reconnue lors de la révision des régimes de sécurité sociale entreprise au milieu des années 1970 et, plus récemment, par la Commission Macdonald. La réforme du Régime d'assurance-chômage a fait l'objet d'au moins cinq études depuis celle du Comité Gill, en 1962. Cependant, il a été difficile d'apporter les correctifs proposés car il n'est pas réaliste de modifier l'assurance-chômage sans fournir une autre forme d'aide financière aux personnes et aux régions pour qui une telle réforme aurait des effets négatifs.

Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, l'assurance-chômage n'est pas un mode efficace de redistribution du revenu (voir le tableau 4.7). En effet, il n'y a que 11 % des prestations qui soient versées aux familles dont le revenu se situe au-dessous de 10 000 \$. Près de 20 % des prestations vont à des familles dont le revenu annuel est supérieur à 40 000 \$. En outre, les fonds publics qui servent à payer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ne profitent pas à tous ceux qui ont besoin d'un supplément de revenu, mais bien seulement aux personnes ayant accumulé au moins 10 semaines d'emploi assurable. Finalement, cet argent versé par les contribuables profite à des particuliers plutôt qu'à des collectivités ou à des régions; il n'est pas utilisé pour en relancer l'activité économique ni pour y réduire le chômage.

Si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient remplacées par un programme de supplément du revenu et des initiatives à même d'assurer la croissance économique, l'assurance-chômage pourrait jouer son rôle légitime, celui d'un véritable régime d'assurance sociale. L'assurance-chômage ne peut représenter la solution au problème que constitue un revenu insuffisant parce qu'elle remplace seulement une partie du revenu perdu par la

«Nous sommes d'avis que toute diminution du niveau des prestations d'assurance-chômage ou toute nouvelle condition d'admissibilité entraînerait inévitablement une augmentation de la pauvreté et de la disparité des revenus entre les riches et les pauvres au Canada. Il s'agit là du point n° 1. Le point n° 2 est que les principaux changements apportés à l'assurance-chômage ne devraient l'être que dans le cadre d'une révision d'ensemble du système de sécurité du revenu.» (Organisation nationale anti-pauvreté, audiences d'Ottawa)

«Seize pour cent seulement des prestations d'assurance-chômage sont versées à des personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté, et 84 % aux nantis.» (Conseil du travail provincial de l'Ontario, mémoire)

personne en chômage et qu'elle ne prévoit aucune prestation s'il n'y a pas arrêt de la rémunération. Le rôle de l'assurance-chômage consiste donc à stabiliser le revenu d'une personne dans une certaine mesure. Toute tentative de lui attribuer un plus grand rôle entraînera des incohérences et des injustices.

Tableau 4.9

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, selon le nombre de semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de bénéficiaires ^a	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
Moins de 20	419 000	2 000	1 310	690	- 66 %
20 à 29	573 000	2 500	930	1 570	- 37 %
30 à 39	333 000	1 210	250	960	- 21 %
40 à 49	324 000	1 180	190	990	- 16 %
50 et plus	434 000	2 070	130	1 940	- 6 %
Total	2 084 000	8 970	2 800	6 170	- 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.

Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis, et les taux de variation ont été calculés à partir de chiffres exacts. Pour plus de renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau 4.10

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, selon la durée des prestations

Durée des prestations (semaines)	Nombre de bénéficiaires ^a	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
1 à 10	367 000	260	0	260	0 %
11 à 20	359 000	830	10	820	- 1 %
21 à 30	362 000	1 440	210	1 230	- 15 %
31 à 40	350 000	2 030	770	1 460	- 38 %
41 et plus	524 000	4 410	1 810	2 600	- 41 %
Total ^b	2 084 000	8 970	2 800	6 170	- 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.

b Comprend les chômeurs qui ont fait demande mais qui n'ont pas touché de prestations.

Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis. Pour plus de renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

«La Fédération canadienne du travail n'est pas d'accord avec la notion selon laquelle l'assurance-chômage est ou devrait être un programme de redistribution du revenu. La Fédération est d'avis que si le gouvernement et les Canadiens veulent un programme de redistribution du revenu, il faudra élaborer tout spécialement des programmes à cette fin, par exemple un revenu annuel garanti, un impôt négatif ou des paiements directs avec récupération de l'impôt.» (Fédération canadienne du travail, mémoire)

L'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et l'adoption d'autres changements recommandés dans le présent rapport représenteront des économies de près de

Tableau 4.11

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, selon le montant de la rémunération hebdomadaire assurable

Rémunération hebdomadaire assurable (en dollars de 1985)	Nombre de bénéficiaires ^a	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
0 à 200 \$	454 000	1 080	370	710	- 34 %
200 à 400 \$	1 052 000	4 660	1 540	3 120	- 33 %
400 \$ et plus	578 000	3 230	890	2 340	- 28 %
Total	2 084 000	8 970	2 800	6 170	- 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.

Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis, et les taux de variation ont été calculés à partir de chiffres exacts. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau 4.12

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, par province

Province	Nombre de bénéficiaires ^a	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
Terre-Neuve	91 000	460	220	240	- 48 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	40	50	- 44 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	130	250	- 34 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	220	250	- 47 %
Québec	628 000	2 890	940	1 940	- 33 %
Ontario	616 000	2 160	510	1 650	- 24 %
Manitoba	68 000	270	60	210	- 22 %
Saskatchewan	55 000	220	50	180	- 23 %
Alberta	177 000	740	210	530	- 28 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	410	850	- 33 %
Total^b	2 084 000	8 970	2 800	6 170	- 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.

b Comprend les données sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis, mais les taux de variation ont été calculés à partir de chiffres exacts. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

3 milliards de dollars qui pourront servir à financer un programme de supplément de revenu et les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines que nous proposons. Les débats et les décisions quant à la part de ces économies qu'il conviendrait de consacrer à un programme de supplément de revenu et à celle qu'il faudrait réserver aux initiatives communautaires de croissance économique ou de recyclage sont l'affaire des instances politiques. Il n'existe pas de réponse unique; on ne peut qu'indiquer leur effet d'ensemble sur le chômage.

Recommandation

- 7** Que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient abolies et remplacées, au cours d'une période de quatre à cinq ans, par un éventail de programmes de mise en valeur des ressources humaines mieux adaptés aux besoins des particuliers et des régions. Ces programmes devraient comprendre :
- un programme de supplément de rémunération;
 - des mesures pour favoriser la croissance économique et le développement des collectivités (voir le chapitre 3);
 - des programmes d'enseignement, d'alphabétisation et de formation de base (voir le chapitre 5);
 - des politiques et des programmes visant à favoriser une plus grande souplesse du marché du travail (voir le chapitre 6).

Un régime canadien de supplément de rémunération

La question d'un régime de supplément du revenu ne peut être examinée de façon isolée. Les particularités de tout supplément de rémunération seront fonction d'une multitude de caractéristiques propres aux prestations sociales et au régime fiscal qui influent profondément sur la pertinence et le coût d'un tel supplément, de même que sur la répartition des prestations. Le gouvernement fédéral a récemment fait connaître son intention de réformer le régime fiscal et de réviser un certain nombre de programmes sociaux. Il se pourrait bien qu'un bon régime de supplément de rémunération ne puisse être conçu sans une importante réforme fiscale⁷.

Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, quatre provinces offrent déjà des programmes de supplément du revenu, et toutes ont manifesté un intérêt intense à l'égard de tout programme susceptible de venir en aide aux personnes aptes à travailler mais réduites aujourd'hui à vivre de l'aide sociale. L'adoption d'un régime de supplément de rémunération devra normalement avoir fait l'objet de discussions fédérales-provinciales et donner lieu à des accords bilatéraux ou multilatéraux reflétant les préoccupations diverses des provinces. La nécessité, par exemple, de remplacer par un autre moyen les prestations de pêcheur pourrait être prévue dans les régimes d'un certain nombre de provinces (voir le chapitre 9). Il semble donc indiqué d'envisager un groupe de régimes de supplément du revenu plutôt qu'un seul régime uniforme applicable à l'ensemble du Canada afin de tenir compte de la diversité des besoins.

«Si la rémunération tirée d'un emploi n'est pas suffisante, il faudra l'augmenter par d'autres mesures de sécurité sociale. Chacun a droit à un niveau de vie adéquat pour sa santé et son bien-être ainsi que pour ceux de sa famille.» (Saskatchewan Association on Human Rights, audiences de Regina)

Il existe plusieurs formes de régimes de supplément de rémunération. L'une d'elles prévoit le paiement de divers montants pour amener le revenu de tout le monde à un certain niveau; c'est le cas des régimes de la Saskatchewan et du Manitoba. Il y a aussi des régimes dits «de supplément au revenu du travail» ou «d'incitation au travail», semblables au régime en vigueur au Québec, aux termes desquels un petit montant est versé qui s'ajoute à chaque dollar gagné, jusqu'à concurrence d'un certain niveau de revenu. Une variante de ce régime serait de traiter les prestations d'assurance-chômage de la même manière que les gains qu'elles remplacent et de les ajouter soit aux gains, soit aux prestations. Un régime de supplément du revenu conjugué à un régime fiscal réformé et uniformisé a aussi été proposé. Ajoutons en dernier lieu que le régime universel de sécurité du revenu proposé par la Commission Macdonald est essentiellement un régime de supplément de rémunération.

«Nous ne nions pas la nécessité d'un revenu annuel garanti, mais nous disons tout simplement que cet objectif ne peut être atteint au détriment de l'assurance-chômage ou d'autres programmes liés aux revenus.» (Congrès du travail du Canada, audiences d'Ottawa)

Le supplément du revenu diffère fondamentalement d'un revenu annuel garanti. Bien qu'universel, ce dernier s'adresse en tout premier lieu aux personnes incapables de travailler, c'est-à-dire à celles qui, sans cela, n'auraient aucun revenu. Dans une certaine mesure, le Canada offre déjà un revenu garanti, par le biais de divers programmes. En effet, pour les personnes âgées, il y a la Sécurité de la vieillesse, sans compter le Supplément du revenu garanti; pour les familles qui comptent des enfants, il y a les allocations familiales et les crédits d'impôt; enfin, pour tous ceux qui satisfont aux critères prescrits, il y a l'aide sociale. Le revenu garanti doit donner aux personnes qui ne bénéficient d'aucune autre source d'aide les moyens d'assurer leur subsistance.

Le régime de supplément du revenu s'adresse, de par sa définition, aux personnes qui ont déjà un revenu. Plus précisément, il vise les personnes qui ont un minimum de rémunération, c'est-à-dire les travailleurs à faible revenu. Entrent dans cette catégorie les travailleurs dont le salaire ne suffit pas à répondre aux besoins de leur famille et ceux dont les périodes de travail ne sont pas assez longues pour les rendre admissibles aux prestations d'assurance-chômage, ou qui ne donnent droit qu'à des prestations peu élevées ou à court terme. Éventuellement, ce groupe pourrait également englober les personnes qui vivent actuellement de l'aide sociale, qui sont aptes à travailler et qui exerceraient un emploi si elles en avaient la possibilité.

«Il semblerait impossible d'avoir un revenu minimum garanti qui ramasse tous les autres programmes et qui les remplace.» (Chambre de commerce du Québec, audiences de Montréal)

En conservant le régime fiscal actuel et toutes les mesures fiscales d'aide adoptées pour des raisons d'ordre social, et en disposant des fonds actuellement consacrés aux divers programmes de supplément du revenu, on pourrait peut-être concevoir un régime de supplément du revenu qui réglerait les problèmes du présent système qui est passablement incohérent. Mais le résultat laisserait beaucoup à désirer. En effet, une étude des problèmes inhérents au régime universel de sécurité du revenu proposé par la Commission Macdonald illustre ce point.

«Si elle est acceptée, la proposition de la Commission Macdonald pour un régime universel de supplément du revenu entraînera un transfert direct de fonds des petits et moyens salariés à destination des entreprises.» (Toronto Legal Clinics' Unemployment Insurance Workgroup, mémoire)

Selon la Commission Macdonald, on pourrait récupérer 12,2 milliards de dollars à partir des allocations familiales, du Supplément du revenu garanti (exception faite des pensions de la Sécurité de la vieillesse), des crédits d'impôt pour enfants, de l'exemption d'impôt pour enfants à charge ou de l'exemption de personne mariée ou l'équivalent et de la part de l'aide sociale assumée par le gouvernement

fédéral⁸. Si toutes ces ressources étaient affectées à un régime universel de sécurité du revenu, elles permettraient de financer le versement de prestations maximales dont le montant annuel (en dollars de 1984) serait de l'ordre de 2 750 \$ pour les adultes de moins de 65 ans (et pour le premier enfant d'une famille monoparentale), de 750 \$ pour les enfants et de 3 825 \$ pour les personnes âgées.

Au cours des audiences publiques, cette proposition a souvent été mal comprise et critiquée. Parce qu'on en parlait comme d'un régime de «sécurité du revenu», on a cru y voir le concept d'un revenu annuel garanti. Par conséquent, le niveau de revenu paraissait nettement trop bas, ne permettant pas de faire vivre une personne ou une famille sans autre source de revenu.

Les détracteurs n'ont pas tenu compte du fait que la Commission Macdonald a reconnu que «les niveaux de revenus garantis, qui vaudraient pour de très faibles revenus salariaux, ne sont pas forcément suffisants pour subvenir à tous les besoins d'une famille, à moins qu'elle ne reçoive une aide supplémentaire⁹». De plus, l'hypothèse formulée par la Commission, selon laquelle les provinces emploieraient leur part (50 %) des fonds affectés au Régime d'assistance publique du Canada pour assurer un revenu de base (d'environ 4 000 \$ en moyenne) qui viendrait s'ajouter au supplément proposé par la Commission Macdonald, n'a guère rassuré les personnes soucieuses de protéger les intérêts des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le caractère «universel» du régime proposé de sécurité du revenu est un autre point en litige. On ne peut fermer les yeux sur la distinction entre ceux qui sont capables de travailler et sont censés le faire, et ceux qui ne le sont pas. Ces deux catégories de personnes peuvent réagir de façons bien différentes face à l'existence même de régimes de supplément et de soutien du revenu. Le Rapport Macdonald fait état de cette préoccupation :

Il faut faire en sorte que les prestations soient conditionnelles au fait de s'inscrire sur le marché du travail par la recherche active d'un emploi. . . Les prestations pourraient être également conditionnelles à la preuve d'un certain revenu salarial ou à la participation à des projets locaux de création d'emploi¹⁰.

S'il en était ainsi, cependant, le régime universel de sécurité du revenu ne saurait plus être qualifié d'universel.

Outre ces critiques, qui découlaient en partie d'une mauvaise compréhension de ce que la Commission Macdonald entrevoyait comme régime universel de sécurité du revenu, Michael Wolfson a démontré que la proposition, même lorsqu'on ne retient que la notion de supplément du revenu, ne permet pas, vu le régime fiscal, d'assurer une transition graduelle des transferts nets aux impôts nets à mesure qu'augmente le niveau de revenu (voir l'encadré)¹¹.

Les imperfections du régime proposé sont encore plus évidentes lorsqu'on le compare à une formule de rechange qui modifie en profondeur le régime fiscal par l'adoption d'un taux fixe d'impôt (c'est-à-dire d'un taux marginal uniforme) sur le revenu des particuliers. Par exemple, suivant le régime universel de sécurité du revenu, les taux marginaux d'imposition réels se situent entre 50 et 60 % pour les revenus compris entre 10 000 \$ et 30 000 \$.

«Nous pensons que si vous combiniez tous les programmes sociaux qui existent actuellement, les prestations qu'un individu recevrait à ce moment seraient très nettement supérieures au montant d'un revenu annuel garanti, surtout si l'on tient compte du fait que l'on a recommandé, je crois, la somme de 13 000 \$ par année. Selon nous, ceci est au-dessous du seuil de la pauvreté pour une famille de trois personnes, même dans une région rurale.» (Organisation anti-pauvreté de Frédéricion, audiences de Frédéricion)

«Je crois que c'est en fait l'aspect pratique de la chose qui fait peur au monde. Ce qui fait peur le plus, c'est de ne pas être payé suffisamment. Lorsque vous touchez des prestations d'assurance-chômage, vous ne recevez rien pour vos frais de soins dentaires, d'optométriste ou autres. Vous recevez tout simplement un chèque. Par contre, ceux qui reçoivent des prestations d'aide sociale ont droit par exemple au remboursement des frais d'optométriste. Il faut bien prendre toutes ces choses en considération également. Un revenu annuel garanti devrait être au-dessus du seuil de la pauvreté et faire l'objet de révisions annuelles. La personne qui a pris la parole avant moi a parlé de 9 000 \$ pour une personne célibataire; à mon avis, cette somme n'est pas suffisante.» (David Radke, audiences de Calgary)

«Voilà où à mon avis le revenu annuel garanti ne marche pas, car il ne s'intéresse qu'au revenu; n'oubliez pas que vous avez également besoin de services sociaux.» (Ministère des services de l'emploi et de la sécurité économique du Gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

La présente analyse fait ressortir le dilemme que pose la création d'un revenu garanti universel. Les fonds disponibles étant insuffisants, il faudrait choisir entre des prestations inadéquates ou un taux implicite d'imposition plus élevé qui réduirait l'incitation à travailler. Même en utilisant tous les fonds que représentent les volets soutien du revenu et supplément du revenu mentionnés précédemment, on ne pourrait assurer un revenu décent à tous les Canadiens sans emploi. Pour le faire, il faudrait modifier substantiellement la répartition des prestations, dans un sens qui ne serait pas toujours souhaitable. Par exemple, les bénéficiaires d'allocations de logement social et les personnes âgées y perdraient, tandis que les modifications profiteraient aux personnes célibataires. Le régime de supplément du revenu exigerait toutefois moins de fonds, car le supplément ne ferait que s'ajouter aux autres revenus.

Pour définir les modalités particulières d'un régime de supplément du revenu, il faudrait envisager un grand nombre d'hypothèses au sujet des changements que subiraient les programmes sociaux et le régime fiscal, des priorités socio-économiques et des points de vue des provinces. Il nous a semblé plus utile de définir plutôt les caractéristiques essentielles que tout régime viable et convenable de supplément du revenu devrait posséder. La Commission penche en faveur du supplément du revenu.

Intégration de la sécurité du revenu au Régime d'impôt sur le revenu des particuliers

Dans un article intitulé «A Guaranteed Income», publié dans la revue *Options politiques* (janvier-février 1986), Michael Wolfson a analysé le régime universel de sécurité du revenu (RUSR) prôné sur la Commission Macdonald, et proposé comme solution de rechange un régime entièrement intégré de revenu garanti et d'impôt simplifié (RG/IS).

M. Wolfson a fait valoir que le régime universel proposé ne tient pas compte de l'interdépendance et du chevauchement qui existent entre le système de paiements de transfert direct et le régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Pour tourner la difficulté, il propose la formule RG/IS qui abolirait, à l'exemple du RUSR, les programmes et l'aide fiscale qui suivent : les allocations familiales, le Supplément du revenu garanti (portion fédérale), le Régime d'assistance publique du Canada, le crédit d'impôt pour enfants, l'exemption de personne mariée et l'équivalent ainsi que l'exemption pour enfants à charge. Les dépenses au titre de l'assurance-chômage seraient aussi

réduites de 40 %. Ensuite, afin d'unifier et de simplifier tout le système de transferts et de l'impôt sur le revenu, le régime de RG/IS supprimerait l'exemption personnelle et l'exemption en raison de l'âge, les déductions pour revenus de pensions et de placements, la déduction pour emploi et surtout l'ensemble complexe des taux marginaux d'impôt. Un seul taux d'impôt de base de 30 % serait perçu au palier fédéral. Les cotisations d'assurance-chômage seraient aussi abolies et le régime serait financé par les revenus consolidés.

Afin de remplacer toutes les exemptions personnelles, la formule RG/IS comporterait un ensemble de dispositions fédérales quant au revenu annuel garanti. Pour établir une comparaison avec le RUSR, M. Wolfson a choisi des niveaux similaires d'indemnisation pour cette nouvelle formule de revenu garanti universel, à savoir :

- 2 750 \$ pour une personne de 18 à 24 ans
- 750 \$ pour un enfant de moins de 18 ans
- 2 600 \$ pour une personne de 65 ans et plus

- 2 000 \$ de plus pour le chef d'une famille monoparentale
- 1 400 \$ pour un célibataire de 65 ans et plus.

Ces dispositions concordent avec le principe d'un supplément du revenu à l'intention des gagne-petit. Toutefois, elles seraient complètement intégrées au Régime d'impôt sur le revenu des particuliers. À l'inverse de ce que prévoit le RUSR, les taux de récupération fiscale des transferts fondés sur le revenu ne viendraient pas s'ajouter aux taux d'impôt sur le revenu des particuliers.

Bien que les deux formules s'équivalent sur le plan de la fiscalité, elles n'auraient pas les mêmes conséquences sur la répartition des revenus. Dans les deux cas, l'impôt perçu auprès des familles à revenu élevé serait redistribué aux ménages à faible revenu. Le RUSR réduirait le revenu net des familles de couples encore jeunes d'environ les deux tiers, tandis qu'environ un tiers seulement de celles-ci subiraient des pertes nettes dans le cas du RG/IS. La formule RG/IS tend toutefois à imposer plus lourdement que le RUSR les 10 % de la tranche supérieure des revenus.

Pareil régime ne saurait être conçu pour des personnes qui sont incapables de travailler et ne disposent pas d'autres sources de revenu. En ce sens, donc, il ne serait pas vraiment «universel», car cette portion de la population en serait exclue. Pour toutes les autres personnes, toutefois, l'instauration d'un régime de supplément du revenu, si modeste soit-il au départ, serait un pas dans la bonne direction. Cela inciterait les bénéficiaires à s'aider eux-mêmes et ce, d'une façon plus équitable que le quasi-supplément du revenu actuellement offert grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Au début, le montant des suppléments risque de ne pas être équivalent à celui des prestations de prolongation actuelles, vu que d'autres programmes de mise en valeur des ressources humaines sont aussi proposés, mais les fonds affectés à ce chapitre seraient répartis plus équitablement.

Un régime de supplément du revenu devrait être conçu de façon à élargir les possibilités qui s'offrent à ceux qui aspirent à l'autonomie, grâce à leur participation au marché du travail. Il devrait garantir une augmentation appréciable du revenu global d'une personne à mesure que progressent ses gains. Paradoxalement, beaucoup de bénéficiaires qui tentent de s'affranchir de l'aide sociale restent en quelque sorte «prisonniers» du régime. Lorsque la rémunération est relativement peu élevée, le fait de travailler davantage peut ne pas augmenter ou peut même réduire le revenu net total, étant donné que l'aide sociale et la rémunération elle-même sont imposables. Le travail n'améliore pas nécessairement la situation financière d'une personne et peut même contribuer à la détériorer.

Pour qu'un régime de supplément du revenu soit efficace, il faut également que le taux de récupération fiscale soit peu élevé et progressif. Plus précisément, les prestations devraient être réduites à un taux relativement faible à mesure que le revenu augmente (un taux de 40 % par exemple). La progression du taux de récupération fiscale devrait également être régulière, c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas faire de grands bonds à mesure que le revenu augmente.

La mise sur pied d'un nouveau régime canadien de supplément du revenu supposerait un réaménagement complet d'un des volets du système de sécurité du revenu. Cela permettrait de redonner au régime d'assurance-chômage son rôle premier, qui est celui d'une assurance sociale.

«Le régime en place pousse les gens à tricher et à ne pas déclarer les revenus qu'ils reçoivent, et à mon avis cela n'est pas bien.»
(James Earl Jefferson, audiences de London)

Recommandation

- 8** Que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec les provinces en vue d'élaborer des régimes de supplément de rémunération qui viendraient compléter les modifications que l'on propose d'apporter au Régime d'assurance-chômage. Les régimes en question devraient être conçus de façon à permettre que les personnes faisant partie de la population active mais ayant un revenu insuffisant aient droit à un supplément calculé en fonction du revenu total du ménage, plutôt qu'en fonction du revenu individuel. Le taux de récupération fiscale, conjugué au Régime d'impôt sur le revenu, devrait être inférieur à 50 %.
-

L'assurance sociale

Le rôle de l'assurance-chômage

«L'assurance-chômage a joué un rôle primordial en tant que stabilisateur économique. Le revenu tiré des prestations d'assurance-chômage a permis non seulement à des individus et à des familles entières, mais également à des collectivités, de survivre, de même d'ailleurs qu'à des régions, lors de périodes de difficultés économiques sérieuses.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

«Pour nous, l'assurance-chômage est un programme fédéral d'assistance sociale dont l'objectif est de nous protéger contre tout arrêt temporaire de rémunération.» (Fédération des femmes du Québec, mémoire)

«Quant aux prestations de maternité, l'arrêt momentané du travail causé par la maternité, l'adoption ou la maladie est, quant à nous, bien relié au travail et doit faire partie du Régime d'assurance-chômage. Pour l'instant, il n'y a pas d'autres instances en place qui pourraient, croyons-nous, couvrir un régime de prestations de maternité.» (Commission des services juridiques, audiences de Québec)

L'assurance-chômage joue un rôle transitoire, c'est-à-dire qu'elle vise à remplacer partiellement le revenu pendant une période donnée, par exemple entre deux périodes de travail dans un même emploi, entre deux emplois ou entre la fin de l'exercice d'un emploi et le retrait de la population active. À long terme, l'assurance-chômage contribue à atténuer l'incidence du chômage sur la situation économique du chômeur et sur celle de la collectivité, laquelle a besoin que soit maintenu le pouvoir d'achat de ses membres. En raison de son caractère transitoire, l'assurance-chômage est différente des régimes de prestations d'aide sociale, de retraite ou d'invalidité qui visent à offrir un revenu d'appoint afin de maintenir à un niveau acceptable, à long terme, le revenu des particuliers et des familles. L'assurance-chômage comporte des fonctions d'adaptation, de prévention et d'aide. En effet, elle vient en aide aux personnes qui attendent de reprendre leur emploi, qui changent d'emploi ou qui se retirent de la population active; elle s'apparente plus à un garde-fou qu'à un filet de sécurité.

La mise sur pied du régime de supplément du revenu proposé faciliterait une réforme du Régime d'assurance-chômage en axant les conditions d'admissibilité uniquement sur le revenu, et ce, sans tenir compte des notions de «besoins» ou de «situation familiale». En effet, ces notions sont plutôt liées au supplément ou au soutien du revenu. On ne peut utiliser l'assurance-chômage à des fins de supplément du revenu sans en altérer la nature et sans commettre des injustices inacceptables. En un sens, ce que l'assurance-chômage doit assurer, c'est la rémunération à partir de laquelle sont calculées les cotisations, non la personne qui touche cette rémunération. Par ailleurs, comme c'est le chômage qui déclenche le versement des prestations d'assurance-chômage, il convient donc d'étudier de plus près la notion de chômage.

La perte d'emploi et l'arrêt de rémunération

On entend habituellement par chômage le fait d'être «sans travail». Toutefois, les sans-emploi ne peuvent pas tous toucher des prestations d'assurance-chômage, tandis que certaines personnes le peuvent tout en conservant leur emploi. La définition du chômage que nous employons est lourde de conséquences, car elle contient implicitement la ligne de démarcation entre l'assurance-chômage et d'autres régimes. Elle peut faire toute la différence entre être ou ne pas être admissible à l'assurance-chômage.

Seules les personnes qui ont travaillé un certain nombre de semaines puis ont perdu leur emploi peuvent avoir droit à des prestations d'assurance-chômage. Les règles d'admissibilité divisent les sans-emploi en deux groupes : ceux qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité et ceux qui sont admissibles. Quelles que soient ces normes d'admissibilité, il faut insister ici sur le fait que ceux qui n'y satisfont pas doivent s'en remettre à leurs propres ressources, à leurs familles ou, à défaut de cela, à l'aide sociale.

Dans le régime actuel, la définition de l'emploi est pour le moins déroutante. Être en chômage signifie faire face à un «arrêt de rémunération» pendant au moins sept jours. Dans la plupart des cas, cette interruption se produit à la fin d'un contrat de travail. Par la force des choses, si vous perdez votre emploi, vous cessez d'être payé. Cependant, le travailleur continue parfois d'être rémunéré pendant un certain temps après la fin d'un emploi. Ce qui est encore plus important dans le contexte actuel, c'est que l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage peut exister même si le contrat de travail n'est pas terminé. Au Canada, le Régime d'assurance-chômage prévoit une mesure qui n'existe pour ainsi dire nulle part ailleurs. En effet, dans bien d'autres pays, les arrêts de rémunération en cas de maternité, de maladie ou de licenciement de courte durée offrant une garantie de rappel font l'objet d'une indemnisation au moyen d'autres composantes du système de sécurité sociale. Cette portée relativement étendue de l'assurance-chômage au Canada peut expliquer, en partie du moins, pourquoi une portion si importante du produit national brut (2,4 % en 1984) lui est affectée.

La protection du revenu en cas d'arrêt de rémunération s'applique dans trois genres de circonstances. L'employé qui tombe malade est temporairement «sans travail», mais il est toujours lié par un contrat de travail, comme l'est d'ailleurs son employeur. De même, certaines lois provinciales garantissent la sécurité d'emploi aux femmes enceintes. En pareils cas, le rôle de l'assurance-chômage est celui d'un régime obligatoire qui assure le versement de prestations de maladie minimales à tous les employés, et il a une portée sociale.

La troisième situation est celle des licenciements de courte durée et des emplois saisonniers où les travailleurs reprennent souvent le même emploi. Certaines professions, notamment les métiers de la construction, sont caractérisées par une alternance de périodes d'emploi pour les mêmes employeurs ou pour des employeurs différents. Dans de nombreux cas, il existe un contrat implicite ou explicite qui assure le maintien des droits d'ancienneté, de la classification, des droits et des cotisations à des régimes de rentes. L'arrêt de rémunération ne fait aucun doute, mais on peut se demander s'il s'agit bel et bien d'une perte d'emploi.

La protection par l'assurance-chômage de ces trois catégories de travailleurs ne fait pas l'unanimité. Elle soulève plusieurs objections. Certains sont d'avis que la notion d'«arrêt de rémunération» lorsqu'il n'y a pas de perte d'emploi ne devrait pas intervenir, en principe, dans un régime d'assurance-chômage. Pour d'autres, la question est de savoir quels risques devraient être regroupés. De telles garanties doivent-elles incomber à l'employeur ou à la société? La maladie appartient-elle à la même famille de risques? En ce qui concerne les licenciements de courte durée offrant une possibilité de rappel, certains prétendent que l'existence des prestations d'assurance-chômage incite les employeurs à recourir à des licenciements pour réduire les frais associés à l'accumulation des stocks invendus, aux dépens, bien entendu, de tous les autres employeurs et employés. Comme on l'a vu au chapitre 2, on est porté à croire que cela se produit effectivement.

«Une femme qui quitte son emploi parce qu'elle est enceinte n'est pas vraiment en chômage puisqu'elle a toujours son emploi. Les prestations qui sont payées aux travailleuses dans une telle situation devraient donc l'être par un régime autre que celui de l'assurance-chômage, par exemple celui des allocations familiales, et être intégralement financées par le gouvernement.» (Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, mémoire)

«On avait tendance à croire que ceux qui occupaient des emplois saisonniers ou exerçaient des professions qui connaissaient davantage de hauts et de bas étaient généralement mieux payés, et que cela compensait en partie cette fluctuation et leur difficulté à se trouver du travail à plein temps toute l'année. En fait, l'assurance-chômage a été conçue, tout au moins à son origine, comme un moyen d'éviter à ces personnes de tomber en-dessous d'un seuil critique entre deux emplois.» (Conseil primaire Ontario-Manitoba du Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences de Thunder Bay)

«Les coûts des prestations de maternité et de maladie de l'assurance-chômage ont énormément augmenté. La Chambre de commerce de l'Alberta est d'avis que ces deux genres de prestations n'ont rien à voir avec l'assurance-chômage.» (Chambre de commerce de l'Alberta, audiences de Calgary)

«Ce serait une erreur, à notre avis, de prendre le Régime d'assurance-chômage pour un véritable régime d'assurance. Depuis son origine, il est devenu un régime universel de transfert pour les sans-emploi au Canada.» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire)

«À notre avis, la maternité est un choix que l'on fait. Les femmes devraient être en mesure de planifier leurs congés grâce à un régime où les sommes qui y seraient versées pourraient être déduites de l'impôt, par exemple comme le REER.» (Berwick Ferguson Payroll Canada Ltd., audiences de Toronto)

«Nous pensons que ce qui serait idéal, c'est d'avoir une véritable politique de la maternité, politique des droits parentaux qui serait indépendante de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Néanmoins, à défaut d'avoir cette politique et cette loi, qui donnerait effectivement aux femmes canadiennes un vrai droit au congé de maternité, on pense que les congés de maternité doivent demeurer dans le régime actuel, et qu'ils doivent être bonifiés.» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), audiences du Québec)

Une autre source de difficultés réside dans le fait que depuis 1940 le gouvernement fédéral dispose du pouvoir de réglementer et de financer au moyen de cotisations un régime d'assurance-chômage. Si l'on devait un jour demander aux tribunaux de préciser les pouvoirs du Parlement au regard de la définition du chômage, nous pensons qu'ils seraient favorables à une interprétation libérale de ces pouvoirs dans la mesure où ils jugeraient essentiel au bon fonctionnement d'un régime d'assurance-chômage que cette définition soit large. Pour savoir si un arrêt de rémunération sans rupture du contrat de travail pourrait satisfaire à une telle définition, il faudra attendre qu'une décision judiciaire soit rendue à ce sujet.

L'assurance sociale devrait être obligatoire et universelle parce qu'il est dans l'intérêt général de la société de partager largement le fardeau de certains risques. En cela, le Régime d'assurance-chômage ressemble à l'assurance-maladie qui est obligatoire, impose des cotisations normalisées et offre une garantie à tous – tant à ceux qui présentent des risques qu'à ceux qui jouissent d'une bonne santé. Les détracteurs de l'assurance-chômage au Canada ont prétendu qu'un «risque certain» auquel on peut s'attendre ne devrait pas être assuré. Toutefois, dans les régimes de sécurité sociale, l'assurance pure n'est pas l'objectif visé; il s'agit plutôt de constituer une assurance contre les arrêts involontaires de la rémunération et de faire assumer ce risque à tous les employeurs et employés. Il existe des situations qui touchent le revenu des travailleurs et qui sont des risques légitimement assurables quoique prévus. Même en prévoyant qu'un travailleur retrouvera son poste après une période de chômage, le risque contre lequel l'employeur et le travailleur s'assurent a trait au moment et à la durée de l'arrêt de rémunération.

En assurance sociale, la notion de ce qui constitue une famille de risques semblables est une porte ouverte à l'interprétation. On ne peut démontrer que ceux qui s'opposent au regroupement généralisé dans le régime actuel d'assurance-chômage ont tort. La seule façon de répondre à cette objection est probablement d'insister sur la pratique que nous avons adoptée par le passé et sur l'absence, à l'heure actuelle, de toute solution de rechange précise.

Recommandation

- 9** Que l'assurance-chômage prévoie un revenu temporaire de remplacement en cas de perte d'emploi ou d'arrêt de rémunération.

Remboursement des prestations par les bénéficiaires ayant un revenu élevé

Depuis 1979, les prestataires dont le revenu est élevé doivent rembourser une partie de leurs prestations d'assurance-chômage. Ceci s'applique aux personnes dont le revenu net aux fins de l'impôt est supérieur à 150 % du maximum de la rémunération annuelle assurable. Le plafond actuel est de 38 766 \$. Le montant remboursé est soit 30 % du revenu net (y compris les prestations d'assurance-chômage) au-dessus du plafond, soit 30 % des prestations reçues si ce montant est inférieur au premier.

Une personne dont le revenu net est de 40 000 \$ et qui a touché 3 000 \$ de prestations doit donc rembourser 370 \$ (30 % de la différence entre 40 000 \$ et 38 766 \$). Si son revenu net est de 45 000 \$ et que ses prestations s'élèvent à 3 000 \$, il lui faut rembourser 900 \$ (30 % de 3 000 \$).

Cette mesure a été adoptée parce qu'une forte proportion des prestations vont à des familles dont le revenu est élevé. Ceci illustre bien l'incertitude qui règne au sujet du rôle de l'assurance-chômage : est-elle un régime d'assurance sociale ou de redistribution du revenu? Puisque l'assurance-chômage ne peut pas s'acquitter efficacement de ce second rôle, cette disposition devrait être éliminée dans le cadre des réformes proposées au chapitre 7.

Les prestations de maternité, d'adoption et de maladie

Les ministres fédéral et provinciaux responsables des services sociaux ont étudié la possibilité d'établir un régime complet d'aide aux personnes invalides. Cette étude portait essentiellement sur les prestations d'invalidité de longue durée et non sur les prestations de maladie de courte durée maintenant offertes par le Régime d'assurance-chômage. Ces prestations d'invalidité de longue durée englobent les prestations que versent le Régime de pensions du Canada ainsi que le Régime des rentes du Québec, les régimes d'indemnisation des victimes d'accident du travail, les régimes privés d'assurance-invalidité de longue durée ainsi que les programmes provinciaux d'aide aux personnes invalides en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

Il faut faire l'éloge de cette initiative. Une analyse plus poussée de cette question devrait aussi comprendre l'examen de la protection sous forme de prestations de maternité et de maladie de courte durée de même que l'étude de certains facteurs touchant le rôle actuel de l'assurance-chômage dans le versement de ces prestations.

Étant donné qu'il n'existe pas pour le moment de régime plus universel pour protéger le revenu des travailleurs et des travailleuses en congé de maternité ou de maladie, il convient que le Régime d'assurance-chômage continue d'assurer cette protection, du fait que le chômage est défini comme étant aussi bien le résultat d'un arrêt de rémunération temporaire que d'une perte d'emploi. Puisque le régime couvre la mise à pied temporaire avec avis de rappel, il est tout aussi normal qu'il couvre les congés temporaires de maternité et de maladie.

Plusieurs groupements d'entreprises ont demandé une réduction plus substantielle des cotisations d'assurance-chômage pour les employeurs ayant leur propre régime d'assurance-invalidité. À l'heure actuelle, la réduction des cotisations patronales est calculée à partir du coût moyen des prestations de maladie ou de maternité versées par le Régime d'assurance-chômage à des particuliers couverts par ces régimes privés, et ce coût est établi à partir de la moyenne annuelle de la rémunération assurable de ces particuliers. Bon nombre de ces groupements estiment que cette méthode n'est pas satisfaisante parce que la réduction des cotisations n'est pas calculée en fonction de ce qu'il en coûte aux employeurs d'offrir des régimes privés d'assurance. C'est le coût des prestations versées par le Régime d'assurance-chômage qui doit

«Nous sommes d'avis que les prestations de maladie devraient rester dans le Régime d'assurance-chômage. . . Les prestations de maladie du Régime d'assurance-chômage ainsi que de tous les autres régimes de prestations en vigueur qui assurent la continuité du revenu pour les personnes handicapées devraient être éliminés et remplacés par un régime universel d'invalidité.» (Confederation of Canadian Unions, audiences de Vancouver)

«À notre avis, le caractère "inattendu" de la maladie justifie l'inclusion des prestations de maladie dans le premier volet de notre proposition. Nous recommandons en effet que l'on différencie davantage les primes des employeurs qui garantissent une assurance-maladie de celles des employeurs qui n'en garantissent pas. Cela inciterait ainsi les employeurs à s'auto-assurer. Notre préoccupation première est que tous les salariés, qu'ils travaillent pour de grandes ou de petites entreprises, bénéficient d'une assurance-maladie.» (Chambre de commerce du Canada, mémoire)

servir de point de repère pour la réduction des cotisations. Il y a donc lieu de revoir la méthode utilisée pour calculer la réduction des cotisations afin de déterminer si elle offre une compensation suffisante aux employeurs.

Recommandation

10.1 Que le Régime d'assurance-chômage continue d'offrir des prestations de maladie et qu'il continue de prévoir une réduction des cotisations équivalant aux sommes économisées par le Compte d'assurance-chômage grâce au régime privé d'assurance-invalidité, mais que l'on revioie la méthode qui sert à calculer la réduction des cotisations.

«Comment un livre peut-il vous dire ce que sera la durée de la maladie d'une personne? Cela est ridicule. Ce devrait être au médecin de dire combien de temps la personne en question sera malade et à la Commission de l'accepter.» (Conseil du travail du Grand Toronto, audiences de Toronto)

Deux questions de caractère administratif relatives aux prestations de maladie soulèvent un intérêt particulier. La question des «profils médicaux» utilisés aux fins des prestations de maladie a fait l'objet de nombreuses plaintes de la part des participants aux audiences. Ils ont soutenu que la durée des prestations de maladie était fixée de façon arbitraire au moyen d'un «barème secret», sans égard aux recommandations du médecin du client. Les profils médicaux doivent demeurer en usage, mais nous reconnaissons que le refus de les divulguer entretient le doute à leur sujet, ce qui peut être évité en permettant aux clients de les consulter.

En outre, il appert que la période normale d'attente de deux semaines n'est pas appliquée actuellement dans certains cas de maladie, de blessures ou de quarantaine, ce qui est contraire au principe de co-assurance selon lequel l'assureur et l'assuré partagent les frais des risques couverts par l'assurance.

Recommandation

10.2 Que les clients puissent consulter les profils médicaux servant à établir les prestations de maladie. Que l'exigence relative à une période d'attente de deux semaines pour les prestations de maladie soit maintenue et respectée.

Depuis son adoption en 1971, la disposition relative aux prestations de maternité a été modifiée à quelques reprises pour permettre l'obtention des prestations et ce, non seulement pour tenir compte de l'incapacité physique de la mère mais également des obligations parentales. Cette tendance est également manifeste dans les mesures prises en 1984 pour étendre les mêmes dispositions à un parent adoptif.

Compte tenu de ce changement, il est étonnant que les dispositions actuelles ne reconnaissent pas, comme pour le père adoptif, le rôle de parent du père naturel. Sur ce plan, nous partageons l'opinion du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité (le Comité Boyer) et nous sommes aussi d'accord avec lui sur la question de la mise en place d'un mécanisme de prestations à deux volets¹².

Il faut maintenir la disposition relative à une période d'attente de 2 semaines et prévoir une période de prestations de 15 semaines. Le régime de prestations à deux volets permettrait alors aux parents d'arrêter la période des prestations de la mère et de décider lequel des deux se prévaudra du congé parental. Les dispositions actuelles obligent

«Nous recommandons d'autre part que les deux parents aient droit aux prestations de maternité afin de se les partager comme bon leur semble.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

le prestataire à prouver qu'il est «raisonnable» de rester à la maison. Le même principe devra être adopté dans le cas du régime de prestations à deux volets.

Recommandation

11.1 Qu'un régime de prestations de maternité et de parent soit mis en place et comprenne deux volets :

- des prestations de maternité offertes pendant la période entourant la naissance d'un enfant;
- des prestations de parent offertes pendant la période qui suit le congé de maternité ou l'adoption d'un enfant.

Que les prestations de parent soient versées à l'un ou l'autre des parents ou aux deux (mais pas en même temps) de manière à ce que la totalité des prestations ne dépasse pas le maximum auquel un parent a droit; que ces prestations soient offertes uniquement à ceux ou celles qui font partie de la population active.

Le Comité Boyer a également soulevé la question du versement de prestations spéciales de plus d'une catégorie, notamment de maternité et de maladie. Dans la législation actuelle, la durée des prestations spéciales dans une combinaison quelconque est limitée à 15 semaines. Ainsi, un parent qui touche le montant maximal des prestations de parent ne peut recevoir de prestations de maladie durant la même période. Le Comité Boyer estime que cette règle est «excessivement sévère» pour les parents naturels ou adoptifs qui tombent malades. On en jugera par le témoignage qui apparaît à la fin de ce chapitre.

Enfin, ces «prestations spéciales» ne sont actuellement versées que durant la période de prestations initiale, c'est-à-dire les 25 premières semaines de chômage. Cette pratique semble inutilement restrictive et devrait être modifiée.

«Si vous avez le malheur d'être sans travail et, qui plus est, de tomber gravement malade, vous feriez mieux d'être remis sur pied d'ici la seizième semaine, car c'est à ce moment précis que vous perdrez votre droit de toucher des prestations d'assurance-chômage.»
(Mouvement action chômage de Trois-Rivières, mémoire)

Recommandation

11.2 Que le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifié pour que la limite de 15 semaines applicable à l'ensemble des prestations soit supprimée, de sorte que le droit aux prestations de maladie soit bien distinct du droit aux prestations de maternité ou de parent, et que le demandeur ait droit à des prestations de maternité, de parent et de maladie, n'importe quand pendant qu'il est en chômage.

La fixation de taux particuliers en fonction d'un barème de mérite et de démérite

L'examen précédent de l'arrêt de rémunération pour cause de maladie ou de maternité soulève également la question des risques que présentent les congédiements de courte durée et l'emploi saisonnier. L'arrêt de rémunération sans perte d'emploi et les différents programmes d'emploi temporaire dans divers secteurs d'activité (par suite de travail saisonnier ou pour diverses raisons) sont largement responsables de l'écart entre les cotisations et le versement de prestations d'une industrie à l'autre.

«Pourquoi les industries qui fournissent des emplois toute l'année devraient-elles subventionner celles qui ne le font pas?» (Association pétrolière du Canada, audiences de Calgary)

«L'industrie de la construction est désignée du doigt comme étant une industrie où le taux de chômage temporaire est relativement élevé. Et pourtant, il est évident que ce n'est pas en modifiant les cotisations d'assurance-chômage que l'on empêchera les employeurs de licencier du personnel lorsque de gros projets seront achevés, ou bien que l'on forcera des entreprises devant exécuter des travaux impossibles à réaliser en hiver à conserver leurs employés durant les mois les plus froids.» (Union internationale des journaliers de l'Amérique du Nord, mémoire)

«Si l'on mettait en place un système de taux particuliers par industrie et non par entreprise, on n'aurait peut-être pas une répartition exacte. Un tel système pourrait pousser certains employeurs à avoir recours aux heures supplémentaires au lieu d'embaucher des employés temporairement, afin d'éviter que ces employés demandent des prestations. Par ailleurs, ce système pourrait encourager le partage du travail plutôt que les licenciements. Il entraînerait en outre des frais administratifs supplémentaires. En définitive, nous sommes d'avis que les arguments contre un tel système sont supérieurs à ceux en sa faveur.» (William M. Mercer Limited, mémoire)

Le degré de recours à l'assurance-chômage varie considérablement d'un secteur d'activité à l'autre (voir le tableau 4.13), et ces écarts ont fait que des industries, notamment celles qui offrent des emplois relativement stables pendant toute l'année, sont perçues comme subventionnant les industries moins stables. Vue sous cet angle, l'assurance-chômage peut avoir des conséquences négatives à long terme sur l'économie, subventionnant les dernières et nuisant aux premières. La fixation de taux particuliers est souvent préconisée pour éliminer ou réduire cet «interfinancement».

Le nombre d'emplois instables baisse par rapport aux autres emplois dans l'ensemble des secteurs d'activité. En effet, les secteurs caractérisés par de fortes fluctuations saisonnières, notamment l'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche et le bâtiment, ont diminué en importance avec le temps, comme nous le soulignons dans le chapitre 2.

Quoique la fixation de taux particuliers soit assez courante dans les régimes d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, elle l'est moins dans les régimes d'assurance-chômage, sauf dans certains États américains¹³. Si le but de cette pratique n'est pas de punir les employeurs mais de modifier leur comportement, c'est-à-dire de les amener à modifier leurs pratiques d'embauchage et de licenciement en vue de rendre les emplois plus stables, elle devrait être appliquée aux entreprises individuellement et non aveuglément à des secteurs d'activité pris dans leur ensemble. La collecte des données nécessaire à la mise en œuvre du système est d'une immense complexité administrative, si bien que les avantages doivent justifier pleinement le coût pour qu'il soit adopté. En pratique, l'utilité des taux particuliers est amoindrie par l'établissement de taux de cotisations minimales et maximales, même dans le cas d'un assureur du secteur privé, et leur efficacité comme stimulant s'en trouve diminuée. Enfin, l'augmentation des cotisations des entreprises où les mises à pied sont élevées est minime en comparaison de ce que coûterait la transformation d'un emploi temporaire en emploi permanent. Dans la plupart des cas, l'incidence de cette pénalité financière relativement peu importante serait négligeable.

Recommandation

12

Que les cotisations d'assurance-chômage ne soient pas fixées selon un barème de mérite et de démérite.

Conclusion

Ce chapitre part d'une constatation fondamentale, à savoir que le Régime d'assurance-chômage tient une place éminemment importante parmi les régimes de sécurité du revenu. Non seulement est-il le plus important de tous les régimes du point de vue des sommes affectées, mais son importance relative est encore plus considérable parmi les programmes dont les prestations ont pour cible immédiate les membres de la main-d'œuvre active. Pour cette raison, l'assurance-chômage assure le lien entre les politiques économiques et les politiques sociales.

Étant donné son rôle, le Régime d'assurance-chômage ne peut être modifié sans entraîner des conséquences importantes pour le reste du système de sécurité du revenu. Par conséquent, les modifications apportées à l'assurance-chômage devront s'accompagner d'un remaniement des autres composantes du système, ce qui ne veut pas dire que les changements doivent se faire simultanément ou même qu'il faille réformer d'abord le Régime d'assurance-chômage. Il importe avant tout de décider du rôle que doit jouer celui-ci; par la suite, il s'agira de déterminer le rôle qui en découle pour les autres programmes de sécurité du revenu.

Comme par le passé, l'assurance sociale est la pierre angulaire du régime de sécurité sociale. D'ailleurs, tous les pays industriels se sont dotés de régimes contributaires qui donnent droit à des avantages bien définis sous forme de rentes, de prestations d'assurance-chômage et d'indemnisation des victimes d'accidents du travail aux termes de règles analogues. Il n'en est pas de même des autres régimes de sécurité du revenu et de transferts. Au cours de la récente récession et de la période de restrictions budgétaires qui l'a accompagnée, ce sont les programmes d'assurance sociale qui ont le moins souffert.

Un examen des programmes de soutien du revenu suppose que l'on sorte du cercle vicieux de l'aide sociale. L'adoption d'un régime canadien de supplément de rémunération, la réforme fiscale et l'élimination graduelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional permettront d'améliorer sensiblement le sort des travailleurs à revenu faible et moyen.

Si le Régime d'assurance-chômage devait jouer uniquement le rôle qui lui incombe en tant que régime d'assurance sociale, il couvrirait quand même une grande variété de risques. Le Canada a toujours préconisé le regroupement généralisé des risques, notamment l'arrêt de la rémunération aussi bien que la perte d'un emploi, et cette pratique doit être maintenue.

«Le gouvernement est dans l'obligation d'évaluer tous les changements apportés au Régime d'assurance-chômage quant à leurs répercussions sur la pauvreté et l'inégalité du revenu. . . Dans certains cas, et plus particulièrement dans certaines régions du pays, l'assurance-chômage sert davantage aujourd'hui de programme de redistribution du revenu que de programme d'assurance sociale. À mon avis, le retour aux principes fondamentaux, sans pour autant enlever à l'assurance-chômage son rôle de soutien et de redistribution du revenu, conduira inévitablement à une augmentation de la pauvreté et à une plus grande inégalité des revenus.»
(Organisation nationale anti-pauvreté, audiences d'Ottawa)

«Nous aimerions que les systèmes de soutien du revenu soient restructurés de façon à être plus dynamiques, à être débarrassés de tous les obstacles au travail, et à encourager les individus à prendre part à des activités productives.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire)

Notes

- 1 Outre les dégrèvements fiscaux, les seuls programmes de sécurité du revenu dont bénéficient les membres de la population active sont les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et les programmes provinciaux de supplément du revenu. Leur coût s'élève à quelque 4 milliards de dollars, soit moins de la moitié des fonds déboursés par l'assurance-chômage. Le régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail ne figure pas dans cette liste puisque le gros de ses prestations est accordé aux cotisants qui souffrent d'incapacité permanente.
 - 2 Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1984, cat. 13-207, 1986.
 - 3 Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Comité permanent des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux des services sociaux, *Répertoire des programmes de sécurité du revenu au Canada*, mis à jour en juillet 1985, Ottawa, 1985, p. 71.
 - 4 *Ibid.*, p. 69-70.
 - 5 *Ibid.*, p. 120-121.
 - 6 *Ibid.*, p. 126-128.
 - 7 M. Wolfson, «A Guaranteed Income», *Options politiques*, janvier-février 1986, p. 35-45.
 - 8 Il s'agit ici du scénario B du Rapport Macdonald. Selon le scénario A, les sommes seraient plus considérables encore puisqu'on affecterait au régime de supplément du revenu l'exemption d'impôt personnelle.
 - 9 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 879.
 - 10 *Ibid.*, p. 880-881.
 - 11 Wolfson, «A Guaranteed Income», *op. cit.*
 - 12 Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Égalité pour tous*, Ottawa, l'Imprimeur de la Reine, 1985.
 - 13 W. Nicholson, «Unemployment Insurance Financing : Lessons from the United States», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).
-

Gail Bauman, Regina

Ce témoignage illustre une des injustices du Régime d'assurance-chômage qui interdit à une femme de recevoir à la fois des prestations de maternité et des prestations de maladie.

En janvier 1981, je suis devenue enceinte. Ma grossesse était planifiée et elle s'est déroulée de façon apparemment normale, sauf pour de fortes et longues nausées qui ont duré jusqu'au huitième mois. J'avais tellement de mal à travailler à cause de ces nausées qu'en mai, j'ai dû réduire mes heures pour ne venir au bureau qu'à temps partiel. Ensuite, j'ai pris mon congé de maternité au début de juillet plutôt qu'à la fin d'août, c'est-à-dire deux mois plus tôt que je ne l'avais prévu.

Bien que j'aie occupé mon poste à temps plein au gouvernement pendant près de trois ans, mes prestations d'assurance-chômage ont été calculées en fonction de mon traitement des deux derniers mois à temps partiel. En raison de conditions indépendantes de ma volonté, j'ai eu droit à des prestations de maternité ne représentant qu'une partie d'un traitement à temps partiel, plutôt qu'à des prestations fondées sur une rémunération à temps plein, auxquelles j'estimais avoir droit.

Au cours de mes trois derniers mois de grossesse, j'ai senti ma jambe gauche s'engourdir de temps en temps. Le problème n'était pas grave à l'époque, mais je devais cesser toute activité pendant les quelques instants que ça durait. J'ai signalé le problème à mon médecin qui m'a dit que c'était probablement dû à la pression du bébé sur un nerf.

Le soir du 3 septembre 1981, ma jambe a empiré et mon compagnon m'a emmenée à l'hôpital Pasqua. Le personnel de l'hôpital, présumant que j'étais sur le point d'accoucher, me prépara pour cela, et se contenta d'appliquer des bouillottes sur ma jambe pour atténuer le mal.

Coincidence, les douleurs commencèrent effectivement cette nuit-là et ma fille naquit à 7h30 le 4 septembre 1981. L'accouchement se déroula normalement et je dormis bien cette nuit-là, malgré une certaine douleur dans la jambe.

Le lendemain, cependant, ma jambe enfla et devint rouge. Une radiographie prise trois jours plus tard montra que j'avais un caillot de cinq pouces dans la cuisse gauche. On m'a donné des fluidifiants et je suis restée à l'hôpital pendant un mois.

Ce mois-là a été un vrai cauchemar pour mon compagnon et moi-même. Il prit un mois de congé non payé pour venir chaque jour à l'hôpital. Mes petites prestations d'assurance-chômage ne nous permettaient pas de payer toutes les factures, de sorte que nos économies commencèrent à diminuer.

Quand finalement je suis revenue à la maison, je me suis aperçue que je ne pourrais retourner travailler aussi tôt que je l'avais souhaité. J'avais une très mauvaise circulation dans la jambe gauche et n'étais pas bien. Je demandai un autre congé de six mois et signalai cette situation nouvelle, comme je le devais, au centre d'emploi. On me dit alors qu'après mes prestations de maternité, je ne pourrais recevoir de prestations d'assurance-chômage. C'était parce que je pouvais recevoir soit des prestations de maladie, soit des prestations de maternité, mais pas les deux. Comme j'étais malade et non disponible à l'emploi, je n'avais pas droit non plus aux prestations ordinaires. En fait, j'étais pénalisée parce que j'étais tombée malade en conséquence directe de ma grossesse et de l'accouchement.

Aujourd'hui encore, j'éprouve de la colère quand je pense que l'assurance-chômage m'a laissé tomber au moment où j'en avais besoin et que j'y avais cotisé pendant presque quatre ans. Pour moi, c'était un *droit* pas un cadeau.

J'y repense aujourd'hui et je me demande comment c'est arrivé. Pourquoi nous, qui payons des cotisations chaque mois, ne sommes-nous pas au courant des différentes catégories d'avantages et de la durée de chacune? Pourquoi ne sommes-nous pas au courant de nos droits vis-à-vis du Régime d'assurance-chômage ou du système d'appel? En fait, le régime ne reconnaît pas que les femmes puissent tomber malades en conséquence directe d'une grossesse et d'un accouchement, et il nie toute obligation à l'égard de celles d'entre nous qui vivent cette situation. Je frémis en pensant à ce qui me serait arrivé si j'avais été célibataire ou si nous n'avions eu qu'un seul revenu.

La plupart des femmes vont à l'hôpital, accouchent, rentrent chez elles et reprennent leur vie comme avant. Mais il *faut* prévoir des dispositions pour celles qui ne peuvent le faire et qui ont malgré tout payé leurs cotisations.

Quatre jeunes gens

Extrait d'une entrevue organisée avec quatre jeunes gens par la firme Kayro Communications dans le cadre d'une étude sur les répercussions sociales du chômage.

Luc : J'ai 19 ans et je vis chez mes parents. Je n'ai pas vraiment fait beaucoup d'études, j'ai mon secondaire. J'ai été aide-serveur et surveillant de plage. J'ai aussi beaucoup travaillé dans la construction, l'ébénisterie et la peinture, sans le déclarer. Je vais à l'école maintenant seulement parce que je ne peux pas trouver d'emploi. Peut-être que des études un peu plus poussées me donneront de meilleures chances de trouver du travail. C'est uniquement par mes contacts que j'ai obtenu des emplois. Je n'ai aucune expérience. Personne ne va s'intéresser à moi.

Sue : Eh bien, la seule formation que j'ai reçue est en menuiserie. J'ai eu un travail pendant un mois, une fois, et ça a été catastrophique. Le gars m'a engagé à l'aide d'une subvention à la formation, puis il m'a déclaré qu'il n'allait pas m'enseigner des choses que j'aurais dû savoir au départ. J'ai parlé à des gens du métier. Habituellement, ils obtiennent un travail intéressant par année et le reste du temps, ils font des choses vraiment horribles. Je ne sais pas si je vais continuer le cours; je ne veux pas me retrouver dans un métier qui ne me donne aucun plaisir.

Simon : Ma formation remonte à l'époque où j'étais camelot, à 12 ans. Après ça, j'ai travaillé dans une pâtisserie, puis comme aide-serveur et plongeur; j'ai été livreur et manœuvre dans un camp de mineurs. J'ai gagné beaucoup d'argent, je me suis acheté une voiture, un

appareil stéréo et les choses dont j'avais besoin pour la 10^e année. J'ai conduit un camion de livraison pendant six mois et je me suis fait congédier, ce qui était une bonne chose. Je suis allé en Europe. J'ai ensuite travaillé comme aide-serveur dans un hôtel du coin pendant six mois, puis comme barman au même endroit pendant encore six mois; après ça, j'ai eu un emploi dans la construction pendant deux mois. Ensuite j'ai travaillé pendant sept mois à la bourse, pour m'occuper du téléphone... Après, j'ai reçu de l'assurance-chômage pendant six mois et j'ai étudié la musique; je suis allé en Europe quatre mois. J'ai décidé de retourner à l'école pour étudier la musique parce que c'est vraiment ce que j'ai envie de faire; je suis retourné mais je n'ai pas tenu le coup. Maintenant, je suis en chômage, mais qui voudrait faire le travail que je fais pour survivre? C'est toujours du travail déprimant.

Lori : Eh bien, j'ai gardé des enfants et me suis occupée du ménage, j'ai vendu de la crème glacée. Ensuite, je suis allée dans l'Est du pays pour travailler comme dactylo dans une grande entreprise. J'ai détesté ça. Alors, je suis allée à la piste de course et me suis occupée des chevaux; puis, en Angleterre, où je me suis encore occupée de chevaux de course. J'ai été à l'école un an, puis j'ai travaillé comme jardinière. Je suis allée en Europe et j'ai voyagé et travaillé comme bonne d'enfants. J'ai reçu une bourse, j'ai fait des ménages et toutes sortes de travaux. Ça fait quatre ans, je crois, que je suis sans emploi. Je ne me suis jamais adressée à l'assurance-

chômage; ça me donne une mauvaise image de moi-même et je m'encroûte. Moins j'ai affaire avec le gouvernement, mieux c'est. Je vais actuellement à l'Université de Colombie-Britannique... juste pour obtenir un diplôme... mais je m'intéresse au droit, à la médecine et aux affaires. Si j'avais besoin de travail, j'irais m'en trouver. Ce ne serait peut-être pas ce que j'aime, mais je le ferais quand même.

Simon : Je reste à la maison et je pense que ça peut être très agréable d'être en chômage pendant un certain temps si on utilise bien son temps; mais après un moment, ça vous fait quelque chose.

Luc : Ne pas pouvoir trouver un emploi quand on en cherche vraiment un est la chose la plus frustrante que j'aie jamais connue.

Simon : Une bonne chose, c'est que l'assurance-chômage vous donne la chance de savoir où vous en êtes et de repartir à neuf. C'est en fait ce qu'elle est censée faire. Il y a de l'argent qui rentre, vous n'avez pas à vous arracher les cheveux pour savoir comment vous allez vivre. Je suis certain que ça rend certaines personnes paresseuses, mais à peu près tous les gens que je connais qui retirent de l'assurance-chômage travaillent sans le déclarer et gagnent un peu plus d'argent.

Sue : Il y a une question d'attitude, cependant. Peut-être qu'avec l'assurance-chômage, il devrait y avoir des rencontres de groupe et des activités qui aident les gens à sortir de leur passivité... On nous a toujours dit que, si nous avions une 12^e année, nous trouverions du travail.

Lori : Je n'y ai même jamais pensé. J'ai grandi dans une petite île isolée où beaucoup de gens

n'avaient pas besoin de travailler ou ne travaillaient pas parce qu'ils étaient artistes... Je ne pense pas que l'école permette d'avoir un meilleur emploi. L'école, je crois, montre aux gens qu'on peut survivre au système. Elle vous aide à apprendre ce que vous pouvez faire avec le potentiel que vous avez en vous.

Simon : Quand on cherche un emploi, il faut avoir quelque chose à vendre, et il faut se vendre. Un bac en n'importe quoi vaut mieux que rien. Si ça fait des mois que vous cherchez un emploi sans en trouver, ça devient de plus en plus difficile de vous vendre. Vous arrivez à un point où vous n'avez plus aucun enthousiasme... On ne peut se contenter de prendre n'importe quel emploi, il faut penser à ce qu'on va faire ensuite. Il faut avoir des buts à long terme... Les étudiants de l'université font beaucoup de concurrence. Ce sont eux qui cherchent du travail avec le plus de conviction parce qu'ils savent qu'il faut travailler dur pour avoir quelque chose... Avec le temps, la plupart des gens deviennent motivés. La plupart des jeunes dont les parents ont toujours travaillé retournent à l'école ou dans une école de métiers et obtiennent un emploi à plein temps. Mais les jeunes assistés sociaux sont ceux dont les parents dépendaient constamment de l'assurance-chômage ou du bien-être social.

Lori : Tout le monde traverse des périodes difficiles; c'est là que le gouvernement devrait offrir une certaine sécurité, pour aider les gens à s'en sortir. Il ne s'agit pas seulement d'argent, mais aussi de conseils. Lorsqu'on est assisté social, on a besoin non seulement d'argent, mais aussi de conseils.
