

# **Pour mieux comprendre le recours à l'assurance-emploi**

**Rapport final du Projet de supplément de revenu**

**Shawn de Raaf  
Anne Motte  
Carole Vincent**

**SRSA**

**SOCIÉTÉ DE  
RECHERCHE  
SOCIALE  
APPLIQUÉE**

**Mars 2004**

La Société de recherche sociale appliquée (SRSA) est un organisme de bienfaisance enregistré, sans but lucratif, dont les bureaux sont situés à Ottawa, Vancouver et Sydney, Nouvelle-Écosse. La SRSA a été créée expressément pour élaborer, mettre à l'essai sur le terrain et évaluer des programmes sociaux selon des méthodes rigoureuses. Comptant deux volets, la mission de la SRSA consiste, d'une part, à aider les décideurs et les intervenants à mettre en lumière les politiques et programmes sociaux qui améliorent le bien-être de tous les Canadiens, en étudiant tout particulièrement leurs effets sur les personnes défavorisées, et d'autre part, à hausser les critères d'évaluation de ces politiques et programmes sociaux.

**Tous droits réservés © 2004 Société de recherche sociale appliquée.**

The English version of this report is available on request.

## Sommaire

Comme on a pu le constater au cours des dernières années, le régime d'assurance-emploi (a.-e.) demeure un important outil grâce auquel le gouvernement fédéral peut composer avec les réalités économiques en évolution du marché du travail canadien. Notamment les travailleurs canadiens peuvent maintenant profiter d'un maximum de six semaines de prestations de compassion s'ils doivent s'absenter du travail pour fournir des soins ou un soutien à un membre de leur famille gravement malade. Versées sous forme de prestations spéciales en vertu du régime d'a.-e., ces prestations visent à reconnaître les responsabilités familiales que doivent assumer les salariés et à leur offrir une aide financière lorsqu'ils doivent prendre congé en raison de ces responsabilités. À ce titre, elles représentent une autre mesure gouvernementale conçue pour soutenir les travailleurs canadiens qui ont des obligations familiales. Elles arrivent dans la foulée des modifications aux prestations de maternité et de paternité adoptées en 2001 qui assouplissaient les exigences d'admissibilité et prolongeaient la période de prestation des nouveaux parents.

L'élargissement de la protection de l'a.-e. afin d'inclure d'autres types d'interruptions de travail soulève une question fondamentale : à qui le régime s'adresse-t-il? Dans les années 40, les instigateurs du projet de loi envisageaient un régime inspiré des systèmes d'assurance qui verserait des prestations aux salariés. Les employeurs et les employés paieraient des cotisations d'assurance-chômage pendant que les travailleurs occuperaient un emploi, et ces derniers recevraient des prestations s'ils se retrouvaient au chômage. Au fil des ans, les gouvernements se sont succédés et ont changé l'orientation et la portée du régime et ce faisant, ils ont relancé d'interminables discussions au sujet des avantages de réorienter le régime vers ses principes d'assurance originaux. Bien que le versement de prestations spéciales s'écarte de la vision première du régime, il vise à refléter davantage les réalités de nombreux salariés canadiens qui doivent équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Le présent rapport, co-écrit par Shawn de Raaf, Anne Motte et Carole Vincent de la SRSA, met en lumière les études récentes sur les facteurs contribuant au recours des travailleurs au régime<sup>1</sup>. Quoique ces recherches révèlent que de nombreux salariés ont des habitudes annuelles de travail et de recours à l'a.-e. persistantes, elles servent à dégager une importante leçon : les politiques étroitement axées sur le recours fréquent des travailleurs à l'a.-e. sont mal orientées. Elles devraient plutôt traiter plus largement des obstacles auxquels font face les salariés qui possèdent des compétences ou un niveau d'instruction insuffisants, qu'ils fassent appel au régime ou non. En réalité, tandis que certains travailleurs qui se heurtent à ces obstacles sont en mesure de trouver un emploi leur permettant d'avoir droit aux prestations, les recherches indiquent qu'un plus grand nombre de travailleurs pourraient connaître les mêmes difficultés, mais être incapables de réunir les conditions requises pour l'obtention de prestations. Au moment où un nombre croissant de Canadiens occupent des emplois atypiques et plus précaires, il s'avère donc opportun de déterminer si l'assurance-emploi répond adéquatement à leurs besoins.

---

<sup>1</sup>Dans le présent rapport, des expressions telles que « recours à l'a.-e. » et « recours aux prestations d'a.-e. » décrivent la réception de prestations d'a.-e. où des personnes reçoivent, en une ou plusieurs occasions au fil du temps, les prestations d'a.-e. auxquelles elles ont droit.

## LE PROJET DE SUPPLÉMENT DE REVENU

La publication de ce nouveau rapport clôt le Projet de supplément de revenu (PSR). En 1994, le ministère fédéral des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDC) <sup>2</sup> a décidé de financer le PSR, un projet pilote conçu pour examiner si l'offre d'un supplément temporaire de revenu favoriserait le réemploi de deux groupes de chômeurs : les prestataires fréquents d'a.-e. et les travailleurs déplacés. Le peu d'intérêt montré par les participants au PSR à l'égard de l'offre d'un supplément — particulièrement par les prestataires fréquents — a entraîné l'élaboration de l'*Enquête auprès des réitérants de l'assurance-emploi* (ERAÉ). Cette enquête d'envergure nationale visait à recueillir des renseignements qui permettraient de mieux comprendre les circonstances et les besoins uniques de ces prestataires.

Deux rapports antérieurs publiés par la Société de recherche sociale appliquée (SRSA), qui se sont penchés sur les résultats de l'ERAÉ, ont fait le point sur les circonstances diversifiées des prestataires qui font souvent appel à l'a.-e. En particulier, ils ont montré que, tout comme les prestataires occasionnels, les prestataires fréquents proviennent de toutes les régions du Canada, de tous les secteurs d'activités et d'une grande variété d'occupations. Toutefois, comparativement aux prestataires non fréquents, ils sont plus âgés, moins instruits et, dans une plus grande proportion, de sexe masculin. En ce qui a trait aux liens des travailleurs avec leurs employeurs, il semble que nombre de prestataires fréquents entretiennent une relation de longue date avec les entreprises qui les ont mis à pied et prévoient être rappelés par le même employeur. Cette relation, communément appelée « contrat implicite », éclaire un peu le manque d'intérêt des prestataires fréquents à l'égard de l'offre du PSR; puisque ces travailleurs s'attendent à être rappelés au travail, ils sont moins motivés à trouver un nouvel emploi, surtout un emploi moins rémunérateur.

Les études en sont arrivées à une autre conclusion cruciale. Alors que les prestataires fréquents pourraient être tout aussi disposés que les prestataires occasionnels à accepter une réduction de salaire assortie à un nouvel emploi, le fait que les premiers aient, en moyenne, un salaire antérieur plus élevé pourrait signifier qu'ils seraient moins susceptibles de trouver un emploi leur convenant. Cette conclusion explique davantage le faible taux de participation des prestataires fréquents au PSR. Le supplément de revenu offert pourrait ne pas avoir reflété fidèlement leur « salaire d'acceptation », c.-à-d. le salaire le plus faible qu'ils sont prêts à accepter.

La série d'analyses exhaustives au sujet de l'ERAÉ a aussi offert une perspective unique de la gamme d'expériences des prestataires fréquents relativement à l'a.-e. L'une d'entre elles a présenté une désagrégation plus poussée de l'ensemble des prestataires en neuf types différents, en fonction de leurs habitudes de recours et de leurs caractéristiques. Cette typologie permet aux chercheurs d'aller au-delà des simples dichotomies (prestataires fréquents par opposition aux prestataires occasionnels, travailleurs saisonniers par opposition aux travailleurs non saisonniers) afin de donner une vue d'ensemble de l'hétérogénéité parmi

---

<sup>2</sup>En décembre 2003, le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été scindé en deux ministères distincts : le ministère du Développement social Canada et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDC). La SRSA continue à collaborer avec RHDC dans le cadre du PSR et d'autres projets.

les prestataires fréquents. Bien que nombre de ces derniers aient l'habitude de demander des prestations d'a.-e. de façon saisonnière, un pourcentage appréciable d'entre eux demandent régulièrement des prestations de façon non saisonnière. Ceci suggère que de nombreux prestataires se trouvent dans des situations d'emploi précaires qui leur offrent suffisamment d'heures de travail afin qu'ils puissent réunir les conditions d'admissibilité aux prestations, mais qui ne leur garantissent pas un travail une fois leurs prestations écoulées. La nature hétérogène des prestataires fréquents peut expliquer l'inefficacité relative des politiques axées sur la diminution du recours fréquent. Qu'elles soient basées sur les stimulants financiers tels que l'offre du PSR, ou sur des moyens de dissuasion, tels que les règles de l'a.-e. qui pénalisent les prestataires en fonction de leurs habitudes antérieures de demande, ces types de politiques ne réussissent pas à écarter les obstacles individuels à l'emploi auxquels font face les chômeurs qui comptent sur le régime d'année en année.

Dernièrement, la phase finale du PSR a élargi la portée des recherches sur l'a.-e. afin d'examiner de plus près les habitudes de travail et de recours au régime des prestataires. Ces recherches ont mené à une série de documents de travail qui analysent les circonstances et les difficultés éprouvées par les travailleurs qui risquent de perdre leur emploi et par conséquent, doivent avoir recours à l'a.-e. Les recherches étaient destinées à répondre à trois vastes questions : Quels types de travailleurs n'ont pas un emploi sûr à l'année et doivent demander des prestations? À quels obstacles à l'emploi se heurtent-ils? Que peut-on faire pour mieux répondre à leurs besoins? Le présent rapport résume les constatations issues des documents de travail afin de tirer des leçons clés en matière de politiques qui pourront orienter l'amélioration du régime. Placées dans le contexte d'une discussion des principes fondamentaux du régime actuel, ces recherches poussent les auteurs à relever des avenues en matière de politiques publiques qui méritent d'être examinées de plus près afin que le régime corresponde davantage aux réalités du marché du travail d'aujourd'hui, tout en limitant les possibles effets dissuasifs au travail et iniquités du régime.

## **LEÇONS TIRÉES DES RECHERCHES SUR L'A.-E.**

Le présent rapport dévoile diverses leçons découlant des recherches sur le travail et le recours à l'a.-e. À partir d'ensembles de données tels que ceux de l'*Enquête longitudinale sur la dynamique du travail et du revenu* (EDTR) de Statistique Canada, les tendances de travail et de demandes à long terme des travailleurs sont examinées afin d'éclaircir les liens que les travailleurs entretiennent avec le régime et l'impact de ce dernier sur leurs décisions à l'égard du marché du travail. Ces ensembles de données ont aussi permis aux chercheurs d'étudier l'incidence de l'a.-e. sur d'autres membres du ménage, point de vue parfois négligé par les recherches antérieures. Malgré le fait que l'a.-e. ne tient pas compte des circonstances du ménage des prestataires afin de déterminer leur admissibilité et la durée de leurs prestations, le régime peut jouer un rôle important afin d'atténuer l'impact du chômage d'un membre du ménage sur les autres membres.

L'un des principaux enseignements au sujet de l'a.-e. est que les travailleurs entretiennent des relations complexes avec le régime qui impliquent tant leurs possibilités d'emploi que leur adaptation au marché du travail dans le but de se conformer à la kyrielle de règles et de dispositions du régime. Par exemple, une étude se penche sur une critique courante de l'a.-e., c.-à-d. que la générosité relative des prestations dans les régions à taux de chômage élevé empêche les travailleurs de migrer dans d'autres régions où règnent de meilleures conditions

d'emploi. Dans *Employment Insurance and Geographic Mobility: Evidence From the SLID*, Rick Audas et Ted McDonald (2003) constatent, toutefois, qu'il n'existe aucune preuve concluante que l'a.-e. entrave la mobilité, même lorsqu'elle est examinée à l'échelle intraprovinciale — une dimension qui n'avait pas encore été considérée dans les travaux portant sur l'a.-e. et la mobilité géographique. Ce rapport démontre que le lien entre le régime et la décision de migrer s'avère complexe et est fonction de l'intensité de la participation au marché du travail. Par exemple, le resserrement de la générosité du régime au milieu des années 90 a incité à déménager seulement les individus qui travaillent quelques semaines par année.

La complexité des règles du régime constitue une autre façon par laquelle le régime d'a.-e. peut influencer le comportement des travailleurs. Par conséquent, les prestataires qui connaissent le mieux les règles du régime seront mieux en mesure d'en profiter. Par exemple, lorsque les comportements des prestataires sont examinés dans le contexte d'une des dispositions les plus complexes du régime, soit celle qui permet aux prestataires d'accepter un emploi disponible tout en continuant de recevoir des prestations, on constate que ceux possédant le plus d'expérience du régime tirent habituellement le meilleur parti de cette disposition et ainsi, peuvent plus facilement recourir de nouveau au régime à l'avenir.

Dans *The Impact of the Allowable Earnings Provision on EI Dependency*, David Gray et Shawn de Raaf (2002) analysent le lien entre l'utilisation de cette disposition, communément appelée « disposition sur les rémunérations admissibles », et les habitudes individuelles de demande de prestations. Ils démontrent que l'expérience du prestataire à l'égard de l'a.-e. peut influencer fortement la façon dont la disposition est utilisée. Ils notent aussi que l'emploi pendant une période de prestation peut avoir un impact partagé sur les habitudes de demande à court et à long termes. Bien que le travail pendant une période de prestation puisse mener à des périodes de prestations plus courtes, il pourrait aussi accroître la probabilité d'une nouvelle demande. Par conséquent, cette étude suggère que la disposition sur les rémunérations admissibles pourrait favoriser l'emploi atypique, complété par des périodes intermittentes de prestation, et décourager l'emploi stable à l'année — alors que l'objectif de l'introduction de cette disposition était précisément le contraire.

L'accès aux prestations d'a.-e. des travailleurs saisonniers, c.-à-d. les travailleurs dont les périodes de chômage surviennent au même moment chaque année, fait également l'objet de bien des discussions animées relativement à l'impact du régime sur la participation au marché du travail. Étant donné que les demandes saisonnières représentent une grande part de toutes les demandes de prestations fréquentes, il est étonnant que très peu de recherches aient examiné, jusqu'à maintenant, la mesure dans laquelle le travail saisonnier mène au recours aux prestations. Dans *Seasonal Employment and Reliance on Employment Insurance: Evidence From the SLID*, Shawn de Raaf, Costa Kapsalis et Carole Vincent (2003) tentent de combler cette lacune en recensant un échantillon de travailleurs saisonniers en fonction de leurs habitudes d'emploi pendant une période de cinq ans; ils examinent ensuite à quel point leurs pertes d'emploi saisonnières entraînent le recours aux prestations d'a.-e.

Les auteurs constatent que, même si plus de la moitié de toutes les pertes d'emploi saisonnières ont engendré une demande de prestations, seul un tiers des travailleurs saisonniers touchent des prestations après chacune de leurs pertes d'emploi saisonnières. Comparativement à tous les travailleurs saisonniers, ceux qui demandent fréquemment des prestations sont ceux qui font face aux obstacles les plus importants à trouver un emploi sûr; ils sont plus âgés, moins instruits et habitent dans des régions aux taux de chômage plus

élevés. Toutefois, les auteurs mettent en garde les lecteurs; ils ne devraient pas sauter à la conclusion que les travailleurs saisonniers qui n'ont pas recours à l'a.-e. réussissent nécessairement mieux sur le marché du travail. Ces travailleurs, qui sont les moins susceptibles d'avoir accumulé suffisamment d'heures de travail pour avoir droit aux prestations, sont aussi les plus enclins à cumuler des emplois au moment de leur mise à pied saisonnière et d'être réemployés à temps partiel plutôt qu'à temps plein.

Si on ne peut considérer les prestataires fréquents simplement comme des travailleurs saisonniers ou des travailleurs habitant des régions à taux de chômage élevé, quels sont les facteurs qui les portent à maintenir des habitudes de recours fréquent à l'a.-e. sur plusieurs années? Dans *Dynamics of Reliance on EI Benefits: Evidence From the SLID*, Shawn de Raaf, Anne Motte et Carole Vincent (2003) proposent des réponses à cette question et remarquent que les déterminants habituels du recours fréquent à l'a.-e. ne sont plus valables lorsque les habitudes de demande sont examinées sur une plus longue période. Tandis que des facteurs généralement relevés, tels que le sexe et la région de résidence, semblent contribuer à ce qu'un travailleur ait fréquemment recours à l'a.-e. au cours d'une certaine période, seules les caractéristiques telles que le niveau de scolarité, l'occupation et les conditions du marché du travail local du prestataire auront un impact positif sur la probabilité qu'il maintiendra ces habitudes de recours fréquent sur une période prolongée. De plus, cette étude indique que l'expérience à l'égard du régime et les goûts et préférences non observés du travailleur permettent d'expliquer en partie les habitudes de recours au régime à long terme. En allant au-delà des simples facteurs déterminants du recours fréquent, cette étude souligne les obstacles plus fondamentaux auxquels font face les travailleurs qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi à l'année.

La majeure partie de la recherche au sujet de l'a.-e. a porté, jusqu'à maintenant, sur le prestataire individuel, mais les habitudes de recours aux prestations des travailleurs pourraient témoigner, dans une certaine mesure, de facteurs appartenant au côté de la demande sur le marché du travail. Depuis quelque temps, un nombre croissant d'études révèlent que les entreprises constituent l'une des clés de l'énigme relative aux prestataires fréquents d'a.-e. Au cours de la dernière décennie, de nombreux économistes se sont rangés à l'avis que l'absence d'un lien entre les cotisations d'a.-e. et les habitudes de mise à pied des entreprises, ou le manque de « tarification selon l'utilisation », découragent trop peu les entreprises de licencier des travailleurs temporairement durant un ralentissement de travail. Dans *Who Benefits from Unemployment Insurance in Canada: Regions, Industries or Individual Firms?*, Miles Corak et Wen-Hao Chen (2003) démontrent qu'entre 1986 et 1996, un nombre considérable d'entreprises recevaient de façon prévisible et continue des subventions par l'entremise du régime, le montant des prestations perçues par leurs employés dépassant les cotisations versées au régime. Les auteurs relèvent aussi que les propres pratiques ou caractéristiques des entreprises sont deux fois plus importantes que le secteur ou l'emplacement géographique pour déterminer si elles sont subventionnées ou non par l'a.-e. Cette constatation fait ressortir la nécessité d'examiner de façon plus approfondie les pratiques et les caractéristiques qui distinguent les entreprises selon le recours de leurs employés au régime.

L'impact de l'a.-e. sur les décisions des ménages à l'égard du marché du travail mérite aussi d'être approfondi. Les politiques canadiennes mettent de plus en plus l'accent sur la nécessité des travailleurs d'équilibrer le travail et la vie familiale, comme en témoigne

l'élargissement des prestations spéciales au cours des dernières années afin d'offrir une meilleure protection et des prestations plus généreuses aux travailleurs ayant des obligations familiales. Bien qu'elles ne soient pas conçues pour atténuer spécifiquement les responsabilités familiales des travailleurs, les prestations ordinaires d'a.-e. pourraient représenter une aide encore plus précieuse pour les familles que celle fournie par les prestations dites spéciales. Ces prestations peuvent permettre d'atténuer l'impact négatif sur les finances d'un ménage en cas de perte d'emploi d'un de ses membres.

Dans *Employment Insurance and Family Response to Unemployment: Canadian Evidence from the SLID*, Rick Audas et Ted McDonald (2004) jettent un premier coup d'œil sur l'influence des prestations ordinaires d'a.-e. sur les décisions des conjoints à l'égard de l'offre de travail dans les cas où le principal soutien économique perd son emploi. Même si, en général, l'admissibilité à l'a.-e. de ce dernier a peu d'impact sur la décision de l'autre conjoint de chercher un emploi ou de travailler davantage, elle semble compter de façon significative lorsque des enfants font partie du ménage ou lorsque la perte d'emploi survient pour des raisons qui sont de nature non saisonnières et, par conséquent, très probablement imprévisibles. Cette conclusion suggère que le régime pourrait rendre moins nécessaire la recherche d'emploi par le conjoint après la perte d'emploi d'un membre de la famille et ainsi, donnerait une plus grande marge de manœuvre aux familles pour équilibrer leurs obligations professionnelles et familiales. Cependant, des recherches plus poussées s'imposent avant que des enseignements de politiques publiques concluants ne puissent être tirés.

## **PRIORITÉS DE RECHERCHES FUTURES ET INTERVENTIONS POSSIBLES**

Le présent rapport révèle que le recours fréquent à l'a.-e. n'est pas simplement le reflet de ce que des travailleurs deviennent de plus en plus familiers avec le régime et qu'ils savent comment tirer parti de ses règles et dispositions. Plutôt, comme chacun des documents de travail l'a démontré, le recours fréquent témoigne de l'incapacité des travailleurs à trouver un emploi à l'année en raison de leurs faibles niveaux de compétences ou de scolarité ou encore des débouchés d'emploi insuffisants dans la région où ils habitent. En s'intéressant à tous les travailleurs qui sont à haut risque de perdre leur emploi, les recherches présentées dans ce rapport permettent de mettre en lumière le fait que ceux qui n'ont pas recours à l'a.-e. ne réussissent pas nécessairement mieux sur le marché du travail. Ainsi, il serait mal avisé de ne s'intéresser qu'aux circonstances et besoins des chômeurs qui réussissent à réunir les conditions d'admissibilité aux prestations d'a.-e.

Ces travaux de recherche fournissent également l'occasion d'examiner le régime d'a.-e. afin de comprendre ses points faibles et de cerner les domaines de recherches futures qui devraient être privilégiés. Le régime actuel est conçu pour atteindre différents objectifs : offrir un soutien du revenu temporaire aux travailleurs qui perdent leur emploi, favoriser les possibilités de formation pour ceux qui doivent se perfectionner afin d'accroître leur employabilité, et soutenir les travailleurs qui ont des obligations familiales. Cependant, l'évolution du régime au fil des ans a engendré un système qui ne reflète peut-être pas fidèlement les réalités du marché du travail d'aujourd'hui, de telle sorte qu'il est important de revoir les règles d'admissibilité et de droit aux prestations. En particulier, il est possible que le régime actuel reconnaisse mal les circonstances des travailleurs qui n'arrivent pas à réunir les conditions d'admissibilité aux prestations d'a.-e. Ce rapport met en lumière le fait que le

système fondé sur les heures pour établir l'admissibilité à l'a.-e. n'indemnise pas chaque heure de travail de la même façon d'un bout à l'autre du Canada et à l'intérieur des régions. Ainsi, le régime actuel exclut potentiellement le nombre croissant de Canadiens qui occupent un emploi atypique par choix ou en raison de circonstances particulières, telles que des obligations familiales ou un handicap restreignant leur habilité à travailler. En outre, il favorise les salariés qui possèdent la marge de manœuvre nécessaire pour travailler un plus grand nombre d'heures par semaine; ceux qui ne peuvent adopter un horaire de travail intensif reçoivent un montant total de prestations d'a.-e. plus faible que ceux qui travaillent de façon plus intensive, et ce même s'ils ont accumulé le même nombre d'heures de travail au cours de leur période de référence. Cette situation porte les auteurs à conclure que de plus amples recherches s'imposent afin d'examiner les solutions de rechange à l'intensité de la participation au marché du travail comme facteur déterminant de l'admissibilité aux prestations du régime.

L'étude conclut qu'un examen plus approfondi est nécessaire pour faire en sorte que le régime d'a.-e. s'adapte aux réalités du marché du travail d'aujourd'hui, tout en limitant les effets dissuasifs au travail et iniquités possibles du régime en vigueur. Du point de vue du travailleur, cet examen pourrait porter notamment sur les effets dissuasifs du régime à l'obtention d'un emploi typique. Mais par-dessus tout, il est primordial de poursuivre les recherches sur les obstacles auxquels se heurtent de nombreux travailleurs qui ne peuvent trouver un emploi sûr en raison de leurs compétences ou niveaux de scolarité inadéquats, sans égard au fait qu'ils se prévalent de l'a.-e. ou non. D'ailleurs, une plus grande attention devrait être accordée aux programmes de formation axés sur l'emploi et aux programmes d'éducation des adultes, tels que l'alphabétisation. Aussi, les résultats des recherches semblent indiquer que les politiques ne devraient pas négliger le rôle de l'employeur en ce qui a trait au recours à l'a.-e. de leurs employés et que des recherches plus poussées devraient porter sur les pratiques à favoriser au sein des entreprises qui sont susceptibles de réduire le recours par leurs employés aux prestations d'a.-e.