

Proposition de réforme de l'assurance-emploi au Canada

Parmi les nombreuses vulnérabilités sur lesquelles la pandémie de COVID-19 a jeté un éclairage cru figure le principal mode de protection du revenu des travailleurs et des travailleuses au Canada, le programme fédéral d'assurance-emploi. Depuis le début des années 1990, le régime a connu une série de reculs faits au nom d'une analyse du chômage qui met davantage l'accent sur la responsabilité individuelle, ce qui s'est traduit par une baisse majeure de l'accès aux prestations. Dans cette note, nous revenons sur l'évolution historique du programme d'assurance-emploi, puis nous formulons une proposition de réforme fondée sur des simulations du coût de diverses mesures.

EVE-LYNE COUTURIER, chercheuse

GUILLAUME HÉBERT, chercheur

PIERRE TIRCHER, chercheur associé

Faits saillants

01. Après plus de 30 ans de réformes qui sont venues exclure du programme d'assurance-emploi une part de plus en plus importante des travailleuses et travailleurs au chômage, une amélioration du régime devient maintenant essentielle.

02. Une réforme de l'assurance-emploi implique une reconnaissance que la perte d'emploi constitue un risque social avant une responsabilité individuelle. À cet égard, le gouvernement fédéral doit assumer son rôle macroéconomique et rétablir sa contribution financière directe au programme.

03. La réforme doit viser l'élargissement de l'accès aux prestations pour les travailleuses et travailleurs les plus précaires (temps partiel, saisonniers, etc.), limiter les pénalités actuelles et améliorer le maintien du revenu.

04. Une réforme qui ramènerait le seuil d'accessibilité à 350 heures (ou 13 semaines) travaillées, établirait un plancher de prestations à 35 semaines, augmenterait le taux de prestation à 70 % et limiterait les exclusions ajouterait environ 4 G\$ aux dépenses fédérales et aurait un impact positif sur les finances des provinces.

La pandémie de coronavirus et la mise en place de la PCU ont montré ce que nous savions depuis longtemps : le régime canadien d'assurance-emploi ne permet pas de protéger suffisamment les revenus d'un très grand nombre de personnes lorsqu'elles perdent leur emploi. Face à ce constat, le premier ministre Justin Trudeau s'est engagé en 2020 à mettre en place « un régime digne du XXI^e siècle¹ ». En effet, la proportion des chômeurs et chômeuses qui ont droit à des prestations a chuté dans les dernières décennies. Le fonctionnement du régime a été modifié d'une façon qui met l'accent sur la responsabilisation et la pénalisation des travailleuses et des travailleurs face au chômage. L'État exerce cette pression notamment par le recours à des mesures qui favorisent le retour sur le marché de l'emploi, malgré l'offre de conditions de travail moins avantageuses. Le programme d'assurance-emploi s'écarte ainsi de ses principes fondateurs, puisqu'il avait bel et bien été créé dans les années 1940 pour protéger le revenu des travailleurs et des travailleuses. En outre, la vitalité du marché du travail est un enjeu qui relève de l'organisation macroéconomique, et le risque social associé à la perte d'emploi ne peut être compensé qu'au plan sociétal. Reconnaître cette responsabilité collective s'impose comme guide d'une prochaine réforme de l'assurance-emploi.

Dans cette note socioéconomique, nous revenons sur l'historique du programme d'assurance-emploi en identifiant cinq grandes périodes qui ont marqué son évolution, dont celle de son apogée, qui servira d'étalon de mesure. Ensuite, nous estimons les sommes dont le programme d'assurance-emploi a été privé par suite des politiques de restriction d'accès et de réduction des prestations. Enfin, par la simulation des coûts de certaines mesures, nous concluons en identifiant différents éléments qui doivent figurer au cœur d'une réforme du régime afin de le rendre plus efficace et plus équitable.

Historique

Les mécanismes publics visant à offrir une protection financière aux travailleurs et travailleuses qui perdent leur emploi figurent parmi les grandes politiques sociales de l'après-guerre. Avec l'assurance maladie, les pensions de retraite universelles et l'accès à l'éducation supérieure, la création d'une assurance-chômage a été un gain majeur pour les populations. De fait, toutes ces protections sociales favorisent une forme de redistribution de la richesse au moyen d'un filet de protection sociale et de services publics universels. L'assurance-chômage – qui sera renommée « assurance-emploi » dans les années 1990 – évoluera comme les autres grandes politiques sociales : elle se

renforcera entre les années 1940 et les années 1970, puis elle subira certaines réformes qui en réduiront la portée lors des transformations hypercapitalistes^a des deux dernières décennies du XX^e siècle.

Depuis 1940, le programme d'assurance-emploi du Canada a connu cinq grandes périodes. Dans ce qui suit, nous les présenterons brièvement.

1- LA MISE EN PLACE D'UNE ASSURANCE-CHÔMAGE AU CANADA (1940-1970)

À la suite de la Grande Dépression des années 1930 durant laquelle les chômeurs et chômeuses ont durement souffert de la conjoncture économique, les pays industrialisés se dotent de normes minimales de protection des travailleurs et travailleuses. Ils mettent en place des programmes de soutien du revenu pour ceux et celles qui perdent leur emploi². Ce changement majeur dans les politiques sociales des États n'est pas motivé par la générosité : comme à l'époque la crise se prolonge en raison de la faiblesse de la demande, l'objectif est de briser le cercle vicieux de la dépression économique en soutenant, à même les leviers publics, les revenus et les programmes de création d'emploi pour les chômeurs.

Au Canada, la création d'un programme d'assurance-chômage a été retardée plusieurs années par des débats constitutionnels, ce genre de programme étant de compétence provinciale. C'est seulement après que plusieurs gouvernements eussent envisagé tour à tour, à partir des années 1920, la mise en place d'une telle assurance que le programme sera finalement créé. Pour ce faire, il a fallu l'aboutissement de la Commission Rowell-Sirois et l'obtention à Londres d'un amendement à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* avec l'accord des provinces. C'est le gouvernement libéral de MacKenzie King qui fait adopter en juillet 1940 une première loi d'assurance-chômage au Canada.

Ce premier régime a pour objectif d'« offrir à certains groupes précis de travailleurs une assurance contre la perte temporaire de revenu provoquée par le chômage³ ». Il est financé à part égale par les travailleurs (40 %), les employeurs (40 %) et l'État, lequel assume le dernier cinquième (20 %) du financement.

La première mouture du régime couvre moins de la moitié des travailleurs et travailleuses du Canada⁴. Les emplois à

a Nous utilisons « hypercapitalisme » et « néolibéralisme » de façon interchangeable. La période néolibérale représente une rupture avec l'ordre économique d'après-guerre (1945-1975) durant lequel les salarié-e-s avaient réalisé un certain nombre de gains, où le capitalisme était assez fortement encadré par les pouvoirs publics et où la richesse était davantage redistribuée. L'idéologie néolibérale – présentée par certains comme une nouvelle rationalité – a largement transformé les institutions de la société salariale, mais aussi le rapport des individus à la société. Quarante ans après son avènement, le néolibéralisme ne saurait cependant être dépassé par un simple retour au modèle économique d'après-guerre. Pour une réflexion en profondeur sur ce concept : Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*, Paris, Éditions La Découverte, 2009, 498 p.

fort taux de roulement ou saisonniers, de même que les emplois dont les titulaires risquaient peu d'être licenciés, étaient exclus du régime. Pour avoir droit aux prestations, les personnes assurées devaient être aptes au travail, disponibles et dans l'impossibilité de trouver un emploi convenable.

De 1940 à 1955, grâce à la conjoncture économique favorable et aux surplus importants que réalise alors la caisse d'assurance-chômage, le régime évolue rapidement. D'année en année, le gouvernement étend la protection offerte en même temps que croît le nombre de travailleurs admissibles et que baisse le temps de travail requis pour se qualifier à l'obtention de prestations. La durée des prestations elle-même est allongée jusqu'à un maximum de 51 semaines⁵. Au milieu des années 1950, près de 60 % des travailleuses et travailleurs sont désormais couverts par le régime.

2- L'APOGÉE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE (1971-1976)

La réforme de 1971, sous le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau, élargit la couverture du régime pour l'étendre à toute personne prenant part à une relation employé-employeur. La Loi sur l'assurance-chômage du 27 juin 1971 constitue une avancée majeure qui contribue à faire du début des années 1970 une sorte « d'âge d'or » du programme. Presque tous les travailleurs sont maintenant assurables, sauf les travailleurs autonomes et quelques exceptions. Dorénavant, pour avoir droit aux prestations, il faut justifier 8 semaines de travail assurables au cours des 52 dernières semaines, et les prestations d'une personne qui perd son emploi peuvent durer un maximum de 50 semaines. Le taux de remplacement du revenu est de 66,7 %. Le régime couvre désormais le chômage résultant de la maladie et de la maternité, malgré des conditions d'admissibilité plus restreintes⁶.

À ce moment, le gouvernement fédéral participe au financement du programme et prend en charge ses frais d'administration. Il entreprend aussi d'ajuster sa contribution en fonction de la conjoncture économique. Désormais, l'État haussera sa contribution lorsque le chômage excède 4 %⁷. À partir de 1972, la cotisation des employeurs est de 1,4 fois supérieure à celle des employé·e·s et sert à prendre en compte les coûts liés à l'administration, aux prestations spéciales et aux prestations régulières calculées pour un chômage d'au plus 4 %⁸.

3- LES PREMIERS RECULS (1977-1989)

Dès la fin des années 1970, le régime connaît des reculs. Les restrictions ajoutées sont néanmoins peu

a Ce faisant, on considérerait qu'un taux de chômage de 4 % ou moins est « frictionnel » (essentiellement limité aux personnes en transition entre deux emplois), que l'économie se trouve ainsi en situation de « plein emploi » et donc que l'État fait sa part pour que les travailleurs

Encadré 1.

Définitions

- ▾ **Admissibilité** : Critère pour avoir accès à des prestations d'assurance-emploi, notamment déterminé par la durée en heures ou en semaines du dernier emploi. Elle est également assujettie à d'autres conditions, comme le fait d'être disponible pour le travail et de rechercher activement un emploi^a.
- ▾ **Gains assurables** : rémunération à partir de laquelle sera calculée la prestation d'un·e chômeur ou chômeuse. La rémunération annuelle assurable maximale détermine aussi la prestation hebdomadaire maximale.
- ▾ **Taux de prestation (ou « de remplacement »)** : pourcentage de la rémunération que le chômeur ou la chômeuse recevait lorsqu'il occupait un emploi et qu'il reçoit maintenant sous forme de prestations.
- ▾ **Durée des prestations** : nombre de semaines durant lesquelles une personne au chômage reçoit des prestations.
- ▾ **Exclusions** : motifs pour lesquels on pénalise ou on refuse de verser des prestations à un travailleur ou une travailleuse qui se retrouve au chômage. Parmi ces motifs figurent le départ volontaire sans motif jugé valable, le congédiement pour inconduite, le refus d'un emploi jugé convenable par le programme et la perte d'emploi à la suite d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif^b.
- ▾ **Taux de couverture** : pourcentage des travailleurs et travailleuses admissibles au programme d'assurance-emploi.
- ▾ **Ratio de prestataires/chômeurs (ratio P/C)** : nombre de personnes qui reçoivent des prestations par rapport au nombre de personnes en chômage.

a « Assurance-emploi et prestations régulières : Admissibilité », Gouvernement du Canada, <https://www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/assurance-emploi-reguliere/admissibilite.html>, (consulté le 20 septembre 2021).

b « Guide de la détermination de l'admissibilité », Gouvernement du Canada, [/www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/guide/ch-1/exclusion.html#ar_6_1](http://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/guide/ch-1/exclusion.html#ar_6_1) (consulté le 20 septembre 2021).

significatives en comparaison de celles qui suivront durant les années 1990. Le plus important de ces changements se produit en 1977 lorsque le gouvernement met en place une « norme variable d'admissibilité » qui fait varier l'accès à des prestations d'assurance-chômage et leur durée en fonction du taux de chômage en vigueur dans la région de résidence des travailleurs et travailleuses. Dès lors, quelqu'un devra par exemple avoir travaillé au moins 10 semaines pour se qualifier à l'obtention de prestations si le chômage dans sa région se situe à 9 % ou plus. La même personne devra avoir cumulé 14 semaines de travail si le chômage dans sa région est inférieur à 6 %. Le taux de prestation diminue par ailleurs de 66,7 à 60 %.

4- LE DÉTOURNEMENT DU RÉGIME (1989-1996)

Les gouvernements successifs du conservateur Brian Mulroney puis du libéral Jean Chrétien opéreront une transformation profonde du régime d'assurance-chômage au Canada durant les années 1990. Pour ce programme fédéral, cette période marque le passage d'une approche de type protection sociale offerte par un État-providence (*welfare*) à un régime assurantiel clientéliste axé sur la responsabilité individuelle (*workfare*). Ce glissement s'inscrit dans les réformes néolibérales qui ont modifié le rôle de l'État un peu partout dans le monde depuis le début des années 1980⁸. Aujourd'hui encore, c'est l'esprit des réformes des années 1990 qui imprègne le programme d'assurance-emploi.

En premier lieu, en 1990, le gouvernement fédéral cesse de cotiser à la caisse d'assurance-chômage. Les travailleurs et les employeurs doivent désormais assumer l'entièreté des coûts du régime dans une proportion respective de 5/12 et 7/12. Le rôle de l'État dans la situation de l'emploi se retrouve ainsi nié et sa responsabilité vis-à-vis du régime assurantiel passe aux oubliettes.

Par ailleurs, en vertu du projet de loi 21 déposé en novembre 1990 par le gouvernement Mulroney, des exclusions de 7 à 12 semaines – plutôt que de 1 à 6 – sont désormais en vigueur pour les départs volontaires sans motif valable et les congédiements pour inconduite. Le taux de prestation est en outre réduit de 60 à 50 % pour le reste de la période de prestations⁹. On allonge aussi à ce moment jusqu'à 20 le nombre de semaines requises pour se qualifier à des prestations d'assurance-chômage pour les travailleurs et travailleuses qui habitent une région où le chômage est faible¹⁰.

Par ailleurs, le gouvernement accroît les montants servant à des « programmes d'emploi », c'est-à-dire des programmes visant à remettre les chômeurs et chômeuses au travail. Le budget de ces mesures est triplé, passant de 500 M à 1,7 G\$, et le financement de ces initiatives, qui provenait

et travailleuses puissent trouver du travail. Voir : Zhengxi LIN, *Évolution de l'assurance-emploi au Canada*, Statistique Canada, été 1998, www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/75-001-x/1998002/article/3828-fra.pdf.

Encadré 2.

Du welfare au workfare

Tous les services publics ne sont pas offerts en fonction des mêmes valeurs. Au fil du XX^e siècle, plusieurs philosophies se sont opposées au sujet des politiques sociales offertes par l'État. L'une des oppositions classiques est celle entre l'État-providence et l'État néolibéral. En matière de chômage, la première vision (*welfare*) met l'accent sur la responsabilité collective et l'importance pour l'État d'agir comme stabilisateur macroéconomique en protégeant le pouvoir d'achat des travailleurs et des travailleuses. La seconde (*workfare*) met l'accent sur la responsabilité individuelle. Chaque individu doit contracter une assurance pour se protéger personnellement, et les politiques sociales doivent contribuer à maintenir les travailleurs et les travailleuses en emploi – les discipliner –, allant jusqu'à les pénaliser (par exemple pour avoir démissionné d'un emploi).

jusqu'à des programmes réguliers du gouvernement, est désormais dévolu à la caisse d'assurance-chômage.

Puis, trouvant insuffisant l'alourdissement des sanctions adoptées au début de son mandat, le gouvernement conservateur fait adopter en avril 1993 le projet de loi C-113 qui renforce encore la pression exercée sur les travailleurs et travailleuses. En effet, il a pour effet d'éliminer purement et simplement l'accessibilité à des prestations de chômage pour ceux et celles qui quittent leur emploi volontairement sans motif valable ou que l'on congédie pour inconduite. Il s'agit d'un gain important pour les employeurs puisqu'un travailleur ou une travailleuse se retrouve soudainement à dépendre encore plus de son emploi actuel. Cette dépendance contribue à la « discipline du travail », en ce sens que le rapport de force devient davantage favorable aux employeurs. En effet, lorsque leur capacité de subvenir à leurs besoins est plus faible, par exemple advenant l'impossibilité d'obtenir des prestations, les travailleurs et travailleuses sont plus enclins à demeurer dans des emplois qui ne leur conviennent pas et qu'ils ou elles voudraient quitter¹¹.

L'élection d'un gouvernement libéral en 1993 ne changera rien à ce mouvement régressif. Après s'être engagé en campagne électorale à annuler les réformes conservatrices, le gouvernement de Jean Chrétien fait plutôt l'inverse et affaiblit davantage le régime. Avec le projet de loi C-17, le gouvernement libéral réduit le taux de prestation de 60% à 57 %, augmente à 12 semaines le nombre minimum de semaines

de travail requises et réduit la durée des prestations. En 1994, en vertu du projet de loi C-17, le taux de prestation fait l'objet de nouvelles modulations et sera de nouveau abaissé de 57 à 55 % pour de nombreux chômeurs et chômeuses^a.

Puis, en 1996, arrive le projet loi C-12, ou réforme Axworthy, du nom du ministre libéral de l'Emploi Lloyd Axworthy. Cette réforme transforme complètement le programme d'assurance-chômage, et ce, jusqu'à son titre qui reflète désormais son orientation nouvelle en devenant le programme « d'assurance-emploi ».

L'admissibilité sera désormais basée sur les heures travaillées plutôt que sur le nombre de semaines, ce qui pénalise les travailleuses et travailleurs à temps partiel. Les femmes et les jeunes, qui travaillent plus souvent à temps partiel, souffrent davantage de cette mesure^b. La méthode de calcul des prestations est en outre modifiée et prend en compte les 26 dernières semaines. Une pénalité, appelée la règle d'intensité, est introduite pour les prestataires fréquents, notamment les personnes occupant un emploi saisonniers.

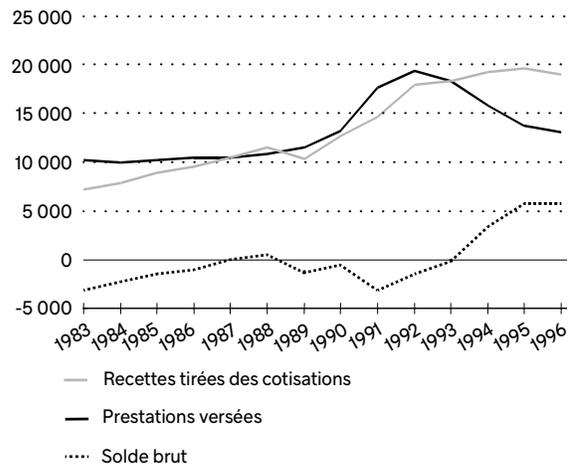
La règle d'intensité consiste à réduire le taux de remplacement (55 %) de 1 point de pourcentage par tranche de 20 semaines de prestations reçues au cours des 5 années précédentes, jusqu'à concurrence de 5 points de pourcentage (minimum 50 %). Cette mesure sera ensuite abolie en 2000. Le maximum de la rémunération assurable baisse dramatiquement de 845 à 750 \$ par semaine d'emploi. Ce montant ne sera pas majoré jusqu'en 2006. Un plafond plus bas signifie que les prestations de chômage seront forcément plus faibles, puisque sans égard aux gains réalisés au-dessus d'une rémunération de 750 \$, les prestations ne pourront dépasser un maximum calculé à partir de ce montant. Du côté des programmes d'incitation à l'emploi, leur gestion est graduellement transférée du gouvernement fédéral aux provinces en vertu d'ententes sur le développement du marché du travail. Au Québec, c'est alors Emploi Québec qui les prend en charge.

En privant davantage de travailleuses et travailleurs de la couverture de ce programme, les réformes des années 1990 contribuent à générer des économies annuelles importantes pour le régime. Comme le montre le graphique 1, le système passe alors d'une situation de déficit à une situation de surplus importants¹². Avec les revenus liés aux cotisations qui augmentent à partir de 1989 (trait gris) et les prestations versées qui diminuent à partir de 1992 (trait noir), le régime

a Sauf pour les prestataires dont la rémunération hebdomadaire était moins de la moitié du maximum de la rémunération assurable ou qui avaient des personnes à charge. Le taux de prestation est fixé à 60 % dans leur cas.

b En 1996, le taux de personnes travaillant à temps partiel était en moyenne de 19,1 %, soit 10,8 % chez les hommes, 29,0 % chez les femmes et 45,6 % chez les personnes âgées de 15 à 24 ans. Voir « Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données annuelles », Statistique Canada, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1410032701 (consulté le 20 septembre 2021).

Graphique 1
Recettes tirées des cotisations d'assurance-emploi, prestations versées et solde brut (M\$), 1983-1996



SOURCE : Zhengxi LIN, *L'assurance-emploi au Canada : Tendances récentes et réorientations*, Statistique Canada, septembre 1998, www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/11f0019m/11f0019m1998125-fra.pdf#page=9.

génère d'importants surplus pour l'État à partir de 1993 (trait noir pointillé).

La reprise économique de 1994 a fait augmenter les cotisations des employeurs et employé·e·s, et la baisse du chômage liée à la vigueur économique a réduit le nombre de prestataires. Ces deux phénomènes combinés ont amélioré le bilan financier de la caisse d'assurance-emploi, mais il est indéniable que les réformes ont permis d'accroître encore plus les surplus.

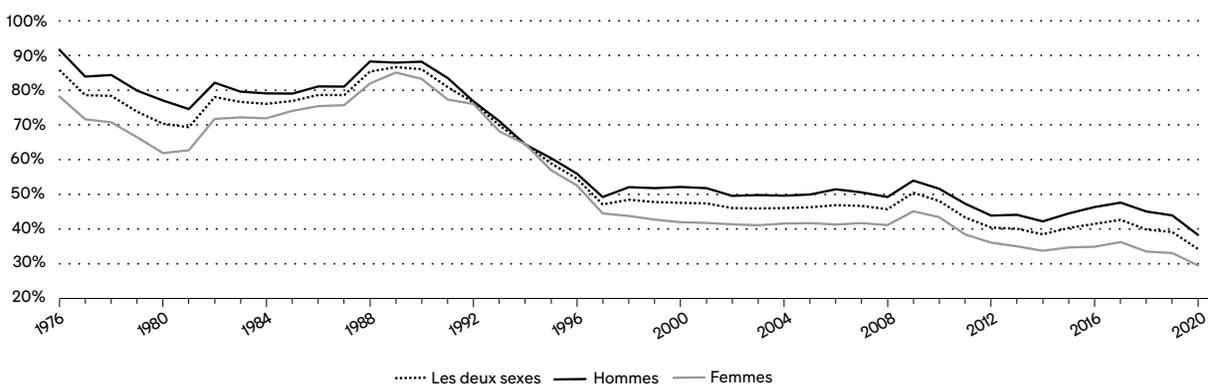
De 1996 à 2008, ces surplus cumulés du régime d'assurance-emploi totaliseront pas moins de 57,3 G\$, c'est-à-dire une somme amplement suffisante pour assurer la viabilité financière à long terme du programme¹³. Toutefois, les modifications apportées à la comptabilité fédérale en 1986 ont pour effet de consolider les résultats financiers du régime avec l'ensemble des opérations budgétaires fédérales. Ainsi, les surplus de 57,3 G\$ provenant des cotisations versées à l'assurance-emploi n'ont pas été « stockés » à titre de réserve mais ont plutôt été affectés à d'autres postes budgétaires.

5- LE LENT DÉCLIN DES ANNÉES 2000

Après l'an 2000, deux moments ont marqué le régime d'assurance-emploi. D'une part, il y a la réforme instaurée par le gouvernement conservateur de Stephen Harper en 2012. Parmi les changements introduits alors, on crée deux catégories de prestataires. Les « travailleurs de longue date » seront ainsi désormais traités différemment des « prestataires fréquents ». Le gouvernement accentue aussi la pression sur celles et ceux qui ont plus souvent recours

Graphique 2

Évolution du ratio prestataires/chômeurs calculé au Canada, selon le sexe



SOURCES : Statistique Canada, *Tableau 14-10-0023-01 Caractéristiques de la population active selon l'industrie, données annuelles* et *Tableau 14-10-0010-01 Prestataires d'assurance-emploi selon le groupe d'âge, données mensuelles non désaisonnalisées*.

aux prestations en les forçant à accepter des emplois moins bien rémunérés ou situés plus loin de leur domicile. La réforme de 2012 supprime aussi des instances administratives^a où siégeaient des représentant-e-s des travailleurs et travailleuses, des employeurs et du gouvernement pour arbitrer des appels.

Dans la dernière décennie, la couverture d'assurance-emploi a ainsi continué de se détériorer au Canada, comme le montre le graphique 2. Le nombre de personnes prestataires a diminué le plus fortement durant les années 1990, mais la couverture continue de baisser au cours des années suivantes. Une plus grande partie des chômeurs et chômeuses se trouve donc exclue du régime. En d'autres mots, les travailleurs et les travailleuses peuvent de moins en moins compter sur l'assurance pour laquelle ils et elles cotisent et qui est censée les protéger en cas de chômage.

Le graphique 2 montre également que la baisse du taux de couverture affecte encore plus durement les femmes. En effet, en raison des restrictions faites à l'admissibilité, notamment la décision de la faire dépendre du nombre d'heures plutôt que des semaines de travail, les femmes ont dès lors plus de difficulté à se qualifier pour des prestations. Rappelons qu'une plus forte proportion de femmes travaillent à temps partiel. Alors que la proportion de femmes et d'hommes qui se qualifient et reçoivent des prestations était similaire au début des années 1990, les femmes sont beaucoup plus touchées par les restrictions que les hommes à partir de 1997. En 2016-2017, moins de 40 % des femmes au chômage touchaient des prestations alors que plus de 55 % des chômeurs y avaient droit chez les hommes.

Récemment, la pandémie de COVID-19 aura révélé plus que jamais les immenses lacunes du régime devant

protéger les chômeurs et chômeuses. Lorsque des millions de personnes ont perdu leur emploi en raison du confinement et de la mise en pause de l'activité économique, il a fallu mettre en place un nouveau programme d'assistance aux travailleurs et travailleuses, la Prestation canadienne d'urgence (PCU)¹⁴. Cette nouvelle mesure était indispensable étant donné les difficultés d'accès à l'assurance-emploi ainsi que l'insuffisance des revenus compensés et les limites de la couverture pour ceux et celles qui y avaient droit. Cette conjoncture a mis en relief à quel point l'emploi est un enjeu macroéconomique qui ne peut être traité ou ramené à une simple question de responsabilité individuelle. Cette observation devrait guider une nouvelle réforme qui restituerait le rôle protecteur de l'assurance-emploi.

ÉVOLUTION DES FLUX FINANCIERS DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Comme l'assurance-emploi est de nouveau un enjeu de premier plan au Canada, il se révèle utile de chiffrer les compressions subies par le régime ainsi que les dépenses requises pour renverser la tendance à l'affaiblissement du programme. Ces calculs permettent de prévoir la forme et l'impact que pourraient avoir différentes décisions en vue d'une réforme de l'assurance-emploi.

Dans cette section, nous étudierons successivement les sommes dont se prive le régime d'assurance-emploi depuis la fin du financement étatique, les montants que les travailleurs et travailleuses ont perdus à la suite des restrictions de l'accessibilité du régime dans les années 1990, l'incidence financière de la baisse des cotisations dans la dernière décennie, les coûts des mesures actives

a Il s'agit du Conseil arbitral remplacé depuis par le Tribunal de la sécurité sociale du Canada.

d'emploi et le coût associé à la modulation de différents paramètres du régime.

CONSTAT NO. 1 : LA FIN DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI À PRIVÉ LE PROGRAMME D'UNE SOURCE DE FINANCEMENT IMPORTANTE.

Avant 1971, le gouvernement fédéral contribuait au régime sous la forme d'un pourcentage fixe du revenu des cotisations (20 %) et il prenait à sa charge la totalité des frais d'administration. Conscient d'avoir une influence sur l'activité économique, le gouvernement assume également, à partir de 1971, les coûts supplémentaires générés par un taux de chômage supérieur à 4 %. Cette politique assurantielle est cohérente avec le rôle que tient effectivement l'État par rapport à l'emploi.

En effet, la situation de l'emploi dépend de l'activité économique, et celle-ci est tributaire des politiques gouvernementales. Par le biais de sa banque centrale, par exemple, l'État peut choisir d'abaisser les taux d'intérêt pour stimuler l'activité économique et ainsi poursuivre l'objectif du plein emploi. Mais depuis le virage hypercapitaliste des années 1980, la Banque du Canada privilégie plutôt le maintien d'un mandat axé sur le contrôle de l'inflation. Ce faisant, la politique monétaire tend à maintenir un taux de chômage plus élevé. Comme le gouvernement a une responsabilité vis-à-vis du taux de chômage, il est justifié qu'il participe au financement de la caisse d'assurance-emploi et qu'il contribue à soutenir les individus qui peuvent être laissés pour compte par les politiques privilégiées.

En 1989, une année avant le retrait de la participation du gouvernement, le fond consolidé du gouvernement fédéral finançait une partie supplémentaire du coût des prestations versées dans des régions où le taux de chômage est plus élevé. Il finançait également les prestations aux pêcheurs indépendants lorsqu'elles excédaient les cotisations payées par ces derniers et il défrayait le coût des prestations prolongées aux bénéficiaires qui suivent des activités agréées de formation ou qui participent à des projets de création d'emplois. En d'autres mots, toutes ces dépenses ne grevaient pas la caisse d'assurance-chômage puisqu'elles provenaient du fonds consolidé du gouvernement fédéral. Pour l'année 1989, on estime à environ 2,9 G\$ la contribution de l'État à la caisse d'assurance-chômage, sur un total de 12,6 G\$ en 1989. En 1990, le gouvernement cesse toute participation à ce financement.

Si le gouvernement assumait toujours aujourd'hui une contribution de l'ordre de 20 % des revenus de la caisse, le régime pourrait compter sur des entrées supplémentaires substantielles de 5,7 G\$^a. Une telle somme permettrait de

a Calculé en fonction des prestations de l'exercice 2019-2020. Voir l'annexe 5 de « Données financières de l'assurance-emploi », Emploi et développement social, Gouvernement du Canada, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/contrôle2020/annexe5.html (consulté le 20 septembre 2021).

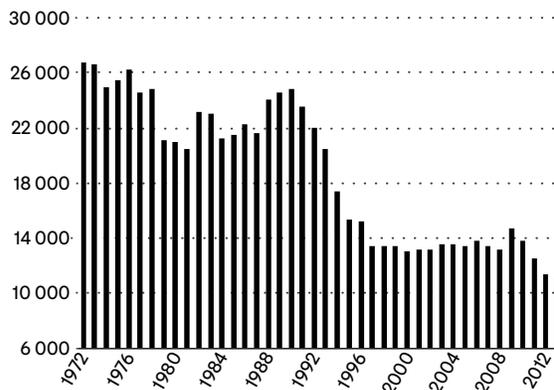
réduire les cotisations actuellement payées ou, de façon plus judicieuse, d'augmenter l'accessibilité et la générosité des prestations.

CONSTAT NO. 2 : LE COÛT GLOBAL DES PRESTATIONS A DIMINUÉ DE FAÇON SIGNIFICATIVE.

Nous avons vu au graphique 2 comment la diminution dramatique de la part des chômeurs et chômeuses qui bénéficient de prestations après la perte de leur emploi a contribué à l'accumulation de vastes surplus dans la caisse du programme.

La Commission nationale sur l'assurance-emploi, constituée en mars 2013 par le gouvernement du Québec pour évaluer les avantages et problèmes du régime fédéral, a estimé combien les travailleurs et travailleuses récoltent en prestations annuelles en comparaison avec la situation qui prévalait dans le passé⁴⁵. En s'appuyant sur les paramètres qui étaient en vigueur en 1972, elle a montré comment le total des montants versés en prestations régulières aux travailleurs et travailleuses du Canada, après indexation, se retrouvait en 2013 à un creux historique de 11 G\$. À l'opposé, ce chiffre atteignait 27 G\$ en 1972 (en dollars constants). La baisse du chômage, qui réduit bien entendu les sommes versées en prestations, ne suffit pas à expliquer une diminution majeure de cet ordre. Les

Graphique 3
Coût des prestations régulières de l'assurance-emploi (\$) au Canada de 1972 à 2013



SOURCES : COMMISSION nationale d'examen sur l'assurance-emploi, *Réforme de l'assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives*, rapport, Gouvernement du Québec, novembre 2013, p. 11.

* La figure se fonde sur les montants consacrés à ces prestations chaque année depuis 1972, mais en les indexant pour en établir l'équivalent en dollars de 2013. L'indexation de ces coûts annuels se fonde ici sur les rémunérations assurables pour chaque année. En plus, ces coûts annuels ont été normalisés par rapport au taux de chômage de 2013.

restrictions à l'accessibilité en ont causé une partie significative.

Ainsi, la Commission a estimé que les prestations versées aux travailleurs et travailleuses en 2013 coûtaient au régime d'assurance-emploi la moitié moins qu'en 1992. Cette donnée confirme que non seulement le programme est moins généreux, mais qu'il coûte également moins cher aux acteurs économiques, ce qui se traduit ici par un soutien moins avantageux pour les travailleurs et les travailleuses.

Le graphique 3 montre comment l'exclusion d'un nombre grandissant de travailleurs et de travailleuses a entraîné la chute du total des prestations versées aux personnes qui perdaient leur emploi. La différence est telle qu'on peut conclure que le programme d'assurance-emploi a été en quelque sorte amputé d'une vaste part de sa capacité d'action. Les réformes, qui ont pour effet de réduire considérablement le taux de prestataires/chômeurs, expliquent la stabilité relative du niveau de dépenses malgré une croissance des besoins.

CONSTAT NO 3 : LES COTISATIONS AU RÉGIME ATTEignent UN CREUX HISTORIQUE.

Pour financer l'assurance-emploi, les cotisations calculées sur la rémunération sont prélevées des employeurs et des travailleurs et travailleuses jusqu'au maximum assurable. Ce maximum a évolué avec le temps et

correspond aujourd'hui à une rémunération annuelle de 53 100 \$ (ou 1021 \$/semaine).

En 2021, les salarié-e-s devaient verser 1,58 % de leur rémunération à la caisse d'assurance-emploi, soit le pourcentage le plus faible depuis le début des années 1980. Rappelons que la cotisation des employeurs est ensuite calculée en multipliant par 1,4 celle versée par l'employé-e.

Chaque année depuis 2008, la caisse d'assurance-emploi calcule le taux de cotisation pour l'année en fonction du taux d'équilibre sur sept ans, avec une fluctuation maximale du taux de 0,05 % d'une année à l'autre. En d'autres mots, l'objectif est de n'avoir aucun surplus ou déficit sur la période de sept ans, tout en préservant la prévisibilité du régime. C'est pourquoi, par exemple, après la crise de 2008-2009 et l'augmentation du chômage – et donc des sommes versées par la caisse d'assurance-emploi en prestations –, les taux de cotisation ont mécaniquement augmenté de 0,05 % en 2011, puis en 2012, avant de se stabiliser durant 4 ans (à 1,88 %), puis de redescendre peu à peu jusqu'au taux actuel de 1,58 %.

Le taux payé au Québec est différent de celui des autres provinces canadiennes. La mise en place du Régime québécois d'assurance parentale a fait diminuer les cotisations à l'assurance-emploi des Québécois-es puisque qu'ils ou elles ne participent plus à l'un des volets du programme fédéral, mais paient des cotisations directement au gouvernement du Québec. La différence

Tableau 1

Taux de cotisation annuel à l'assurance-emploi et simulations pour le Québec (1,6 %) et le Canada (2 %), 2009-2019

	Taux de cotisation réel	Total cotisations réelles	Cotisations à 2 % (ROC)	Cotisations à 1,6 % (Qc)	Total cotisations (simulations)	Différence
2009	1,73	17 053,00 \$	14 868,45 \$	3 653,33 \$	18 521,78 \$	1 468,78 \$
2010	1,73	17 520,30 \$	15 320,53 \$	3 759,53 \$	19 080,06 \$	1 559,76 \$
2011	1,78	18 975,80 \$	16 571,55 \$	3 950,52 \$	20 522,08 \$	1 546,28 \$
2012	1,83	20 612,70 \$	17 980,53 \$	4 137,03 \$	22 117,57 \$	1 504,87 \$
2013	1,88	21 901,40 \$	19 098,93 \$	4 256,74 \$	23 355,67 \$	1 454,27 \$
2014	1,88	22 864,60 \$	19 963,64 \$	4 390,69 \$	24 354,33 \$	1 489,73 \$
2015	1,88	23 501,90 \$	20 529,41 \$	4 474,70 \$	25 004,11 \$	1 502,21 \$
2016	1,88	22 537,40 \$	19 644,90 \$	4 388,86 \$	24 033,76 \$	1 496,36 \$
2017	1,63	21 533,00 \$	18 769,41 \$	5 018,71 \$	23 788,12 \$	2 255,12 \$
2018	1,66	22 698,40 \$	19 785,24 \$	5 168,25 \$	24 953,49 \$	2 255,09 \$
2019	1,62	22 636,60 \$	19 731,37 \$	5 360,35 \$	25 091,71 \$	2 455,11 \$

SOURCES : COMMISSION de l'assurance-emploi du Canada, *Rapports de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi*, Gouvernement du Canada, 2010-2011 à 2019-2020.

est d'environ 0,4 point de pourcentage, année après année.

Comme les taux sont calculés afin de maintenir un équilibre sur sept ans, il n'y a pas *a priori* de marge de manœuvre dans la caisse de l'assurance-emploi pour améliorer la couverture du programme. Les calculs actuariels sont calibrés de façon à éliminer tout surplus ou tout déficit en sept ans. Cependant, rien n'empêche de revoir les conditions du programme. Par exemple, augmenter l'accessibilité et la générosité des prestations et la hausse des coûts du régime entraînerait mécaniquement une hausse des cotisations. À titre de comparaison, en 1993, lorsque le taux de chômage était plus élevé, les travailleurs et travailleuses contribuaient à hauteur de 3 % de leur salaire pour maintenir la caisse à niveau. Ce niveau était largement supérieur à ce qu'il est devenu aujourd'hui.

Afin de se donner une idée de l'argent qui aurait pu être utilisé pour soutenir les travailleurs et travailleuses qui ont perdu leur emploi durant la dernière décennie, nous avons simulé l'impact d'un taux de cotisation à 2 % pour les années 2009 à 2019. Le tableau 1 montre les montants que ce niveau de cotisation aurait dégagés, année après année.

En 2019, si le taux de cotisation des travailleurs et travailleuses avait été de 2 % plutôt que de 1,62 %, le régime d'assurance emploi bénéficierait, en incluant l'ensemble des cotisations et donc également celles des employeurs,

d'une marge de manœuvre d'environ 2 455 M\$ supplémentaires pour son fonctionnement.

CONSTAT NO. 4 : LES MESURES ACTIVES D'EMPLOI FONT PORTER UNE CHARGE FINANCIÈRE IMPORTANTE AU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI.

À partir des années 1990, le programme d'assurance-emploi a accordé une place grandissante aux « mesures actives d'emploi ». Alors que le programme initial de l'assurance-chômage avait pour seule mission de protéger le revenu des travailleurs, le programme a été transformé pour « participer activement » à la réinsertion des chômeurs et des chômeuses sur le marché du travail. Ce faisant, l'État oppose aux mesures « inactives », c'est-à-dire celles où les prestations sont versées simplement à celles et ceux qui y ont droit, des mesures dites « actives », où toute une série de moyens servent à réduire le temps de chômage.

Avec ce virage, on se trouve à exercer davantage de pression sur les individus et donc à prioriser davantage la responsabilité individuelle face au marché du travail aux dépens d'une approche qui accorderait plus d'importance aux causes macroéconomiques. En ce sens, l'affectation d'une partie des ressources de la caisse de l'assurance-chômage au financement de ces mesures est compatible avec la progression des politiques davantage inspirées du *workfare* au Canada (voir encadré no. 2). Néanmoins, des mesures d'activation de l'emploi peuvent présenter des avantages pour les travailleuses et les travailleurs lorsqu'elles offrent des outils

Tableau 2
Prestations d'emploi, Canada, 2019-2020

	Nombre d'interventions	Part dans les prestations d'emploi	Variation annuelle	Dépenses (M\$)	Coût estimé par intervention
Prestations d'emploi					
Subventions salariales ciblées	15 137	7,6 %	-19,5 %	1571 \$	13 380 \$
Aide au travail indépendant	5 792	2,6 %	16,4 %	63,2 \$	1 0911 \$
Partenariat pour la création d'emploi	5 094	2,6 %	63,2 %	42,5 \$	8 347 \$
Développement des compétences - Régulier	10 8382	54,7 %	49,9 %	906,7 \$	5 275 \$
Développement des compétences - apprentis	63 602	32,1 %	-2,6 %		
Canada	197 907	100 %	20,4 %	1 169,5 \$	5 910 \$

SOURCE : COMMISSION de l'assurance-emploi du Canada, Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi (2019-2020), p. 203, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/controle2020.html.

supplémentaires – par exemple, de la formation ou du reclassement – plutôt que d’être associées à des mesures punitives.

Les « mesures actives » correspondent à l’ensemble des mesures qui favorisent le développement et la formation de la main-d’œuvre ou la création directe d’emplois dans le cadre du programme d’assurance-emploi⁶. A priori, la formation permet d’améliorer l’employabilité des chômeurs et chômeuses. Les mesures actives facilitent par ailleurs la création d’emplois subventionnés qui permettent d’offrir davantage d’opportunités à ces chômeurs

et chômeuses. L’arrivée des politiques actives a cependant servi de prétexte pour resserrer l’accessibilité des prestations d’assurance-chômage, puisque les parcours de formation ont été individualisés.

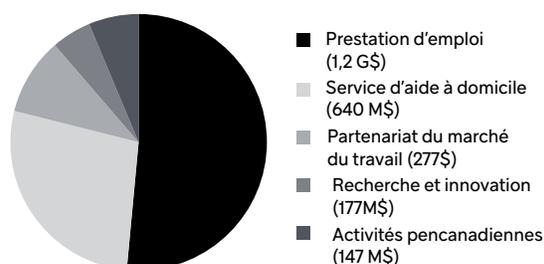
Les mesures actives relèvent de la partie 2 de la Loi sur l’assurance-emploi, telle qu’établie en 1996. On les désigne sous le nom de « prestations d’emploi et mesures de soutien » (PEMS), soit les deux grandes catégories de mesures actives. Selon les rapports de contrôle et d’évaluation de l’assurance-emploi, « les PEMS regroupent des programmes et services relatifs au marché du travail mis en place afin d’aider les chômeurs canadiens à retourner travailler et de créer une population active répondant aux besoins actuels et émergents des employeurs¹⁷».

D’une part, les prestations d’emplois consistent en subventions directes pour l’apprentissage ou pour différentes formes de création d’emploi. Le programme offrira par exemple un soutien financier à des personnes ou des entreprises afin que des travailleurs ou travailleuses acquièrent de nouvelles compétences dans le cadre d’expériences de travail pouvant mener ou non à un emploi permanent^a. Les différentes formes de prestations d’emploi sont énumérées au tableau 2.

D’autre part, en ce qui concerne les mesures de soutien, il en existe également différents types. Les plus importants sont les services d’aide à l’emploi qui offrent des services (ex.: méthode de recherche d’emploi et counseling individuel)

a Il existe un sixième type de prestations d’emploi, le « supplément de rémunération ciblé », mais il n’a pas été offert au cours de l’exercice financier 2019-2020 et n’apparaît donc pas dans le tableau.

Graphique 4
Total des dépenses liées aux prestations d’emploi et mesures de soutien, 2019-2020



SOURCE : COMMISSION de l’assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d’évaluation de l’assurance-emploi (2019-2020)*, p. 206, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/controle2020.html.

Tableau 3
Services d’aide à l’emploi et autres mesures de soutien, Canada, 2019-2020

	Interventions	Part dans les mesures de soutien	Variation annuelle	Dépenses (M\$)	Coût estimé par intervention
Service d’aide à l’emploi					
Services d’emploi	352 142	45,7 %	-30,3 %	993,5 \$	830\$
Services de groupe	10 322	1,3 %	-44,8 %		
Counselling individuel	408 261	53,0 %	21,8 %		
Total des services d’aide à l’emploi	770 725	100 %	-10,3 %	693,5 \$	
Autres mesures de soutien					
Partenariats du marché du travail**	S.O.	S.O.	S.O.	276,9 \$	S.O.
Recherche et innovation	S.O.	S.O.	S.O.	117,3 \$	S.O.
Canada	770 725	100 %	-10,3 %	1033,7 \$	S.O.

SOURCE : COMMISSION de l’assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d’évaluation de l’assurance-emploi (2019-2020)*, p.205, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/controle2020.html.

pour soutenir l'intégration ou la réinsertion professionnelle ainsi que les partenariats du marché du travail (PMT) qui aident les employeurs, les associations et les communautés à élaborer des stratégies d'adaptation au marché du travail et fournissent un soutien financier aux employeurs admissibles pour former leurs travailleurs. Le nombre de mesures de soutien selon le type, la variation annuelle et les dépenses pour chacune de ces interventions sont présentés au tableau 3. Au total, la ventilation des dépenses des PEMS se présente telle que décrite au graphique 4.

Les dépenses totales relevant de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi s'élevaient à près de 2,5 milliards de dollars lors de l'exercice financier 2019-2020, ce qui inclut les programmes de PEMS et les activités pancanadiennes. Le tableau 4 montre le coût annuel de ces programmes entre 2008-2009 et 2019-2020.

Les constats de cette section montrent que si le régime d'assurance-emploi fonctionnait comme auparavant, le programme pourrait compter sur des ressources financières supplémentaires substantielles, qui pourraient améliorer de façon significative la situation des chômeurs et des chômeuses. Dans la section suivante, nous verrons quelles pourraient être les modalités de ces améliorations.

ESTIMATION DES COÛTS ASSOCIÉS À LA MODULATION DES PARAMÈTRES DE L'ASSURANCE-EMPLOI

SIMULATIONS

Voyons maintenant combien coûterait le régime d'assurance-emploi si on améliorait certains de ses paramètres

Tableau 4
Dépenses annuelles liées aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), 2008-2009 à 2019-2020

Exercice financier	Dépenses dans les PEMS (M\$)	
	Canada	Québec
2019-2020	2 476,2	637,4
2018-2019	2 307,9	598,6
2017-2018	2 167,8	583,0
2016-2017	2 179,9	612,5
2015-2016	2 050,3	577,6
2014-2015	2 046,8	579,8
2013-2014	1 987,3	581,2
2012-2013	2 075,8	584,0
2011-2012	2 081,7	589,2
2010-2011	2 605,4	710,0
2009-2010	2 605,8	729,0
2008-2009	2 112,0	489,8

SOURCE : COMMISSION de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2019-2020*, Gouvernement du Canada.

Tableau 5
Compte des opérations du programme d'assurance-emploi au Canada (en M\$)

	EF1718	EF1819	EF1920
Total des revenus et financement	21 614,0	22 781,6	22 713,7
Dépenses : Prestations d'assurance-emploi	17 547,1	16 580,0	17 987,0
Dépenses : Prestations d'emploi et mesures de soutien	2 167,8	2 307,9	2 476,2
Autres dépenses et créances douteuses	69,3	99,0	1826,7
Frais d'administration	1 877,8	1 830,4	1 909,0
Total des dépenses	21 662,0	20 817,4	23 724,8
Résultat net de l'exercice	-48	1 964,3	-1011,1

SOURCE : COMMISSION de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi (2019-2020)*, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/contrôle2020/annexe5.html (Calculs des auteur-e-s).

afin d'offrir une meilleure protection aux travailleurs et aux travailleuses. Le tableau 5 propose le compte des opérations du programme de l'assurance-emploi au Canada lors de l'exercice 2019-2020. Les revenus ont atteint 22,7 milliards de dollars et les dépenses, 23,7 milliards pour un déficit de 1 milliard.

Pour simuler les coûts engendrés par des paramètres qui rétabliraient l'accessibilité de l'assurance-emploi, nous avons notamment utilisé la Base de données et modèles de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) élaborée par Statistique Canada. Cet outil permet de simuler l'impact sur les dépenses et les revenus des acteurs économiques, notamment du gouvernement fédéral et des provinces, de modifications apportées aux programmes gouvernementaux. Les simulations portent uniquement sur les flux financiers d'une année précise.

Avant de présenter les résultats de ces simulations, soulignons que la base de données a deux limites importantes. D'une part, elle ne permet pas de prendre en compte l'effet des modifications apportées aux politiques publiques sur les comportements des individus. Par exemple, si l'on augmente la durée des prestations de l'assurance-emploi, une personne au chômage pourrait plus aisément refuser un emploi non convenable et ainsi améliorer ses possibilités d'en trouver un convenable, ce qui est avantageux pour l'individu et pour la société. Ces modifications comportementales ne sont pas prises en compte dans la BD/MSPS.

D'autre part, l'information disponible dans la base de données est limitée. Dans le cas de l'assurance-emploi, toutes les simulations sont effectuées à partir d'un échantillon représentatif des prestataires actuels. Si l'une de nos modifications a pour effet de rendre le programme plus accessible, l'échantillon ne peut refléter un hypothétique ensemble qui inclurait de nouveaux profils. En somme, on peut ajouter certains critères et effectuer des modulations, mais seulement en utilisant comme base le bassin de prestataires déjà existants. Malgré les deux limites mentionnées, l'outil de Statistique Canada est le plus avancé pour analyser l'impact croisé de pratiquement toutes les politiques sociales du Canada sur les ménages et les gouvernements. Il est utilisé par un grand nombre de chercheurs et par le gouvernement lui-même.

MODULATION 1 : L'ACCESSIBILITÉ DES PRESTATIONS

Depuis 1977, la loi sur l'assurance-emploi pondère l'accessibilité aux prestations en fonction du niveau du chômage régional. Pour les fins de l'exercice, nous proposons de renouer avec une approche davantage orientée vers l'universalité et inspirée de « l'apogée » du régime d'assurance-emploi au Canada. Nous proposons que les règles d'accès aux prestations soient les mêmes pour tous les travailleurs et travailleuses qui payent des cotisations. À un seuil universel calculé en nombre d'heures cumulées pour déterminer cette admissibilité, nous ajoutons un niveau plancher, calculé en nombre de semaines de façon

à ne pas nuire indûment aux travailleuses et travailleurs à temps partiel^a.

Actuellement, les chômeurs et chômeuses qui résident dans une région où le taux de chômage est supérieur à 16 % doivent avoir travaillé 420 heures pour avoir droit à 32 semaines de prestations. À l'inverse, les personnes qui résident dans une région où le chômage est de 6 % ou moins doivent avoir travaillé au moins 700 heures dans la période de référence pour se qualifier pour 14 semaines de prestations.

Nous proposons de reprendre la recommandation de la commission Forget dans les années 1980, qui suggérait un seuil universel de 350 heures¹⁸. Nous ajoutons toutefois un autre seuil, calculé en semaines, donnant droit à des prestations plancher, soit 13 semaines d'au moins 15 heures de travail. La mise en place d'un seuil d'admissibilité universel à 350 heures (ou 13 semaines travaillées) génère peu d'impact dans la BD/MSPS, puisque cet outil n'est pas en mesure d'ajouter les personnes qui deviendraient prestataires avec un seuil d'admissibilité plus bas.

Or, le rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2019-2020 indique que 90 500 chômeurs et chômeuses auraient potentiellement été admissibles à des prestations mais qu'ils et elles cumulaient un nombre insuffisant d'heures travaillées. Les rapports n'indiquent pas le nombre d'heures travaillées par ces personnes, mais on déduit qu'une proportion de ces 90 500 chômeurs et chômeuses auraient nécessairement reçu des prestations si le seuil de qualification avait été de 350 heures ou 13 semaines travaillées à un minimum de 15 heures par semaine. Dans l'ensemble de la main-d'œuvre, 6 % des travailleurs et travailleuses ont des semaines de travail inférieures à 15 heures et environ 7 % perdent leur emploi avant d'avoir travaillé 3 mois. Afin de ne pas sous-estimer le coût de cette mesure, nous calculerons que 87 % des chômeurs et chômeuses qui ne se sont pas qualifié-e-s pour des prestations dans le système le seraient en vertu de notre proposition. Ce chiffre apparaît surévalué mais, faute de données plus précises, nous le maintiendrons afin que nos estimations demeurent plus prudentes.

En nous basant sur les montants versés en prestations régulières et en calculant un niveau de prestations moyen de 20 % inférieur pour ces nouveaux et nouvelles prestataires qui reçoivent globalement une rémunération plus basse, nous estimons à 1 645 M\$ le coût supplémentaire de cette mesure pour le régime d'assurance-emploi.

MODULATION 2 : LA DURÉE DES PRESTATIONS

En revanche, la modulation d'un plancher de semaines de prestations peut être chiffrée à partir de la BD/MSPS. Actuellement, pour les chômeurs et chômeuses qui vivent dans des régions où le taux de chômage se situe dans la catégorie la plus basse (moins de 6 %), le minimum de

a C'est-à-dire des semaines d'au moins 15 heures de travail.

semaines de prestation est de 14 et le maximum de 36. Pour ceux et celles qui résident dans les secteurs où le chômage est le plus élevé (plus de 16 %), la durée des prestations va d'un minimum de 32 semaines à un maximum de 45 semaines.

Nous avons simulé les coûts d'un plancher de prestations universel à 35 semaines. Un tel plancher ferait augmenter les prestations versées de 1 154 M\$ dans l'ensemble du Canada. Lorsqu'on mesure l'impact sur une série d'autres mesures qui seront affectées par cette hausse de l'accessibilité, le solde du gouvernement fédéral diminuerait de 878 M\$ et celui des provinces en ressortirait amélioré de 162 M\$. Au Québec seulement, le gouvernement verrait son solde budgétaire grandir de 55 M\$. L'effet positif sur le solde budgétaire des provinces proviendrait essentiellement de l'augmentation des recettes fiscales. Ajoutons également que certains soutiens financiers aux particuliers ne seraient plus requis (ex : aide sociale) puisque certain-e-s bénéficieraient plutôt de prestations d'assurance-emploi.

MODULATION 3 : LE TAUX DE PRESTATION

Après avoir connu dans les années 1970 un sommet à 66,7 % – et même 75 % pour les chômeuses et chômeurs avec des personnes à charge –, le taux de prestation est aujourd'hui de 55 %. Nous simulons le rétablissement d'un taux à 70 % du revenu, c'est-à-dire qu'un chômeur recevrait en prestations 70 % du salaire qu'il recevait lors de son dernier emploi. L'impact financier de cette mesure est plus important que les autres mesures, en entraînant une augmentation de 4 731 M\$ du montant total des prestations d'assurance-emploi versées au Canada. Le solde budgétaire du gouvernement fédéral diminuerait de 3 591 M\$ et celui des provinces augmenterait de 726 M\$, dont 196 M\$ au Québec.

SIMULATION COMBINÉE DES MODULATIONS 1, 2 ET 3

Enfin, si l'on combine tous les éléments précédents dans une seule simulation, c'est-à-dire un scénario comprenant à la fois un seuil d'admissibilité à 350 heures (ou 13 semaines travaillées), un plancher de prestations à 35 semaines et un taux de remplacement de 70 %, le coût de la réforme, tel que simulé dans la BD/MSPS de Statistique Canada, entraîne une augmentation de 6 350 M\$ pour les prestations, une diminution de 4 814 M\$ du solde budgétaire fédéral et une amélioration de 964 M\$ des soldes provinciaux, incluant 284 M\$ pour le Québec.

Au nouveau total versé en prestations, il faut toutefois ajouter les individus qui y auraient droit et qui ne figurent pas actuellement dans l'ensemble des prestataires. Nous avons vu que si l'on élargissait le régime à toutes les personnes ayant travaillé un minimum de 350 heures, il faudrait ajouter 1 645 M\$ en prestations versées. En offrant à ces nouveaux prestataires un plancher de 35 semaines (189 M\$)

et un taux de prestation de 70 % (701 M\$), il faudrait selon nos calculs ajouter 2 535 M\$ aux prestations totales.

ÉLIMINATION DES EXCLUSIONS TOTALES

Une autre initiative qui permettrait d'améliorer le régime d'assurance-emploi consisterait à éliminer certaines exclusions, ou à en amoindrir la sévérité. Elles privent actuellement de prestations un grand nombre de chômeurs et de chômeuses. En effet, depuis 1993, les personnes qui démissionnent sans motif jugé valable par la loi ou qui, congédiées pour inconduite ou d'autres motifs sanctionnés par le programme, ne peuvent recevoir de prestations. Avant 1993, ces personnes faisaient plutôt l'objet d'une exclusion partielle, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient recevoir de prestations pour une période allant d'une à 12 semaines en fonction des réformes et de décisions relativement arbitraires des autorités.

En 2019, 154 200 chômeurs et chômeuses, dont le motif de cessation d'emploi était jugé « non valable », n'ont pas eu accès à des prestations même si ces personnes avaient cotisé au régime. Près de 50 000 d'entre elles sont retournées aux études, et les données de l'assurance-emploi donnent peu de détails sur les 100 000 autres. De ce nombre, certaines ont été congédiées pour inconduite et plusieurs autres auront simplement démissionné⁴⁹. Des données d'années précédentes permettent d'estimer qu'il se produit trois ou quatre fois plus de démissions que de congédiements pour inconduite. Ces exclusions favorisent les employeurs, notamment parce qu'elles rendent plus risquée une démission lorsqu'une personne souhaite quitter un emploi qui ne lui convient pas.

Abolir purement et simplement ces exclusions serait davantage compatible avec l'esprit initial du régime qui, dès le départ, imposait néanmoins des exclusions au moins partielles, notamment sous la forme de délais de carence. Nous incluons par conséquent dans notre proposition de réforme l'abolition de l'exclusion pour démission. Si l'on estime à 84 000 le nombre de personnes qui recevraient dès lors des prestations, nous estimons que le régime coûterait 2 194 M\$ de plus. Combiné aux autres modulations proposées pour le régime d'assurance-emploi, et en prenant en considération qu'il est probable que les personnes qui démissionnent demeurent moins longtemps au chômage que la moyenne, c'est environ 2 500 M\$ qu'il aurait fallu en 2019-2020 pour offrir des prestations à ces chômeurs et chômeuses.

RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI : SIMULATION GLOBALE

À la lumière des données énoncées plus haut, on peut simuler une réforme de l'assurance-emploi au Canada. Le résultat apparaît au tableau 6. Il montre l'effet combiné des différentes mesures proposées sur le solde du programme d'assurance-emploi, sur le solde budgétaire du

gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que leur impact sur les cotisants (employé-e-s et employeurs).

Nous avons rétabli la contribution de 20 % de l'État à la caisse d'assurance-emploi, étant donné la responsabilité des autorités dans le niveau du taux de chômage. Nous avons également haussé les cotisations à 2 %, soit un niveau plus élevé que le taux de cotisation actuel qui se trouve à un plancher historique (1,58 %), mais néanmoins largement inférieur à ce qu'il était dans les années 1990 (environ 3 %). Les cotisations des employeurs augmenteraient automatiquement, puisqu'elles sont calculées en multipliant par 1,4 les cotisations des salarié-e-s. Nous avons exclu du périmètre comptable du programme d'assurance-emploi le financement des mesures actives d'emploi et réparti cette charge entre le gouvernement fédéral et les provinces (soit 1238 M\$ chacun).

Nous avons transposé dans le tableau 6 les résultats des simulations faites à partir de la BD/MSPS; celles-ci calculent le coût d'un seuil universel de 350 heures pour l'accès à des prestations, d'un plancher de 35 semaines de prestations et un d'un taux de prestation haussé à 70 %. Nous avons aussi indiqué comment ces hausses des prestations permettaient d'améliorer les dépenses du gouvernement fédéral par l'augmentation des recettes fiscales et la réduction des dépenses pour différentes mesures de soutien. En effet, l'augmentation du revenu des particuliers grâce à des

prestations d'assurance-emploi plus élevées augmente le revenu imposable des individus et se traduit par des entrées fiscales plus importantes. Nous avons complété les simulations réalisées à partir de la BD/MSPS en ajoutant 2 535 M\$ (1645 M\$ + 890 M\$) pour offrir aux nouveaux prestataires (ceux qui bénéficieraient d'un accès à 350 heures) les mêmes conditions de plancher de 35 semaines et d'un taux de prestation de 70 %.

Enfin, nous avons haussé de 2,5 G\$ le montant total des prestations afin d'offrir une couverture aux personnes qui démissionnent de leur emploi. Notons que, comme toutes les autres mesures, cette dépense du programme d'assurance-emploi génère automatiquement de nouveaux revenus par l'augmentation des recettes fiscales.

Malgré la générosité relative de la réforme proposée, en particulier si on la compare à la situation qui prévaut depuis le milieu des années 1990, le tableau 6 montre que les ajustements apportés au programme d'assurance-emploi sont réalisés pratiquement à coût nul. De fait, le régime générerait un surplus d'environ 200 M\$. Ces mesures pourraient aussi être modulées de façon à générer une réserve plus importante en prévision des périodes de ralentissement économique. En effet, pour que le système soit stable à long terme, il faudrait que le programme dégage des revenus lors des périodes de prospérité afin de

Tableau 6

Effet de la simulation de réforme proposée par l'IRIS sur le solde du programme d'assurance-emploi, du gouvernement fédéral, des provinces et des cotisants du régime (M\$)

	Programme d'assurance-emploi		Gouvernement fédéral	Provinces	Cotisants (salarié-e-s et employeurs)
	Revenus	Dépenses	Solde	Solde	Solde
Contribution de 20 % l'État	5678		-5678		
Cotisation 2,1 %	3442				-3442
Mesures actives d'emploi		-2476	-1238	-1238	
Modulation 1 seuil à 350 heures ou 13 semaines travaillées (ajout de 79 000 prestataires)		1645	398	250	
Modulations 2 et 3 plancher de 35 semaines de prestations taux de remplacement de 70 % (BD-MSPS)		6350	1535	964	
Modulations 2 et 3 appliquées aux 79 000 prestataires ajouté-e-s avec la modulation 1		890	215	135	
Élimination de l'exclusion pour démission et application des modulations 2 et 3 (ajout de 84 000 prestataires)		2 515	608	382	
Effet sur le solde	197		-4161	493	-3442

SOURCE : Calcul des auteurs.

pouvoir absorber des déficits lors des périodes de récession.

En effet, même si le régime versait environ 11 milliards de dollars de plus en prestations d'assurance-chômage, il pourrait également compter sur des revenus supplémentaires de l'ordre de 8 milliards de dollars annuellement, et il économiserait 2,5 milliards en ne finançant plus de mesures actives d'emploi.

Le gouvernement fédéral porterait l'essentiel de la nouvelle dépense en vertu du rétablissement d'une contribution de 5,6 milliards de dollars. Cette dépense serait amortie par l'augmentation des impôts versés tant au gouvernement fédéral qu'aux provinces. Ces nouvelles entrées fiscales créeraient un impact sur le budget fédéral un peu supérieur à 4 milliards de dollars, et les provinces verraient leur solde budgétaire s'améliorer d'environ 500 M\$ à la suite de cette réforme. Il en serait ainsi même si elles assumaient désormais 50 % du coût des mesures actives d'emploi qui se verraient pour leur part exclues du périmètre comptable du programme d'assurance-emploi.

En somme, les résultats de notre simulation montrent qu'une réforme ambitieuse du régime canadien d'assurance-emploi pourrait être réalisée à un coût relativement faible lorsque comparée à la taille du budget fédéral, mais surtout au regard de ses avantages pour les travailleuses et travailleurs. La simplification du régime permettrait vraisemblablement de faire diminuer les coûts d'administration du programme.

Une réforme qui requiert une nouvelle dépense de 4 milliards \$ dans le budget fédéral peut sembler *a priori* importante. Lorsque mise en perspective toutefois avec la taille du budget fédéral (environ 300 milliards avant la pandémie) ou avec certaines dépenses controversées du gouvernement (plus de 10 milliards chaque année en soutien à l'industrie des combustibles fossiles²⁰), elle apparaît tout à fait raisonnable. En outre, l'intervention du gouvernement fédéral à la suite du déclenchement des mesures d'urgence liées à la pandémie de COVID-19 a montré que l'État pouvait être plus interventionniste afin de mieux servir l'intérêt collectif. Renouer avec une telle approche est susceptible de rompre avec les politiques hypercapitalistes des dernières décennies et pourrait favoriser une approche où l'on collectivise davantage les ressources afin de mieux les redistribuer et solidifier le tissu social qui protège les populations.

Conclusion

80 ans après sa première mouture, 50 ans après son apogée et 30 ans après le détournement de ses objectifs initiaux, le programme d'assurance-emploi doit être recentré sur son objectif principal : assurer les travailleurs et les travailleuses contre le risque que constitue le chômage.

Comme plusieurs autres réformes hypercapitalistes ou néolibérales, notamment celles en santé et sécurité au travail et au chapitre des retraites, le régime d'assurance-emploi est devenu au tournant des années 1990 moins généreux, davantage axé sur la responsabilité individuelle et plus complaisant envers l'intérêt des employeurs. Toutes ces réformes ont précarisé la situation des travailleurs et des travailleuses et, par l'affaiblissement des services publics, ont contribué à aggraver les inégalités socioéconomiques au Canada.

Comme on peut le voir dans l'historique, la part des chômeurs et chômeuses couverte par le programme de même que la générosité des prestations ont fortement diminué avec le temps, en particulier depuis le début des années 1990, sous prétexte que le programme était déficitaire. En parallèle, l'assurance-emploi s'est développée vers des mesures actives visant surtout à accroître l'employabilité des prestataires, détournant ce programme de sa mission initiale de sécurisation du revenu en cas de perte d'emploi.

En outre, le programme ne s'est guère ajusté à l'évolution de l'emploi et à l'augmentation du nombre de travailleurs et travailleuses autonomes, dont le statut réel s'apparente souvent à celui des employé-e-s conventionnels et devraient par conséquent faire l'objet de protections adéquates.

Le gouvernement fédéral peut redonner au programme la capacité financière de couvrir une plus large gamme des chômeurs et chômeuses, dont ceux et celles ayant démissionné de leur emploi sans motif jugé valable par le programme, comme c'était le cas avant 1993. Par ailleurs, le vieillissement de la population risque de réduire le chômage en augmentant la rareté de la main-d'œuvre. Le programme d'assurance-emploi pourrait donc être sensiblement moins utilisé tout en pouvant compter sur un nombre plus élevé de cotisant-e-s.

Pour ce faire, il faut d'abord rompre avec une approche de l'assurance-emploi davantage conçue comme un outil de discipline des travailleurs et des travailleuses. Cette approche qui s'inscrit dans la tradition du *workfare* repose notamment sur l'idée selon laquelle des travailleurs et travailleuses qui jouissent de

prestations ne chercheront pas de travail. Cette analyse repose sur des idées reçues et ne se vérifie pas dans les chiffres, notamment lorsque l'on sait que les prestations moyennes sont inférieures à 500 \$ par semaine. Qui plus est, sanctionner les travailleurs et travailleuses qui démissionnent en leur refusant des prestations crée un biais économique en faveur des employeurs. On devrait au contraire réduire cette pression, en particulier à une époque où l'on s'inquiète de plus en plus des enjeux de santé mentale et de l'influence de l'organisation du travail à ce chapitre.

L'État doit par ailleurs reconnaître qu'il joue un rôle de premier plan dans l'évolution du taux de chômage. Il le fait en refusant de confier à sa banque centrale un mandat visant l'atteinte du plein emploi et en n'embauchant pas le personnel requis à l'exécution de ses missions sociales et économiques. En ne mettant pas en œuvre ces solutions, le gouvernement maintient en quelque sorte un taux de chômage artificiellement élevé : il devrait minimalement compenser adéquatement les chômeurs et les chômeuses qui perdent leur gagne-pain. Par ailleurs, les travailleurs et travailleuses pourraient être directement impliqués dans la gestion du programme d'assurance-emploi, par exemple dans le cadre d'une administration tripartite qui inclurait aussi des représentant-e-s de l'État et des employeurs.

Une réforme de l'assurance-emploi devrait avoir pour objectifs :

- ✎ une reconnaissance de la responsabilité de l'État quant au taux de chômage et par conséquent sa participation au financement du régime ;
- ✎ un programme d'assurance-emploi fédéral plus juste et plus accessible ;
- ✎ un meilleur soutien financier par le biais de l'assurance-emploi qui réduirait les dépenses des provinces pour certaines charges sociales;
- ✎ une augmentation du taux des cotisations. Sans renouer avec les taux en vigueur dans les années 1990, leur hausse pourrait dégager des sommes importantes pour mieux protéger le revenu des travailleurs et des travailleuses;
- ✎ une exclusion des « mesures actives » du paramètre comptable de l'assurance-emploi. Les politiques de soutien à l'employabilité doivent être situées hors du mandat de l'assurance-emploi afin de ne pas détourner des ressources devant servir à

protéger les revenus des travailleurs et des travailleuses.

Les simulations réalisées par l'IRIS dans cette note socioéconomique montrent que non seulement cette réforme serait déterminante pour les travailleuses et les travailleurs mais qu'elle serait financièrement viable.

ENCADRÉ VERT

Assurance-emploi et transition écologique juste

La transition juste implique l'apport d'adaptations à la société actuelle afin d'atteindre une économie plus durable et moins dommageable pour l'environnement. Or, tout le monde n'a pas la même capacité de supporter des transitions importantes, par exemple lors de changements dans le statut d'emploi. Le programme d'assurance-emploi tel qu'il existe actuellement au Canada ne permet pas de protéger adéquatement les chômeurs et chômeuses lors de la perte de leur emploi, ce qui menace donc d'en abandonner plusieurs au moment d'effectuer des suppressions d'emplois polluants au profit d'autres emplois plus durables. S'ils sont couverts par un programme d'assurance-emploi plus généreux et plus souple, les travailleurs et travailleuses dont le gagne-pain aura été affecté par cette transition juste pourront ainsi mieux envisager les nouvelles opportunités d'emploi qui s'offrent à eux, voire planifier plus confortablement d'éventuelles formations afin d'occuper ces postes. Pour cette raison, la bonification des prestations de chômage fait partie des principes directeurs pour une transition juste édictés par l'Organisation internationale du Travail^a.

a ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT), *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, 2015, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/--emp_ent/documents/publication/wcms_432864.pdf.

Notes de fin

1. François MESSIER, «Le régime d'assurance-emploi prendra la relève de la PCU », Radio-Canada, 31 juillet 2020. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1723582/coronavirus-justin-trudeau-assurance-emploi-pcu-loyer-commercial-aide>.
2. COMMISSION NATIONALE D'EXAMEN SUR L'ASSURANCE-EMPLOI, *Réforme de l'assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives*, rapport, Gouvernement du Québec, novembre 2013, p. 8.
3. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, *Historique de l'assurance-chômage, 1940-1994*, Ottawa, 1996.
4. Jean-Michel COUSINEAU, « Objectifs et modalités de l'assurance-chômage au Canada : 1940-1986 », *Relations industrielles*, vol. 41, no. 3, 1986, p. 455.
5. COUSINEAU, *ibid.*, p. 460.
6. Zhengxi LIN, *Évolution de l'assurance-emploi au Canada*, Statistique Canada, été 1998, www.150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/75-001-x/1998002/article/3828-fra.pdf.
7. Georges CAMPEAU, « La Loi C-13 et l'Assurance-Chômage: La Seconde Phase de la Reforme Conservatrice », *Journal of Law and Social Policy*, no. 9, 1993, p. 62-92.
8. Jamie PECK, *Workfare states*, Guilford Press, 2001.
9. LIN, 1998, *ibid.*
10. *Ibid.*
11. CAMPEAU, *ibid.*
12. Zhengxi LIN, *L'assurance-emploi au Canada : Tendances récentes et réorientations*, Statistique Canada, septembre 1998, www.150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/11f0019m/11f0019m1998125-fra.pdf#page=9.
13. COMMISSION NATIONALE D'EXAMEN SUR L'ASSURANCE-EMPLOI, *Ibid.*, p. 56.
14. « Prestation canadienne d'urgence (PCU) », Gouvernement du Canada, www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/pcuse-application.html (consulté le 20 septembre 2021).
15. COMMISSION NATIONALE D'EXAMEN SUR L'ASSURANCE-EMPLOI, *Ibid.*, p. 1-74.
16. *Ibid.*, p. 63.
17. COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier 2014-2015*, mars 2016, publications.gc.ca/collections/collection_2014/rhdcc-hrsdc/MP15-15-1986-1-fra.pdf.
18. GOUVERNEMENT DU CANADA, COMMISSION FORGET, *Rapport de la commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, novembre 1986, publications.gc.ca/collections/collection_2014/rhdcc-hrsdc/MP15-15-1986-1-fra.pdf.
19. « Assurance-emploi et le départ volontaire », Gouvernement du Canada, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/quittez-emploi.html (consulté le 20 septembre 2021).
20. Boris PROULX, « Davantage d'aides à l'industrie pétrolière sous Trudeau que Harper », *Le Devoir*, 5 août 2021.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé ISBN 978-2-925112-25-9
PDF ISBN 978-2-925112-26-6