



Les changements au programme d'Assurance-emploi

**Mémoire déposé à la Commission nationale d'examen sur l'Assurance-emploi
Par Youri Chassin, en collaboration avec Yanick Labrie**

•

Juillet 2013

L'Institut économique de Montréal, en bref

Mission

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, il alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Une organisation dont l'expertise est recherchée

L'IEDM a été choisi en 2010 comme centre d'excellence dans le monde des think tanks. L'IEDM partage ainsi son expertise avec d'autres organisations dans le monde.

En 2012, l'IEDM a été mentionné en moyenne dix fois par jour dans les médias (presse écrite, télévision, radio et Web) pour 3897 mentions au total.

Pour plus d'information : www.iedm.org

Adresse postale

910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec) H3C 2H8
Canada

Téléphone : 514 273-0969

Télécopieur : 514 273-2581

Introduction

Le gouvernement fédéral a procédé à plusieurs changements au régime d'Assurance-emploi au cours de la dernière année¹. On retrouve notamment de nouvelles catégories de prestataires, la modification du volet « Travail pendant une période de prestation » et une nouvelle façon de calculer le taux de prestations.

À la demande de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales et à la Gouvernance souverainiste, la Commission nationale d'examen sur l'Assurance-emploi a été créée le 3 avril dernier.

La conception actuelle du programme d'Assurance-emploi en fait un hybride entre un programme social et une assurance, ce qui engendre un certain nombre d'effets indésirables. La dernière réforme fédérale a proposé certains changements qui vont davantage dans la direction d'un programme d'assurance, malgré certaines exceptions. Ce choix est le bon, mais les changements proposés ne vont pas assez loin.

Le présent mémoire vise à exposer certaines critiques à l'endroit du programme de l'Assurance-emploi ainsi qu'à faire part de suggestions pour d'éventuelles réformes.

¹ André Léonard, *L'Assurance-emploi: dix changements apportés en 2012-2013*, Bibliothèque du Parlement, janvier 2013.

1. Les effets indésirables engendrés par l'Assurance-emploi

Le régime d'assurance-emploi, même si ses objectifs sont louables, entraîne son lot d'effets non souhaités. Ces effets sont bien documentés dans la littérature économique².

Puisque les individus sont en partie protégés des effets du chômage, et que la décision des entreprises de mettre à pied des employés donne au moins à ces derniers certains bénéfices par le biais de l'Assurance-emploi, **la présence du régime augmente la fréquence et la durée du chômage**. Dans la littérature économique, il est question d'aléa moral pour décrire ce phénomène.

Il **encourage aussi le maintien d'emplois saisonniers en trop grand nombre**. Le coût de se retrouver sans emploi une partie de l'année serait très élevé sans les prestations d'Assurance-emploi. Les travailleurs demanderaient une compensation salariale en échange de ce sacrifice, faisant augmenter les coûts d'exploitation des industries saisonnières. L'Assurance-emploi subventionne donc indirectement le travail saisonnier, surtout que les taux de cotisations dans ces industries ne sont pas plus élevés que les taux des autres industries.

Le biais de l'Assurance-emploi en faveur des emplois saisonniers ne peut être justifié sur le désir des travailleurs saisonniers de conserver leurs emplois. D'ailleurs, une enquête récente a révélé que seulement un travailleur saisonnier sur quatre au Québec souhaite occuper un emploi à l'année³.

De plus, **la mobilité interrégionale des travailleurs est réduite**, ce qui favorise le développement d'économies régionales axées sur le recours à l'Assurance-emploi.

² Voir notamment: Peter Kuhn et Chris Riddell, « The long-term effects of unemployment insurance: evidence from New Brunswick and Maine, 1940-1991 », *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 63, No. 2, 2010; Morley Gunderson, *Employment insurance in the new world of work*, Mowat Centre EI Task Force, Background Paper, 2011.

³ Isabelle Charron, Gervais Turcotte et Simon Dostie, *Enquête auprès des travailleurs saisonniers*, Chantier sur la saisonnalité, janvier 2012, p. 17.

2. L'obligation de recherche d'emploi de bonne foi

La modification la plus controversée qu'a proposée le gouvernement concerne l'obligation d'accepter un emploi situé à une certaine distance et représentant une fraction de son salaire précédent. Toutefois, le programme d'Assurance-emploi présentait déjà comme critère formel qu'un prestataire soit disponible pour travailler et recherche un emploi de bonne foi. Les conditions établies et chiffrées donnent simplement des balises plus précises.

Autrement dit, il ne s'agit pas d'une nouveauté, ou d'une nouvelle exigence contraignante, mais bien d'un critère plus précis visant à éviter l'arbitraire.

Ces balises dépendent d'ailleurs de la catégorie de prestataires et du nombre de semaines de prestations reçues. Les prestataires qui sont des travailleurs de longue date ne sont pas tenus d'accepter un emploi dont le salaire correspond à moins de 80 % de leur salaire horaire précédent. Par contre, on s'attend à ce que les prestataires fréquents ayant accumulé déjà 8 semaines de prestations acceptent un travail offrant au moins 70 % de leur salaire horaire précédent.

Dans tous les cas, le prestataire qui accepte l'emploi améliorera son sort immédiat, puisque le salaire reçu sera supérieur à ses prestations d'Assurance-emploi. Rien ne l'empêche de continuer sa recherche d'un meilleur emploi en parallèle.

3. L'importance du principe assurantiel

Le régime actuel a peu à voir avec un système d'assurance conventionnel qui repose sur le risque et l'incertitude. **Plusieurs dispositions du régime contredisent même les principes de base d'une assurance.**

L'assurance vise à compenser un individu lorsqu'un événement incertain se produit et affecte négativement sa situation. Or, dans certains cas (pour les travailleurs saisonniers, par exemple), le travailleur connaît généralement à la fois la date de début et celle de fin d'emploi au cours d'une année. Dans ce cas, l'assurance ne couvre pas un risque, mais un appauvrissement temporaire certain.

Au surplus, les cotisations d'Assurance-emploi proviennent de taxes sur la masse salariale payées par les employés et les employeurs. Or, ces taux de cotisation sont les mêmes, peu importe les industries, peu importe les travailleurs, même si le risque de chômage est plus élevé dans certains secteurs et pour certaines professions (ex.: construction versus enseignement universitaire avec permanence en emploi).

Il faut aussi prendre note que le nombre d'heures travaillées requis pour pouvoir bénéficier des prestations d'Assurance-emploi est moins élevé (et les semaines de prestations plus nombreuses) dans les régions où le taux de chômage est plus élevé, un phénomène unique parmi les pays de l'OCDE.

De par ces caractéristiques, **le programme d'Assurance-emploi s'apparente ainsi davantage à un programme de transfert qu'à un programme d'assurance.**

L'Assurance-emploi agit aussi comme programme de transfert des provinces à faibles taux de chômage et de travail saisonnier vers celles à plus hauts taux de chômage et de travail saisonnier. Les provinces de l'est ont les plus hauts ratios prestations/cotisations au Canada⁴.

Terre-Neuve-Labrador	3,4
Île-du-Prince-Édouard	3,0
Nouveau-Brunswick	2,0
Québec	1,2

⁴ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*. (<http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2012/index.shtml>)

4. Certaines réformes ayant pour but de faire du régime d'Assurance-emploi un véritable programme d'assurance

Les taux de cotisation devraient varier selon les risques de recourir aux prestations d'Assurance-emploi. Cette façon de faire, dite « experience-rating » en anglais, est notamment en vigueur aux États-Unis et contribue à réduire l'incidence du chômage⁵. Les avantages de cette approche sont d'ailleurs bien documentés dans la littérature économique⁶. Plusieurs ont également proposé son adoption au Canada dans le passé, en vertu des nombreux avantages potentiels⁷.

Cette pratique est également utilisée au Canada pour chercher à prévenir les accidents de travail. On peut penser par exemple aux taux de cotisation à la CSST au Québec, établis par industrie.

Ceux qui composent avec les plus hauts risques devraient payer des primes d'assurance plus élevées (ex. : assurance automobile chez les jeunes conducteurs versus chez ceux avec un bon dossier de conduite).

Au Canada, une réforme avait été introduite en 1996 afin de décourager le recours fréquent aux prestations d'Assurance-emploi⁸. Le taux de prestations était réduit de 1 point de pourcentage pour chaque tranche de 20 semaines de recours à l'Assurance-emploi dans les derniers cinq ans. Certains analystes estiment que cette disposition, éliminée en 2001, avait contribué à réduire le nombre de réclamations et explique en partie les surplus générés au programme à la fin des années 1990.

En terminant, il est indéniable que les questions touchant l'Assurance-emploi s'élèvent *de facto* au rang d'enjeu social. Elles ont un impact direct dans le quotidien de plusieurs milliers de personnes. En ce sens, nous sommes d'avis

⁵ Patricia M. Anderson et Bruce D. Meyer, « The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials », *Journal of Public Economics*, Vol. 78, 2000.

⁶ Voir notamment : Peter Frederikson et Bertil Holmlund, « Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research », *Journal of Economic Survey*, Vol. 20, No. 3, 2006.

⁷ Louise Beauséjour, Munir A. Sheikh et Baxter Williams, « Experience rating employment insurance contribution », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, Vol. 24, No. 3, 1998; Organisation de Coopération et de Développement Économiques, « Études économiques de l'OCDE 2004: Canada », Éditions de l'OCDE, Vol. 2004/16, 2004.

⁸ David Gray, *Employment insurance: what the reform delivered*, C.D. Howe Institute, Backgrounder no 82, avril 2004.

qu'il est primordial d'appliquer certaines réformes afin de maintenir une saine gestion du régime tout en assurant une protection aux travailleurs sur la base des principes assurantiels.

BIBLIOGRAPHIE

- Alliance des Professeures et Professeurs de Montréal, « Guide Assurance Emploi », *Service des communications*, 2013.
- Bazinet c. Canada (Procureur Général), 2006 CAF 174 (2006).
- Conseil d'administration de l'Office de Financement de l'Assurance-Emploi du Canada, *Taux de cotisation d'assurance emploi : Rapport du Conseil d'administration de l'OFAEC*, 14 septembre 2012.
- David M. Gray et J. Ted McDonald, « Seasonal employment in Canada: its decline and its persistence », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, Vol. 36, No. 1, 2010.
- Julia Faith et Clemens Fuest, « Experience rating of employment insurance in the US: a model for Europe? », *CESifo DICE Report*, Report 2, 2005.
- Louise Beauséjour, Munir A. Sheikh et Baxter Williams, « Experience rating employment insurance contribution », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, Vol. 24, No. 3, 1998.
- Pierre Cahuc et Franck Malherbet, « Unemployment compensation finance and labor market rigidity », *Journal of Public Economics*, Vol. 88, 2004.
- Patricia M. Anderson et Bruce D. Meyer, « The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials », *Journal of Public Economics*, Vol. 78, 2000.
- Peter Frederikson et Bertil Holmlund, « Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research », *Journal of Economic Survey*, Vol. 20, No. 3, 2006.
- Peter Kuhn et Chris Riddell, « The long-term effects of unemployment insurance: evidence from New Brunswick and Maine, 1940-1991 », *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 63, No. 2, 2010.
- Pierre Brochu, « The source of the new Canadian job stability patterns », *University of Ottawa*, 2012.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques, « Études économiques de l'OCDE 2004: Canada », *Éditions de l'OCDE*, Vol. 2004/16, 2004.
- Shawn de Raaf, Anne Motte et Carole Vincent, « A literature review of experience-rating employment insurance in Canada », *Social Research and Demonstration Corporation*, SRDC Working Paper Series 05-03, 2005.