

Objectifs et modalités de l'assurance-chômage au Canada: 1940-1986

Jean-Michel Cousineau

Volume 41, numéro 3, 1986

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/050224ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/050224ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

Cet article se propose essentiellement d'inférer l'évolution des objectifs prioritaires du programme canadien d'assurance chômage à partir de l'analyse de la dynamique de ses modalités à travers le temps.

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Cousineau, J.-M. (1986). Objectifs et modalités de l'assurance-chômage au Canada: 1940-1986. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 41(3), 451–468. <https://doi.org/10.7202/050224ar>

Objectifs et modalités de l'assurance-chômage au Canada 1940-1986

Jean-Michel Cousineau

Cet article se propose essentiellement d'inférer l'évolution des objectifs prioritaires du programme canadien d'assurance-chômage à partir de l'analyse de la dynamique de ses modalités à travers le temps.

Bien que tous les grands États industriels modernes à économie de marché disposent de programmes d'assurance-chômage, il arrive que tous ces programmes diffèrent sensiblement les uns des autres. Certains pays y consacrent plus de ressources que d'autres. Les conditions d'admissibilité peuvent varier, la durée permise des prestations peut être différente, les taux de prestations, les règles d'assujettissement et les modes de financement peuvent également différer d'un pays à l'autre (B.I.T. 1986). La raison en est que la hiérarchie des objectifs peut varier d'un pays à un autre en fonction notamment du contexte et des institutions économiques et sociales en place.

Pour un même pays, par ailleurs, il arrive que ces modalités évoluent à travers le temps. Le programme canadien d'assurance-chômage, à ce titre, peut servir d'exemple intéressant puisqu'on peut y détecter, depuis sa fondation en 1940, un certain nombre d'occasions où les modalités du programme ont été modifiées de façon sensible.

Au plan opérationnel cependant, le problème est que la hiérarchie des objectifs n'est toujours pas connue. Un gouvernement spécifie ses objectifs de façon globale mais n'a pas intérêt, par exemple à révéler qu'il veut réduire le caractère redistributif du programme au profit de normes plus

* Jean-Michel COUSINEAU, professeur, École de relations industrielles, Université de Montréal.

** Cette étude a été en partie subventionnée par le Commissariat au Plan (France) dans le cadre d'un octroi accordé au CRESGE (Lille). Nous remercions de leur collaboration les professeurs Gilles Beausoleil, Francis Calcoen, Louis Eeckhoudt, Robert Leroy et François Vaillancourt ainsi que Monsieur Dominique Greiner, assistant de recherche au CRESGE.

conformes à des objectifs d'assurance. La lecture des projets de lois ou des documents gouvernementaux peut donc s'avérer utile mais insuffisante pour nous révéler le système de priorités qui caractérisent les différents programmes d'assurance-chômage. C'est plutôt à travers une lecture appropriée des modalités et l'analyse de leurs effets qu'il devient possible de classer plus adéquatement les objectifs selon la priorité qui leur est accordée.

Cet article sur l'assurance-chômage au Canada se propose essentiellement d'inférer l'évolution des objectifs prioritaires du programme canadien d'assurance-chômage à partir de l'analyse de la dynamique de ses modalités à travers le temps.

La première section présente un historique du programme alors que la seconde section en infère les objectifs prioritaires.

HISTORIQUE

Le programme canadien d'assurance-chômage est né en 1940 mais il a sensiblement évolué à travers le temps. En fait, il y eut la loi de 1940 puis la loi de 1955 et la loi de 1971 qui à chaque occasion ont donné une configuration particulière au programme. À partir de 1977 également, on peut noter d'importantes modifications qui ont été apportées à la loi de 1971. Notre présentation de l'historique du programme canadien d'assurance-chômage se fera en deux temps. Tout d'abord, nous présenterons le programme tel que nous pouvons l'observer dans sa forme actuelle. Puis, nous étudierons son évolution à travers le temps, *i.e.* de son origine jusqu'à nos jours.

Le programme actuel

Dans sa forme actuelle, le programme canadien d'assurance-chômage constitue un vaste programme qui mobilise des ressources considérables. En 1983, par exemple, dernière année où les chiffres révisés définitifs sont disponibles, alors que le Canada était en phase de reprise économique, les dépenses du programme se situaient à 10,2\$ milliards, soit 2,6% de son produit national brut, un des taux les plus élevés au monde. Il visait 11,2 millions de cotisants qui représentaient environ 96% des salariés ou 92% de la population active totale au Canada. Il versait des prestations à 3,4 millions de bénéficiaires (donnée de flux) soit 30,3% des cotisants. La durée moyenne des prestations s'établissait à 25,4 semaines soit 48,8% de l'année. Le nombre mensuel moyen de bénéficiaires se situait à 1,7 million (3,4 x ,488) alors que le nombre de chômeurs (enquête de Statistique Canada) se

situait pour la même année à 1,4 million. La différence entre ces deux estimations est essentiellement attribuable aux prestations de maladie, de maternité, de retraite et aux prestations spéciales versées aux sans-emploi saisonniers¹.

Admissibilité

Les conditions pour être admissible au programme sont d'avoir travaillé un minimum de 10 semaines et parfois 14 semaines, selon le taux de chômage régional. Le processus qui suit est alors subdivisé en trois phases distinctes.

Dans la première phase, le prestataire subit tout d'abord un délai de carence de deux semaines, puis il a droit à une semaine de prestations pour chaque semaine d'emploi antérieur jusqu'à concurrence de 25 semaines. Par la suite (phase 2), si le travailleur a occupé un emploi pour plus de 26 semaines, il a droit à une semaine de prestation pour chaque deux semaines d'emploi additionnelles. Par exemple, 29 semaines d'emploi donne droit à 2 semaines additionnelles de prestations. Néanmoins, quel que soit son nombre de semaines travaillées au-delà du minimum requis (10 à 14), le bénéficiaire a droit, durant la troisième phase, à deux semaines de prestations pour chaque demi-point de pourcentage de chômage dans sa région en sus d'un taux de 4% et ceci, jusqu'à concurrence de 32 semaines². Au total, cependant, la durée permise des prestations ne peut dépasser 50 semaines³.

Prestations

Le taux de prestation est fixé à 60% du salaire assurable antérieur. Ce salaire est établi sur la moyenne des gains assurables réalisés au cours des 52 semaines précédant l'incidence du chômage. Le salaire assurable a un plafond qui correspond à un salaire médian un peu inférieur au salaire moyen et qui a été indexé, jusqu'en 1983, selon une formule de moyennes mobiles appliquées à la base de 1975. En 1983, ce plafond était égal à \$385.22.

1 La question est évidemment plus complexe que cela en vertu du fait que certains chômeurs ne se qualifient pas auprès du programme faute d'avoir accumulé un nombre suffisant de semaines d'emploi ou encore parce qu'ils ont épuisé leur droit aux prestations. Pour une étude des problèmes soulevés par ces comparaisons, cf. Næmark (1973).

2 Un travailleur qui a accumulé 10 semaines d'emploi peut donc avoir droit à 42 semaines de prestations en passant, sans interruption, de la première à la troisième phase.

3 Il y a des exceptions pour les programmes spéciaux de formation ou de création d'emplois.

Depuis ce temps cependant, le plafond a été maintenu et la prestation maximale se situe toujours à 60% de ce montant, soit \$231.13⁴.

Les personnes ayant accumulé 20 semaines ou plus d'emploi au cours de la période de référence (52 semaines) ont droit, le cas échéant, à des prestations spéciales de maladie, de maternité, d'adoption ou de retraite⁵.

Il existe aussi des prestations spéciales adressées aux pêcheurs saisonniers (y compris les pêcheurs à leur propre compte), aux travailleurs qui adoptent un programme de travail à temps partagé, aux travailleurs participant à des programmes spéciaux de création d'emplois ou à des cours approuvés par la Commission de l'emploi et de l'immigration. Selon les données de 1983 cependant, 85% des prestations versées sont des prestations ordinaires alors que les 15% restant sont des prestations spéciales (4,8% de maladie, 5,3% maternité et 4,9% autres).

Cotisations et financement

Le taux de cotisation est fixé à 2,3% du salaire assurable (maximum de \$460.72 par année, maintenu constant depuis 1983) pour l'employé et de 1,4 fois ce montant (3,2%) pour l'employeur. Ces contributions servent à financer les deux premières phases du programme (y inclus les prestations spéciales), c'est-à-dire celles qui sont liées à l'expérience de travail. Le gouvernement fédéral, pour sa part, s'engage à financer l'ensemble de la troisième phase, *i.e.* les prestations d'extension liées aux taux de chômage régionaux en excédent de 4%⁶. En somme, le gouvernement assume la composante cyclique du chômage alors que les particuliers (employeurs et employés) en assument la composante frictionnelle. Comme il a été dit antérieurement, la conception et les modalités du programme n'ont pas toujours été ainsi et le programme actuel représente en quelque sorte le fruit de différentes étapes de développement ou d'ajustement du programme. Pour les fins de cet exposé, il convient de découper l'évolution historique du programme en quatre grandes tranches distinctes, en fonction des différentes lois et modifications qui leur ont été apportées à travers le temps, soit les périodes 1940-1954, 1955-1970, 1971-1976 et la période des années 1977 jusqu'à nos jours.

4 Le bénéficiaire a droit de gagner 25% de sa prestation sans pénalité. Par contre, si le revenu annuel total est de 1.5 fois supérieur au maximum de la rémunération assurable, il devra rembourser 30% des prestations reçues au-delà de ce seuil.

5 Trois semaines de prestations sont accordées aux personnes de 65 ans au moment de leur anniversaire. Elles ne font plus partie du programme par la suite.

6 Il finance également les prestations liées aux programmes de sa propre initiative que sont les programmes spéciaux de formation et de création d'emplois.

La période de 1940-54

De 1940 à 1954, on assiste à la naissance et aux premiers développements de l'assurance-chômage au Canada. Lors de sa fondation en 1940,⁷ on peut dire que le programme canadien d'assurance-chômage était strictement orienté vers des objectifs d'assurance. En effet, le programme s'appuyait sur des bases actuarielles rigoureusement établies. Les dommages anticipés étaient bien circonscrits et les modes de cotisation et de prestation étaient bien équilibrés⁸. Le programme excluait les cas de probabilités nulles de retrouver un emploi ou d'événements certains de tomber en chômage (travailleurs saisonniers), tout comme il excluait les cas de probabilités nulles ou très faibles de tomber en chômage (infirmières, fonctionnaires, professeurs...). Par ce jeu d'exclusions, le taux d'assujettissement au programme était de 42% à son origine. Le document suivant témoigne clairement de la volonté des responsables de l'administration du programme de suivre les grands principes généraux de l'assurance:

«Un régime d'assurance doit avoir une base actuarielle. Il doit y avoir une définition du risque assuré et des conditions requises pour toucher une indemnité; l'aire de protection doit être limitée à des éventualités et non à des événements certains, et il doit être possible d'évaluer la probabilité de ces éventualités; le montant des indemnités (le taux et la durée des prestations) doit être déterminé; et des primes ou contributions doivent être calculées en conformité avec un fonds en mesure de couvrir l'ensemble des réclamations anticipées.

Pour constituer un véritable régime d'assurance, il faut 1) que l'assuré soit sujet à un risque réel et 2) que l'incidence de l'éventualité soit aisée à vérifier dans le cadre d'un contrat d'assurance.

En ce qui a trait au premier élément, l'éventualité considérée est celle de perdre son emploi et les revenus de cet emploi. Une personne qui n'est pas dans un emploi assurable suffisamment longtemps ou pour une durée suffisamment longue n'a rien à perdre et n'a pas d'intérêt assurable...

Les propos ci-haut décrivent brièvement ce qui est entendu par «principes d'assurance» au regard de l'assurance-chômage. Un système de soutien du revenu pour les chômeurs qui n'obéit pas à ces principes n'est pas de l'assurance».

(Traduction libre, cité dans *Emploi et Immigration Canada*, 1981.)

⁷ Il y eut une première tentative en 1935 qui a échoué en raison de problèmes constitutionnels (partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces). En 1940, le gouvernement fédéral avait obtenu le consentement unanime des provinces pour exercer la pleine juridiction en matière d'assurance-chômage.

⁸ Calculs actuariels fondés sur l'expérience des années 1921-1931 avec en sus un fonds de sûreté de 30% (Source: Kesselman, 1983).

Taux de prestation et autres modalités

En moyenne, les taux de prestation pouvaient se situer à 53% du salaire antérieur. Les conditions d'admissibilité, pour leur part, étaient très restrictives. D'une part, il fallait avoir accumulé 30 semaines d'emploi sur les deux années antérieures pour se qualifier auprès du programme, alors que d'autre part, chaque cinq semaines d'emploi ne donnaient droit qu'à une semaine de prestations. C'est ainsi qu'un individu ayant accumulé le minimum de semaines d'emploi (30) n'avait droit qu'à six semaines de prestations. Le délai de carence, pour sa part, s'établissait à 9 jours de calendrier.

Les autres objectifs de l'assurance-chômage ne sont toutefois pas absents du programme. C'est ainsi que la formule des prestations tient compte à la fois du niveau de revenu et des responsabilités familiales des bénéficiaires.

Les taux de prestation sont plus élevés pour les bas revenus et plus faibles pour les hauts revenus. Ces taux varient avec la catégorie de rémunération et il y a sept catégories de rémunération. Pour un bénéficiaire à bas salaire (classe 1, de 5.40\$ à 7.40\$ par semaine) avec personnes à charge, le taux de prestation est de 74.4%. Pour un bénéficiaire à «haut salaire» (classe 7, de 26.00\$ à 38.50\$ par semaine) sans personne à charge, ils ne sont plus que de 37.9%. Au-delà d'un salaire de 38.50\$ (classe 7) par semaine, il n'y a ni cotisation, ni prestation⁹. L'écart entre le taux de prestation pour les bénéficiaires avec personne(s) à charge et le taux de prestation pour les bénéficiaires sans personne à charge est de quelques 10 points de pourcentage en faveur des bénéficiaires avec personne(s) à charge. Entre chacune des classes de salaire, il est d'environ quatre points de pourcentage en faveur des personnes à plus bas revenus.

Il convient de noter, par ailleurs, qu'une partie du financement de la Caisse d'assurance-chômage est assumée par le gouvernement central. En fait, dans les premières années d'implantation du programme, le gouvernement fédéral finance un peu plus de 20% des revenus de la Caisse (20,9% en 1941-42, 21,9% en 1942-43 et 22,2% en 1943-44). Mis à part les paiements spéciaux rattachés au Service militaire, cette proportion serait demeurée dans cet ordre de grandeur tout au long des années 40.

Finalement, on peut noter qu'au cours de cette première phase de son développement, la Caisse d'assurance-chômage avait tendance à générer des surplus d'année en année, si bien qu'en 1954 les surplus accumulés se

⁹ Pour plus de détails, se référer à Kesselman (1983), p. 34. À noter également que le salaire moyen en 1942 se situait à 28.62\$ par semaine.

situaient à 881,3 millions de dollars. La raison en est que les taux de chômage à l'époque se situaient bien en deçà du seuil de 4.0% correspondant au seuil d'excédent nul. Les données du tableau I sur les revenus et les dépenses du programme au cours de sa phase initiale de développement illustrent cet ensemble d'observations et montrent également que les surplus ont tendance à varier dans un rapport inverse avec les variations du chômage (colonnes 3 et 4). En 1954 cependant, la Caisse connaît son premier déficit. Nous sommes alors à la veille de réformes significatives.

TABLEAU 1
Revenus, dépenses et surplus accumulé
du programme canadien d'assurance-chômage 1940-1954

	(1) <i>Revenus</i> <i>Millions \$</i>	(2) <i>Dépenses</i> <i>Millions \$</i>	(3) <i>R-D</i> <i>Millions \$</i>	(4) <i>Taux de</i> <i>chômage</i> <i>%</i>	(5) <i>Surplus**</i> <i>accumulé</i> <i>Millions \$</i>
1942	44	.4	+43.6	3.0	44.0
1943	71	.9	+70.1	1.7	114.0
1944	78	3.3	+74.7	1.4	190.3
1945	83	14.6	+58.7	1.6	268.0
1946	81	51.1	+29.9	3.4	317.2
1947	99	32.0	+67.0	2.2	372.8
1948	110	40.3	+59.7	2.3	447.7
1949	132	69.4	+65.6	2.8	529.5
1950*	139	98.9	+40.1	3.6	582.6
1951	172	76.0	+96.0	2.4	664.6
1952	204	118.1	+85.9	2.9	778.2
1953	209	157.8	+51.2	3.0	851.6
1954	217	240.7	-23.7	4.6	881.3

Source: Revue historique 4458-65 et C 248-60 pour (1), (2), (3) et (5), D-491 pour (4).

* Terre-Neuve se joint à la Confédération.

** La différence entre la colonne (5) et la somme annulée de la colonne (3) est attribuable à des facteurs comptables (intérêts accumulés, frais de gestion, ...).

1955 — 1970

La période 1955-1970 est caractérisée par une première rupture avec les principes de l'assurance. À vrai dire, cette rupture avait commencé au début des années 50 avec l'octroi de prestations saisonnières spéciales et temporaires. La nouvelle loi de 1955 consacre cette rupture en prévoyant spécifique-

ment l'octroi de prestations saisonnières y inclus pour les pêcheurs saisonniers *à leur propre compte*, de même qu'elle favorise l'extension de l'assujettissement au programme pour des catégories à faibles risques. Le taux d'assujettissement qui était de 42% à l'origine atteint les 80% à la fin des années 60 et le ratio bénéficiaires/chômeurs qui se situait à quelque 80% en moyenne sur la période 1940-1954, dépasse maintenant les 100% de quelque 10 points de pourcentage (données disponibles sur demande). En fait, les règles d'exclusion sont davantage fondées sur les revenus que sur la profession. Le fait de conserver un même taux de cotisation pour des groupes à risques différenciés témoigne clairement d'une volonté de redistribution horizontale entre les diverses catégories de travailleurs.

D'autres changements intéressants ont pu également être apportés. D'une part, la durée permise des prestations a été sensiblement bonifiée. Le rapport durée permise/durée d'emploi antérieure est passé de 1 pour 5 à 1 pour 2. Ceci signifie qu'avec la loi de 1955, chaque deux semaines d'emploi (plutôt que 5) donnait droit à une semaine de prestations. Ce changement est plus conforme à des objectifs d'efficacité par rapport au marché du travail parce qu'il permet une meilleure prospection des occasions sur le marché du travail¹⁰.

D'autre part, à cause notamment de l'extension de l'assujettissement aux catégories de travailleurs à risque plus faible et parce que le financement des prestations saisonnières était entièrement absorbé par le gouvernement central, il a été possible de réduire de façon significative le taux de cotisation. Alors que celui-ci se situait à quelque 3,6% de la masse salariale en 1950, il se retrouve à 2,2% à la fin de la période 1955-1970. En raison par ailleurs, de l'ajustement occasionnel à la hausse des barèmes de prestation en fonction de l'évolution des salaires, le multiple prestation/cotisation s'est sensiblement accru au cours de cette période passant de 43 à 75.

Dans l'ensemble, la part du financement fédéral s'est également accrue en raison principalement du financement des prestations saisonnières. Les finances du programme se sont toutefois modifiées par rapport à la période antérieure. Pour bon nombre d'années consécutives où le chômage s'est sensiblement accru, la Caisse a dû réaliser des déficits. Néanmoins, au moment même où les surplus accumulés s'épuisaient en 1963-64 (\$900,000), la Caisse s'est mise à réaliser de nouveaux surplus jusqu'en 1969-70. Tel qu'anticipé, la Caisse a pu jouer, au cours de ces années, son rôle de stabilisateur automatique. La période se termine avec un surplus accumulé de 324 millions de dollars. Nous sommes alors à l'aube d'un véritable changement en profondeur.

¹⁰ Bien évidemment, il y a des limites à ce processus. Sur la base des travaux de Baily (taux optimal de remplacement salarial) et de Fortin (définition élargie du TRS) il nous apparaît qu'un tel ratio de 1/2 serait optimal.

1971 — 1976

Suite à la parution du livre blanc sur «L'assurance-chômage au cours des années 1970», la nouvelle *Loi sur l'assurance-chômage* reçoit la sanction royale en juillet 1971 et est appliquée progressivement. La plupart des grands paramètres du programme sont modifiés et la plupart sont bonifiés.

Assujettissement

Le taux d'assujettissement qui se situait à 80% auparavant s'étend maintenant à 96% des salariés. En pratique, seuls les employeurs à leur propre compte et leur conjoint salarié sont exclus des cotisations. La borne maximale des revenus ne sert plus à exclure des catégories de travailleurs mais à limiter leurs cotisations et leurs prestations.

Prestations

Les taux de prestation sont relevés. D'environ 50% qu'ils étaient sous l'ancien régime, ils passent à 66 2/3% pour tous à l'exception des bénéficiaires avec personnes à charge à partir de la phase 2 du programme et pour lesquels ils s'établissent à 75%. En fait, le programme est divisé en 5 phases: 1) une phase de transition (3 semaines de prestations automatiques), 2) une première phase d'extension liée à la durée antérieure de l'emploi, 3) une seconde phase d'extension liée au taux de chômage national, 4) une phase d'extension réservée aux assurés ayant travaillé plus de 20 semaines et 5) une phase d'extension liée aux taux de chômage régionaux. Au total, avec 8 semaines d'emploi, le bénéficiaire peut avoir droit à 44 semaines de prestations. À toutes fins pratiques, les liens durée d'emploi antérieure/durée permise sont abolis. Les conditions minimales d'admissibilité sont également réduites. La clause des 30 semaines minimales d'emploi requises pour se qualifier est remplacée par une exigence minimale de 8 semaines d'emploi en cours d'année. La durée maximale des prestations reste cependant limitée à 50 semaines et le délai de carence est porté à deux semaines¹¹.

Cotisations et financement

Finalement, les employeurs sont davantage mis à contribution. Le taux global des cotisations reste inchangé par rapport à l'ancienne loi (2,2%), mais la contribution de l'employeur (1,3%) sera de 1,4 fois supérieure à celle des employés (0,9%). De nouvelles prestations de maladie et de mater-

¹¹ Dans le cas de chômage volontaire ou de congédiement pour inconduite, ce délai peut être prolongé de six semaines.

nité sont introduites. Le tableau II rapporte l'ensemble de ces nouvelles coordonnées comparativement aux modalités prévalant sous l'ancien régime.

TABLEAU 2

**Les modalités de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage 1971
par rapport à l'ancienne loi**

	1971	Ancienne loi
<i>Admissibilité:</i>		
Durée minimale d'emploi/ période de référence (nombre de semaines)	8/52	30/104
Durée permise/durée minimale (semaines)	44/8	15/30
Durée maximale des prestations	50 sem.	51 sem.
<i>Assujettissement:</i>	96%	80%
<i>Prestations:</i>	66 2/3%	50%
	(possibilité de 75%)	
de maladie	oui	oui*
de maternité	oui	non
<i>Cotisations:</i>	2.2%	2.2%
	(1.1 employeur 1.1 employé)	(1.3 employeur/ 0.9 employé)
Part du financement	27-30%	40-50%
Délai de carence	2 sem.	1 sem.

* Un travailleur qui tombait malade au cours de sa période de prestations n'était pas forcé-ment exclus du programme, mais un travailleur qui perdait son emploi pour cause de maladie pouvait l'être sous l'ancienne loi.

Les conséquences financières d'une telle réforme ne se font pas attendre. Les dépenses du programme passent de 730\$ millions en 1970 avant la nouvelle loi à près de 2\$ milliards en 1972 après son application. En fait, pour un taux de chômage identique en 1971 et en 1972 (6,2%) les dépenses s'accroissent de plus de 1 milliard de dollars. Les taux de chômage baissent à 5,5% en 1973, mais les dépenses continuent de s'accroître en termes réels. En fait, c'est à partir de 1974 que, suite à une nouvelle baisse de chômage (5,3%), les dépenses cessent de s'accroître plus rapidement que le coût de la vie mais cette tendance est renversée suite à la récession de 1975. La part du financement gouvernemental n'en devient donc que plus appréciable. En

1975, on trouve, à cet effet, que 51% des dépenses totales du nouveau programme sont financées par le gouvernement central à même les impôts généraux (données au tableau III).

TABLEAU 3
Données financières, 1970-1975

	<i>Dépenses</i> <i>Millions \$</i>	<i>Taux de chômage</i> <i>%</i>	<i>Part du gouv.</i> <i>fédéral (%)</i>	<i>Dépenses du gouv.</i> <i>fédéral</i> <i>millions \$</i>
1970	730	5.4	22	164
1971	949	6.2	19	184
1972	1 991	6.2	44	880
1973	2 161	5.5	42	917
1974	2 305	5.3	38	875
1975	3 334	6.9	51	1 707

Source: Emploi et Immigration Canada (1981) p. 6 et *Revue économique*, avril 1984, p. 165.

Les années qui suivent cette période d'implantation, à savoir les années 77 et suivantes, seront marquées par une série d'ajustements visant à restreindre l'élargissement initial. En effet, bien qu'un certain nombre de mesures administratives aient été prises dès les premières années d'application du programme, c'est à partir de 1977 que d'importantes modifications ont été apportées à la loi de 1971.

1977 — 1986

En fait, la période 1977-1986 est caractérisée par trois mesures principales: premièrement, la réduction des taux de prestation, deuxièmement, le resserrement des liens durée antérieure d'emploi/durée permise de prestations, troisièmement, la hausse des cotisations.

En 1977, tout d'abord, les prestations de 75% pour les bénéficiaires ayant des personnes à charge sont ramenées à 66 2/3%. En 1979, elles sont ramenées à 60% pour tous. En 1983, par ailleurs, les taux de cotisation sont accrus de plus de 60% et sont portés à 2,3% pour les employés et 3,2% pour les employeurs. La part du financement fédéral se trouve ainsi ramenée à 19% soit son plus bas niveau au plan historique.

Finalement, tel qu'indiqué dans la première section (le programme actuel), la durée minimale d'emploi est portée à 10 semaines pour les régions où le taux de chômage est élevé et à 14 semaines dans les régions où le chômage est faible. Le programme est aussi ramené à trois phases dont deux comportent des liens plus étroits avec la durée antérieure de l'emploi alors que la troisième continue d'être liée aux taux de chômage régionaux. En somme, le programme d'assurance-chômage, tel qu'on peut l'observer à l'heure actuelle, est le fruit de changements consécutifs apportés au programme initial. L'évolution des principaux paramètres du programme est présentée au tableau IV. On note, par exemple, que le multiple prestation/cotisation est passé de 37 à l'origine pour s'accroître, par étape, jusqu'à 79 avec la loi de 1971. Il est tombé par la suite à 44 en 1977 puis à 26 en 1983, le seuil le plus bas de l'histoire du programme.

Le taux de prestation, pour sa part, est passé de 53% à 51% entre 1942 et 1970. Il est monté à 71%, en moyenne, en 1971¹². Il est redescendu à 67% en 1977 puis à 60% en 1979 où il s'est maintenu depuis.

Les conditions d'admissibilité, exigeantes à l'origine (DMIN = 30 semaines sur 104 et durée permise = 1 semaine pour 5 semaines d'emploi)¹³ se sont desserrées en 1955 à travers un élargissement de la durée permise des prestations (= 1 semaine pour 2 semaines d'emploi). Mais c'est en 1971 que le rapport de la durée permise a été complètement inversé (4 semaines pour 1 semaine d'emploi). La durée minimale d'emploi a aussi été réduite à 8 semaines sur 52.

Les conditions d'admissibilité du programme actuel sont déterminées par la modification de 1977: 10 à 14 semaines sur 52 = DMIN et durée permise = 2.5 semaines pour 1 semaine d'emploi¹⁴.

Le taux de cotisation pour les employés a connu une phase de baisse de 1942 jusqu'à 1976 inclusivement. En 1971, cependant, le fardeau a été partagé différemment entre employeurs et employés. La cotisation de l'employeur a été rendue 1.4 fois supérieure à celle de l'employé. En 1977, les taux sont ajustés à la hausse puis réajustés à la baisse en 1979. En 1983, finalement, ils sont augmentés de plus de 60%, passant à 5.5% de la masse salariale.

¹² Moyenne de 66 2/3% (prestation régulière) et 75% (phase d'extension).

¹³ Prestataires de la catégorie A ayant accumulé 8 semaines d'emploi = $44 - 8 = 5.5$; prestataires de la catégorie B ayant accumulé 20 semaines = $50 - 20 = 2.5$; moyenne des deux catégories = 4/1.

¹⁴ En l'absence d'hypothèse particulière sur la durée minimale d'emploi, un bénéficiaire qui aurait travaillé 20 semaines aurait droit à 50 semaines de prestation. Un bénéficiaire qui a travaillé 10 semaines a un accès plus étendu qu'un autre dont le minimum de semaines d'emploi requis est de 14 mais d'un nombre variable selon les hypothèses de taux de chômage régional au cours de la période pour chacun des cas. C'est pourquoi nous n'avons pas calculé de rapport pour les catégories de bénéficiaires ayant accumulé moins de 20 semaines d'emploi.

IMPLICATIONS POUR LA HIÉRARCHIE DES OBJECTIFS

Le programme canadien d'assurance-chômage comme tous les autres programmes d'assurance-chômage poursuit de multiples objectifs que l'on peut ramener à trois principaux soit: 1) des objectifs d'assurance, 2) des objectifs de redistribution et 3) des objectifs d'efficacité. Les objectifs de redistribution peuvent être scindés en deux catégories soit: 1) des objectifs de redistribution horizontale entre des catégories homogènes de revenus mais hétérogènes de risques ou 2) des objectifs de redistribution verticale entre des catégories hétérogènes de revenus au plan individuel ou familial.

La notion d'efficacité, par ailleurs, peut être définie en termes d'efficacité de gestion, d'efficacité par rapport au marché du travail (motivation au travail, roulement et mobilité de la main-d'oeuvre) ou d'efficacité globale statique (tarification et répartition optimale des risques et des ressources) ou dynamique (atteinte du plein emploi macroéconomique des ressources).

Dès le point de départ, il convient de noter qu'aux diverses étapes de l'évolution du programme à travers le temps, la plupart de ces objectifs peuvent être recherchés à divers degrés. Le problème consiste à identifier, pour chaque étape dans l'évolution du programme, les objectifs les plus prioritaires.

1940 — 1954

Pour la période 1940-1954 par exemple, il nous apparaît que l'objectif prioritaire était celui de l'assurance. Le document d'Emploi et Immigration Canada (1981) précité témoigne clairement de la volonté des administrateurs d'en faire un programme d'assurance et la configuration du programme reflète clairement cet exposé de principe. Les cotisations et prestations sont évaluées en fonction d'une simulation des risques et des dommages avec une prévision d'équilibre actuariel à un taux de chômage de 4% et différentes mesures sont prévues pour ne considérer et ne protéger que les risques assurables. L'exclusion des catégories non assurables en fait foi. Tel qu'indiqué dans la section antérieure, il arrive que les catégories de travailleurs à probabilité très faible de retrouver un emploi (travailleurs saisonniers) sont exclues alors que les catégories à probabilité très faible de tomber en chômage (fonctionnaires, enseignants,...) sont également exclues. Les groupes faiblement intégrés au marché du travail sont également exclus ou bénéficient de compensation limitée (cf. DMIN et durée permise).

1955 — 1970

Par comparaison, le programme de 1955 nous apparaît davantage orienté vers une redistribution horizontale des revenus. Celle-ci s'opérant à travers l'élargissement de l'assujettissement aux diverses catégories de haut et bas risque sans tarification conséquente. Les données de 1975 sur les rapports prestations/cotisations (tableau V) illustrent clairement à cet effet la nature des transferts interindustriels qui s'effectuent entre des groupes à risques hétérogènes.

TABLEAU 5
Ratio prestations/cotisations
par secteur d'activité

<i>INDUSTRIE</i>	<i>Ratio > 1</i>	<i>Ratio < 1</i>
Agriculture	1.50	
Forêt	5.09	
Chasse, pêche et piégeage	2.10	
Construction	2.46	
Biens non durables	1.24	
Récréation	1.67	
Services personnels	1.40	
Enseignement		0.38
Services publics		0.15
Communications		0.36
Mines		0.67
Finance, assurance et immobilier		0.75
Commerce au détail		0.84
Services commerciaux		0.91
Transport		0.58
Biens durables		0.87
TOTAL	1.00	

Source: Canada, Ministère de l'emploi et de l'immigration, *Task Force on Unemployment Insurance*, Technical Study no. 12, Ottawa, Aug. 1981, p. 9.

1971 — 1976

Le programme de 1971, pour sa part, a pu faire l'objet d'une volonté exprimée (cf. livre blanc de 1970) de redistribution verticale et interrégionale des revenus. Au plan interrégional, tout d'abord, il ressort des travaux d'Emploi et Immigration Canada (1981) que les régions à haut chômage (provinces Atlantiques, Québec et Colombie-Britannique) reçoivent d'importants transferts nets (881\$ par habitant à Terre-Neuve) alors que les

régions à plus faible chômage paient davantage de cotisations qu'elles ne reçoivent de prestations (-242\$ par habitant en Alberta en 1979). De façon générale, il arrive que les provinces à plus bas revenus sont aussi celles qui ont les plus hauts taux de chômage. Néanmoins, ce n'est pas le cas de la Colombie-Britannique où les revenus et le chômage sont relativement élevés par rapport à la moyenne canadienne.

Au plan de la redistribution verticale des revenus, par ailleurs, le fait de chercher à intégrer les travailleurs dont la durée d'emploi se limite à 8 semaines et dont les difficultés de réinsertion sur le marché de l'emploi sont grandes (durée permise de 44 semaines), témoignent de cette volonté. Les résultats n'ont été que partiels cependant. En effet, tel qu'indiqué dans l'étude de Cloutier *et al.* (1978), il est apparu qu'un effet de la réforme de 1971 a été de redistribuer les revenus familiaux vers la classe moyenne à partir à la fois des classes de revenus les plus élevées et les plus pauvres. Les premiers et derniers quintiles de la distribution des revenus tirés de l'assurance-chômage touchent une proportion des prestations inférieure à leur importance relative dans la distribution de ces revenus et inférieure à leur proportion touchée par les classes moyennes de revenu. Il arrive cependant que l'inégalité peut être moins grande que celle de la distribution originale des revenus (salaires).

1977 — 1986

La dernière période faisant l'objet de notre examen se caractérise principalement par une recherche de contrôle des coûts tout au moins en ce qui concerne la part financée par l'administration fédérale. Des mesures telles que la réduction des prestations, le resserrement des liens durée permise/durée antérieure et l'augmentation des taux de cotisation font preuve des efforts menés en ce sens.

CONCLUSION

Cette étude sur la dynamique des objectifs de l'assurance-chômage au Canada avait pour but de chercher à savoir si la combinaison des objectifs de l'assurance-chômage avait évolué à travers le temps.

À l'heure actuelle, au Canada, le programme d'assurance-chômage est un programme public, sous l'entière juridiction du gouvernement fédéral, qui poursuit plusieurs objectifs à la fois, soit des objectifs d'assurance, des objectifs de redistribution et des objectifs d'efficacité. Ses principales modalités sont le taux d'assujettissement (96% des salariés), le délai de carence (= 2 semaines), la durée minimale d'emploi (10 à 14 semaines), la durée permise des prestations (variable selon l'expérience de travail mais surtout selon les taux de chômage régionaux), le taux de prestation (60% avec seuil maximum) et le taux de cotisation (5,5% avec seuil maximum).

Ces modalités sont le fruit de nombreux changements qui ont été apportés par le passé. En fait, aucune de ces modalités n'est restée inchangée depuis l'origine du programme en 1940 et les changements ont été assez prononcés en plusieurs occasions. Il a pu s'avérer intéressant, dès lors, de chercher à savoir s'ils étaient à même de refléter des changements apportés à la hiérarchie des objectifs poursuivis par le programme.

Les diverses informations sur les modalités du programme nous ont permis de trouver que celui-ci avait effectivement connu une certaine dynamique dans la hiérarchie de ses objectifs. Ainsi, le programme a pu passer successivement à travers les quatre phases suivantes: assurance (1940-1954), redistribution horizontale (1955-1970), redistribution verticale et interrégionale (1971-1976), puis recherche du contrôle des coûts (1977-1986).

Les objectifs d'efficacité dynamique ou de stabilisation macroéconomique ont été respectés globalement sur l'ensemble de la période, quoique les effets du nouveau programme de 1971 sur le niveau des dépenses structurelles incompressibles ont pu jouer un rôle temporaire procyclique (inflationniste en 1973-74). Ces dépenses ont pu contribuer en partie aux déficits structurels du gouvernement fédéral alors que le relèvement des taux de cotisation en 1983 a pu jouer, au contraire, un rôle procyclique déflationniste en période de chômage élevé.

L'objectif d'efficacité globale lié à la tarification selon les risques est en apparence l'objectif le plus délaissé, en particulier dans le contexte nord-américain où les coûts privés des licenciements collectifs sont relativement faibles pour les entreprises. L'exclusion des industries à haut et bas risques n'était pas particulièrement optimale à l'origine, mais leur inclusion sans tarification différenciée l'est encore moins du point de vue de cet objectif.

Finalement, l'objectif qui nous apparaît le plus difficile à classer reste celui de l'efficacité par rapport aux marchés du travail. Il arrive qu'il soit mentionné à l'occasion dans les documents gouvernementaux mais les mesures qui lui sont rattachées sont généralement confondues avec d'autres objectifs dont ceux du contrôle des coûts (e.g. réduction des prestations) et de l'efficacité de gestion (e.g. contrôle des abus).

BIBLIOGRAPHIE

BAILY, Martin Neil, «Unemployment Insurance as Insurance for Workers», *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 4, 1977, pp. 495 à 504.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Introduction à la sécurité sociale*, ch. 10, 1986, pp. 81 à 91.

CLOUTIER, J. Eden et al., «The Distribution of Benefits and Costs of Social Security in Canada», Document no. 108, Conseil économique du Canada, 1978, Ottawa.

CRESGE, «Comparaison internationale des systèmes d'indemnisation du chômage...: problématique et méthodologie», Lille, 1986, 67 pp.

DINGLEDINE, Gary, *A Chronology of Response: The Evolution of Unemployment Insurance*, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, 1981, 183 pp.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA, *L'assurance-chômage dans les années 80*, Ottawa, juillet 1981, 141 pp.

FORTIN, Pierre, «Unemployment Insurance Meets the Classical Labor Model», *Economic Letters*, Volume 14, 1984, pp. 275 à 281.

KESSELMAN, Jonathan R., «Financing Canadian Unemployment Insurance», L'Association canadienne d'études fiscales, *Canadian Tax Paper* no. 73, Toronto, 1983, 187 pp.

LEACY, F.H., *Statistiques historiques du Canada*, Statistique Canada, Ottawa, 1983.

LIVRE BLANC sur *l'Assurance-chômage au cours des années 70*, Ottawa, 1970.

NAEMARK, M., «Comparaison entre les statistiques sur le chômage et les données de la Commission d'assurance-chômage», *Revue statistique du Canada*, mars 1973, pp. 115 à 117.

STATISTIQUE CANADA, *Périodes de prestations établies et terminées aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage*, 1983, Ottawa, août 1985, 59 pages.

The Canada Unemployment Insurance Scheme: 1940-1986

This study had as its purpose to see whether the various objectives of unemployment insurance had evolved over the period 1940-1986. This first section of the article describes the present situation with its diverse parameters. The following sections trace the historical development of these same parameters by period: 1940-1954, 1955-1970, 1971-1976, 1977-1983.

The study leads to the conclusion that these objectives did in fact change over time. At the outset the programme appeared to be based strictly on insurance principles, except as regards variable benefits conditioned by income and the presence of dependents. The 1955 reform extended protection to groups of high and low risk, involving redistribution from the latter toward the former. The 1971 reform, on the other hand, can be characterized as aiming at redistribution of benefits in favour of both low income groups and regions. The various measures undertaken since 1976 are designed to regulate the extensive costs of the programme, by bringing into play its diverse controls.

The secondary objectives of the programme are unclear. They either overlap with one another, are in contradiction with primary objectives, or again are inapplicable.