

Le Livre blanc sur l'assurance-chômage : une évaluation The White Paper on Unemployment Insurance : An Evaluation

Yvon Valcin

Volume 26, Number 2, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028222ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028222ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Valcin, Y. (1971). Le Livre blanc sur l'assurance-chômage : une évaluation. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 26(2), 451–470. <https://doi.org/10.7202/028222ar>

Article abstract

The value of the White Paper submitted by the Honorable MacKasey depends, both absolutely and even relatively, on one's conception of unemployment insurance. The principles and criteria governing private insurance plans (degree of the risk, frequency of the risk, amount of the premiums, etc.) are definitely different from those of social security. Therefore, an analysis of the White Paper should previously define its author's outlook.

First, unemployment insurance is in my opinion a social security concept, purporting to sustain and provide for a short period of time a minimum income for every worker. In this respect, it should be considered as a segment or an element of the government's social policy. Consequently, its implementation and its financing should not in any case be ruled according to the same principles or criteria as a private insurance.

Secondly, unemployment insurance, as a social security scheme as well as any other scheme of that kind should be based on sound economic conditions, that should prevail not only in the different economic regions, but as well in the different industrial sectors. The soundness of the Canadian economy is a sine qua non condition, the foundation of a progressive social security policy. Our conception of social security and ipso facto of unemployment insurance pointing towards a more equitable income redistribution and a guaranteed minimum income for all, commands a policy to sustain the growth of the Canadian economy.

So that a progressive social security policy implies a dynamic economic policy. Otherwise, social security might become a too heavy liability on the economy and, as such, it would bring about a lot of problems, without solving any.

Third, the unemployed, both seasonal and permanent (in some Québec and Maritime regions) are the victims of unemployment and not the responsible for it, due to their total absence from the economic decisions centers. It is the overall economic conditions that bring about their unacceptable situation ; it is the carelessness of the government authorities which have left different regions of the country in a permanent unemployment situation. It follows that the Canadian population as a whole should bear the social cost of unemployment in conjunction with the employers, the only decision makers at the firms level as well as the industrial sector level.

Thus, unemployment insurance should be financed by a general tax levied upon the rate payers and by the contribution of the employers. In this respect, any category of workers would not be excluded from unemployment benefits, but every one would be compelled to contribute to a universal plan.

Fourth, and finally, unemployment insurance should be essentially an income maintaining scheme. This last position of the CNTU on unemployment insurance does put the emphasis on the temporary character of unemployment insurance, onits palliative objective, and on the role essentially complementary it has to play. In other words, any unemployment insurance program, however valuable, is a temporary solution to unemployment consequences or aftermaths : the objective is to combat unemployment itself.

In general, the White Paper on unemployment insurance is a document of great and sound value. It contains proposals which are by far more than an improvement of the actual program. The White Paper establishes quite a new system in better accordance with the requirements and problems facing all categories of workers in a modern economy. This metamorphosis of the actual program and the very characteristics of the new one proposed by the White Paper, in so far as the legislation to come will be based on adequate administrative regulations will lead Canada to the forefront in matter of unemployment insurance, on condition that government does accept to fill up the gaps and omissions of the new scheme proposer by the White Paper.

The extension of the scheme from 80 to 96% of the labour force (broader coverage), the lower entrance requirements, the higher benefit payments, the provision for people unemployed due to sickness or pregnancy are some among many positive features of the new scheme proposed by the White Paper.

It is also interesting to note that the proposals go farther away from the insurance concept at least according to the prevailing conception so far. In effect, the benefits are partly linked to the national and regional economic outlook and the government depending on this outlook accepts explicitly a greater financial responsibility towards the unemployed workers. The employers contributions depend also on the lay off experience rating : « The basis for experience rating will be related to the lay off pattern in his establishment and compared to the pattern of all establishments across the country ». This feature will provide an incentive for employers to stabilize their employment patterns as much as possible. The quasi-universalisation of the new scheme will permit a more equitable distribution of the unemployment insurance cost between all the categories of workers instead of keeping the burden on the low income earner likely to be unemployed relatively more often than others.

However, the scheme proposed by the White Paper has shown some very serious and deceiving shortcomings. They are of two kinds. First, those which, in spite of the soundness of the proposals, undermine seriously their impact. This category includes : the relative sticking of the proposals to the insurance concept, the regressive rate system for the employees the inadequate and twisted justification of the federal government exclusive competence in matter of unemployment insurance and finally some omissions in the White Paper. The second category includes those problems which the White Paper will bring about if the proposals are not backed up by adequate economic policies. Among the problems to be listed in the second category are the following : the problem of full employment, the 4% rate as an indication of the necessity for the Federal government to contribute to the plan, the absence of the sectoral dimension, the regressive way to levy the employees contributions and the constitutional aspect.

LE LIVRE BLANC SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE : UNE ÉVALUATION

Yvon Valcin

En plus d'une appréciation générale, l'auteur examine quelques points spécifiques du Livre blanc sur l'assurance-chômage.

La valeur du Livre blanc présenté par le Ministre Mackasey dépend, de façon absolue et même relative par rapport au régime actuel, énormément de la conception qu'on se fait de l'assurance-chômage. En effet, le Livre blanc sur l'assurance-chômage ne sera pas accueilli de la même façon par un organisme qui considère l'assurance-chômage dans l'optique d'une assurance privée, que par un autre qui y voit essentiellement une mesure de sécurité sociale. Comme les principes et critères régissant l'assurance privée (degré du risque, fréquence du risque, montant des prestations, etc. . .) sont tout à fait différents de ceux de la sécurité sociale, toute analyse du Livre blanc doit bien préciser à quelle enseigne loge son auteur. Ainsi, il importe de bien préciser nos positions de base et notre conception de l'assurance-chômage pour rendre plus intelligible notre évaluation du Livre blanc. Ces positions se résument aux suivantes.

Premièrement, l'assurance-chômage est d'abord pour nous une mesure de sécurité sociale, visant à maintenir temporairement, i.e. pendant une période de chômage ou de cessation de revenu de courte durée, un minimum de revenu à tous les travailleurs et salariés. En ce sens, elle doit faire partie intégrante de la politique sociale du gouvernement dont elle n'est qu'un des éléments. Par voie de conséquence, des modalités d'application et de financement de l'assurance-chômage ne sauraient être régies par les mêmes critères que l'assurance privée. Reliée à la politique sociale, il faut même rattacher l'assurance-chômage à la fiscalité par le biais de laquelle le gouvernement doit assurer une redistribution équitable des revenus entre tous les canadiens. Il ne serait donc pas inutile, pour évaluer l'impact réel du Livre blanc sur l'assurance-chômage, d'inclure dans cette analyse certaines dispositions du Livre blanc sur la taxation présentée vers la fin de 1969 par monsieur Benson («Propositions de Réforme Fiscale») et connaître le contenu du prochain Livre blanc sur la Sécurité Sociale.

VALCIN, Yvon, économiste, Confédération des syndicats nationaux, Montréal.

Deuxièmement, l'assurance-chômage, en tant que mesure de sécurité sociale et comme toutes les autres mesures de sécurité sociale doit être appuyée sur des situations économiques saines et favorables, non seulement au niveau des régions économiques, mais aussi des différents secteurs industriels. La santé de l'économie canadienne est une condition sine qua non, le fondement même d'une politique de sécurité sociale progressiste. Notre conception de la sécurité sociale et par le fait même de l'assurance-chômage vise à redistribuer équitablement les revenus, et à garantir un minimum à tous les citoyens et, dans le cas plus spécifique de l'assurance-chômage, à maintenir le revenu des travailleurs et des salariés au-dessus d'un certain seuil. Ce seuil, au-dessus duquel doit être maintenu le revenu des travailleurs et des salariés, commande une politique de croissance soutenue de l'économie canadienne. Sujet à une révision périodique, ce seuil sera d'autant plus élevé que l'économie canadienne sera dynamique. Il faut donc s'assurer d'une politique économique dynamique et éclairée pour mettre en place une sécurité sociale progressiste. Sinon, la sécurité sociale deviendra un fardeau que l'économie arrivera difficilement à supporter. Sans cette condition, elle entraînera plus de problèmes qu'elle n'en solutionnera.

En matière de sécurité sociale, il ne s'agit donc pas uniquement — même si cette question est très importante — de savoir si la sécurité sociale est trop lourde pour l'économie canadienne, mais aussi et surtout si ceux qui assument les responsabilités économiques prennent les décisions judicieuses et opportunes de nature à rendre l'économie canadienne apte à en supporter le coût. Toute position ne tenant pas compte de ces deux volets de la sécurité sociale — son coût d'une part, les situations économiques lui servant d'assise d'autre part — est, selon nous, une acceptation de l'inefficacité des décisions économiques ou de l'absence de ces décisions.

Il nous apparaît donc impossible d'accepter que la sécurité sociale soit compromise par la performance plus ou moins médiocre des responsables des décisions économiques, qu'il s'agisse de celle des employeurs ou de celle du gouvernement.

Troisièmement, les chômeurs saisonniers ou permanents (dans certaines régions du Québec ou des Maritimes) sont victimes du chômage et non les responsables de cet état de choses en raison de leur absence totale des centres de décisions économiques. C'est l'ensemble de l'économie qui leur vaut leur pénible situation, c'est l'incurie des autorités gouvernementales qui a trop longtemps laissé pour compte des régions entières du pays dans un état de chômage permanent, c'est l'inefficacité ou l'absence des politiques gouvernementales et des décisions patronales qui sont responsables du chômage. Il s'ensuit que c'est l'ensemble de la population qui doit être appelée à en assumer le coût, conjointement avec les employeurs, seuls responsables des décisions au niveau des entreprises et des secteurs industriels, pour le meilleur et pour le pire.

Par voie de conséquence, l'assurance-chômage devrait être, selon nous, financée par un impôt général levé sur tous les contribuables et par

des cotisations des employeurs. En ce sens, aucune catégorie de travailleurs ne serait exclue des bénéficiaires de la loi, mais l'obligation de cotiser serait universelle. Cette position sauvegarde sous une forme fiscale le principe de l'assurance comme tel étant donné que tous les travailleurs et salariés seraient assujettis à l'impôt ; elle conserve un caractère fondamentalement social à cette assurance, tout le monde étant tenu d'y cotiser et d'en supporter le coût, selon sa capacité contributive évidemment. Cette position se prête donc à la répercussion plus équitable du coût sur les contribuables par la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Quatrièmement, enfin, l'assurance-chômage doit être essentiellement une mesure de soutien temporaire de revenu. Cette dernière position sur l'assurance-chômage insiste particulièrement sur son caractère temporaire, sur sa vocation palliative et sur le rôle essentiellement de suppléance qu'elle est appelée à jouer. En d'autres termes, tout programme d'assurance-chômage, quelle qu'en soit la valeur, est une solution purement palliative aux conséquences du chômage : ce qu'il faut combattre, c'est le chômage lui-même.

Pour répondre efficacement à sa vocation et surtout pour ne pas entraîner les difficultés et péripéties financières qu'a déjà connues le programme actuel, le niveau de chômage au Canada et dans les différentes régions doit être tenu à son plus bas. En d'autres termes, toutes les mesures économiques et sociales du gouvernement (politique de main-d'oeuvre, services de placement, recyclage, etc. . . doivent tendre à offrir au chômeur le plus grand nombre d'occasions d'emploi, i.e. doivent tendre au plein emploi. Est-il nécessaire de rappeler ici que nous souscrivons entièrement à cette position de la Commission Gill :

« Le premier souci de la collectivité doit être de créer des occasions suffisantes d'emploi et d'utiliser à fond les ressources humaines ; le soutien des chômeurs, lorsqu'ils ne peuvent obtenir du travail, constitue une obligation sociale importante et nécessaire, mais ce n'est jamais une fin en soi »¹.

Ce sont là nos positions fondamentales sur l'assurance-chômage et sur la sécurité sociale en général. C'est à la lumière de ces positions de base que seront évaluées les propositions du Livre blanc. d'abord par une évaluation d'ensemble et ensuite par l'étude de quelques points spécifiques.

Appréciation générale

De façon générale, le Livre blanc sur l'assurance-chômage nous apparaît un document de grande valeur. Il formule des propositions qui constituent plus qu'une simple amélioration, plus qu'un « remaniement sommaire du programme actuel », pour reprendre les propres termes du Livre blanc. C'est un régime nouveau inspiré d'exigences et de contraintes

¹ Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'Assurance-Chômage, novembre 1962, p. 3.

auxquelles font face toutes les catégories de travailleurs et de salariés dans une économie moderne. Cette métamorphose de l'ancien programme et les caractéristiques du nouveau, dans la mesure où la loi qui en découlera sera appuyée sur des règlements d'application adéquats, mettront le Canada à la fine pointe dans le domaine de l'assurance-chômage, à condition que le gouvernement accepte de combler certaines lacunes et omissions majeures qui subsistent dans le régime proposé par le Livre blanc.

L'élargissement de la couverture du régime de 80 à 96% de la main-d'oeuvre active, la réduction de la période de base ouvrant droit aux prestations, l'augmentation de ces prestations presque doublées dans certaines circonstances, l'extension du régime aux personnes privées de leur revenu par suite d'une maladie ou d'une grossesse, sont autant de particularités inscrites à l'enseigne de notre conception. Nous les appuyons fortement.

Il est aussi intéressant de noter que les propositions débordent sensiblement l'idée de l'assurance, du moins selon la conception que l'on s'en faisait jusqu'ici. En effet, les prestations sont en partie liées à la conjoncture nationale et régionale et, selon cette conjoncture, le gouvernement se reconnaît explicitement certaines obligations à l'égard des chômeurs. Les cotisations des employeurs sont aussi fonction du degré de stabilité de l'emploi dans leurs entreprises : « La cote se fondera sur le nombre de mises à pied dans son établissement par rapport aux mises à pied effectuées dans toutes les autres entreprises du pays ». Cette disposition devrait normalement forcer les entreprises à planifier leur production de manière à réduire le plus possible les mises à pied saisonnières ou découlant d'autres facteurs (changements technologiques, par exemple). Elle établit déjà un élément important de politique de main-d'oeuvre.

La quasi-universalisation du régime permet de répartir le coût de l'assurance-chômage sur l'ensemble des travailleurs, au lieu de le faire supporter uniquement par les petits salariés qui risquent d'être en chômage plus souvent que les autres. Cette disposition du Livre blanc, de même que la décision du gouvernement de contribuer automatiquement à la caisse sous certaines conditions conjoncturelles rapproche davantage le régime d'assurance-chômage d'un système de revenu temporairement garanti et l'éloigne un peu plus de l'idée d'assurance. Toutefois, cette disposition du Livre blanc est, comme on le verra plus loin, contrecarrée par le mode de cotisation prévu pour les employés, à cause de son caractère régressif, voire même du fait que les employés aient, en tant qu'employés, à porter le fardeau d'une situation dont ils ne sont guère responsables.

Le caractère régressif de ce mode de cotisation introduit déjà le chapitre des aspects décevants du Livre blanc. Ces déceptions peuvent être réparties en deux catégories. Premièrement, celles qui, sans mettre en cause la valeur relative du régime proposé, amoindrissent énormément sa portée. On peut classer dans cette catégorie : la préséance encore trop marquée de la notion d'assurance dans le régime proposé, le caractère régressif du mode de cotisations prévu pour les travailleurs, les justifica-

tions boiteuses et forcées de l'exclusivité fédérale en matière d'assurance-chômage et certaines omissions constatées dans le Livre blanc. Deuxièmement, celles reliées aux problèmes qu'entraîneront le Livre blanc si ses propositions ne sont pas appuyées sur des politiques économiques adéquates. Ces différents points sont inventoriés et analysés dans les prochains développements.

Analyse détaillée du Livre Blanc

Dans cette analyse, nous aborderons successivement : A) le plein emploi ; B) le taux de 4% de chômage, en tant que clignotant indicateur de la nécessité d'une intervention financière du gouvernement dans le régime ; C) l'absence de préoccupations sectorielles ; D) les cotisations des employés ; E) la question constitutionnelle.

LE PLEIN EMPLOI

Le gouvernement doit gérer l'économie canadienne et les deniers publics que lui confient les contribuables canadiens en agent économique « rationnel ». Comme le nouveau régime prévoit que l'Etat assumera les frais des prestations ordinaires, à un taux de chômage national moyen supérieur à 4% et le versement de prestations supplémentaires dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4% et excédera de plus de 1% le taux national, il importe que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour verser le moins de prestations supplémentaires possible. Cela postule la mise en branle d'une gamme de mesures visant à tenir le taux national moyen de chômage au niveau le plus bas possible au Canada et dans les différentes régions et au moins à un niveau national inférieur à 4%, d'après le Livre blanc, même si ce taux est en lui-même contestable.

Le programme d'assurance-chômage est partiellement une mesure du coût social du gaspillage et de l'inutilisation de ressources productives découlant de politiques gouvernementales inadéquates. C'est ce fardeau social qui serait allégé par une politique de plein emploi.

Le Livre blanc Mackasey constate à bon droit que « les travailleurs comptent pour plus de la moitié des quatre millions de pauvres qui vivent dans notre pays et que hantent perpétuellement le spectre du chômage, la crainte de l'humiliation et la certitude qu'ils ne pourront pas donner plus que le strict nécessaire à leurs enfants ». (page 6). Pourtant, excepté dans un paragraphe tout à fait anodin où il exprime la volonté du gouvernement de « préconiser des mesures sociales pour la population qui doit avoir, par-dessus tout, du travail » (page 3) le Livre blanc ne contient aucune indication que le gouvernement fédéral considère le plein emploi comme un objectif prioritaire et possible. Au contraire, il préfère encore dédommager les chômeurs, en rendant le chômage plus payant au lieu de l'éliminer, dans une société où il y a suffisamment de ressources pour que tout le monde puisse vivre du fruit de son travail. Le rattachement des

obligations financières de l'Etat aux taux de chômage national et régional est en soi une proposition louable et favorable au chômeur. Toutefois, sans d'autres politiques témoignant d'une détermination gouvernementale farouche à combattre le chômage, cette disposition du Livre blanc devient condamnable. Contrairement au gouvernement qui fait de cette disposition du Livre blanc « l'une des plus intéressantes du régime proposé » (page 7), il faut y voir une abdication face au plein emploi d'une part, face à la nécessité d'un engagement gouvernemental formel pour éliminer les disparités régionales d'autre part, et à une reconnaissance formelle de cette responsabilité gouvernementale, de la même façon que le gouvernement fédéral des Etats-Unis s'était commis moralement et politiquement par l'Employment Act en 1946.

Tout séduisant qu'apparaît le système ou régime préconisé dans le Livre blanc, il perdrait totalement sa signification et raterait ses objectifs, si le gouvernement ne se sent pas commis vis-à-vis du plein emploi. Sans cet engagement formel, il sera trop facile pour le gouvernement de se donner bonne conscience en préconisant un système plus payant, plus moderne, plus universel de dédommagement aux chômeurs. Somme toute, payer plus à plus de chômeurs dans le meilleur régime d'assurance-chômage au monde sans s'engager formellement et moralement vis-à-vis des chômeurs à prendre les mesures nécessaires pour tenir le niveau du chômage au taux minimum établi en raison de la capacité potentielle des ressources productives de l'économie ne mène nulle part.

L'objectif de la politique gouvernementale n'est pas seulement d'améliorer le sort des chômeurs par un meilleur régime d'assurance-chômage, mais surtout de réduire leur nombre. Sinon, l'amélioration et la modernisation du régime d'assurance-chômage, valable en soi, contribuera cependant à perpétuer le gaspillage des ressources potentielles de l'économie. Il faut se rappeler à cet égard que la Commission Woods a établi qu'une augmentation de 1% du taux national du chômage contribue à augmenter de 75,000 le nombre de chômeurs au Canada. En ce sens, le récent diagnostic sur la tenue de l'économie canadienne par le Conseil Economique du Canada² rend très préoccupant le contexte économique dans lequel le gouvernement aura à appliquer le nouveau programme d'assurance-chômage. Le Conseil déclare en effet : « Le niveau élevé des taux de chômage récents nous paraît inacceptable. En effet, parmi tous les grands pays industriels, le Canada est probablement celui qui a le taux de chômage le plus élevé, même si l'on tient compte de différences dans les bases de calcul. Le taux actuel est pratiquement le double de ce qui devrait être l'objectif à atteindre à moyen terme. Un chômage aussi considérable représente des difficultés et des privations supplémentaires pour les familles et les individus qui en souffrent. Il représente aussi un gaspillage considérable de ressources humaines et un coût économique élevé pour l'ensemble de la société. La réduction du chômage doit donc être considérée, des

² *La Tenue et le Potentiel de l'Économie, du milieu des années 1950 au milieu des années 1970.* Septembre 1970.

points de vue humain, social et économique, comme une question de première priorité. »

Un programme d'assurance-chômage quelles qu'en soient ses largesses et l'étendue de sa couverture n'a qu'une vocation palliative et ne saurait remplacer une politique économique dynamique de nature à assurer des emplois productifs et rémunérateurs à la main-d'oeuvre et d'une politique de main-d'oeuvre visant à rendre la main-d'oeuvre apte à faire face aux nouvelles exigences techniques et professionnelles. En d'autres termes, le Livre blanc enfantera probablement une bonne législation de sécurité sociale. Toutefois, si elle n'est pas appuyée par d'autres politiques (budgétaires, développement régional, de main-d'oeuvre, etc. . .), elle sera condamnée à subir le même sort que l'ancien programme.

De plus, les implications financières de certaines dispositions du nouveau régime proposé dans le Livre blanc postule la nécessité impérieuse de tenir le taux de chômage au plus bas possible, et l'adoption de mesures efficaces pour réaliser cet objectif. Sinon la valeur intrinsèque même du nouveau régime risque de devenir catastrophique dans son application pratique, en entraînant des déséquilibres graves dans l'économie canadienne. En effet, dans une conjoncture accusant un taux de chômage national élevé et, partant très élevé dans certaines régions du Québec et des Maritimes, le coût social total de chaque chômeur qui, après avoir bénéficié des prestations plus généreuses pendant toutes ou certaines phases du régime se retrouve quand même sans emploi, finira par entraîner les mêmes difficultés qu'a connues la Caisse du régime actuel dans le passé. Le gouvernement, même s'il prend en charge les frais occasionnés par le versement de prestations supplémentaires dans certaines conditions aura à trouver ces fonds quelque part pour les transférer à la Caisse.

Le coût économique aussi sera très élevé vu que l'économie aura payé des prestations pendant 51 semaines dans certains cas à un chômeur sans aucune contribution de la part de ce dernier et simplement parce que l'économie n'est pas en mesure de lui fournir une occasion de contribuer productivement, c'est-à-dire un emploi. En ce sens, il faut souscrire certes à la modernisation du régime d'assurance-chômage. Mais, il faut le répéter : l'assurance-chômage ou tout autre programme de sécurité sociale doit avoir pour assise une économie en bonne santé. Cette question du plein emploi est directement reliée au taux de 4% établi par le Livre blanc comme indicateur de la nécessité d'une intervention financière pour assumer le coût de prestations supplémentaires.

Le taux de 4%

Ce problème est directement relié à celui du plein emploi. Le Livre blanc établit à 4% le niveau de chômage au-dessus duquel le gouvernement verserait des prestations supplémentaires et prendrait à sa charge même les frais ordinaires. C'est aussi sur ce taux de 4% que le gouvernement se basera pour verser des prestations supplémentaires dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4% et excédera de plus

de 1% le taux national. Ce taux est donc le noeud du régime et prend une importance souveraine à partir surtout de la troisième phase :

« Cette phase se rattache au taux national de chômage. Toutes les personnes admises à toucher les prestations prévues à cette phase, c'est-à-dire ayant bénéficié des prestations de la phase 2 ou des phases 1 et 2, recevront une aide financière pendant 10 autres semaines si le taux de chômage est de 4 p. 100 ou moins, pendant quatre semaines, s'il se situe entre 4 et 5 p. 100 ou pendant huit autres semaines s'il dépasse 5 p. 100. Cette prolongation des prestations tient compte de ce qu'en période de chômage aigu il faut ordinairement plus de temps pour trouver un emploi ».

Plusieurs organismes ont mal accueilli ce clignotant indicateur, parce que le Livre blanc n'a pas expliqué son origine. Si cette cote d'alerte n'a pas été établie de façon arbitraire, il y a lieu de se demander comment elle a été calculée. Certains chiffres avancés récemment par le commissaire en chef de la Commission d'assurance-chômage laissent croire que le gouvernement a décidé d'intervenir financièrement seulement au-dessus du point mort du taux de chômage, c'est-à-dire au taux de chômage où les prestations nettes (c'est-à-dire dégrévées des impôts à verser au gouvernement)³ et les cotisations des employeurs et des employés s'équilibrent. En d'autres termes, c'est le taux de chômage auquel le régime s'autofinance. Ce taux est établi à 4.2%, selon le Tableau I ci-contre. Le gouvernement, en deçà d'un taux de chômage de 4.2% est le grand gagnant parce que la caisse s'autofinance et qu'il perçoit des impôts évalués à \$23 millions à 4.2% de chômage. Les chiffres du Tableau I de même que d'autres auraient dû être annexés au Livre blanc. Cela aurait facilité d'autant son analyse.

La position du gouvernement est apparemment défendable, sauf que ce taux de 4.2% (4%) ne correspond pas aux possibilités réelles de l'économie canadienne. Il faudra donc recourir à un taux relativement plus objectif et plus conforme aux possibilités réelles de l'économie canadienne. Ce taux devra garantir aux canadiens que le gouvernement est disposé à prendre les mesures nécessaires pour utiliser intégralement toutes les ressources de l'économie.

Dans l'état actuel des connaissances sur l'économie canadienne, le seul critère acceptable est celui établi par le Conseil économique du Canada, c'est-à-dire un taux annuel moyen de 3%. En effet, le Conseil économique du Canada considère comme situation de plein emploi « un taux d'emploi de 97% (ou d'un taux de chômage de 3%...) dans un avenir moyen, c'est-à-dire vers le milieu des années 1970 ». Le Conseil prenait soin de mentionner que « par une tenue toujours meilleure de notre économie, il sera possible de faire encore mieux » (Perspectives 1975, page 8). Ce taux établi, la tenue de l'économie canadienne laisse à désirer

³ Selon le Livre blanc Benson : Proposition de Réforme fiscale, les prestations d'assurance-chômage seront assujetties à l'impôt.

chaque fois que le taux annuel moyen de chômage est supérieur à 3%. En cette occurrence, l'économie canadienne aurait pu tirer un meilleur parti de ses ressources productives. Le versement de prestations supplémentaires par le gouvernement fédéral devrait être fondé sur ce taux de 3%. Si le taux de chômage est supérieur à 3%, c'est au gouvernement qu'il incombe d'assumer les conséquences et les résultats de ses politiques inadéquates.

Somme toute, le choix d'un taux moyen national du chômage de 4% est en fait un faux-fuyant gouvernemental. En effet, le fondement du versement des prestations supplémentaires sur le taux de 3% établi par le Conseil Economique du Canada équivaldrait à une souscription implicite au plein emploi. Ce n'est certainement pas de façon indifférente que le gouvernement n'a pas choisi le taux du Conseil Economique. Or, cette question du plein emploi est capitale pour le nouveau régime d'assurance-chômage proposé par le Livre blanc.

L'ABSENCE DE PRÉOCCUPATIONS SECTORIELLES

Le Livre blanc sur l'assurance-chômage a des implications sectorielles à ne pas négliger, les problèmes économiques régionaux ayant en grande partie leur origine dans les difficultés auxquelles font face les différents secteurs de l'économie canadienne. Les effets des difficultés de cet ordre sont d'ailleurs amplifiés par une conjoncture générale difficile au niveau national et régional.

L'importance de cette dimension sectorielle apparaît surtout dans la détermination de la quote-part des employeurs au financement du nouveau régime, selon leur performance quant à la stabilité de l'emploi. Certains travailleurs et salariés risquent donc relativement plus que d'autres de tomber en chômage, selon les secteurs économiques dans lesquels ils travaillent. C'est le cas des travailleurs engagés dans les secteurs subissant des fluctuations saisonnières très marquées. La construction et le secteur forestier en sont des exemples parmi d'autres. Mais il y a plus.

Certains secteurs économiques font face à des difficultés d'ordre structurel découlant directement d'une absence de politique gouvernementale ou du caractère inadéquat des politiques adoptées par le gouvernement dans ces secteurs. Ces problèmes d'ordre structurel sont d'ailleurs aggravés par certaines décisions gouvernementales visant à infléchir la conjoncture économique dans un sens ou dans un autre. Or, le Livre blanc semble nier totalement toute responsabilité gouvernementale dans ces secteurs en l'imputant exclusivement aux employeurs, par l'établissement de la règle de la proportionnalité (la cote) dans le mode de perception des cotisations des employeurs :

« L'adoption de la règle de la proportionnalité (la cote) fera peser sur les établissements où se produisent les mises à pied un fardeau plus en proportion du coût des prestations versées à leurs employés et incitera les employeurs à stabiliser l'emploi, chez eux ». (page 24).

TABLEAU I

Seuil de rentabilité du régime proposé par comparaison avec le régime actuel pour 1972 (en millions de dollars)

Taux de chômage	Prestations proposées	Gain au titre de l'impôt fédéral	Prestations nettes (a)	Régime actuel Cotisations + intérêt	Coût supplémentaire du nouveau régime (a)
3.5	644	20	624	695	- 71
4.0	698	22	676	695	- 19
(x) 4.2	718	23	695	695	0
4.5	764	24	740	695	+ 45
5.0	840	26	814	695	+ 119
5.5	901	28	873	695	+ 178
6.0	956	30	926	695	+ 231
6.5	1,017	31	986	695	+ 291
7.0	1,081	33	1,048	695	+ 353

(x) « Point mort » du taux de chômage

(a) Modifié le 22 septembre 1970.

NOTA : Pour le régime actuel, les intérêts sur les bons du Trésor ont été de 25 millions de dollars en 1969-1970. Étant donné que, vers janvier 1972, le montant en caisse devrait atteindre 484 millions de dollars, on suppose que l'État versera 28 millions de dollars en intérêts à la Caisse dans le courant de 1972. De plus, on s'attend à recevoir 667 millions de dollars en cotisations, portant à 695 millions le montant total en caisse. Ce montant varie très peu avec le taux de chômage, et on l'a donc supposé constant pour le tableau ci-dessus.

On n'a pas tenu compte des frais d'administration des deux régimes pour dresser le tableau ci-dessus.

SOURCE : *Des faits et des Chiffres, l'Assurance-chômage au cours des années 70, septembre 1970, modifié le 22 septembre 1970.*

TABLEAU II
Comparaison par industrie
Prestations contre cotisations (1968)

INDUSTRIE	PAIEMENT DES PRESTATIONS	COTISATIONS	TRANSFERTS
Fabrication	119,627	145,543	— 25,916
Construction	75,922	33,183	42,739
Commerce	53,721	65,057	— 11,336
Services	52,619	39,864	12,755
Transport, communications et services d'utilité publique	44,836	44,170	666
Exploitation forestière, pêche et piégeage	33,897	7,029	26,868
Administration publique	20,470	12,859	7,611
Mines, forage (pétrole)	8,230	10,795	— 2,565
Finances, assurance, immeuble	10,030	17,437	— 7,407
Agriculture	5,958	2,579	3,379

NOTA : 1) Un transfert négatif signifie que l'industrie est un cotisant net de la caisse d'assurance-chômage.

2) Un transfert positif signifie que l'industrie reçoit une prestation nette de la Caisse d'assurance-chômage.

SOURCE : *Des faits et des Chiffres, l'Assurance-chômage au cours des années 70, septembre 1970, modifié le 22 septembre 1970.*

L'intention du Livre blanc est certainement saine, en ce sens qu'elle inciterait les employeurs à mieux planifier leur production et cette disposition aidera beaucoup à la réalisation d'une politique de main-d'oeuvre, dont l'assurance-chômage fait partie intégrante. Cette intention et ses effets concrets sont très encourageants. Toutefois, certaines mises à pied peuvent découler directement de certaines politiques gouvernementales ou de leur absence, contribuant à baisser la performance de certaines entreprises subissant les effets de ces politiques ou de l'absence de politique. On pourrait citer par exemple la décision du gouvernement fédéral, en 1969, d'accélérer la mise en application des accords du Kennedy Round et de ses répercussions sur les entreprises dans les secteurs comme le textile, le vêtement, les produits chimiques, etc . . . On peut citer encore les répercussions de la libération du dollar canadien de la parité fixe (flottement) sur certaines industries nettement orientées vers les exportations, comme l'industrie papetière. On peut citer enfin les effets sur la main-d'oeuvre d'une absence de politique cohérente sur la construction navale ou encore les répercussions sectorielles des compressions budgétaires dans le cadre de la lutte contre l'inflation (cas de l'industrie aéronautique et de toutes les industries dont les activités dépendent en grande partie du budget fédéral).

L'absence de politiques pour ces secteurs entraîne des difficultés majeures dans la stabilisation des emplois. Le Livre blanc reste plutôt silencieux à cet égard, alors que la responsabilité gouvernementale est flagrante dans ce domaine.

Cette dimension sectorielle établit clairement que la valeur de ce document est sujette à l'adoption de politiques gouvernementales visant à stabiliser les emplois et à maintenir le chômage à un niveau minimum, non seulement sur le plan régional, mais aussi dans certains secteurs de l'économie canadienne.

Certains chiffres figurant au Tableau II ci-contre et fournis par la Commission d'Assurance-chômage indiquent clairement les secteurs nécessitant des mesures visant à une meilleure stabilisation des emplois. Plusieurs de ces secteurs, comme la construction, recevant \$42.7 millions de la Caisse et l'exploitation forestière, recevant \$26.8 millions, subissent des fluctuations saisonnières très marquées. C'est sur ces secteurs et d'autres faisant face à des fluctuations saisonnières et à des problèmes structurels que devrait porter cet effort de stabilisation des emplois. A cet égard, la nécessité de ne pas dissocier les propositions du Livre blanc à la politique économique, s'avère impérieuse. Le Livre blanc comme tel n'est pas en cause. Mais, la situation économique de certains secteurs de certaines régions et même de l'ensemble de l'économie canadienne reste très préoccupante pour l'application des propositions du Livre blanc.

LES COTISATIONS DES EMPLOYÉS

Le Livre blanc est décevant au chapitre des cotisations des employés au régime proposé, en raison du mode régressif de la perception de ces

cotisations. Ce mode est même une régression relative par rapport au régime actuel ! En effet, de progressif qu'est relativement le régime actuel, le mode proposé par le Livre blanc le rendrait proportionnel. Tous les employés, jusqu'à concurrence de \$150.00, seront appelés à payer .8 de 1% de leur revenu hebdomadaire en cotisation à l'assurance-chômage. La comparaison des colonnes procentuelles du Tableau III indique le caractère régressif de ce mode de perception. En s'en tenant aux décimales près, on constate que le rythme d'accroissement du taux des cotisations des employés est plus rapide à la colonne procentuelle à gauche qu'à droite. Ceci, en dépit du fait que les taux dans le régime actuel sont plafonnés à \$1.40 à partir de \$100.00 – ce qui est déjà inacceptable dans l'actuel régime – alors que ces taux augmenteront dans le régime proposé. Ces derniers passeront en effet de .79 pour 100 (contre \$1.50 dans le régime actuel) à \$1.19 pour \$150.00 (contre \$1.40 dans le régime actuel).

Cette iniquité du Livre blanc est intolérable et pourrait être facilement contournée par l'imposition d'un impôt général sur le revenu pour financer l'assurance-chômage. Cet impôt serait progressif et la structure des taux devrait être aménagée de façon à déplacer l'impact du fardeau de cet impôt de plus en plus vers les revenus élevés. Les travailleurs et les salariés contribueraient ainsi selon leur capacité contributive à un régime financé par un impôt progressif, en tant que contribuables solidaires des chômeurs et devant partager le coût social des conséquences du chômage. Selon ce mode d'imposition progressif, ils ne paieraient plus en raison du degré de risque qu'ils font peser sur la société (éloignement du critère fondamental de l'assurance-privée) et encore moins de la responsabilité qu'ils portent individuellement dans la génération du chômage.

La perception de cet impôt pourrait être basée sur une structure de taxation où le rythme d'accroissement des taux n'atteindrait pas un seuil (\$100,000 dans le régime actuel), pour décroître ensuite comme dans le régime actuel. En d'autres termes, même si, dans cette structure de taxation, les gains hebdomadaires assujettis restaient plafonnés à \$150.00, il n'y aurait pas de raison qui justifierait qu'entre \$100.00 et \$150.00, le régime devienne régressif, comme dans le régime actuel. Somme toute, sauf pour son caractère nettement dégressif au-dessus de \$100 (dû à l'attachement du régime actuel à la notion de risque) le mode de perception des cotisations des employés au régime actuel apparaît plus équitable, en dépit de la baisse des cotisations pour les travailleurs en général.

Notre position est donc la suivante : l'assurance-chômage devrait être financée, en plus des cotisations des employeurs, par un impôt progressif épargnant les petits contribuables le plus possible au détriment des gros. Cette position n'est pas incompatible avec le plafonnement des gains hebdomadaires assujettis à \$150.00. Il est à noter enfin que notre position ne se cramponne nullement à la défense d'intérêts égoïstes de certaines catégories de travailleurs et salariés dont certains ont un revenu hebdomadaire supérieur à \$150.00. C'est notre philosophie de la sécurité

sociale et de la justice sociale qui commande cette position. Ces cotisations doivent être perçues sur les employés non pas en tant qu'employés, mais en tant que contribuables, selon un impôt progressif.

Sur un plan plus général, nous sommes convaincus qu'une politique de sécurité sociale progressiste doit être assise sur une politique économique adéquate. Cette politique est autant du ressort provincial que fédéral. Il en est de même de la politique de main-d'oeuvre. D'où le problème constitutionnel soulevé par le Livre blanc.

LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE

Le Livre blanc sur l'assurance-chômage présenté par le ministre Mackasey accorde une large place à la question de la compétence des deux niveaux de gouvernement en matière d'assurance-chômage. Cet aspect du Livre blanc a une grande importance dans le cadre des discussions constitutionnelles, encore plus pour le Québec qui, depuis quelques années, manifeste sa volonté de mettre sur pied sa propre politique de main-d'oeuvre.

Le gouvernement fédéral revendique, par une argumentation se résumant à trois points « l'exclusivité des pouvoirs fédéraux en matière d'assurance-chômage, liée à la nature et à la source des forces qui engendrent le chômage, et, par conséquent, le besoin d'une assurance-chômage, et à la capacité qu'ont les gouvernements de combattre ces forces ». Exprimés en page 7 du Livre blanc, les arguments du fédéral sont les suivants :

- a) *Le caractère national et international* de l'ensemble complexe des forces économiques engendrant le chômage ;
- b) l'incapacité des gouvernements provinciaux et locaux *de maîtriser à eux seuls* les forces qui engendrent le chômage et par voie de conséquence, la nécessité de mettre en oeuvre tout l'arsenal des pouvoirs économiques dont dispose un Etat souverain – politique fiscale, monétaire, de gestion de la dette, commerciale et de l'équilibre des paiements ;⁴
- c) l'inégalité des frais d'assurance-chômage entre les pouvoirs, certaines provinces souffrant d'un chômage plus accentué que d'autres.

Le Livre blanc conclut que « la survie de l'assurance-chômage dépend de l'emploi efficace, par le gouvernement fédéral, de ces instruments de politique économique » et que « si ces derniers relèvent de la compétence fédérale, l'assurance-chômage en fait de même ». Le dernier argument est très peu convaincant, étant donné que le régime proposé par le Livre blanc, pas plus que le régime actuel, ne nivellera les inégalités

⁴ Le Livre blanc aurait pu ajouter de main-d'oeuvre, d'éducation, d'aménagement régional et du territoire, domaines de compétence provinciale, sans compter l'impact de budget provincial sur l'économie de la province (4 milliards environ dans le cas du budget du gouvernement du Québec).

économiques régionales. Ce n'est pas là son objectif. Au contraire, il en tient compte en rattachant à la Phase 3 du régime la durée des prestations, le versement de prestations supplémentaires et la prise en charge du coût des prestations ordinaires au taux de chômage régional par rapport au taux national (cote d'alerte de 4 p.c.).

Si l'on se réfère au tableau ci-contre, on constate un transfert très net des prestations des provinces de l'Ouest (Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Alberta) où le régime proposé contribuera à augmenter le rapport entre le taux de prestations versées et les cotisations vers les provinces de l'Est qui paieront moins de cotisations qu'elles recevront de prestations. En ce sens, la Colombie Britannique ne serait ni avantagée ni perdante, du moins pour l'année 1968. Ce transfert net en faveur des provinces de l'Est est un signe palpable des maladies économiques de cette partie du Canada. Quel que soit le mode de partage des compétences entre le fédéral et les gouvernements provinciaux en matière d'assurance-chômage (exclusivité fédérale, exclusivité provinciale ou compétence partagée, en prévoyant pour les provinces la possibilité d'administrer le plan financé par le fédéral, en vue de mieux l'intégrer et l'harmoniser avec leur propre politique de main-d'oeuvre), les inégalités régionales découlant des différences des niveaux de chômage entre les régions entraîneront fatalement des inégalités des frais d'assurance-chômage entre les provinces. Le seul moyen d'équilibrer ces frais d'assurance-chômage entre les différentes régions économiques du pays est de niveller les disparités régionales. Cela ne se fera pas du jour au lendemain.

L'argument B (incapacité des gouvernements provinciaux et locaux de maîtriser à eux seuls les forces engendrant le chômage . . .) est encore moins impressionnant. En effet, premièrement, si le gouvernement fédéral revendique l'exclusivité de la politique économique, il faut qu'il accepte la responsabilité exclusive des maux dont est accablée l'économie de certaines régions. Or la responsabilité des provinces ne peut être ignorée dans ce domaine et il y a lieu de douter que le gouvernement fédéral accepte cette implication de sa propre logique. Pourtant, la logique de l'argument du Livre blanc établit que le fédéralisme, pour certaines provinces et pour le Québec en particulier, est un marché de dupe, étant donné que les politiques fédérales à date n'ont donné que de piètres résultats au Québec et dans l'est du Canada en général. Et, de fait, le gouvernement fédéral affiche une inclination morbide à adopter des politiques globales qui ne tiennent jamais compte des réalités économiques de certaines régions en dépit des multiples recommandations du Conseil Economique du Canada et de nombreux corps intermédiaires en vue d'une meilleure coordination des politiques aux niveaux provincial et fédéral et même d'une régionalisation des politiques économiques tout simplement. Les récentes mesures anti-inflationnistes, par exemple, n'ont fait qu'augmenter les difficultés de certaines régions, comme le Québec et les Maritimes.

Il faut aussi ajouter que le chômage qui sévit dans certaines régions du Canada n'est pas simplement le produit d'un ensemble de forces écono-

TABLEAU III

Comparaisons procentuelles entre les taux actuels et les taux proposés de perception des cotisations des employés

% TAUX ACTUELS	GAINS HEBDOMADAIRES	% TAUX PROPOSÉS
0.800	\$ 25	.800
1.000	35	.800
1.111	45	.800
1.181	55	.781
1.230	65	.784
1.266	75	.786
1.294	85	.788
1.315	95	.789
1.400	100	.790
1.166	120	.791
1.000	140	.792
0.933	150	.793

Calculés selon le Tableau 2 du Livre blanc, p. 13.

miques à caractère national et international, comme le prétend le Livre blanc à l'argument (A). Certes la conjoncture nationale et internationale peut accentuer le chômage dans les régions à chômage élevé permanent (certaines régions de l'est du Canada). Mais même une amélioration de la conjoncture nationale et internationale n'améliorera pas proportionnellement la situation de l'emploi dans ces régions où la mobilité de la main-d'oeuvre est relativement faible, la formation professionnelle relativement inadéquate et le taux de croissance relativement faible. En d'autres termes, le chômage dans ces régions est plutôt de caractère structurel. La liaison de la durée des prestations et des contributions financières spéciales et supplémentaires du fédéral aux taux de chômage national et régional mettra à découvert les chômeurs permanents et les régions où ils se recrutent. Ces régions nécessitent donc des mesures plus sélectives, plus « structurelles ». Les provinces sont plus aptes à les appliquer et ont un rôle fondamental dans la politique économique. Si « les gouvernements provinciaux et locaux ne peuvent à eux seuls maîtriser les forces qui engendrent le chômage », on peut aussi douter que le fédéral à lui seul soit en position de maîtriser ce type de chômage régional. A moins que le fédéral ne veuille court-circuiter les provinces dans la politique économique en continuant à rogner systématiquement leurs pouvoirs fiscaux.

En second lieu, l'exclusivité du gouvernement fédéral en matière de politiques économiques, en raison de sa grande capacité d'infléchir la conjoncture économique dans un sens ou dans un autre, vient surtout d'un processus d'amoindrissement graduel et systématique des pouvoirs écono-

miques des provinces, en particulier de leurs pouvoirs fiscaux. En d'autres termes, si la capacité économique du gouvernement fédéral est devenue écrasante par rapport à celle des provinces, c'est simplement parce que le fédéralisme ne fonctionne pas. De fait, les provinces, le Québec en particulier, réclament de plus en plus une participation active à l'élaboration des politiques fiscale, monétaire, budgétaire, et même tarifaire : argument de Monsieur Bourassa lui-même en vue de négocier avec Ottawa « de façon compétente ». Si la position fédérale était fondée, le Québec, comme toutes les autres provinces, n'aurait plus la possibilité d'établir ses propres priorités en matière de développement économique. En particulier, à cause de ses particularités et ses propres priorités, pour contrecarrer l'invasion systématique du fédéral des champs de compétence provinciale, le Québec s'est efforcé de mettre sur pied ses propres services. Ce qui entraîne cette duplication coûteuse, un gaspillage et une mauvaise utilisation des ressources fiscales à cause de priorités établies selon des échelles différentes par deux niveaux de gouvernement. Le contribuable québécois paie alors deux fois la note pour le même service.

Somme toute, le gouvernement fédéral, en se fixant comme objectif (exprimé à la page 9 du Livre blanc) « d'offrir un moyen d'accès aux services que donne le Ministère de la main-d'oeuvre du Canada dans le but de faciliter le ré-emploi des sans-travail » utilisant le nouveau régime d'assurance-chômage pour évincer les provinces dans le domaine de la politique de main-d'oeuvre, en imposant au chômeur l'obligation d'utiliser les services fédéraux, sous peine de ne plus recevoir des prestations. Le chômeur se verra dans l'obligation de désertier les services provinciaux. Cette obligation imposée au chômeur crée une situation de monopole pour le fédéral dans les services d'aide à la main-d'oeuvre.

De plus, cette capacité économique du gouvernement fédéral n'est que partielle, le pouvoir de dépenser des gouvernements provinciaux ayant une importance loin d'être négligeable. Il faut admettre avec le gouvernement fédéral « la nécessité de s'attaquer au chômage et de coordonner l'ensemble de ses politiques et programmes sociaux destinés à résoudre le problème du chômage et d'autres programmes connexes » . . . (page 8). Le Livre blanc reste cependant muet sur le rôle des provinces dans le domaine en matière de développement économique et social, de politique de main-d'oeuvre, etc . . .

A cause des caractéristiques particulières de la main-d'oeuvre (par exemple, mobilité relativement faible au-delà des limites du territoire québécois), il faut que toute la politique de main-d'oeuvre, y compris l'administration de l'assurance-chômage soit repatriée au Québec. Cette politique de main-d'oeuvre, au même titre que la politique d'éducation qui en est un élément important (formation professionnelle, programme de recyclage, etc . . .) ne peut être fragmentée, avec certains éléments à Ottawa et le Québec conservant les autres. Toute fragmentation de la politique de main-d'oeuvre ne peut que nuire à son application. Les raisons historiques évoquées à grande fanfare dans le Livre blanc pour expliquer la présence fédérale dans le domaine de l'assurance-chômage ne sont plus les mêmes

TABLEAU IV

*Effets de la redistribution — Régime actuel (1968) contre
la simulation du régime proposé (1968)¹*

	Régime actuel Taux de prestations versées au regard des cotisations	Régime proposé Taux de prestations versées au regard des cotisations
<i>Par province</i>		
— Terre-Neuve	2.65	1.86
— Île du Prince-Édouard	2.63	2.50
— Nouvelle-Écosse	1.47	1.26
— Nouveau-Brunswick	1.86	1.29
— Québec	1.17	1.13
— Ontario77	.85
— Manitoba84	.98
— Saskatchewan95	1.03
— Alberta68	.87
— Colombie Britannique	1.08	1.08

SOURCE : *Des Faits et des Chiffres, l'Assurance-chômage au cours des années 70,
septembre 1970, modifié le 22 septembre 1970.*

en 1970. Dans les années 40, on ne parlait pas de politique de main-d'oeuvre et il importe que le fédéralisme canadien se mette au diapason des années 1970.

The White Paper on Unemployment Insurance : An Evaluation

The value of the White Paper submitted by the Honorable MacKasey depends, both absolutely and even relatively, on one's conception of unemployment insurance. The principles and criteria governing private insurance plans (degree of the risk, frequency of the risk, amount of the premiums, etc.) are definitely different from those of social security. Therefore, an analysis of the White Paper should previously define its author's outlook.

First, unemployment insurance is in my opinion a social security concept, purporting to sustain and provide for a short period of time a minimum income for every worker. In this respect, it should be considered as a segment or an element of the government's social policy. Consequently, its implementation and its financing should not in any case be ruled according to the same principles or criteria as a private insurance.

Secondly, unemployment insurance, as a social security scheme as well as any other scheme of that kind should be based on sound economic conditions, that should prevail not only in the different economic regions, but as well in the different industrial sectors. The soundness of the Canadian economy is a sine qua non condition, the foundation of a progressive social security policy. Our conception of social security and ipso facto of unemployment insurance pointing towards a more equitable income redistribution and a guaranteed minimum income for all, commands a policy to sustain the growth of the Canadian economy.

So that a progressive social security policy implies a dynamic economic policy. Otherwise, social security might become a too heavy liability on the economy and, as such, it would bring about a lot of problems, without solving any.

Third, the unemployed, both seasonal and permanent (in some Quebec and Maritime regions) are the victims of unemployment and not the responsible for it, due to their total absence from the economic decisions centers. It is the overall economic conditions that bring about their unacceptable situation ; it is the carelessness of the government authorities which have left different regions of the country in a permanent unemployment situation. It follows that the Canadian population as a whole should bear the social cost of unemployment in conjunction with the employers, the only decision makers at the firms level as well as the industrial sector level.

Thus, unemployment insurance should be financed by a general tax levied upon the rate payers and by the contribution of the employers. In this respect, any category of workers would not be excluded from unemployment benefits, but every one would be compelled to contribute to a universal plan.

Fourth, and finally, unemployment insurance should be essentially an income maintaining scheme. This last position of the CNTU on unemployment insurance does put the emphasis on the temporary character of unemployment insurance, on

its palliative objective, and on the role essentially complementary it has to play. In other words, any unemployment insurance program, however valuable, is a temporary solution to unemployment consequences or aftermaths: the objective is to combat unemployment itself.

In general, the White Paper on unemployment insurance is a document of great and sound value. It contains proposals which are by far more than an improvement of the actual program. The White Paper establishes quite a new system in better accordance with the requirements and problems facing all categories of workers in a modern economy. This metamorphosis of the actual program and the very characteristics of the new one proposed by the White Paper, in so far as the legislation to come will be based on adequate administrative regulations will lead Canada to the forefront in matter of unemployment insurance, on condition that government does accept to fill up the gaps and omissions of the new scheme proposed by the White Paper.

The extension of the scheme from 80 to 96% of the labour force (broader coverage), the lower entrance requirements, the higher benefit payments, the provision for people unemployed due to sickness or pregnancy are some among many positive features of the new scheme proposed by the White Paper.

It is also interesting to note that the proposals go farther away from the insurance concept at least according to the prevailing conception so far. In effect, the benefits are partly linked to the national and regional economic outlook and the government depending on this outlook accepts explicitly a greater financial responsibility towards the unemployed workers. The employers contributions depend also on the lay off experience rating: « The basis for experience rating will be related to the lay off pattern in his establishment and compared to the pattern of all establishments across the country ». This feature will provide an incentive for employers to stabilize their employment patterns as much as possible. The quasi-universalisation of the new scheme will permit a more equitable distribution of the unemployment insurance cost between all the categories of workers instead of keeping the burden on the low income earner likely to be unemployed relatively more often than others.

However, the scheme proposed by the White Paper has shown some very serious and deceiving shortcomings. They are of two kinds. First, those which, in spite of the soundness of the proposals, undermine seriously their impact. This category includes: the relative sticking of the proposals to the insurance concept, the regressive rate system for the employees the inadequate and twisted justification of the federal government exclusive competence in matter of unemployment insurance and finally some omissions in the White Paper. The second category includes those problems which the White Paper will bring about if the proposals are not backed up by adequate economic policies. Among the problems to be listed in the second category are the following: the problem of full employment, the 4% rate as an indication of the necessity for the Federal government to contribute to the plan, the absence of the sectoral dimension, the regressive way to levy the employees contributions and the constitutional aspect.